
indice

Nota del Direttore

5

PARTE PRIMA

Le riforme del mercato del lavoro in Europa

PRESENTAZIONE

Le riforme dei mercati del lavoro in Europa

Renata Semenzza

9

Manuela Samek Lodovici, Renata Semenzza, Nicoletta Torchio

Le recenti riforme dei mercati del lavoro europei.

Uno sguardo d'insieme

13

Virginia Hernanz, Luis Tobaria

La regolazione dei contratti di lavoro flessibili in Spagna:
continue riforme, successi parziali

49

Jelle Visser

Dopo il miracolo. Recenti riforme del mercato del lavoro
e del welfare nei Paesi Bassi

73

Manuela Samek Lodovici, Renata Semenzza

Il caso italiano: dalla regolazione dei contratti
alla riforma del welfare?

107

Michel Dollé

Francia. Riforme del mercato del lavoro
e politiche contro la disoccupazione: i nuovi orientamenti

131

Alessandra Sartori

Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme
del lavoro in Svezia e Danimarca

155

Claudio Lucifora

Le riforme del mercato del lavoro e i problemi aperti:
le riflessioni di un economista

175

PARTE SECONDA

Gli ammortizzatori sociali in Italia

Claudio Treves

La riforma degli ammortizzatori in Italia.
La posizione del sindacato

199

Manuel Marocco

Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano
tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance

213

Rubriche

PAROLA CHIAVE

«Flexicurity»

Elena Pisano e Michele Raitano

233

STRUMENTI

Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia.

Giulia Rossi

249

Gli autori

265

English Abstracts

267

Call for paper

273

Nota del Direttore

RPS

Questo fascicolo di «Rps», come già in alcune precedenti occasioni, ospita nella sua prima parte i risultati di un'interessante attività di analisi condotta a livello europeo sulle recenti riforme del mercato del lavoro. Rinviano all'introduzione di Renata Semenza per gli approfondimenti sul ciclo di incontri da cui scaturisce la pubblicazione da lei curata, è il caso qui di sottolineare come la prospettiva adottata da questo network – l'individuazione di parametri condivisi per l'osservazione e la valutazione degli effetti delle riforme sul mercato del lavoro e sul sistema di welfare state in singoli paesi e in chiave comparata – sia sembrata alla «Rivista» particolarmente coerente con gli interessi e l'ottica tematica che le è propria.

La pubblicazione è stata inoltre concepita in una fase in cui si preannunciava già il confronto fra governo e parti sociali in tema di riforma del sistema vigente di ammortizzatori sociali. Un ambito di confronto ancora aperto, ai cui margini «Rps» si augura di poter fornire elementi utili di informazione e riflessione. In questo senso va anche, e in maniera ancor più esplicita, la seconda parte del fascicolo. In essa i contributi vertono principalmente sul caso italiano, o ad esso vengono comunque largamente riferiti.

Il pezzo d'apertura di Claudio Treves espone approfonditamente la posizione della Cgil, concentrandosi sulle asimmetrie presenti e potenzialmente future fra sistema di protezione sociale del lavoro e differenziazione delle condizioni d'impiego. L'articolo di Manuel Marocco va viceversa segnalato per l'ottica tanto originale quanto proficua che adotta nell'esaminare il sistema vigente di protezione *nel* mercato del lavoro in termini di presenza-debolezza di workfare/attivazione e immaturità del sistema in termini di struttura della governance.

La sezione è altresì arricchita da due contributi pubblicati nelle rubriche «parola chiave» e «strumenti». Nel primo viene affrontato l'argomento della *flexicurity*, analizzandola alla luce della prospettiva europea, del caso danese e di altre dimensioni e realtà nazionali, fra cui l'Italia, dove la sua applicazione appare particolarmente problematica (Pisano e Raitano). Nel secondo (Rossi) si intende fornire, dopo una

panoramica comparativa, una descrizione dettagliata del sistema italiano degli ammortizzatori sociali, utile forse ad evidenziare le necessità di una sua armonizzazione e complessivo adeguamento.

MLM

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

PARTE PRIMA
Le riforme del mercato
del lavoro in Europa

PRESENTAZIONE

Le riforme dei mercati del lavoro in Europa

Renata Semenza

RPS

La prima parte di questo numero della rivista coglie l'occasione di un ciclo di seminari internazionali in cui le tematiche qui affrontate sono state oggetto di analisi e di discussione. Questo primo ciclo, realizzato nel corso del 2006-2007, intitolato *Monitoring Labour Market Reforms* (Grant Agreement vs/2005/0725), è parte di un progetto europeo coordinato dall'Agenzia per l'impiego della Regione Lombardia, realizzato dall'Istituto per la ricerca sociale (Irs), con la collaborazione del Dipartimento di studi del Lavoro e del welfare dell'Università di Milano. Il progetto europeo di studio delle riforme dei mercati del lavoro in alcuni paesi dell'Unione europea, è finalizzato all'elaborazione di parametri condivisi di osservazione e valutazione degli effetti delle riforme sul mercato del lavoro e sul sistema di welfare state. In questa serie di incontri internazionali – coordinati da Manuela Samek Lodovici e Renata Semenza – che hanno visto la partecipazione di numerosi studiosi, sono stati di volta in volta presentati dei casi nazionali e discussi in chiave comparata.

Il dibattito su come i mercati del lavoro europei dovrebbero essere riformati per divenire più moderni e competitivi è complicato non soltanto dal punto di vista tecnico (per il numero elevatissimo di variabili coinvolte e per la varietà istituzionale presente in Europa), ma specialmente a causa della delicatezza politica di questo tema, che ha al centro la problematica relazione fra lavoro e welfare.

Gran parte di questo dibattito ruota oggi intorno al concetto di *flex-security*, che allude al modello danese e che rischia di essere usato come chiave risolutiva di tutti i problemi, ma che per questo si svuota di senso e resta spesso ad un livello astratto e lontano dal solco delle pratiche e delle soluzioni maturate nel corso della contrattazione fra le parti sociali, nei diversi ambiti nazionali¹.

¹ Larga parte della documentazione prodotta dalla Commissione delle comunità europee (cfr. Libro Verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, 2006; documento *Flexicurity Pathways* prodotto dall'Expert group on flexicurity, 2007), oltre a fornire una visione unilaterale della modernizzazione

Il tema delle riforme dei mercati del lavoro si presta a molteplici piani di lettura. Un piano importante è quello dei profili istituzionali del mercato del lavoro, che comprende sia il tema delle nuove attribuzioni di competenze in materia di lavoro (Stato, Regioni, sistemi policentrici di soggetti pubblici, soggetti privati), sia il tema prioritario dei modelli di governance, basati su di una dinamica concorrenziale o sussidiaria tra pubblico e privato.

Un altro piano di lettura riguarda la rimodulazione dei tipi contrattuali, il ruolo della contrattazione collettiva e più in generale l'influenza del sistema nazionale di relazioni industriali.

Un terzo aspetto comprende la vasta area del welfare e dei sistemi di protezione del lavoro.

In tutti i casi nazionali studiati, come vedremo, la cornice istituzionale entro cui avvengono le riforme appare estremamente rilevante al fine di spiegarne la fattibilità, le modalità e le conseguenze prodotte sul mercato del lavoro, anche se non sempre risulta chiaro quale sia l'effetto del modello di welfare state sulle riforme intraprese.

La letteratura internazionale che si è occupata di regimi di welfare e di lavoro (Zeitlin, Trubek 2003) ha mostrato quanto i fondamenti empirici delle radicali diversità istituzionali esistenti fra paesi, intese come ostacolo insuperabile al trasferimento di politiche tra tipi diversi di welfare state, siano in realtà sorprendentemente incerti. Prende forma l'idea di «sistemi ibridi», vale a dire che la maggioranza dei casi nazionali non corrisponde pienamente a un singolo tipo puro di welfare regime, ma comprende un insieme di istituzioni e programmi derivati da differenti modelli. I paesi che hanno aggiustato i loro sistemi di lavoro e di protezione sociale, con i migliori risultati rispetto alle sfide degli anni '90 (come ad esempio la Danimarca, l'Olanda, la Finlandia e il Portogallo), sono partiti dal loro tipo originale, sviluppando poi nuovi e ibridi assetti di politiche, incorporando cioè elementi presi in prestito da modelli stranieri.

Proprio il loro essere innovativamente «ibridi» rappresenta il loro futuro (e il futuro anche degli studiosi di welfare regime) e rende meno scettici sulla possibilità di scambio di buone pratiche fra paesi, con i dovuti interventi di adattamento al contesto («benchmarking contestualizzato»).

dei mercati del lavoro, ispirata appunto al modello danese, tratta il tema della *flexicurity* (inteso come un mutuo sistema congiunto di gestione del rischio di disoccupazione per lavoratori e imprese) in modo evasivo e generico.

Il lavoro realizzato in questo ambito, di carattere prevalentemente empirico, costituisce un'opportunità di riflessione multidisciplinare, di confronto fra sociologi, economisti e giuristi, e un tentativo di aggiungere nuovi e approfonditi elementi di conoscenza, derivanti da alcuni esemplificativi studi di caso nazionali, che favoriscano nuove piste interpretative sulle trasformazioni dei mercati del lavoro europei e dei modelli di welfare, alla luce del processo di riforma.

Questa prima parte del numero della rivista comprende dunque un primo articolo comparativo, che fornisce una lettura sistematica dei contenuti delle riforme realizzate nei paesi europei e che mette in luce gli sforzi compiuti, gli aspetti convergenti e le forti difformità che caratterizzano il percorso di rinnovamento dei mercati del lavoro.

Seguono poi una serie di approfondimenti di casi nazionali, scelti sulla base della loro rappresentatività dei modelli di welfare state presenti in Europa. Vengono presentati due diversi paesi dell'area mediterranea: il caso spagnolo che spiega in modo analitico perché i ripetuti tentativi di riformare i contratti a tempo determinato siano stati vanificati, almeno in parte, da una persistente cultura imprenditoriale del lavoro temporaneo; il caso italiano, segnato dalla complessità normativa e da un eccesso di neo-regolazione, mostra le difficoltà di implementazione di una riforma, che tiene in considerazione i problemi della precarietà e dei rischi di disoccupazione, ma che avviene senza consenso sociale. L'area continentale è rappresentata dal caso francese, che ripercorre i tratti salienti degli orientamenti in merito alla lenta e graduale riorganizzazione del mercato del lavoro, centrati sull'ipotesi di prevedere un unico contratto, di rafforzare il coordinamento tra i numerosissimi attori pubblici e privati che operano in questo settore e le politiche di attivazione. L'area del Nord-Europa è rappresentata dal caso olandese, in cui viene fatto un bilancio degli sviluppi post-miracolo, che hanno portato alla fase attuale, che viene definita delle «riforme permanenti». Per molti aspetti il contesto olandese si è avvicinato al modello nordico-scandinavo, ma è ancora condizionato in modo rilevante dalla volatilità delle condizioni politiche, che hanno un effetto di freno del processo di riforma.

Sempre nell'ambito dell'area nordica, viene inoltre presentata una comparazione fra le strategie di regolazione del lavoro adottate in Danimarca e Svezia, nel tentativo di verificare se è possibile identificare un unico e omogeneo modello scandinavo, fondato su di una serie positiva di similitudini.

La rassegna si chiude con una riflessione di sintesi sul percorso com-

piuto, ma soprattutto sui problemi che restano aperti e sulle future linee di sviluppo del processo europeo di riforma dei mercati del lavoro e dei sistemi di welfare.

Riferimenti bibliografici

Commissione delle Comunità europee, 2006, Libro Verde, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Com708 del 22 novembre, Bruxelles.

Expert group on flexicurity, 2007, documento *Flexicurity Pathways*, Bruxelles.

Zeitlin J. e Trubek D.M. (a cura di), 2003, *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.

Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme

Manuela Samek Lodovici, Renata Semenza, Nicoletta Torchio

L'articolo analizza, in chiave comparata, l'insieme delle riforme del mercato del lavoro messe in atto dai paesi europei a partire dalla seconda metà degli anni novanta. L'analisi, condotta su fonti secondarie, si pone un duplice obiettivo: da un lato evidenziare quali sono state le principali aree di policy investite dalle riforme e il grado di intensità e di continuità del processo di riforma; dall'altro di verificare sia l'esistenza di strategie comuni, che la congruenza delle riforme realizzate rispetto alle condizioni di partenza dei mercati nazionali del lavoro.

Le strategie di riforma e l'evoluzione verso gli obiettivi occupazionali di Lisbona vengono poi considerate alla luce dei diversi modelli di welfare regimes presenti in Europa. L'analisi comparata mette in evidenza come il processo di riforma dei mercati del lavoro dei paesi europei si sia intensificato negli ultimi dieci anni, ma anche come siano state realizzate delle riforme «leggere» e parziali, che non corrispondono a strategie comuni di riforma se non per il fatto che gli interventi rispecchiano in larga parte le indicazioni della strategia europea per l'occupazione.

1. Introduzione

Le riforme che sono state realizzate fino ad oggi, in molti dei paesi europei, sono state solo riforme «al margine», non in grado di incidere realmente sui problemi che contraddistinguono molti di essi, ad esempio nel ridurre la segmentazione e i tassi di disoccupazione di alcune fasce sociali sottorappresentate, le disparità regionali-locali, le nuove forme di sottoccupazione che caratterizzano soprattutto la fase di ingresso al mercato del lavoro, e che riguardano essenzialmente i giovani.

In particolare, nessuna riforma ha effettivamente avuto l'ambizione o l'obiettivo di riprogettare l'impianto normativo dei contratti di lavoro «standard» e del sistema di welfare, ad eccezione forse delle Riforme Hartz in Germania. D'altro canto è noto quanto sia controversa questa istituzione del mercato del lavoro, proprio in ragione del fatto che il sistema di regolazione e di welfare di ciascun paese è particolar-

mente complesso, frutto di un lungo percorso storico-istituzionale e fondato su di un equilibrio fragile.

Questa presunta marginalità delle riforme dei mercati europei del lavoro ha riguardato soprattutto i paesi dell'Europa meridionale, che più avevano bisogno di interventi strutturali di riforma del mercato del lavoro. In questi paesi sono state messe in campo delle riforme, anche assai complesse (come la Legge Biagi nel caso italiano), o ripetute (come nel caso spagnolo), che hanno portato però solo a risultati provvisori e insoddisfacenti per il funzionamento del mercato del lavoro.

Migliori risultati si sono avuti invece nei paesi del Nord Europa e nel Regno Unito, caratterizzati da riforme più estese, anche se non propriamente strutturali (Raisanen, 2006). Il processo di riforma danese iniziato nel 1994 ha, ad esempio, creato un sistema di rapporti flessibili di impiego e un elevatissimo livello di protezione sociale, a livello individuale, combinato con un sistema efficiente di politiche attive del lavoro. In Olanda è stato riformato il sistema della sicurezza sociale e delle politiche attive del lavoro, rafforzando i servizi per l'impiego, che hanno visto un ruolo crescente del settore privato. Negli ultimi due anni si è anche cercato di combinare la flessibilità dei contratti a termine con le sicurezze del lavoro permanente, in modo simile a ciò che è stato sperimentato positivamente in Danimarca.

In Finlandia vi sono state due ondate di riforme nel 1998 e nel 2002, che puntavano a ridurre la disoccupazione e a prevenire quella di lunga durata, attraverso un miglioramento dei servizi per il lavoro, definendo meglio gli obblighi e i diritti dei disoccupati, e riformando sia le misure di incentivazione del lavoro, che il sistema fiscale.

Nel Regno Unito l'idea centrale di riforma era quella di «attivare» con politiche mirate e servizi di sostegno al lavoro i disoccupati e di sostenere le persone economicamente non attive, con particolare attenzione ai programmi di attivazione dei giovani in entrata nel mercato del lavoro.

Risultati più frammentari e riforme più limitate e discontinue hanno segnato invece i paesi dell'area mediterranea, mentre i nuovi paesi membri dell'Ue, caratterizzati da elevati tassi di economia sommersa e di lavoro illegale/irregolare, sono solo all'inizio di un processo di riforma, improntato alla Strategia europea per l'occupazione, che si sta delineando nei loro Piani nazionali del lavoro.

Proprio in base a queste evidenze empiriche, accingendosi ad approfondire i contenuti delle recenti riforme dei mercati del lavoro europei in chiave comparata, sono sorti alcuni interrogativi preliminari, che si possono circoscrivere nel modo seguente.

I problemi legati alle condizioni e al funzionamento dei mercati del lavoro nei diversi paesi europei sono oggi realmente simili? È plausibile, di conseguenza, parlare di una convergenza delle riforme in atto o sarebbe più opportuno dire che si stanno delineando delle soluzioni parziali e transitorie, delle sperimentazioni differenziate nei contenuti e nei metodi? È possibile ipotizzare che esista una relazione positiva fra le condizioni iniziali di ciascun mercato del lavoro nazionale e il tipo di riforme implementate in quel paese? In quale misura le riforme messe in campo, la loro estensione e intensità dipendono dal punto di partenza di ciascun contesto nazionale e in quale misura invece esse non dipendono dal grado di tollerabilità politico-istituzionale che ciascun paese è in grado di esprimere nei confronti di una riforma, cioè dalla difficoltà di raggiungere un consenso sociale? È possibile infine ipotizzare che vi sia un effetto del modello di welfare sul tipo di riforme realizzate nei differenti contesti territoriali europei?

In Germania la Riforma Hartz, che è molto articolata e la cui implementazione dura ormai da 5 anni, sta cercando di integrare riforme del mercato del lavoro con riforme del welfare (in particolare riconsiderando l'impianto dei sussidi alla disoccupazione), in modo simile a ciò che avviene in Austria, in Svizzera e in Svezia. In molti altri paesi si è invece partiti dalla riforma dei contratti di lavoro, come è avvenuto in Spagna, che ha attuato una liberalizzazione a tutto campo dei contratti a termine, per poi tornare ripetutamente sui suoi passi nel tentativo di riequilibrare la situazione di fortissima polarizzazione sociale che si era creata; come è avvenuto in Francia, in cui il contratto di prima assunzione (*Cpe - Contrat première embauche*), introdotto con decreto legislativo, ha sollevato una durissima opposizione sociale che ha successivamente portato alla sua abrogazione; come è avvenuto in Italia con la Legge 30 del 2003, che ha reso assai complesso sia l'impianto dei tipi contrattuali flessibili (senza toccare il sistema delle tutele esistenti per il lavoro a tempo indeterminato), sia la gestione del mercato del lavoro sul piano dei rapporti pubblico-privato e dei rapporti fra attori pubblici di diverso livello amministrativo e di gestione. La lettura d'insieme dei processi di riforma attuati recentemente nei paesi dell'Unione europea, ha fornito diversi risultati e alcune risposte parziali agli interrogativi che ci siamo posti.

Un primo risultato è che vi è stato un notevole sforzo da parte dei paesi europei, soprattutto negli ultimi 8-10 anni, per migliorare il rendimento del mercato del lavoro, per tentare di dare delle risposte al comune problema di riconfigurazione del lavoro e del welfare e anche

per conformarsi alle linee guida e raccomandazioni dell'Unione europea. Le riforme realizzate, anche se nella maggioranza dei casi non si possono considerare complete, hanno avuto numerosi effetti positivi sulla performance del mercato del lavoro, primo fra i quali una sensibile riduzione dei tassi di disoccupazione strutturale in quasi tutti i paesi europei, anche in relazione alle specifiche componenti più esposte a disoccupazione e inattività, come quella femminile, giovanile e anziana.

In secondo luogo, emerge che tutti i paesi europei hanno concentrato un notevole sforzo di riforma¹ solo su alcune particolari aree di policy, mentre altre aree sono state investite più debolmente e altre caratteristiche del processo di riforma sono soltanto nazionali o occasionali.

L'analisi comparata ha mostrato che le aree in cui l'intervento è stato più significativo, in relazione sia al numero, che alla pervasività delle azioni intraprese, sono le politiche attive del mercato del lavoro (Almp), il contenimento del cuneo fiscale e contributivo, i sistemi pensionistici e i pre-pensionamenti. La maggioranza dei paesi dell'Ue ha attuato riforme finalizzate a ridurre la disoccupazione, rafforzando il ruolo delle politiche attive, (migliorando cioè l'efficienza dei servizi offerti e incentivando la ricerca di un'occupazione e la disponibilità al lavoro).

È stato inoltre affrontato il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e della scarsità di forza lavoro, riducendo gli incentivi all'uscita precoce dal mercato del lavoro, intervenendo in maniera restrittiva sugli schemi di pre-pensionamento e sugli ammortizzatori sociali per i lavoratori anziani e incentivando l'offerta di lavoro femminile attraverso il sostegno alla flessibilità dell'orario di lavoro (attraverso la promozione del part-time e di una maggiore articolazione degli orari di lavoro) e all'offerta di servizi di conciliazione. Si è inoltre agito per stimolare la domanda di lavoro, con l'estensione della flessibilità esterna nell'uso della forza-lavoro (facilitando il ricorso al lavoro in affitto e ai contratti a termine) e la riduzione del costo del lavoro.

Contestualmente i paesi europei mostrano di aver in eguale misura dedicato poco impegno alla riforma degli ammortizzatori sociali, dei

¹ Come ad esempio sulle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, il cui potenziamento rispecchia l'idea ormai condivisa della forte centralità della partecipazione al lavoro come fondamento del sostegno al welfare state.

livelli della contrattazione e dei regimi di protezione dell'impiego, per quanto riguarda l'occupazione standard, aree di intervento particolarmente delicate e difficili da affrontare.

Un terzo risultato è che accanto ad alcune tendenze simili, vi sono invece molti aspetti di difformità fra i paesi membri dell'Unione europea. Le strategie di riforma si differenziano infatti in modo consistente, almeno da quattro punti di vista: rispetto ai tempi di attuazione delle riforme (che possono essere molto rapidi, ma anche molto lenti); al grado di intensità (numero di riforme) e di estensione (numero di aree affrontate) delle riforme realizzate, al tipo di combinazione degli interventi messi in atto (pacchetti combinati di riforme).

Il quarto risultato è che molti dei paesi che sono stati considerati dall'analisi qui presentata (che si basa sulla rielaborazione di fonti secondarie), hanno effettivamente operato al margine: vale a dire soprattutto liberalizzando i contratti di lavoro temporanei e lasciando invariato il sistema di protezione dei lavoratori a tempo indeterminato, perpetuando in questo modo le sostanziali disuguaglianze presenti nel mercato del lavoro.

Inoltre, in molti casi è difficile cogliere una relazione fra lo stato reale di partenza di un mercato del lavoro nazionale e il tipo di riforme che sono state attuate, come a dire che alla diagnosi spesso non corrisponde una terapia adeguata.

In modo solo apparentemente paradossale, le riforme di carattere più strutturale e appropriate, sono state implementate proprio nei paesi dove esistevano già delle condizioni di partenza positive, sia sul piano del rendimento del mercato del lavoro, che in termini di capacità di concertazione fra le parti sociali e di coordinamento fra gli attori, tipicamente nelle economie piccole e aperte come la Danimarca e l'Olanda.

Attraverso la lettura comparata dei processi di riforma, appare con chiarezza che, nei paesi dove si sono ottenuti i risultati migliori, sul piano dell'inclusività del mercato del lavoro (come ad esempio la piccola economia danese), hanno giocato favorevolmente alcune condizioni: la stabilità politica, l'accordo fra le parti sociali e un buon livello di rispondenza sociale, si sono dimostrati i pre-requisiti indispensabili al fine di realizzare nuove e più ampie politiche di regolazione del lavoro.

L'assenza di una o più di queste condizioni, diventa ancora più problematica nei paesi più grandi e complessi, di cui l'Italia rappresenta un buon esempio.

L'Europa dunque funziona a velocità diverse: come appare anche dai risultati occupazionali ottenuti rispetto ai comuni obiettivi posti dalla

Strategia europea per l'occupazione nel vertice di Lisbona, all'inizio degli anni 2000, essa ha compiuto dei progressi diseguali.

2. I cambiamenti nei processi di riforma degli ultimi dieci anni

Il confronto fra le aree su cui si sono concentrate la maggior parte delle azioni dei paesi membri della Ue, nell'arco temporale 1994-2004 e le caratteristiche delle riforme del mercato del lavoro implementate nel decennio precedente, si basa su tre direttrici principali: il numero di riforme intraprese (tabella 1), le aree toccate dalle riforme (tavola 1), i paesi con le «migliori» o «peggiori» performance in termini di intensità ed ampiezza di riforma del mercato del lavoro (tavola 2).

In primo luogo c'è da rilevare che il processo di riforma del mercato del lavoro è decollato a partire dalla seconda metà degli anni '90: è dal 1997 che si è verificata una proliferazione di riforme rispetto al periodo precedente. Tuttavia, a livello complessivo le riforme sono state per lo più di tipo marginale, raramente comprendenti più di una dimensione alla volta, e in alcuni casi hanno fatto seguito a misure di opposta direzione, anche da parte dello stesso governo (Boeri, 2005).

In secondo luogo, le riforme implementate a partire dalla metà degli anni '90, sembrano seguire il solco dettato dalle linee guida della Strategia europea per l'occupazione (*activation, welfare-to-work, making-work-pay*). Infatti, nelle aree di intervento, è evidente l'avvenuto cambiamento in direzione delle politiche attive del lavoro, precedentemente dirette alla formazione e all'orientamento, successivamente centrate sulle politiche di rafforzamento del processo di incontro domanda e offerta di lavoro e di riduzione del periodo di disoccupazione attraverso politiche di attivazione che prevedono un monitoraggio più stringente, sanzioni più frequenti e criteri di eleggibilità più restrittivi.

In terzo luogo, il periodo di riforma che va dalla metà degli anni '90 al 2004, si distingue per un più deciso tentativo di riduzione del carico fiscale, specialmente sui redditi bassi, e per una accentuazione della deregolamentazione degli istituti contrattuali a tempo determinato.

Per quanto riguarda il sistema di tutela della disoccupazione, entrambi i periodi sono stati caratterizzati da uno scarso sforzo verso la riduzione dei tassi di copertura dei sussidi di disoccupazione, ma da un incremento dei vincoli riguardanti le condizioni di eleggibilità. Si osserva inoltre una certa continuità nelle azioni di riforma riguardanti il processo di contrattazione salariale, che non ha subito cambiamenti rile-

vanti (fatta eccezione per il Regno Unito e la Svezia), se non un lieve trend verso il decentramento, determinato dalle parti sociali e da un maggior ricorso alle clausole di *opting-out*. L'orientamento verso una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro non sembra mostrare significative differenze tra i due periodi, ad eccezione, negli ultimi anni, di una maggiore promozione del lavoro a tempo parziale su base volontaria.

Tabella 1 - Comparazione delle riforme del mercato del lavoro nel periodo 1985-2003 in Europa (numero di riforme)¹

Oggetto e tipo delle Riforme	Riforme che riducono la protezione e la generosità, e che aumentano gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro*			Riforme che aumentano la protezione e la generosità, e che riducono gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro*			Totale di riga
	1985-90	1991-96	1997-02	1985-90	1991-96	1997-02	
Legislazione sulla protezione del lavoro	6	16	35	6	9	38	110
Marginali**	6	11	34	6	7	36	100
Radicali**		5	1	0	2	2	10
Sussidi di disoccupazione	10	38	93	10	9	27	187
Marginali	9	34	92	10	9	27	181
Radicali	1	4	1	0	0	0	6
Pensioni	11	10	22	14	32	27	116
Marginali	10	10	22	13	27	24	106
Radicali	1	0	0	1	5	3	10
<i>Totale di colonna</i>	<i>27</i>	<i>64</i>	<i>150</i>	<i>30</i>	<i>50</i>	<i>92</i>	<i>413</i>

¹ Le statistiche provengono dal dataset «Social Policy Reform Inventory» della Fondazione Rodolfo De Benedetti.

* Le Riforme sono classificate sulla base del loro complessivo orientamento, ovvero se tendono a ridurre o a incrementare la legislazione sulla protezione del lavoro e/o la generosità delle pensioni e dei sussidi di disoccupazione. Le riforme che aumentano gli incentivi alla partecipazione fanno riferimento anche all'introduzione di sussidi ai salari, politiche di attivazione e di incentivo condizionali alla partecipazione a schemi di inserimento e formazione, sanzioni.

** Sono classificate come Radicali le riforme per le quali sono soddisfatte una serie di condizioni: (i) è stata osservata una variazione nella serie storica degli indicatori su cui dovrebbero influire maggiormente le riforme; (ii) sono comprensive e di ampio spettro, oppure, si rivolgono a tutti e non solo ad un gruppo target, oppure, riducono i tassi di sostituzione dei benefici per un ammontare di almeno il 10%, ecc.

Fonte: adattato da Boeri (2005), tavola 1.

Tavola 1 - Le aree di riforma: un confronto tra periodi

Da metà anni '80 a metà anni '90	Da metà anni '90 a metà anni 2000
<i>Politiche attive del lavoro</i>	
La spesa per le politiche attive è generalmente cresciuta in tutti i paesi. Tuttavia, in molti casi la spesa per disoccupato si è ridotta. Incremento delle attività di formazione e orientamento; leggera diminuzione dei sussidi di occupazione.	Piuttosto che innalzare la spesa delle politiche attive del lavoro, molti paesi hanno cercato di orientare la spesa verso le attività che hanno mostrato una maggiore efficacia. Le riforme sono state dirette principalmente verso: il miglioramento del ruolo di collocamento dei Servizi pubblici per l'impiego (Spi); l'incremento del monitoraggio della disponibilità al lavoro delle persone in cerca di occupazione; l'aumento delle attività di attivazione preventiva dei disoccupati; l'introduzione di una più efficiente amministrazione degli Spi.
<i>Tassazione</i>	
Alcuni dei paesi con una tassazione del lavoro elevata hanno ridotto il cuneo fiscale (Irlanda, Norvegia, Olanda e Regno Unito). Francia, Belgio e Irlanda hanno ridotto la contribuzione per i lavoratori a basso reddito.	Gli oneri fiscali per il contribuente medio sono scesi nella maggioranza dei paesi europei, soprattutto in Ungheria, Irlanda e Italia. Riduzione della tassazione sui lavoratori a basso reddito (in parte nel quadro delle politiche di <i>making-work-pay</i>), soprattutto in Belgio e nel Regno Unito.
<i>Protezione dell'occupazione</i>	
Tendenza verso pratiche di assunzione e di licenziamento più permissive. Attenuazione nella protezione riguardante i licenziamenti individuali e collettivi in Italia (1991), in Portogallo (1989, 1991) e nel Regno Unito (1993).	Sensibile processo di convergenza nel livello di protezione dell'occupazione tra i vari paesi europei, principalmente determinato da cambiamenti introdotti nella legislazione riguardante l'occupazione a tempo determinato. I paesi con un livello di protezione iniziale medio-alto hanno facilitato il ricorso a forme contrattuali temporanee, lasciando praticamente inalterata la regolamentazione riguardante l'occupazione a tempo indeterminato. La deregolamentazione dei contratti temporanei è stata particolarmente incisiva in Belgio, Italia, Grecia, Germania e Olanda.

segue *Tavola 1 - Le aree di riforma: un confronto tra periodi*

Da metà anni '80 a metà anni '90	Da metà anni '90 a metà anni 2000
<i>Sussidi di disoccupazione</i>	
Solo un numero limitato di riforme hanno riguardato la revisione dei coefficienti di copertura dei sussidi di disoccupazione. Un buon numero di paesi ha reso più stringenti le condizioni di eleggibilità, essenzialmente attraverso: l'incremento del periodo di contribuzione richiesto per il diritto ai benefici, l'innalzamento dell'età minima di fruizione, escludendo i lavoratori dimissionari, escludendo la possibilità di riqualificarsi per i benefici a seguito della partecipazione a programmi di formazione.	Solo un numero limitato di paesi ha ridotto lievemente i tassi di copertura dei sussidi di disoccupazione. Al contrario, molti paesi hanno ridotto la durata dei benefici e reso più stringenti le condizioni di eleggibilità e disponibilità al lavoro. Inoltre, un numero elevato di paesi ha introdotto sistemi di incentivazione al lavoro.
<i>Contrattazione salariale</i>	
Andamento graduale delle riforme. Ruolo determinante delle parti sociali nella contrattazione salariale, pur incrementando il coordinamento dei differenti livelli di negoziazione (nazionale, settoriale e di impresa). Gli unici cambiamenti strutturali hanno riguardato il Regno Unito, che durante gli anni '80 è passato da una contrattazione multi-impresa ad una contrattazione individuale a livello di impresa; e la Svezia, che durante gli anni '90 è passata da una contrattazione intersettoriale ad una contrattazione settoriale.	I cambiamenti osservati nei sistemi contrattuali sono stati principalmente determinati dalle parti sociali e da una crescente introduzione/utilizzo di clausole di <i>opting-out</i> , piuttosto che da riforme operate a livello governativo. Così, molti paesi europei sono stati caratterizzati da un graduale processo di trasformazione verso una decentralizzazione della contrattazione collettiva, che ha portato alla predominanza di un modello di contrattazione settoriale e intersettoriale.
<i>Flessibilità dell'orario di lavoro</i>	
Alcuni paesi hanno attenuato la regolamentazione riguardante gli orari di lavoro diversi da quelli standard e la regolamentazione del lavoro a tempo parziale, introducendo, talvolta anche misure di incentivo al part-time. È stata inoltre introdotta, a livello europeo, una regolamentazione riguardante il massimo numero di ore lavorative settimanali.	Gli Stati europei che avevano una legislazione molto restrittiva in tema di orari di lavoro hanno operato riforme nel senso di una maggiore deregolamentazione. Molti paesi hanno introdotto l'«annuallizzazione» delle ore di lavoro e hanno promosso la crescita del lavoro part-time su base volontaria.

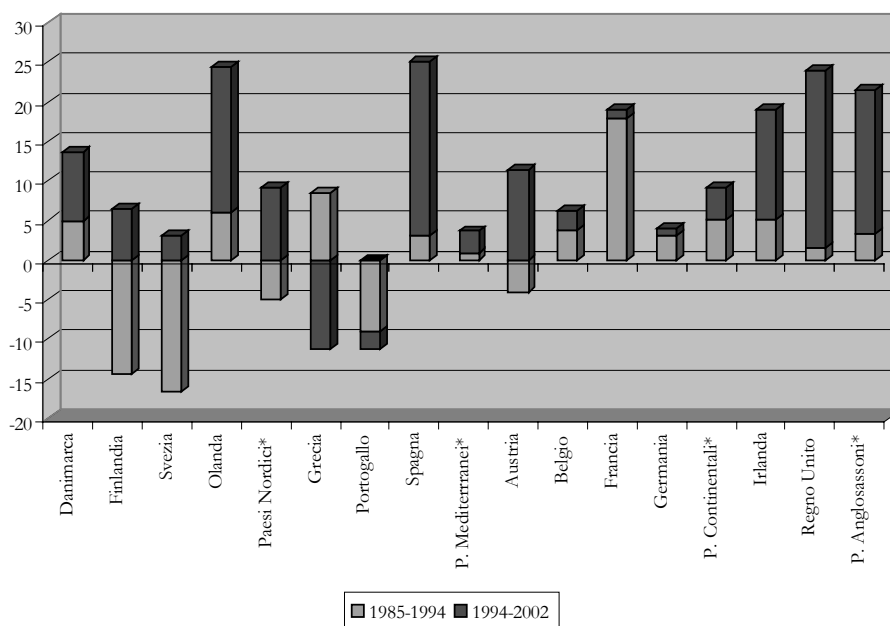
Fonti: Scarpetta, 1998; Eiro, 2005; Brandt, Burniaux e Duval, 2005.

Tavola 2 - I paesi ad alta e bassa intensità di riforme: un confronto tra periodi

Da metà 1980 a metà 1990	Da metà 1990 al 2004
<i>Paesi ad alta intensità di riforme nel mercato del lavoro</i>	
Il Regno Unito ha iniziato un processo di riforme, strutturali e ad ampio spettro, già a partire dalla metà degli anni '80, dando priorità al mercato dei prodotti (liberalizzazioni) e alle relazioni industriali. In maniera simile, l'Olanda ha iniziato nella prima metà degli anni '80 un comprensivo programma di riforme. In particolare, questo paese, che presentava elevati costi del lavoro, si è focalizzato sulla moderazione salariale attraverso la centralizzazione della contrattazione e attraverso una riduzione delle tasse e delle aliquote contributive (in particolare sui redditi bassi); ha ridotto i minimi salariali, soprattutto per i lavoratori giovani. L'Irlanda ha iniziato ad operare cambiamenti strutturali a partire dalla metà degli anni '80. Di fronte ad un problema di dipendenza e interazione tra elevata disoccupazione e «trappola di povertà», indotto dai sistemi di tassazione e dei trasferimenti, ha ridotto la generosità dei benefici di disoccupazione e ha ridotto le aliquote marginali. Al contempo, ha operato riforme volte a migliorare il sistema formativo e le risorse umane.	La Danimarca, la Finlandia e l'Olanda risultano i paesi europei che hanno implementato riforme del mercato del lavoro di più vasta portata, sia in termini di incisività, sia in termini di copertura delle aree trattate (per un maggior dettaglio si vedano i paragrafi successivi).
<i>Paesi a bassa intensità di riforme nel mercato del lavoro</i>	
In altri paesi le riforme sono state di più bassa intensità, anche se singolarmente sono state a volte significative. In alcuni paesi come Germania, Francia, Italia, Belgio, i vincoli politici hanno ostacolato la possibilità di riforme più ampie e più in profondità.	Nei nuovi Stati membri e in Spagna, Grecia e Francia le riforme del mercato del lavoro si sono rivelate molto circoscritte su alcune tematiche, sebbene in alcuni casi le riforme abbiano avuto un carattere strutturale.

Fonti: Oecd, 1997; Brandt, Burniaux e Duval, 2005, Tavola 8. Sulla base dell'indicatore generale di intensità di riforma del mercato del lavoro.

Grafico 1 - Variazione (in punti %) della quota spesa in politiche attive sul totale della spesa delle politiche per il lavoro



3. L'articolazione del processo di riforma in Europa

3.1 Le aree di policy più toccate dalle riforme

La riforma dei Servizi pubblici per l'impiego e i nuovi schemi di attivazione

Nel corso degli anni '90 tutti gli Stati membri hanno tentato di migliorare l'efficienza delle politiche attive del mercato del lavoro e dei Servizi pubblici per l'impiego, rafforzando il processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro e il rientro nel mercato del lavoro dei disoccupati (la cosiddetta «strategia dell'attivazione»).

Un ampio numero di paesi ha introdotto misure volte a stimolare una più intensa attività di ricerca del lavoro da parte dei disoccupati anche attraverso un più stringente controllo della disponibilità al lavoro, richiedendo una frequenza regolare agli uffici locali per l'impiego. Nel Regno Unito, coloro che richiedono l'indennità di disoccupazione (*Jobseeker's Allowance*) devono firmare ogni due settimane presso i cen-

tri per l'impiego e dimostrare di aver attivamente cercato un lavoro presentando un documento scritto (*Actively Seeking Employment*). Inoltre, quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto requisiti di ricerca del lavoro più restrittivi e/o di attivazione obbligatoria. I paesi nordici e il Regno Unito sono intervenuti in maniera più incisiva sui criteri per godere dei benefici legati alla disoccupazione, introducendo una definizione più stringente di *acceptable jobs* e paesi come Danimarca, Svezia e ancora Regno Unito hanno condizionato il diritto a sussidi di disoccupazione alla partecipazione a misure di attivazione (Oecd, 2006).

In accordo con le linee guida della Strategia europea per l'occupazione (Seo), quasi la metà degli Stati membri ha introdotto anche degli schemi di attivazione precoce per i giovani, gli anziani e i disoccupati di lunga durata².

Allo scopo di agevolare il (re)inserimento nel mercato lavorativo, quasi tutti gli Stati membri hanno inoltre introdotto *piani di azioni individuali* per coloro che sono alla ricerca della prima occupazione e per i disoccupati. Meritevole di menzione sono i *Conseil emploi service* in Belgio, i *Program action plan* e *Trajets d'accès à l'emploi* in Francia e i diversi programmi *New deals* nel Regno Unito.

Per quanto concerne i Servizi pubblici per l'impiego, la maggior parte dei paesi europei ne hanno sostenuto la modernizzazione e incoraggiato la concorrenza e la cooperazione con altri soggetti privati, al fine di migliorare il funzionamento dei mercati locali del lavoro³. I Servizi pubblici per l'impiego, che rappresentano in Europa i principali for-

² Ad esempio, in Portogallo e in Germania, dovrebbero essere offerte occasioni di lavoro o di formazione ai giovani dopo sei mesi di disoccupazione e, per gli anziani, dopo dodici mesi, e un'assistenza personalizzata ad ogni persona in cerca di impiego. La Francia ha introdotto il programma *Fresh start* finalizzato ad offrire una attivazione preventiva ai giovani e ai disoccupati di lungo periodo. Nel Regno Unito, il *New deal for young people* (18-24 anni) si attiva dopo sei mesi di disoccupazione, anche se alcuni soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro possono accedervi prima. Il programma comprende un periodo intensivo di orientamento e tutorship (sino a quattro mesi), seguito, per chi non fosse ancora riuscito a trovare un impiego, da un'ampia gamma di opzioni, compresa un'istruzione o formazione a tempo pieno (fino a dodici mesi) o occupazioni sussidiate (sei mesi). Restando inteso che coloro che rifiutano un'offerta adeguata perdono i benefici.

³ La modernizzazione dell'Agenzia federale dell'impiego in un moderno e efficiente fornitore di servizi è, ad esempio, un obiettivo essenziale della Riforma Hartz (III) implementata in Germania dal 2004.

nitori di politiche attive del lavoro, hanno visto così introdurre diversi cambiamenti sia nella struttura organizzativa (interna ed esterna), che nel tipo di servizi forniti. Sul piano organizzativo, alcuni paesi, come la Spagna, l'Italia e il Belgio hanno operato un decentramento di competenze e responsabilità per quanto riguarda le misure di politiche attive del lavoro; altri paesi, come ad esempio Regno Unito e Irlanda, hanno operato un'integrazione dei servizi per l'impiego e della gestione dei sussidi in un'unica struttura (*one-stop shops*). Inoltre, un certo numero di paesi ha intrapreso un'azione di liberalizzazione in materia di intermediazione nel mercato del lavoro attraverso una più intensa competizione tra servizi pubblici e servizi privati per l'impiego (Grecia, Ungheria, Italia, Olanda, Portogallo) o esternalizzando alcune funzioni, come istruzione e formazione (Danimarca, Germania, Olanda).

Sul fronte dei servizi forniti, i Servizi pubblici per l'impiego sono stati investiti dalle riforme sopra menzionate in tema di politiche attive del lavoro (attivazione preventiva, controllo della ricerca di lavoro, orientamento, piani di inserimento personalizzati, formazione), in quanto principali soggetti di promozione del collocamento dei disoccupati e dei giovani in cerca di prima occupazione. Sempre in tema di collocamento, va ricordato il processo di riforma che ha investito i Spi in termini di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Internet, telefonia mobile, Txt), finalizzate a rafforzare il processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro all'interno e tra i paesi. I paesi nordici sono stati i precursori dell'introduzione di tali servizi all'interno dei centri per l'impiego (a metà anni '90), ma anche i paesi dell'area mediterranea si stanno adeguando⁴.

La riduzione degli incentivi al pre-pensionamento e degli schemi di invalidità

Nei paesi europei fino ai primi anni '90 era molto diffuso l'uso di programmi di pre-pensionamento, finalizzato a creare posti di lavoro per i giovani disoccupati. Gli incentivi al pre-pensionamento erano particolarmente rilevanti in Francia, Italia, Lussemburgo e Olanda (Oecd, 2006). Negli ultimi anni tuttavia, a causa del progressivo invecchiamento della popolazione e dei sempre più stringenti vincoli finanziari dei sistemi pensionistici, la maggior parte degli Stati membri ha tentato di ridurre gli incentivi ad una precoce uscita dal mercato del lavoro, in-

⁴ All'inizio del 2000 l'Italia ha attivato la Bcnl (Borsa continua nazionale del lavoro) e la Spagna ha introdotto il Sispe (Sistema informatico dei servizi pubblici per l'impiego).

tervenendo in maniera restrittiva sugli schemi di pre-pensionamento e di disoccupazione per i lavoratori anziani, sugli schemi di invalidità e malattia, e introducendo misure di incentivo a restare più a lungo nel mercato del lavoro.

Nel periodo 1994-2004 in particolare, quasi tutti gli Stati membri hanno avviato delle azioni volte o a restringere i criteri di eleggibilità negli schemi di pre-pensionamento, ad esempio innalzando il limite d'età (At, Be; per gli acronimi dei paesi europei, vedi l'*Appendice, n.d.r.*), o a ridurre l'utilizzo (It). Il sistema pensionistico di un ampio numero di paesi europei ha inoltre registrato aggiustamenti nei confronti delle pensioni di vecchiaia, che hanno visto innalzata l'età minima di pensionamento⁵.

Sul fronte delle misure restrittive in ambito di schemi di disoccupazione per i lavoratori anziani, molti paesi hanno ridotto la durata del sussidio (ad esempio Francia e Germania); altri hanno innalzato l'età per l'esenzione dalla ricerca attiva di un impiego (Belgio) o per la maturazione del diritto al sussidio. Infine, un numero crescente di paesi è intervenuto in maniera restrittiva anche sui criteri di eleggibilità per invalidità e malattia. I Paesi Bassi, caratterizzati da un'elevata percentuale di prestazioni di invalidità (soprattutto di natura psicologica), hanno ristretto l'accesso alla pensione piena solo se in presenza di invalidità permanente e hanno introdotto un obbligo più stringente in merito al rientro dei lavoratori in caso di lunga degenza⁶.

Accanto a misure restrittive, molti paesi hanno introdotto incentivi finanziari per indurre i lavoratori anziani a stare più a lungo nel mercato del lavoro. Ad esempio attraverso la riduzione dei contributi previdenziali per il periodo che eccede l'età minima alla pensione; con l'introduzione di opzioni di uscita graduale attraverso un periodo di lavoro a tempo parziale; dando la possibilità di cumulare le pensioni con il reddito da lavoro. Vanno in questa direzione le misure attivate dalla Svezia, che prevede incentivi finanziari (sotto forma di diritti ad una pensione più elevata), per le persone che restano al lavoro sino ai 65 anni di età (o oltre) e il programma *New deal 50+* del Regno Unito.

⁵ Per esempio, la riforma italiana delle pensioni ha, tra l'altro, innalzato l'età complessiva di pensionamento, equiparando l'età di pensionamento dei pubblici dipendenti a quella dei lavoratori privati e ha introdotto il sistema di calcolo contributivo che rafforza il legame tra contributi e prestazioni.

⁶ Nonostante i tentativi di riforma i risultati sono inferiori alle aspettative e alle necessità.

La deregolamentazione dei contratti a termine e del lavoro intermediato da agenzia

Tra l'inizio degli anni '90 e l'inizio del nuovo secolo tra gli Stati membri dell'Ue vi è stato un evidente processo di convergenza nei regimi di protezione dell'impiego⁷, principalmente determinato dai cambiamenti della regolazione del lavoro temporaneo. Durante gli anni '90, i paesi con un livello alto e medio di protezione dell'impiego (essenzialmente i paesi mediterranei, ma anche alcuni paesi nordici e continentali) hanno portato avanti profonde riforme volte a rendere più flessibile il mercato del lavoro. Tuttavia, in quasi tutti i casi il processo di deregolamentazione ha avuto luogo principalmente attraverso una serie di riforme marginali che hanno facilitato il ricorso a forme temporanee di impiego (liberalizzazione dei contratti a termine e lavoro tramite agenzia), lasciando largamente inalterata la legislazione riguardante l'occupazione a tempo indeterminato (legislazione su questioni procedurali, preavviso e indennità per i casi di licenziamenti individuali o collettivi).

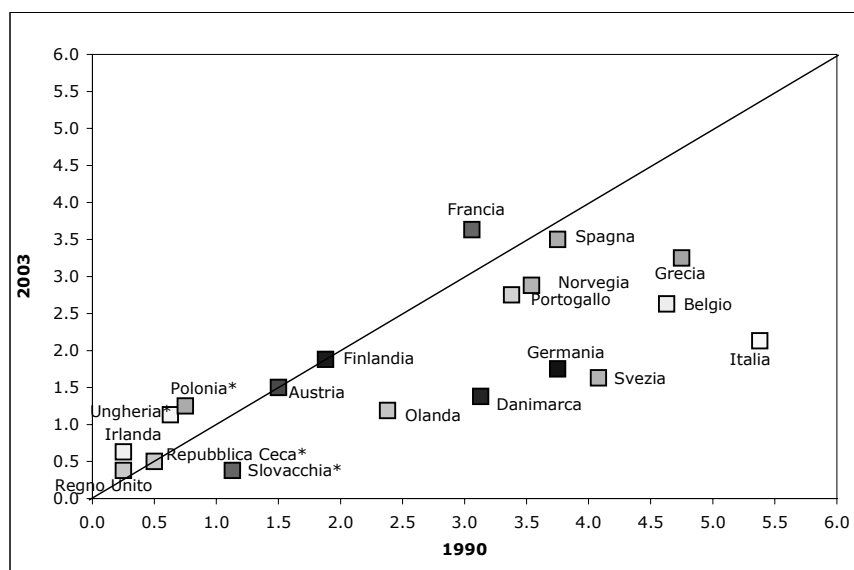
Secondo l'indice Ocse di protezione dell'impiego per il lavoro temporaneo⁸, è evidente che durante l'ultimo decennio considerato (1993-2003) quasi tutti i paesi hanno ridotto il regime di protezione dell'impiego per i lavoratori temporanei (grafico 2). La deregolamentazione è stata particolarmente marcata in Belgio, Italia e Grecia (paesi che riportavano una elevata regolazione nel 1990), ma anche in Svezia, Danimarca e Germania. Al contrario, un sensibile incremento nel regime di protezione dell'impiego per i lavoratori temporanei si è avuto nei paesi, con un basso livello di regolazione iniziale (il Regno Unito e l'Irlanda hanno limitato la durata complessiva dei contratti a termine; l'Ungheria ha introdotto una legislazione più restrittiva sui rinnovi) e in Francia che, durante gli anni '90, ha ridotto le motivazioni di ricorso al lavoro temporaneo e i limiti di durata complessiva, e nel 2002,

⁷ La protezione dell'impiego fa riferimento sia alla disciplina delle assunzioni (per esempio discipline che favoriscono i gruppi svantaggiati, condizioni per il ricorso al lavoro tramite agenzia o a termine, questioni legate alla formazione), che a quella dei licenziamenti (per esempio, procedure di esubero, periodi di preavviso obbligatorio e indennità, requisiti speciali per i licenziamenti collettivi e schemi di lavoro a orario ridotto) (Ocse, 1999).

⁸ L'indice Ocse dei regimi di protezione dell'impiego per i lavori temporanei misura il carattere restrittivo della legislazione riguardante i contratti a termine e tramite agenzia. Quindi, bassi valori indicano bassa regolazione; mentre alti valori alta regolazione del lavoro temporaneo.

ha incrementato il premio che le imprese devono pagare alla scadenza di un contratto a termine (dal 6% al 10% della retribuzione lorda), se tale contratto non viene trasformato in uno a tempo indeterminato.

Grafico 2 - Variazione nella regolamentazione del lavoro temporaneo



* 1998 invece che 1990 (dato non disponibile)

Fonte: elaborazione Irs sul database Oecd «Labour Force Statistics»

La deregolamentazione del lavoro temporaneo ha riguardato sia la legislazione sui contratti a termine, che quella sul lavoro tramite agenzia⁹. Con riferimento ai contratti a termine, molti paesi, specialmente

⁹ La regolazione del contratto a termine è di solito misurata sulla base delle leggi che disciplinano i casi validi per il ricorso ai contratti a termine, il numero massimo di successivi contratti a termine consentiti e la loro durata massima congiunta. La regolazione del lavoro tramite agenzia è di solito misurata sulla base delle leggi che disciplinano le tipologie di occupazioni per cui è possibile ricorrere al lavoro tramite agenzia, le restrizioni sul numero di rinnovi consentiti e la durata massima congiunta di successivi contratti tramite agenzia.

quelli a medio-alto livello di regolazione, hanno ridotto il livello di protezione, principalmente: (i) liberalizzandone l'utilizzo e la portata applicativa¹⁰, (ii) allentando le restrizioni sui rinnovi¹¹, (iii) incrementandone la durata e i casi validi¹².

Nel corso degli ultimi due decenni anche il lavoro tramite agenzia ha accresciuto la sua importanza all'interno dei paesi europei¹³. Una parte di paesi ha introdotto e disciplinato le agenzie di lavoro temporaneo e il ricorso a tale fattispecie contrattuale (in particolare i paesi mediterranei e i nuovi Stati membri). Un'altra parte, dove la disciplina del lavoro tramite agenzia era già stata introdotta, ha emendato o revisionato la precedente disciplina, che, nella maggior parte dei casi, ha condotto ad un allentamento della regolazione e facilitato il ricorso a tale forma di occupazione. L'effetto complessivo è stato quello di una consistente riduzione nella regolazione del lavoro tramite agenzia e delle agenzie di lavoro temporaneo e l'incremento, in molti paesi, del ricorso a questa tipologia contrattuale (Dk; De; Cz; Gr; Hu; It; Po; Se).

La flessibilità negli accordi sull'orario di lavoro

Visti i cambiamenti che hanno interessato il mercato del lavoro negli ultimi decenni, l'Unione europea, nel contesto delle linee guida della Seo, ha raccomandato agli Stati membri di incrementare la flessibilità

¹⁰ Ad esempio, in Italia, nel 1997 è stata abrogata la trasformazione automatica dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato e, nel 2001, è stata estesa la possibilità di ricorrere al lavoro a termine; il Portogallo ha ampliato la possibilità di ricorrere al lavoro a termine nel 1996; la Grecia ha liberalizzato i contratti a termine nel 2003.

¹¹ Nel 1999, i Paesi Bassi hanno allentato le restrizioni sui rinnovi dei contratti a termine, passando da due a tre; la Germania ha incrementato, nel 1997, la frequenza di rinnovi possibili di contratti a termine e la loro massima durata congiunta. Nello stesso anno, il Belgio ha consentito la rinnovabilità dei contratti a termine.

¹² Nel 2002 il Belgio ha allungato la durata totale massima dei contratti a termine, in quei casi in cui è giustificato da un picco temporaneo di produzione; anche il Portogallo ha incrementato, nel 2003, il periodo massimo consentito per i contratti a termine. La Germania progressivamente ha diminuito il limite massimo di età per le restrizioni sulla rinnovabilità dei contratti temporanei.

¹³ Secondo uno studio effettuato dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2006) nella maggior parte dei paesi dell'Europa a 15, il lavoro tramite agenzia (o interinale) interessa tra l'1% e il 2% dell'occupazione.

del mercato del lavoro con riferimento all'orario di lavoro e di introdurre misure di conciliazione tra lavoro e famiglia.

Nell'ultimo decennio, vi è stato un più marcato riconoscimento del ruolo che il part-time, su base volontaria, può giocare nel promuovere la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati quali le donne, i giovani e gli anziani¹⁴. In linea con l'Accordo quadro europeo sul part-time, concluso nel 1997 tra le parti sociali europee, l'Ue ha elaborato una direttiva sul lavoro part-time (direttiva del Consiglio 97/81/Ec), che mira a eliminare gli ostacoli al lavoro part-time (eliminare la discriminazione contro i lavoratori part-time; migliorare la qualità del lavoro part-time) e che raccomanda ai datori di lavoro di adottare misure che tengano conto delle preferenze dei lavoratori per quanto riguarda gli accordi sul lavoro flessibile (facilitare lo sviluppo del part-time su base volontaria e contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro, in modo da tenere in considerazione sia i bisogni dei datori di lavoro che dei lavoratori).

Tutto ciò ha indotto gli Stati membri ad implementare un'ampia gamma di misure finalizzate a rendere il lavoro part-time più attraente e più accessibile per i lavoratori. Alcuni Stati membri hanno liberalizzato e attenuato la disciplina riguardante il lavoro part-time. Per esempio, nel 2003, la Grecia ha introdotto la possibilità di ricorrere al part-time nel pubblico impiego; l'Italia, così come il Lussemburgo, ha, via via, reso più flessibile il ricorso al part-time da parte delle imprese. Altri paesi hanno anche introdotto speciali incentivi finanziari per incoraggiare le imprese a ricorrere al part-time. In Francia, Spagna e altri paesi sono previsti rimborsi dei contributi o crediti d'imposta per le imprese che assumono lavoratori part-time. Allo stesso modo, in Ita-

¹⁴ Durante le ultime due decadi, nell'Ue, la quota di occupazione part-time sull'occupazione totale è aumentata in modo significativo. Nell'Ue, il tasso di occupazione part-time è cresciuto dal 13% nel 1985 (Ue a 15) al 18% nel 2005 (Ue a 25). Tuttavia, ci sono ancora differenze rimarchevoli nelle dimensioni relative alla quota di occupazione part-time tra i paesi all'interno dell'Unione europea. I Paesi Bassi mostrano il più alto tasso di lavoro part-time (42%); un secondo gruppo di paesi Ue (Danimarca, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Austria, Svezia e Regno Unito) hanno quote relativamente alte di occupazione part-time tra il 16% e il 25%; mentre vi sono tassi relativamente bassi di lavoro part-time in Finlandia, Lussemburgo e Portogallo (11%), Italia e Spagna (8%), e in particolare in Grecia (4,5%). Nelle ultime due decadi, tutti i paesi hanno sperimentato un trend crescente nell'occupazione part-time, ad eccezione della Danimarca e della Grecia (Buddelmeyer, Mourre e Ward-Warmedinger, 2005).

lia, per incoraggiare l'occupazione part-time, sono state modificate le disposizioni relative alle prestazioni pensionistiche. Infine, un crescente numero di paesi ha emanato misure finalizzate a imporre/facilitare le transizioni dal tempo pieno al part-time con lo stesso datore di lavoro. L'Austria ha introdotto un diritto al lavoro part-time, a particolari condizioni, per i lavoratori anziani e per i genitori di bambini in tenera età. In Belgio è stato elaborato uno schema per facilitare il soddisfacimento dei bisogni che emergono nel corso della vita, come un passaggio temporaneo ad un lavoro part-time, per facilitare le esigenze di cura dei bambini, un'uscita temporanea dal mercato del lavoro, e congedi sabbatici. La Germania è andata oltre, sancendo nel 2001 il diritto dei lavoratori di trasformare un'occupazione a tempo pieno in un lavoro part-time.

In aggiunta al lavoro part-time, molti paesi (soprattutto continentali) hanno emanato riforme finalizzate ad estendere la flessibilità dell'orario di lavoro a beneficio dei datori di lavoro e dei lavoratori, introducendo nuove forme di accordi. Molti paesi (tra cui De; At; Be; Uk) hanno introdotto un calcolo più flessibile dell'orario massimo di lavoro, disponendo schemi di lavoro su base annua¹⁵. In altri paesi (Nl; De; Fr; Be) sono stati introdotti dei sistemi di crediti orari che possono essere utilizzati per ridurre, in prospettiva, l'orario di lavoro per la cura dei bambini o della famiglia o per esigenze formative. Altri paesi ancora, come Francia e Italia, hanno ampliato la gamma delle tipologie contrattuali: l'Italia ha introdotto, ad esempio, il «job-sharing» (due lavoratori condividono la stessa posizione). In Spagna e in Italia, i contratti collettivi di settori ad elevata presenza di forza lavoro immigrata (ad esempio hotel/catering, edilizia, agricoltura), comprendono delle disposizioni relative alla flessibilità dell'orario di lavoro per scopi religiosi.

La riduzione del carico fiscale per i redditi bassi

Già a partire dalla metà degli anni '80, e in accordo con le linee guida della Seo¹⁶, quasi tutti gli Stati membri hanno intrapreso azioni per ri-

¹⁵ Gli schemi relativi all'«orario annualizzato» consentono di calcolare e articolare l'orario di lavoro (e la retribuzione) su un periodo di un anno (o un periodo più lungo di una settimana, se utilizziamo una definizione più ampia). Rappresentano strumenti per conseguire una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro che, in alcuni paesi europei, sono stati sempre più utilizzati negli ultimi anni, e che sono stati promossi dalla politica e da raccomandazioni comunitarie (Eiro, 2003).

¹⁶ «Rendere il sistema di tassazione più *employment friendly* e ribaltare il trend di

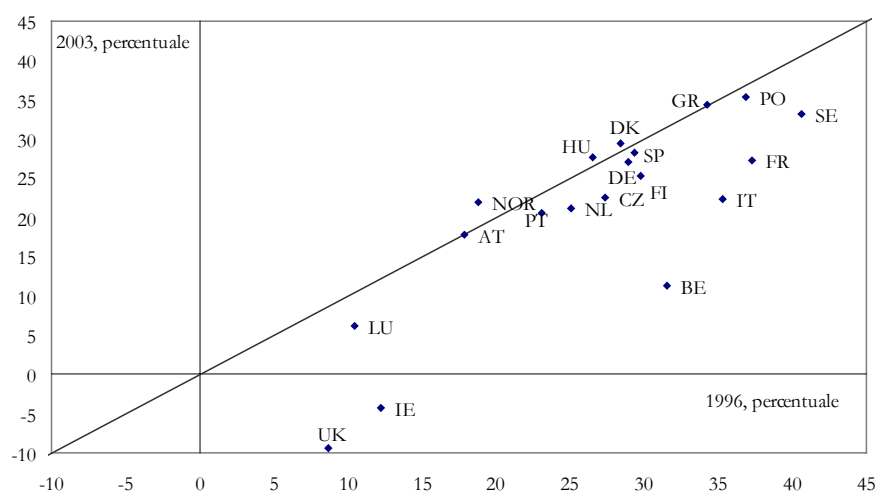
durre il carico fiscale, riducendo la tassazione sul reddito e/o i contributi previdenziali. Le riduzioni della tassazione sul reddito da lavoro sono state attuate sia da paesi che partivano da livelli molto elevati di tassazione, come ad esempio l'Italia, sia da paesi che avevano livelli relativamente bassi, come ad esempio il Lussemburgo. In particolare, l'Italia ha incrementato i crediti d'imposta per le famiglie con bambini e per i percettori di redditi bassi, ha aumentato le soglie di esenzione fiscale e, allo stesso tempo, ha ridotto le aliquote più elevate di tassazione e i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro. Un'altra caratteristica che accomuna tutti i paesi europei è l'attenzione rivolta, soprattutto, alla riduzione del carico fiscale per i redditi bassi (si veda il grafico 3). In molti casi queste riduzioni sono rientrate nel più ampio quadro delle politiche di *making-work-pay*¹⁷. Ad esempio, nel 1999, il Regno Unito ha introdotto l'assegno familiare per le famiglie con bambini, ha incrementato gli assegni per i bambini e aumentato la soglia di reddito per la contribuzione previdenziale; nel 2001 ha incrementato significativamente il credito d'imposta per tutti i lavoratori. Tuttavia, ad eccezione del Belgio, dell'Italia, dell'Irlanda e della Francia, la dimensione della riduzione fiscale pare sia stata moderata, in linea con i vincoli di bilancio. Per quanto riguarda l'oggetto della ridu-

lungo periodo di alta tassazione sul lavoro (che è cresciuta dal 35%, nel 1980, a più del 42% nel 1995). Ciascuno Stato membro fisserà un obiettivo (se necessario e considerando il suo livello), per ridurre gradualmente il carico fiscale complessivo e, laddove ritenuto opportuno, un obiettivo per ridurre gradualmente la pressione fiscale sul lavoro e sui costi del lavoro non legati alla retribuzione, in particolare sul lavoro relativamente non qualificato e meno remunerato, senza danneggiare le finanze pubbliche o l'equilibrio finanziario degli schemi di sicurezza sociale» (European employment strategy, *Guidelines 1998*).

¹⁷ Le *making-work-pay policies* consistono nella rimozione di disincentivi finanziari, «trappole» e barriere nei sistemi di protezione sociale e sono elaborate per migliorare gli incentivi finanziari al lavoro dei disoccupati e degli inattivi e dei lavoratori meno remunerati. La raccomandazione ha aggiunto nello stato delle linee guida sull'occupazione: «Gli Stati membri riformeranno gli incentivi finanziari al fine di rendere più attraente il lavoro e di incoraggiarne la ricerca, di facilitare l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero sviluppare politiche adeguate al fine di ridurre il numero di *working poors*. Essi rivedranno e, laddove ritenuto necessario, riformeranno i sistemi fiscali e di sicurezza sociale per eliminare la disoccupazione, la povertà e le trappole dell'inattività, ed incoraggiare la partecipazione delle donne, dei lavoratori poco qualificati, dei lavoratori anziani, delle persone con disabilità e degli esclusi dal mercato del lavoro».

zione fiscale, quasi tutti gli Stati membri hanno tagliato le aliquote marginali nei sistemi di tassazione del reddito con benefici effetti sull'offerta di lavoro; alcuni paesi hanno leggermente ridotto i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro (Be; Fi; De; Se; Uk; It); altri paesi hanno introdotto crediti di imposta sul reddito guadagnato o ridotto i contributi previdenziali a carico dei lavoratori (Be; Fr; Gr; Ie; Nl; Uk; It). È tuttavia da rilevare che solo un numero limitato di paesi hanno introdotto riduzioni fiscali mirate a favore delle donne (Gr; Sp; Ie; Fi), o dei disabili e dei disoccupati (giovani e anziani) (Gr) o per sostenere il ricorso al part-time (Fr).

Grafico 3 - Evoluzione del carico fiscale per una famiglia a basso reddito composta di due persone con due figli a carico (anni 1996-2003, media semplice)



Nota: Per famiglia a basso reddito si intende quella in cui entrambi i genitori hanno un reddito che non supera il 40% del reddito del lavoratore medio. Per alcuni paesi (Austria, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Ungheria, Italia e Olanda) parte della variazione è dovuta a cambiamenti nella metodologia di calcolo. In luogo del 1996, l'anno di partenza è il 1994 per la Francia e il 1995 per l'Ungheria. Un carico fiscale negativo (es. Uk, Ie) significa che gli incentivi fiscali superano l'imposizione.

Fonte: Oecd, 2005.

3.2 Le aree di policy meno toccate dalle riforme

La deregolazione del regime di protezione del lavoro a tempo indeterminato

Durante il periodo 1994-2004, solo un ridotto numero di paesi europei ha attenuato il regime di protezione dell'impiego per i lavoratori a tempo indeterminato, riducendo i costi di licenziamento. Fra questi, la Finlandia ha ridotto il periodo di preavviso di licenziamento per i contratti regolari; la Repubblica Slovacca, nel 2003, ha attenuato le disposizioni relative ai licenziamenti collettivi e alle motivazioni per i contratti a termine; l'Austria ha riformato il suo sistema di indennità di licenziamento in modo da convertire i costi imprevedibili del licenziamento a carico dei datori di lavoro in un sistema di conti individuali, finanziato dai datori di lavoro sulla base di una contribuzione prefissata (sul genere del Tfr italiano). La Spagna è intervenuta pesantemente per ridurre la protezione accordata ai lavoratori a tempo indeterminato (rendendo più agevole il licenziamento, già a partire dal 1994; allentando i requisiti procedurali per le ragioni economiche e introducendo il principio che le imprese possono evitare il pagamento delle retribuzioni nelle more di un procedimento giudiziale instaurato in seguito ad un licenziamento; pagando immediatamente una più alta indennità) e ha nel contempo incrementato la protezione per il lavoro a tempo determinato¹⁸.

I sistemi di welfare e di tutela della disoccupazione

Durante il periodo considerato (1994-2004), sono state rare anche le riforme strutturali finalizzate alla riorganizzazione dell'intero sistema di tutela della disoccupazione. Solo la Danimarca e la Finlandia hanno intrapreso un set esauriente di misure di riforma (sulla durata del trattamento, sui tassi di sostituzione, sulla eleggibilità, sulla condizionalità e sugli incentivi al lavoro), finalizzato a ridurre l'implicito disincentivo al lavoro contenuto nell'istituto del trattamento di disoccupazione. In generale, sono stati pochi i paesi che hanno ridotto la generosità del trattamento in termini di tassi di sostituzione; mentre la maggior

¹⁸ Il mix di riforme attuato dalla Spagna (aumento della protezione per il lavoro a tempo determinato e contestuale riduzione della protezione per il lavoro a tempo indeterminato) riflette i potenziali effetti negativi derivanti da un mercato del lavoro duale, che si è venuto a creare dopo la liberalizzazione «selettiva» dei soli contratti a tempo determinato durante il corso degli anni '80 (Brandt, Burniaux e Duval, 2005).

parte degli Stati si è concentrata nel limitare la durata dell'indennità di disoccupazione e nell'incoraggiare i percettori dell'indennità a trovare un lavoro più velocemente. In quasi tutti i casi nazionali si è intervenuti in maniera restrittiva sulle condizioni di disponibilità al lavoro e ridefinito il concetto di lavoro «accettabile»: in Germania il rifiuto di una qualsiasi offerta di lavoro comporta sanzioni; in Ungheria il rifiuto di un lavoro pubblico comporta la perdita dell'eleggibilità in merito al nuovo schema di assistenza alla disoccupazione; nei Paesi Bassi il rifiuto di un lavoro adeguato comporta una completa e permanente perdita dell'indennità. Alcuni paesi hanno ristretto le condizioni di eleggibilità al trattamento di disoccupazione (At; Be; Dk; Fi; Cz; Po; Nl; Se), mentre altri hanno sottoposto a condizione anche il diritto al trattamento, al fine di sollecitare l'attivazione nella ricerca di un impiego, la partecipazione ai programmi formativi o di riqualificazione (Se; Fi; Uk; Dk; It). Insieme con interventi restrittivi, molti Stati membri hanno assunto azioni positive per ridurre i disincentivi al lavoro (per esempio, consentendo per un periodo/ammontare limitato la possibilità di combinare il trattamento di disoccupazione e il reddito da lavoro).

I sistemi di relazioni industriali

Negli ultimi due decenni, vi sono state solo delle lievi riforme delle strutture contrattuali nell'ambito degli Stati membri, che riflettono, in questo caso, minori pressioni per una riforma, data la capacità della maggior parte degli schemi esistenti di adeguarsi ai cambiamenti e di perseguire la moderazione salariale. I cambiamenti osservati nei sistemi di contrattazione sono stati determinati principalmente dalle parti sociali o da un crescente ricorso alle clausole di *opt-out*, piuttosto che da riforme predisposte a livello governativo¹⁹. Molti paesi europei sono stati interessati da un processo graduale di trasformazione, verso un decentramento della contrattazione collettiva, che ha sfidato il predominio della contrattazione interconfederale e settoriale: in Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia), gli accordi di più alto livello hanno ampliato la portata applicativa della contrattazione aziendale e/o hanno introdotto clausole aperte che consentono alle imprese di derogare ad alcuni standard fissati

¹⁹ Il passaggio, nel Regno Unito durante gli anni '80, dalla contrattazione multi-datoriale a quella con un singolo datore e il passaggio, in Svezia nei primi anni '90, dalla contrattazione interconfederale a quella settoriale rappresentano gli ultimi principali cambiamenti registrati (Eiro, 2005).

collettivamente. Nei nuovi Stati membri, la diffusione della nuova contrattazione collettiva ha condotto a sistemi di contrattazione piuttosto decentrati, con la predominanza della contrattazione aziendale, e alla determinazione di standard minimi (ad esempio, salari minimi) a livello nazionale (fatta eccezione per la Slovenia e la Slovacchia). Il solo paese che ha visto un incremento nella centralizzazione della contrattazione collettiva è la Spagna, dove le riforme del precedente sistema contrattuale altamente frammentato hanno condotto a un rafforzamento della contrattazione di categoria. Similmente, la copertura della contrattazione collettiva è rimasta stabile nella maggioranza degli Stati membri dell'Ue (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Romania, Slovenia e Svezia), mentre, in sette paesi (Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Polonia, Slovacchia e Regno Unito), la copertura contrattuale è diminuita. Ancora, la Spagna è il solo paese dove la copertura contrattuale è stata incrementata (Eiro, 2005).

4. Regimi di welfare state e riforme

L'analisi finora condotta si è concentrata sull'articolazione del processo di riforma del mercato del lavoro in Europa, considerando le aree di policy che hanno subito i maggiori interventi riformatori e le aree che sono invece state toccate più marginalmente.

Vediamo ora di ribaltare il discorso, andando a verificare come le riforme attuate si distribuiscano in modo differente nei vari gruppi di paesi, secondo la convenzionale ripartizione in quattro modelli di welfare state (a cui si aggiunge il gruppo dei paesi di nuovo ingresso nell'Ue), pur sapendo che nell'ambito delle politiche del mercato del lavoro è in corso un processo innovativo di ibridazione di questi modelli, come è stato ricordato nella presentazione di questo fascicolo. Alla luce degli orientamenti e dell'intensità delle riforme realizzate nei diversi contesti geografici europei, si considera infine il loro rendimento rispetto agli obiettivi occupazionali posti dall'Unione europea nel Consiglio di Lisbona (2000). Come è risaputo, le soglie occupazionali auspiccate dall'Unione europea e fissate convenzionalmente in modo uguale per tutti i paesi, da un lato non considerano la difformità delle condizioni di partenza fra i paesi stessi (o gruppi di paesi) e dall'altro nulla dicono sul piano della qualità dell'occupazione creata (in termini di sicurezza, stabilità del rapporto di lavoro, orari, settori economici e così via).

4.1 Orientamenti e intensità delle riforme attuate, alla luce dei modelli di welfare

Come si può vedere, la tavola 3 riassume e mette a confronto le caratteristiche dei processi di riforma, dei mercati del lavoro (periodo 1994-2004) dei 4 regimi di welfare sulla base di una lista di indicatori di riforme²⁰: (i) lo «sforzo complessivo di riforma del mercato del lavoro», diretto a misurare (in termini relativi) lo sforzo profuso dai singoli paesi nell'intero processo di riforma del mercato del lavoro; (ii) la «completezza del processo di riforma del mercato del lavoro», che mira a fornire una misurazione in chiave comparata del numero di temi/aree di intervento interessate in maniera significativa dal processo

Tavola 3 - Indicatori di intensità delle riforme del mercato del lavoro, secondo i modelli di welfare state europei^a

Paesi	Sforzo complessivo di riforma del mercato del lavoro	Completezza del processo di riforma del mercato del lavoro	Profondità delle riforme del mercato del lavoro	Aree prioritarie di intervento
Nordici	Alto ^b	Medio-alta ^b	Alta ^b	Politiche attive; pensioni
Anglosassoni	Medio	Medio-bassa	Molto alta	Politiche attive; tasse
Continentali ^c	Medio	Medio-alta	Medio-alta	Politiche attive; pensioni, tasse
Mediterranei	Basso ^d	Bassa ^d	Bassa ^d	Tasse; <i>working-time</i> ^e
Nuovi Stati membri (Cz; Hu; Po; Sk)	Basso	Molto bassa	Bassa	Politiche attive; pensioni

^a Gli indicatori si basano sugli indicatori di intensità di riforma dell'Ocse.

^b Medio per la Svezia.

^c Vi è molta eterogeneità tra questi paesi sia in relazione all'intensità che alle strategie di riforma.

^d Medio-alto per l'Italia.

^e Regolamentazione della protezione del lavoro in Spagna.

Fonte: adattato da Brandt, Burniaux e Duval, 2005.

²⁰ Gli indicatori sono stati costruiti sulla base degli indicatori Ocse di intensità delle riforme. Per una descrizione approfondita degli indicatori si veda Brandt, Burniaux e Duval, 2005.

di riforma; (iii) la «profondità delle riforme del mercato del lavoro», intesa a valutare l'intensità di riforma che i singoli paesi hanno attuato nelle tre aree di intervento in cui hanno profuso maggiori sforzi riformatori; (iv) le «aree prioritarie di intervento», ovvero, le aree (regime di welfare, tassazione, politiche attive, ecc.) che sono state oggetto di maggiori e più strutturali interventi di riforma.

Nel periodo 1994-2004 i *paesi nordici*²¹ (eccetto la Svezia) sono quelli che hanno implementato le più complesse riforme del mercato del lavoro: l'azione intrapresa ha coperto un'ampia gamma di aree ed è stata di profonda portata applicativa. Tutti i paesi hanno attuato interventi sostanziali volti al rafforzamento del ruolo e dell'estensione delle politiche attive del lavoro nella ricollocazione dei disoccupati e dei gruppi svantaggiati. In particolare, la Danimarca si è concentrata nell'implementazione di politiche di attivazione più restrittive, nel monitoraggio della ricerca del lavoro e nel condizionare l'erogazione del trattamento nella fase di ricerca di un impiego e all'accettazione delle offerte di lavoro (o della partecipazione a progetti formativi). La Danimarca e la Finlandia hanno attuato politiche dirette a restringere le possibilità di uscita prematura dal mercato del lavoro, incrementando l'età minima per le pensioni spettanti in seguito a disoccupazione o pre-pensionamento e riducendo il ricorso agli schemi di pre-pensionamento. I Paesi Bassi hanno intrapreso diverse azioni per ridurre il numero dei percettori dei trattamenti previsti per le lunghe degenze e l'invalidità. La Finlandia e la Danimarca sono stati i due paesi che hanno riformato, in modo strutturale, i sistemi di tutela della disoccupazione. Sono intervenuti in maniera restrittiva sui criteri di eleggibilità, introducendo i requisiti di disponibilità al lavoro e di condizionabilità, ridotto la durata e i tassi dei trattamenti, e, allo stesso tempo, hanno cercato di ridurre i disincentivi al lavoro (ad esempio, consentendo il cumulo con benefit e reddito da lavoro per i percettori di redditi bassi, Dk). Meritevole di menzione è l'accordo sulla «*flexicurity*», firmato nei Paesi Bassi dalle parti sociali nel 1996: l'accordo, implementato attraverso diverse leggi, era finalizzato a ridurre il gap nella regolazione tra lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori temporanei, determinato dalla deregolamentazione, negli anni '80, in merito al regime di protezione dell'impiego per i lavoratori temporanei.

I *paesi anglosassoni* (Regno Unito e Irlanda) hanno invece presentato

²¹ Danimarca, Finlandia, Svezia e Paesi Bassi.

una particolare caratterizzazione della loro strategia di riforma. Entrambi i paesi si sono concentrati su di un ristretto numero di aree di intervento, precisamente sulle politiche attive del lavoro, sulla tassazione e sui contributi previdenziali. Come per gli altri paesi europei, le riforme sulle politiche del mercato del lavoro sono state finalizzate ad attivare il disoccupato prima del periodo di disoccupazione, offrendo assistenza e formazione personalizzata, condizionata alla ricerca e alla disponibilità al lavoro. Come in Danimarca, nel Regno Unito si è subordinato il trattamento di disoccupazione alla partecipazione ai programmi di attivazione.

In particolare, sin dalla metà degli anni '90 il Regno Unito ha sollecitato l'attivazione dei disoccupati con la creazione dei *New deals* per una gamma di gruppi specifici (giovani, disoccupati di lungo periodo e lavoratori anziani) che comprendono una consulenza e una formazione intensiva. Entrambi i paesi hanno ridotto l'aliquota di tassazione sul reddito da lavoro e sui contributi previdenziali, principalmente per i titolari di redditi bassi. Inoltre, sia il Regno Unito che l'Irlanda hanno limitato il ricorso al contratto a termine, riducendone la durata massima.

*I paesi dell'Europa continentale*²², che riflettono la difficoltà incontrata nell'attuare le riforme, offrono approcci abbastanza differenziati. Il Belgio e la Germania, e con minore ampiezza l'Austria, sembrano aver incontrato, rispetto alla Francia e al Lussemburgo, maggiori difficoltà nel riformare le istituzioni del mercato del lavoro. Il Belgio ha attuato una serie di riduzioni della tassazione sul reddito da lavoro e sui contributi previdenziali, specialmente per i bassi salari, ha introdotto piani personalizzati *ad hoc* per i gruppi svantaggiati e accordi sull'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro, finalizzati a facilitare la transizione alla pensione (privilegiando il lavoro part-time all'uscita dal mercato del lavoro) e aumentando la flessibilità interna (programmi speciali di congedi, sistemi di banche-ore). La Germania, sebbene abbastanza di recente, è stata impegnata in un piano più ampio di riforme del mercato del lavoro (la Riforma Hartz, implementata in quattro atti a partire dal 2003). La Francia, invece, ha attuato riforme a piccoli passi, concentrandosi sulla diversificazione delle tipologie contrattuali e sul rafforzamento delle politiche attive dirette al reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro. In contrasto alla comune tendenza, tra i paesi europei, di riduzione delle tutele dei lavoratori

²² Austria; Belgio; Francia; Germania; Lussemburgo.

temporanei, la Francia è intervenuta in maniera restrittiva sulla disciplina dei contratti temporanei.

Anche i *paesi mediterranei*²³, sebbene presentino complessivamente poche riforme durante il periodo 1994-2004, si caratterizzano per strategie molto diversificate. Da un lato, il Portogallo e la Grecia, rispetto agli altri paesi europei, hanno intrapreso azioni sporadiche e di piccolo calibro, specialmente sulla riduzione fiscale e sulle misure di attivazione per i disoccupati. Dall'altro lato, l'Italia si è impegnata in una serie di profonde riforme per combattere le inefficienze strutturali del suo mercato del lavoro: sono state implementate due riforme fiscali per ridurre l'elevato carico fiscale; una progressiva deregolamentazione del lavoro temporaneo finalizzata a introdurre flessibilità nel mercato del lavoro; la riorganizzazione del sistema pensionistico, attraverso azioni successive, per mantenere, di fronte al fenomeno del crescente invecchiamento della popolazione, l'equilibrio finanziario. Infine, la Spagna si caratterizza per la limitata ampiezza e intensità delle riforme, oltre che per la regolazione delle tipologie contrattuali (come emerge dalla descrizione dettagliata dell'articolo sul caso spagnolo). Durante la scorsa decade, questo paese ha dedicato larga parte dei suoi tentativi di riforme alla riduzione del numero sproporzionato di tipologie contrattuali, aumentate in seguito alla liberalizzazione degli anni '80. In effetti, la Spagna è tra i pochi paesi che hanno abbassato le tutele per i lavoratori regolari (per ridurre il gap in termini di costo del lavoro tra lavoratori regolari e temporanei).

Per quanto riguarda i *nuovi Stati membri*, è difficile operare una rivisitazione critica del processo di riforma in atto del mercato del lavoro, perché non si dispone di sufficienti e comparabili informazioni sulle azioni intraprese nella scorsa decade. Tuttavia, dalle informazioni, raccolte dall'Ocse, sulle riforme delle politiche del lavoro in Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca, emerge che questi paesi si sono concentrati principalmente sulla riduzione degli incentivi al pre-pensionamento e la modernizzazione dei sistemi pensionistici (specialmente Polonia e Repubblica Slovacca); sull'aumento delle politiche attive del lavoro, mirate ai giovani e ai disoccupati di lunga durata, di cui si vuole ridurre la portata, a partire dalle regioni più svantaggiate (particolarmente nella Repubblica Ceca e in Ungheria); sulla restrizione dei trattamenti di disoccupazione, riducendo la durata e i tassi di sostituzione, restringendo i requisiti di disponibilità al lavoro e

²³ Grecia; Italia; Portogallo; Spagna.

introducendo incentivi al lavoro (che è stata la principale azione di riforma nella Repubblica Ceca e in Ungheria).

4.2 Obiettivi occupazionali dell'Ue e performance nazionali

Come è noto, i Consigli di Lisbona e Stoccolma hanno fissato una serie di obiettivi per l'occupazione, da raggiungere nella decade successiva da parte dell'intera Ue. In aggiunta, i Consigli europei richiedono agli Stati membri degli specifici obiettivi da inserire nei loro Piani d'azione nazionali per l'occupazione (dal 2005 Programmi di riforme nazionali)²⁴. La tabella 2 presenta i tassi di occupazione totale, quelli relativi alle donne e agli anziani degli Stati membri al 2005 e in prospettiva al 2010 e gli obiettivi quantitativi che sono stati posti in materia di occupazione, mentre la tavola 4 presenta delle stime, elaborate dalla Commissione europea, sulla possibilità, da parte dei singoli Stati membri Ue, di raggiungere gli obiettivi di Lisbona sulla base del loro livello di partenza e del loro ritmo di avanzamento. Alla luce di questi dati si possono configurare diversi scenari.

I *paesi nordici*, che presentano la più alta intensità di riforma, offrono una situazione molto positiva in termini di tassi di occupazione, in quanto tutti hanno già raggiunto gli obiettivi intermedi sull'occupazione (2005), alcuni hanno anche raggiunto gli obiettivi fissati per il 2010 e altri, come la Finlandia, hanno alte probabilità di raggiungerli.

Per quanto riguarda i *paesi anglosassoni*, il Regno Unito ha già raggiunto gli obiettivi occupazionali posti a Lisbona per il 2010, mentre l'Irlanda è considerata in grado di raggiungerli, visti i progressi mostrati nell'ultima decade.

I *paesi europei continentali* si caratterizzano per un tasso di occupazione molto basso dei lavoratori anziani (al di sotto del 40%, ad eccezione

²⁴ «Il Consiglio europeo ritiene che l'obiettivo generale di queste misure debba consistere, in base alle statistiche disponibili, nell'accrescere il tasso di occupazione dall'attuale media del 61% a una percentuale che si avvicini il più possibile al 70% entro il 2010 e nell'aumentare il numero delle donne occupate dall'attuale media del 51% a una media superiore al 60% entro il 2010. Tenendo presenti le diverse situazioni iniziali, gli Stati membri dovrebbero prevedere di fissare obiettivi nazionali per un aumento del tasso di occupazione. Attraverso l'ampliamento della forza lavoro, sarà così rafforzata la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale» (Consiglio europeo di Lisbona, 2000).

Tabella 2 - Progressi dei paesi membri verso gli obiettivi occupazionali di Lisbona

	Tasso di occupazione totale	Tasso di occupazione femminile	Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni)
	Obiettivo 2005: 67% Obiettivo 2010: 70%	Obiettivo 2005: 57% Obiettivo 2010: 60%	Obiettivo 2010: 50%
<i>Paesi nordici:</i>			
Danimarca	75,9	71,9	59,5
Olanda	73,2	66,4	46,1
Svezia	72,5	70,4	69,4
Finlandia	68,4	66,5	52,7
<i>Paesi anglosassoni:</i>			
Regno Unito	71,7	65,9	56,9
Irlanda	67,6	58,3	51,6
<i>Paesi continentali:</i>			
Austria	68,6	62	31,8
Germania	65,4	59,6	45,4
Lussemburgo	63,6	53,7	31,7
Francia	63,1	57,6	37,9
Belgio	61,1	53,8	31,8
<i>Paesi mediterranei:</i>			
Portogallo	67,5	61,7	50,5
Spagna	63,3	51,2	43,1
Grecia	60,1	46,1	41,6
Italia	57,6	45,3	31,4
<i>Nuovi Stati membri:</i>			
Cipro	68,5	58,4	50,6
Slovenia	66	61,3	30,7
Repubblica Ceca	64,8	56,3	44,5
Estonia	64,4	62,1	56,1
Lettonia	63,3	59,3	49,5
Lituania	62,6	59,4	49,2
Slovacchia	57,7	50,9	30,3
Ungheria	56,9	51	33
Malta	53,9	33,7	30,8
Polonia	52,8	46,8	27,2
Eu15	65,2	57,4	44,1
Nsm	56,9	50,7	33,8
Eu25	63,8	56,3	42,5

Fonte: dataset Eurostat

Tavola 4 - Probabilità e velocità di convergenza verso gli obiettivi occupazionali di Lisbona per il 2010, secondo uno scenario a medio termine

TOTALE 2010 (70%)		Grado di probabilità di convergenza*		
		Molto probabile	Probabile	Improbabile
Velocità di convergenza**	Rapida	Nl, Fi, Cy (3)	Ie (1)	El, Es (2)
	Vicino alla media	Se (1)		Be, Hu, Sk (3)
	Lento	Dk, De, Pt, Uk, At (5)		Fr, It, Cz, Po, Sl (5)
DONNE 2010 (60%)		Grado di probabilità di convergenza*		
		Molto probabile	Probabile	Improbabile
Velocità di convergenza**	Rapido	Ie, Nl, Cy (3)		Be, El, Es (3)
	Vicino alla media	De, Pt, Fi (3)		It, Hu (2)
	Lento	Dk, Uk, At, Se, Sl (5)	Fr, Cz (2)	Po, Sk (2)
ANZIANI (55-64) (50%)		Grado di probabilità di convergenza*		
		Molto probabile	Probabile	Improbabile
Velocità di convergenza**	Rapido	Ie, Nl, Cy (3)		Be, Hu, Sl, Sk (4)
	Vicino alla media	De, Se, Cy (3)		Cz (1)
	Lento	Dk, Pt, Uk (3)		El, Es, Fr, It, At, Po (6)

* Il «Grado di probabilità di convergenza» misura la probabilità di raggiungere l'obiettivo occupazionale. Molto probabile = obiettivo già aggiunto; Probabile = la proiezione stima uno scostamento inferiore all'1% rispetto all'obiettivo; Improbabile = la proiezione stima uno scostamento superiore all'1% rispetto all'obiettivo.

** La «Velocità di convergenza» misura la velocità dei progressi verso l'obiettivo occupazionale. Rapido = nel periodo 1990-2010 il tasso di crescita medio annuo del tasso di occupazione è previsto crescere più velocemente della media dell'Eu14; Vicino alla media = è previsto crescere ad un tasso tra la media Eu14 e 2/3 di questa; Lento = è previsto crescere ad un tasso inferiore ai 2/3 della media Eu14.

Fonte: Adattato da European Commission (2004), Employment in Europe 2004 - Tavole 20; 22; 24 Cap. 1.

della Germania) e una situazione leggermente migliore per quanto riguarda l'occupazione femminile. Sebbene ad un ritmo lento, si presume che la Germania e l'Austria arriveranno a tassi del 70% dell'occupazione complessiva a partire dal 2010, mentre si ritiene che la Francia, procedendo lentamente verso l'obiettivo, non sarà in grado di rispettarlo entro i tempi stabiliti.

I *paesi mediterranei*, ad eccezione del Portogallo, presentano una situazione peggiore di quella dei paesi dell'Ue continentale. I tassi di occupazione totale e femminile sono lontani dagli obiettivi raccomandati, sebbene il ritmo di crescita, nella decade passata, sia stato sostenuto. In particolare ci si attende che la Spagna continui a fare rapidi progressi verso l'obiettivo finale, sebbene non riesca a conseguirlo entro il 2010²⁵, mentre l'Italia (considerando i valori medi nazionali), anche per via dei forti squilibri territoriali che la caratterizzano, difficilmente sarà in grado di raggiungere qualcuno degli obiettivi comuni sull'occupazione.

Infine, i *nuovi Stati membri* hanno, in media, dei valori più vicini all'obiettivo sull'occupazione femminile rispetto agli altri obiettivi. Ad eccezione di Cipro, che è probabile raggiunga tutti i tassi di occupazione a partire dal 2010, tutti gli altri paesi non sono ritenuti in grado di raggiungere gli obiettivi di Lisbona, sebbene paesi come la Slovenia, la Repubblica Ceca e le Repubbliche Baltiche mostrino, nel 2005, tassi complessivi di occupazione che sono più vicini a quelli dei paesi continentali.

5. Conclusioni

Concludendo questa rassegna sulle riforme dei mercati del lavoro europei si può affermare che negli ultimi dieci anni vi sia stato un sforzo considerevole per migliorare i livelli di efficienza, in conformità con le linee strategiche di sviluppo, proposte dalla Commissione europea.

Tali riforme sembrano avere avuto un ruolo positivo sulla crescita dell'occupazione, sulla riduzione dei tassi di disoccupazione, introducendo più flessibilità contrattuale, servizi per l'impiego più efficienti e interventi più mirati rivolti ai lavoratori a rischio di disoccupazione.

²⁵ Dal 2000 (l'anno di avvio della Strategia di Lisbona), il maggiore aumento del tasso di occupazione complessiva si è verificato in Spagna, dove l'occupazione è aumentata di 7 punti percentuali (Commissione europea, 2006c).

Detto ciò, non risulta immediata la relazione che dovrebbe esistere fra il livello iniziale di salute del mercato del lavoro e le politiche di riforma adottate successivamente. Alcuni paesi con tassi iniziali di disoccupazione elevati hanno fatto poche riforme e di bassa intensità, mentre in altri paesi, con situazioni iniziali migliori, sono state implementate delle riforme di più ampio respiro.

Le strategie di riforma presentano degli aspetti comuni, ma differiscono sensibilmente fra paesi, sia dal punto di vista delle combinazioni di interventi adottati, che del grado di estensione (numero di aree interessate) e di intensità (numero di riforme messe in atto e tempi).

In generale, l'area sulla quale sono confluiti i maggiori investimenti (non soltanto economici, ma anche di attenzione istituzionale strategica, fondata sul principio di «attivazione») è stata quella delle politiche attive del lavoro (Almp), e in particolare i servizi per l'impiego in senso lato. Notevoli sforzi sono stati diretti anche alla riduzione del carico fiscale (soprattutto per bassi redditi) e alla riduzione degli schemi di pre-pensionamento, alla luce dell'allungamento delle speranze di vita della popolazione.

Ciò sembra suggerire che, in modo pragmatico, gli Stati membri abbiano prioritariamente realizzato interventi di riforma più «implementabili» e meno «a rischio», rispetto ai vincoli di bilancio.

Un buon numero di paesi ha realizzato invece delle riforme «al margine», liberalizzando il lavoro a termine, invece di portare avanti riforme di carattere strutturale, che riguardano le pensioni, i sussidi di disoccupazione, i regimi di protezione dell'occupazione a tempo indeterminato, spesso a causa della difficoltà di arrivare ad un accordo politico fra le parti sociali.

Le riforme di ordine strutturale vengono più facilmente introdotte nei paesi che hanno già dei mercati del lavoro in buona salute, contraddistinti da sistemi di relazioni industriali ben funzionanti e lubrificati dal consenso sociale e da elevate pressioni competitive, come possono essere le economie aperte di piccole dimensioni della Danimarca e oggi anche dell'Olanda.

Alcuni pre-requisiti di ordine politico e sociale, ancor prima che economico, sono necessari per poter realizzare delle riforme più radicali del mercato del lavoro, i cui risultati possano durare in una prospettiva di lungo periodo.

Riferimenti bibliografici

- Algan Y. e Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, Iza Dp, n. 1928.
- Arpaia A., Costello D., Morre G. e Pierini F., 2005, *Tracking Labour Market Reforms in the EU Member States: An Overview of Reforms in 2004 Based on LABREF Database*, Economic Papers n. 239, Commissione europea.
- Boeri T., 2002, *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*, documento presentato alla conferenza *Transatlantic Perspectives on US-EU Economic Relations: Convergence Conflict and Cooperation*, John F. Kennedy School of Government.
- Boeri T., 2005, *Reforming Labour and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe*, Imf Working Paper 05/97.
- Brandt N., Burniaux J.M. e Duval R., 2005, *Assessing the Oecd job strategy: past developments and reforms*, Oecd Economics Department Working Paper, n. 429.
- Buddelmeyer H., Mourre G. e Ward M., 2004, *Recent Developments in Part-Time Work in EU-15 Countries: Trends and Policy*, Iza Dp, n. 1415.
- Buddelmeyer H., Mourre G. e Ward-Warmedinger M., 2005, *Part-time Work in EU Countries. Labour Market Mobility, Entry and Exit*, European Central Bank Working Paper Series, n. 460.
- Cerc, 2005, *Assisting the Return to Employment*, Council for Employment, Income and Social Cohesion, Report 6.
- Checchi D. e Lucifora C., 2002, *Unions and Labour Market Institutions in Europe*, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università degli Studi di Milano, Working Paper n. 16/2002.
- Consiglio d'Europa, 2004, *Joint Employment Report 2003/2004*.
- Consiglio europeo, 1997, Guidelines 1998, risoluzione del Consiglio del 15 December, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 2000, Conclusioni della Presidenza, 23 e 24 marzo, Lisbona.
- Commissione europea, 2004, *Employment in Europe 2004*, Commissione europea, Bruxelles.
- Commissione europea, 2006a, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 - Synthesis report on adequate and sustainable pensions*, COM (2006) 62 final.
- Commissione europea, 2006b, *Time to Move up a Gear*, Annex to Annual Progress Report on Growth and Jobs, Commissione europea, Bruxelles.
- Commissione europea, 2006c, *Employment in Europe 2006*, Commissione europea, Bruxelles.
- Di Domenico G., 2004, *Comparative Atlas on Employment services in the enlarged European Union*, Isfol Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 11/2004, Roma.

- Di Domenico G., 2005 *Le politiche di welfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 15/2005, Roma.
- Economic Policy Committee, 2000, *Annual Report on Structural Reforms 2000*, rapporto indirizzato al Consiglio e alla Commissione Bruxelles.
- Economic Policy Committee, 2001, *Annual Report on Structural Reforms 2001*, ECFIN/EPC/171/01-EN, rapporto indirizzato al Consiglio e alla Commissione Bruxelles.
- Eichhorst W. e Konle-Seidl R., 2005, *The Interaction of Labour Market Regulation and Labour Market Policies in Welfare State Reform*, Iza discussion paper n. 1718, Institute for the Study of Labor (Iza), Bonn.
- Eichhorst W., Grienberger-Zingerle M. e Konle-Seidl R., 2006, *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*, Iza discussion paper n. 2514, Institute for the Study of Labor (Iza), Bonn.
- Eiro, 2005, *Changes in national collective bargaining systems since 1990*, <http://eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/index.html>
- Eiro, 2003, *Annualised Hours in Europe*, <http://eurofound.europa.eu/eiro/2003/08/study/index.html>
- Elmeskov J., Martin J.P., Scarpetta S., 1998, *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from Oecd Countries Experience*, «Swedish Economic Policy Review», v. 5, n. 2.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Arrowsmith J., 2006 *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2001, *The Future of Social Europe: Recasting Work and welfare in the New Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Gil Martín S., 2006, *An Overview of Spanish Labour Market Reforms, 1985-2002*, Unidad de Políticas Comparadas (Csic) working paper 02-17, Madrid.
- Oecd, 1997, *Implementing the Oecd Jobs Study: Member Countries' Experience*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 1999, *Employment Protection and Labour Market Performance*, cap. 2 in *Employment Outlook 1999*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2005, *Taxing Wages 2003/2004*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2006, *Employment Outlook 2006*, Oecd, Parigi.
- Raisanen H., 2006, *Recent Labour Market Developments – An overview*, Reconciling labour flexibility with social cohesion- Ideas for political action,, Council of Europe.
- Sapir A., 2005, *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Background document for the presentation at Ecofin Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005.
- Scarpetta S., 1998, *Labour Market Reforms and Unemployment: Lessons from the*

Experience of the Oecd Countries, Banco Interamericano de Desarrollo, Research Department, working papers 382, Research Department.

Tergeist P. e Grubb D., 2006, *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 42.

Trade Union Congress (Tuc), 2005, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, Trade Union Congress, Londra.

Vaughan-Whitehead D., 2005, *The World of Work in the New EU Member States: Diversity and Convergence*, Ilo, Ginevra.

Wim K., 2003, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce, Report of the Employment Taskforce chaired, novembre.

Wunsch C., 2005, *Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification*, University of St. Gallen Department of Economics working paper series 2005/2005-06, Department of Economics, University of St. Gallen.

Appendice - Acronimi dei paesi europei

At	Austria
Be	Belgio
Cz	Repubblica Ceca
Cy	Cipro
Dk	Danimarca
Ee	Estonia
Fi	Finlandia
Fr	Francia
De	Germania
Gr	Grecia
Hu	Ungheria
Ie	Irlanda
It	Italia
Lv	Lettonia
Lt	Lituania
Lu	Lussemburgo
Mt	Malta
Nl	Olanda
Pl	Polonia
Pt	Portogallo
Sk	Slovacchia
Si	Slovenia
Sp	Spagna
Se	Svezia
Uk	Regno Unito

La regolazione dei contratti di lavoro flessibili in Spagna: continue riforme, successi parziali

Virginia Hernanz, Luis Toharia

Il saggio ricostruisce la storia delle riforme del mercato del lavoro in Spagna, orientate in particolare a combattere la quota di lavoratori temporanei, elevata e persistente in questo mercato del lavoro.

Le riforme si sono concentrate sugli aspetti normativi dell'impiego di lavoro temporaneo o sulle differenze economiche, in termini di costi di licenziamento, tra lavoratori temporanei e a tempo indeterminato, trascurando un aspetto molto importante della questione, ciò che noi interpretiamo come un processo di apprendimento

da parte delle imprese legato alla semplicità del ricorso ai lavoratori temporanei e la «path dependence», o «lock-in effect» (n.d.t. «effetto blocco»), determinato da tale processo. Nel complesso, le evidenze qui presentate tendono a convalidare l'idea che la persistenza del lavoro temporaneo in Spagna non è collegata in modo chiaro agli «alti» costi di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato, né ad un grado insufficiente di applicazione di una regolazione normativa, specialmente dopo i cambiamenti introdotti nel 2006.

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi venti anni circa, l'economia spagnola ha dovuto lottare contro livelli di disoccupazione molto elevati a partire dagli anni '70 quando la Spagna, non solo soffrì le conseguenze delle due crisi petrolifere, ma dovette anche affrontare la riconversione del suo tessuto industriale, necessaria per entrare a far parte dell'Unione europea, contando su una struttura economica sana. Quando la Spagna entrò nell'Unione europea, nel 1985, il livello della disoccupazione era oltre il 20% della forza lavoro. Venti anni dopo, la Spagna sembra aver ottenuto un formidabile successo in termini di occupazione e disoccupazione, con livelli simili o anche migliori di quelli osservati in altri paesi dell'Unione europea. In questo periodo, il mercato del lavoro è stato oggetto di una serie di riforme, le cui conseguenze solo in parte possono essere collegate ai risultati appena ricordati in materia di occupazione e disoccupazione. Vi è, in particolare, un importante

problema al quale tutte queste riforme non hanno dato risposta: nonostante la crescita economica e occupazionale, e nonostante i bassi livelli di disoccupazione raggiunti, la quota di lavoratori assunti con contratti temporanei è rimasta estremamente elevata, poiché un terzo del numero totale degli occupati continua ad avere un contratto temporaneo.

Obiettivo di questo studio è di descrivere queste ripetute riforme che si sono orientate più alla riduzione dell'incidenza del lavoro temporaneo che ad un miglioramento generale del funzionamento del mercato del lavoro. Si cerca di spiegare le ragioni per cui esse hanno avuto risultati parziali, sostenendo che il lavoro temporaneo è divenuto intrinseco al mercato del lavoro spagnolo: ciò significa che qualsiasi approccio semplicistico rispetto alla sua riduzione è destinato a fallire.

Il lavoro è suddiviso in sezioni. Nella sezione 2 si definisce il quadro del mercato del lavoro, presentando i dati sull'evoluzione dell'occupazione e disoccupazione e sull'incidenza del lavoro temporaneo; la sezione 3 è dedicata alla descrizione delle diverse riforme introdotte dai primi anni '80; la sezione 4, infine, affronta le ragioni per cui queste riforme hanno ampiamente fallito nel ridimensionare l'importanza dell'occupazione temporanea in Spagna, approfondendo i motivi che sono alla base del ricorso a questa forma flessibile di lavoro; nella sezione 5 si tirano le conclusioni delle analisi condotte.

2. L'evoluzione dell'occupazione e della disoccupazione e il lavoro a termine in Spagna (1976-2006)

2.1 L'andamento di occupazione e disoccupazione

Il grafico 1 traccia il diagramma dell'occupazione, della disoccupazione e del tasso di disoccupazione in Spagna nel periodo 1977-2006. Diversi aspetti di questo grafico meritano di essere sottolineati.

a) La crescita della disoccupazione nel periodo 1977-85 fu dovuta al consistente ridimensionamento occupazionale subito dall'economia. Il comportamento della forza lavoro fu relativamente moderato, specialmente prima del 1981. Questa caduta dell'occupazione può essere fatta risalire ad una serie di fattori diversi, tra i quali, la modernizzazione dell'economia spagnola (ristrutturazione dell'industria pesante e meccanizzazione dell'agricoltura), gli effetti della seconda crisi petrolifera, la politica disinflazionistica che ha condotto a un'eccessiva restrizione monetaria in vari momenti.

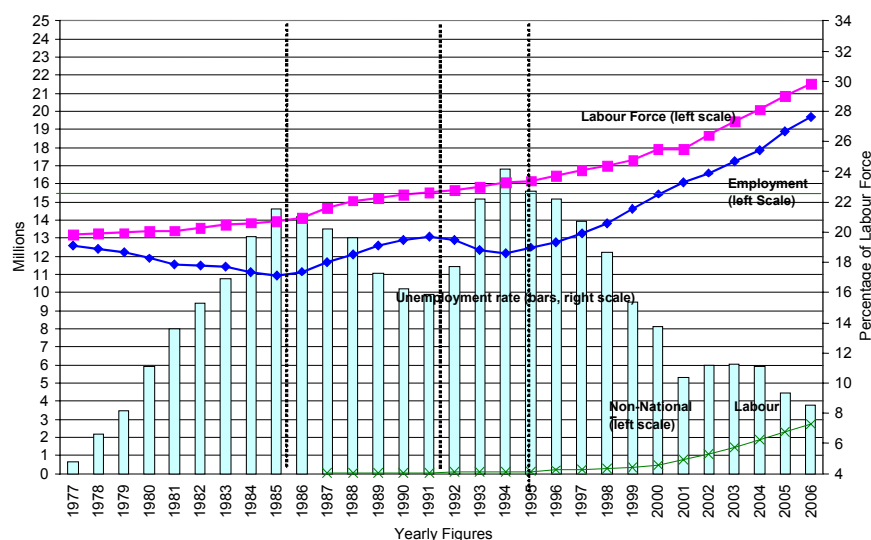
b) Alla fine degli anni '80, l'economia spagnola fu in grado di creare posti di lavoro in una proporzione sconosciuta nella sua storia precedente. In ogni caso, sia per l'ingresso nel mercato del lavoro delle coorti nate negli anni '60, più numerose e più sane (quindi con minori tassi di mortalità infantile), sia per il rapido incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, la forza lavoro crebbe in modo molto più veloce nella seconda metà del decennio, così che il tasso di disoccupazione diminuì solo al 16% nel 1991, nonostante l'intensa creazione di posti di lavoro. La crescita dell'occupazione fu stimolata, ancora una volta, da una varietà di fattori: la diminuzione del prezzo del petrolio nel 1985, l'ingresso della Spagna nell'Unione europea, il recupero dei profitti durante il precedente periodo disinflazionistico, la ripresa economica mondiale dal 1983 e, ultime e probabilmente meno importanti, le riforme del mercato del lavoro introdotte nel 1984, mirate a facilitare l'uso dei contratti a termine.

c) La recessione degli anni '90 comportò una significativa riduzione dell'occupazione, che, insieme al continuo aumento della forza lavoro, determinò una netta crescita della disoccupazione, che nel 1994 raggiunse circa il 25%.

d) La ripresa economica dell'ultimo decennio (1995-2006) ha portato significativi progressi nell'occupazione e una considerevole riduzione del tasso di disoccupazione. Alla fine del secondo trimestre del 2006, il tasso di disoccupazione era circa dell'8,5%, nonostante il forte incremento della forza lavoro.

Una parte significativa dell'incremento dell'offerta di lavoro in Spagna si spiega con i flussi migratori. La popolazione spagnola è aumentata di 4,8 milioni di abitanti tra il 1998 e il 2006 e l'immigrazione rappresenta il 73% di questo aumento. Questa dinamica significa che la popolazione straniera è aumentata con una crescita annua del 27,2% in questo periodo, e rappresenta già il 9,5% della popolazione, mentre, nel 1998, era inferiore al 2%. In termini di offerta di lavoro, i lavoratori migranti hanno un tasso di partecipazione più elevato, soprattutto perché, in media, sono più giovani della popolazione nazionale. L'Epa, (*Encuesta de población activa*), mostra un aumento della forza lavoro straniera di 2,5 milioni tra il 1998 e il 2006. L'evoluzione della partecipazione degli stranieri al mercato del lavoro spiega il 55% dell'aumento totale della forza lavoro nel corso di questo periodo.

Grafico 1 - Forze di lavoro, occupazione e disoccupazione in Spagna (anni 1970-2006)



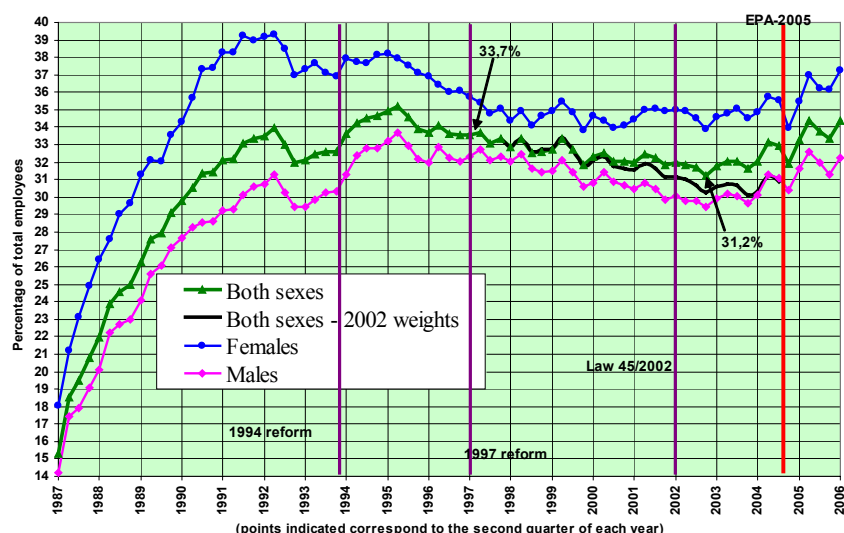
Fonte: Epa, serie omogenee.

2.2 L'evoluzione della percentuale dei dipendenti con un contratto temporaneo

Il grafico 2 presenta l'evoluzione della percentuale dei lavoratori dipendenti con un contratto temporaneo (a termine o puramente temporaneo) dal 1987, data in cui si sono rese disponibili informazioni disaggregate per genere. Come si può vedere, possono essere distinti tre periodi: tra il 1987 e il 1989, la quota di lavoratori temporanei aumentò nettamente, crescendo dal 16% a quasi il 30% degli occupati totali; tra il 1989 e il 1992, la quota crebbe ancora, sebbene ad un tasso più lento; infine, dal 1992, i tassi sono rimasti più o meno stabili, come se l'economia spagnola avesse raggiunto una situazione di «*steady-state*», un equilibrio dinamico, in cui all'incirca un terzo dei lavoratori dipendenti ha un contratto di natura temporanea e due terzi uno permanente (conosciuto in Spagna come «indeterminato», cioè «a tempo indeterminato»).

Vale la pena di notare che la principale differenza tra i due tipi di contratto è che quelli permanenti prevedono il diritto di fare causa al

Grafico 2 - L'evoluzione della quota di dipendenti con contratti a termine



Fonte: Spanish Statistical Office, *Labour Force Survey*, pesi 2005, se non diversamente indicato.

datore di lavoro in caso di licenziamento senza giusta causa, quando il rapporto di lavoro è concluso dal datore, mentre i lavoratori temporanei non hanno questo diritto, quando il rapporto viene concluso alla data di termine del contratto.

L'importanza della distinzione tra i due tipi di contratti dipende dalla dimensione dell'ostacolo che tale diritto impone ai licenziamenti. Per comprendere questo aspetto, bisogna far riferimento ai costi dei licenziamenti sostenuti dai datori di lavoro. Un datore di lavoro che si trova nella necessità di ridurre la sua forza lavoro permanente per ragioni economiche, può farlo, in linea di principio, al costo di 20 giornate di salario per anno di anzianità del lavoratore dichiarato in esubero. Il lavoratore può, in ogni caso, far causa al datore per licenziamento senza giusta causa. Quando questo avviene (cioè quasi sempre, in parte per l'infondata convinzione che altrimenti il lavoratore non avrebbe titolo all'indennità di disoccupazione), le parti ricorrono ad un «organismo di conciliazione», in cui viene definita una indennità di licenziamento. Se non viene raggiunto un accordo in quella sede (nel

70% dei casi si raggiunge un accordo), il caso è portato in sede giudiziaria, dove i giudici valutano, in primo luogo, se l'esubero era giustificato.

In queste circostanze, dati i costi del giudizio e le incertezze sulle decisioni del giudice (che possono variare in modo significativo a seconda del magistrato incaricato), la maggior parte delle società preferisce semplicemente licenziare il lavoratore senza giusta causa (o accettare tale valutazione nell'atto di conciliazione) e pagare 45 giornate di salario per anno di anzianità (33 giorni per i nuovi contratti firmati dopo il 1997). Il numero preciso di giorni effettivamente concordati non è conosciuto (è noto solo l'ammontare totale pagato, ma mancano le informazioni sull'anzianità e sui salari dei lavoratori), ma si può presumere che esso probabilmente è vicino al limite legale più alto.

3. *L'ascesa (e la caduta) della regolazione dei contratti temporanei*

La storia dei contratti a termine può esser fatta risalire al periodo franchista, quando esistevano contratti temporanei per specifiche attività temporanee, come i cantieri edili. La regolazione moderna risale ai «Patti della Moncloa», firmati da tutti i partiti politici (e accettati dalle parti sociali), nello sforzo di porre freno alla dimensione inflazionistica dell'economia spagnola. Furono introdotti i contratti a termine, cioè contratti di natura temporanea per lo svolgimento di normali attività lavorative, ma solo per una specifica categoria di lavoratori: giovani assunti con contratti cosiddetti di «formazione» o di «*work experience*».

Lo Statuto dei lavoratori del 1980 (in seguito Let), che determinò le principali forme di regolazioni del mercato del lavoro attualmente esistenti in Spagna, stabilì chiaramente la preferenza per il contratto a tempo indeterminato, come il «normale» contratto da introdurre nei rapporti di lavoro. Furono stabilite eccezioni per le attività chiaramente temporanee, per le quali furono permessi contratti temporanei, e anche per contratti di primo impiego per giovani (accogliendo quanto già previsto). In più, la legge consentì al governo di introdurre ulteriori casi per l'utilizzo di contratti temporanei, anche per svolgere normali attività lavorative, come «misura di promozione dell'occupazione».

Questa possibilità non fu utilizzata fino al 1982 quando, nella scia dell'Accordo nazionale sull'occupazione (firmato nel 1981), nel quale il governo si impegnavo a creare un certo numero di posti di lavoro,

un decreto regolò l'utilizzo di contratti a termine per normali attività lavorative soggetti però a restrizioni quantitative sulla percentuale della forza lavoro totale che poteva essere assunta con questi contratti, rompendo così il cosiddetto «principio di causalità» nelle assunzioni temporanee. Nacque così il cosiddetto *Contrato temporal de fomento del empleo* (Contratto a termine per la promozione dell'occupazione, in seguito Ctfe), che doveva diventare la star dell'occupazione temporanea in Spagna, per gli anni a venire.

Il nuovo contratto, nei primi due anni di vita, non ebbe un grande successo, probabilmente a causa delle sue limitazioni, e anche della persistenza della recessione e della ristrutturazione dell'economia spagnola. Il Ctfe ricevette una spinta vera e propria quando il governo socialista, eletto alla fine del 1982, decise di riformare lo Statuto dei lavoratori ampliando le possibilità di ricorso ai contratti temporanei (nella maggior parte dei casi attraverso il contratto cosiddetto della «*new line of business*») e anche di mantenere il contratto a termine non determinato da una causa specifica, come misura di promozione dell'occupazione, anche se non più come misura da eliminare quando la situazione occupazionale fosse migliorata, ma piuttosto con una natura più stabile.

I cambiamenti del 1984 così introdotti possono essere interpretati come una risposta del governo alle pressioni degli imprenditori, che in realtà avrebbero preferito una riforma di più ampia portata. La «flessibilità marginale» così introdotta fu considerata uno sviluppo positivo, e fu accettata contro voglia dai sindacati, anche se all'inizio la Ugt (la confederazione vicina al Partito socialista) manifestò un certo sostegno a questa riforma.

In termini di specifica regolazione, il Ctfe doveva durare da un minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni e poteva essere rinnovato per periodi semestrali fino al già citato limite massimo. Alla scadenza, l'impresa doveva corrispondere un'indennità di licenziamento di dodici giornate di retribuzione per ogni anno di anzianità, ma il lavoratore non poteva fare causa al datore di lavoro. Una volta raggiunta la durata massima, al lavoratore doveva essere offerto un contratto permanente, oppure l'impresa non poteva assumere un altro lavoratore per lo stesso lavoro. Evidenti sono la difficoltà di controllare il rispetto di questo requisito e la facilità di definire diversamente l'attività. Un'altra caratteristica di questi contratti era che essi davano diritto ai loro titolari a indennità di disoccupazione (nella misura di tre settimane di indennità per ogni sei mesi di contratto).

3.1 *L'età dei contratti temporanei*

La seconda metà degli anni '80 può essere definita, dal punto di vista del mercato del lavoro, l'«età dei contratti temporanei». La società spagnola – non solo quindi datori di lavoro e lavoratori, ma la società nel suo insieme – si rese conto non solo che i tradizionali contratti di lavoro permanenti avevano un'importanza minore, ma anche che, pur se i contratti a termine producevano occupazione, essi erano molto più «precari», cioè che non potevano garantire un minimo standard di vita affidabile. E, ancor più importante, la comparsa, su larga scala, di contratti temporanei non impediva alle imprese di licenziare i lavoratori permanenti: il numero di licenziamenti rimase più o meno costante durante questo periodo. Ciò fu dovuto probabilmente al fatto che questi licenziamenti riguardavano lavoratori (e imprese) più anziani, molti dei quali dovevano essere sostituiti, per esigenze di produttività, da lavoratori più giovani (e da imprese più nuove). Per esempio, nell'inverno del 1991-92, quando l'economia sperimentò il primo significativo declino dell'occupazione dopo la fase espansiva degli ultimi anni '80 (quando l'occupazione cresceva a tassi superiori al 4% annuo), due terzi delle perdite di posti di lavoro riguardarono lavoratori permanenti, e solo un terzo lavoratori a termine (Toharia, 1996). Avvenne che, in termini relativi, il peso dei licenziamenti sul totale delle conclusioni di rapporti di lavoro divenne trascurabile: misurata in relazione all'accesso al sistema delle indennità di disoccupazione, la quota corrispondente ai lavoratori permanenti, scese a circa il 10% entro la fine degli anni '80.

La situazione rimase immutata fino al 1992, quando, in seguito alla riforma del sistema dell'indennità di disoccupazione basato sull'assicurazione, che elevò il requisito per accedervi a 12 mesi di contributi, furono riformati anche i contratti di promozione dell'occupazione: la loro durata minima doveva essere di 12 mesi, come anche il periodo di rinnovo, e la durata massima rimase di tre anni. Allo stesso tempo, furono eliminate alcune esenzioni fiscali, nel caso di contratti di esperienza e di formazione. Queste modifiche possono essere considerate relativamente minori, anche se il loro impatto potenziale nell'ostacolare le assunzioni non dovrebbe essere trascurato.

Il significato della riforma del 1994, che lasciò intatti solo pochi aspetti del codice del lavoro, fu di spostare l'equilibrio del potere nei luoghi di lavoro verso i datori di lavoro. I sindacati nel gennaio del 1994 convocarono un nuovo sciopero generale contro le riforme, an-

che se quest'ultimo godette chiaramente di minor sostegno popolare di quello del 1988. Comunque, secondo molti commentatori, sia politici che accademici, la riforma fu in realtà molto più morbida di quanto le dichiarazioni generali potessero indurre a credere.

Come conseguenza di questa riforma, il Ctfe fu virtualmente eliminato, rimanendo solo come residuo da utilizzare per specifici gruppi di lavoratori (ultra quarantacinquenni, disoccupati di lungo termine). In aggiunta, e presumibilmente come un *do ut des*, le procedure per il licenziamento furono riorganizzate, nel tentativo di ridurre i costi che ne derivavano. Fu introdotta una più chiara distinzione tra licenziamento individuale e collettivo, così che la legge prevedeva ciò che stava già accadendo in pratica, ma con criteri quantitativi fissati in modo tale che le due fattispecie potessero essere distinte. Le ragioni economiche furono incluse più chiaramente tra le ragioni che giustificavano «obiettivi» licenziamenti individuali per tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione.

Le procedure per i licenziamenti individuali furono modificate in vari punti considerati cruciali, con l'intento di ridurre l'incertezza che poteva riguardarli. Come per i licenziamenti collettivi, fu fatto un tentativo di facilitarli in linea di principio, riducendo il tempo concesso all'autorità del mercato del lavoro per rispondere alla proposta. Peraltro, furono introdotti anche altri requisiti, che potrebbero essere considerati più scomodi per le imprese (come la presentazione di un «piano sociale» per imprese superiori ai 50 dipendenti, o la necessità di notificare all'autorità che una procedura di licenziamento collettivo era in corso).

3.2 Il tentativo di aumentare la stabilità

Nel 1997, durante il primo anno del nuovo governo di destra (*Partido popular*), e in qualche modo inaspettatamente, fu firmato un accordo nazionale tra le parti sociali, il cui principale obiettivo era di aumentare la stabilità dell'occupazione. Dopo parecchi anni di continua crescita occupazionale, e con quote di lavoratori temporanei che continuavano a rimanere alte (vedi il grafico 1), le parti sociali sembrarono pronte a dare nuovo impulso alla stabilità dell'occupazione. I sindacati furono disponibili ad accettare la creazione di un nuovo contratto a tempo indeterminato, che comportava il pagamento di una minore indennità di licenziamento (33 giornate di retribuzione per anno di anzianità invece di 45). Il nuovo contratto doveva essere applicabile

alle nuove assunzioni a tempo indeterminato di persone sotto i 30 anni e oltre i 45, ai disoccupati di lungo termine di ogni età e in caso di conversione di precedenti contratti a termine in contratti a tempo indeterminato. Allo stesso tempo, il governo che tradusse l'accordo in legge, approvò, come misura orientata a sostenere l'accordo e favorita dalla disponibilità di consistenti fondi Fse, nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 1996-1999, una legge di accompagnamento che forniva incentivi sotto forma di minori contributi sociali, da applicare in modo pressoché esclusivo a contratti a tempo indeterminato (l'unica eccezione riguardava i contratti temporanei per disabili), con una copertura in generale coincidente con quella del nuovo contratto. Queste riduzioni, della durata di almeno due anni, erano calcolate in modo tale che, su un orizzonte di due anni, il costo totale di un contratto a tempo indeterminato, comprese le indennità di licenziamento al termine del periodo, era marginalmente più basso del costo di un lavoratore temporaneo con la stessa retribuzione.

La nuova politica combinava due differenti elementi, che venivano confusi, specialmente all'inizio, a causa della sovrapposizione parziale tra i gruppi a cui le due misure potevano essere applicate:

- uno specifico, cosiddetto «contratto a tempo indeterminato per la promozione dell'occupazione», che, in certe circostanze (cioè in caso di esuberi per ragioni economiche), comporta una minore indennità di licenziamento, e che non comporta costi diretti per il bilancio pubblico;
- una riduzione dei contributi sociali pagati dai datori di lavoro, che ha un costo evidente per il bilancio pubblico, ma che è una *«tax expenditure»*, cioè non è un esborso, ma piuttosto una deduzione *ex ante* da parte delle imprese all'atto della compilazione delle loro registrazioni previdenziali. Gli elementi puntuali della politica dovevano essere determinati su base annuale, come parte del «programma di promozione dell'impiego» incluso nel Bilancio generale dello Stato.

Questa politica fu adottata nel 1997 come misura temporanea, da riesaminare dopo quattro anni. Essa fu poi convertita in legge definitiva nel 2001, anche se le riduzioni dei contributi previdenziali dovevano ancora essere adottate su base annuale (lo rendeva necessario il collegamento con il Bilancio generale).

Un importante elemento introdotto nella legge del 2001 fu l'aggiunta a questa politica di una prospettiva di genere. Tradizionalmente (almeno dal 1992), le donne impiegate in occupazioni in cui erano sotto-rappresentate erano state oggetto di incentivi specifici, anche se le quantità immesse in questi programmi era marginale. In ogni caso,

dopo il 2001, tutte le donne tra i 16 e 45 anni potevano beneficiare anche, se assunte con contratti a tempo indeterminato, di una specifica riduzione dei contributi previdenziali. Anche alcuni gruppi di donne più specifici (per esempio le donne soggette a violenze, le donne disoccupate fino a due anni dopo un parto) furono aggiunti tra i destinatari di tali vantaggi¹.

Si dovrebbe fare riferimento al fatto che mentre nei primi anni (fino al 1999), questa politica era finanziata, in misura significativa, con fondi Fse, il crescente surplus del sistema di assicurazione di disoccupazione tese a diventare la principale e, successivamente, l'unica fonte di finanziamento di questa politica. Questa situazione presenta comunque un inconveniente. Poiché gli oneri per le indennità di disoccupazione sono pagati in larga misura dagli imprenditori, essi possono tendere a considerare il surplus una loro proprietà e chiederne il rimborso sotto forma di riduzione dei contributi previdenziali. In effetti, la misura preferita degli imprenditori sarebbe una generale riduzione dei contributi previdenziali, anche se essi tendono a regolare i conti con qualche altra forma di rimborso, nella misura in cui l'importo totale sia sufficientemente elevato.

3.3 *La riduzione sperimentale dei costi di licenziamento*

Un ulteriore cambiamento giuridico, in larga misura poco considerato, fu realizzato nel 2002 (legge 45/2002); esso è significativo poiché alterò l'equilibrio tra i costi di licenziamento di lavoratori a tempo indeterminato e temporanei, che è considerato uno dei principali elementi alla base dell'alto ricorso ai contratti temporanei in Spagna.

Nella regolazione dell'assicurazione per la disoccupazione fu introdotto un cambiamento apparentemente piccolo, per cui un imprenditore che avesse accettato di riconoscere come privo di giusta causa un licenziamento e avesse depositato l'importo dell'indennizzo di licenziamento legalmente stabilito in giudizio, entro 48 ore dal licenziamento, non sarebbe stato responsabile dei salari relativi al periodo

¹ Come vedremo, la riforma del 2006 ha mantenuto questi speciali *target groups* in quanto inclusi come parte di altre politiche di genere. In generale, si può dire che la ragione per cui le donne sono state incluse come specifici *target groups* è stata la loro situazione di maggiore debolezza nel mercato del lavoro, con tassi di partecipazione più bassi, tassi di disoccupazione più elevati (specialmente per le donne con minore istruzione) e maggiore incidenza di lavoro temporaneo.

intercorrente tra il licenziamento e il giudizio definitivo (o l'accordo previo) del tribunale (e il lavoratore avrebbe potuto cominciare a ricevere fin da subito l'indennità di disoccupazione). Ciò ha comportato non solo una riduzione, in una misura da uno a due mesi di retribuzione, dell'indennità di licenziamento, ma ha anche creato, *de facto*, un sistema di «licenziamento a piacere», anche se non privo di costi, con una significativa certezza sul suo ammontare.

L'importanza della riforma del 2002 è che essa fornisce una sorta di «esperimento naturale» della riduzione dei costi del licenziamento e delle sue conseguenze sul mercato del lavoro (Malo e Toharia, 2007). Il numero di licenziamenti aumentò sostanzialmente nel 2003 e 2004, nonostante la forte crescita generale dell'occupazione. Circa tre licenziamenti su quattro seguirono la procedura stabilita dalla legge del 2002. Tuttavia, il tasso di lavoro temporaneo non cambiò e il numero di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato non subì alcuna significativa modifica nel suo trend. Questi risultati rendono piuttosto dubbia l'opinione che il principale fattore dell'alta incidenza del lavoro temporaneo siano i differenti costi dei licenziamenti. Naturalmente, ciò è vero per definizione, ma l'esempio del 2003 dimostra che, all'infuori di una totale cancellazione dei costi di licenziamento per i contratti a tempo indeterminato, in base alla quale essi diverrebbero contratti temporanei, una riduzione parziale della differenza del costo non appare molto efficace. Questo è importante perché uno dei fondamenti della politica del 1997 fu una tale riduzione della differenza dei costi delle assunzioni per contratti temporanei e a tempo indeterminato, e il calcolo degli incentivi ha sempre puntato a far sì che assumere a tempo indeterminato diventasse meno costoso che ricorrere al contratto temporaneo.

La politica di riforma dei contratti di lavoro ha recentemente ricevuto un impulso, grazie a un accordo tra le parti sociali e il governo, raggiunto nel maggio 2006, e tradotto in decreto legge nel giugno 2006. Questa nuova riforma si è concentrata sui seguenti aspetti:

- ♦ Allargare i potenziali gruppi che possono stipulare un contratto a tempo indeterminato a quelle trasformazioni di contratti a termine firmati prima del 31 dicembre 2007. Fino a questa riforma ciò poteva valere solo per i contratti firmati prima del 31 dicembre 2003.
- ♦ Modificare le esenzioni per i contratti a tempo indeterminato, che diventeranno forfait (prima erano proporzionali) per 3 anni (prima per 2 anni).

Tabella 1 - La riforma del 2006: i gruppi di riferimento e le esenzioni sui contributi previdenziali

<i>Nuovo programma per la promozione di occupazione stabile (esenzioni)</i>			
Gruppi	Descrizione	Importo	Durata
Esenzioni fiscali			
Donne	Disoccupate e vittime di violenze	850	4 anni
	Donne che hanno avuto un bambino nei precedenti 24 mesi	1.200	4 anni
	Donne che sono rientrate nel mercato del lavoro dopo 5 anni di inattività, e che avevano precedentemente lavorato per almeno 3 anni		
	Ritorno al lavoro dopo il congedo per maternità		
		1.200	Per tutta la durata del contratto
Maggiori di 45 anni			
Giovani	Dai 18 ai 30 anni	800	4 anni
Altri gruppi	Disoccupati da meno di 6 mesi e socialmente esclusi	600	4 anni
	Trasformazioni di contratti di formazione e di sostituzione per pensionamento in contratti permanenti	500	4 anni
	Persone con handicap	3.000	Per tutta la durata del contratto
	Altri con handicap	3.200	Per tutta la durata del contratto
Piano straordinario per la trasformazione di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato			
	Trasformazione di contratti di formazione, di sostituzione, e di sostituzione per pensionamento, in contratti a tempo indeterminato, per tutti i contratti firmati prima del 1° giugno 2006, se la trasformazione avviene prima del 1° gennaio 2007	800	3 anni
Esenzioni fiscali in casi eccezionali			
	Violenza di genere	600	Per tutta la durata del contratto
	Esclusione sociale	500	Per tutta la durata del contratto
	Portatori di handicap	2.200	Per tutta la durata del contratto

- ♦ Stabilire un limite al rinnovo di un contratto temporaneo: se un lavoratore ha 2 o più contratti temporanei con un'anzianità di almeno 24 mesi (in un periodo di 30 mesi) il suo contratto sarà automaticamente trasformato in un contratto a tempo indeterminato.
 - ♦ Rafforzare la rappresentanza legale dei lavoratori di imprese subappaltanti.
 - ♦ Aumentare le risorse umane e tecniche degli Ispettorati del lavoro.
- La riforma del 2006 ha adottato la prospettiva che il numero dei gruppi dovrebbe essere ridotto il più possibile, che gli incentivi dovrebbero essere assegnati a forfait e che la durata delle riduzioni dovrebbe essere estesa rispetto a prima, da due a tre anni (in caso di conversioni) o a quattro (per gli altri contratti). Se queste sono le soluzioni adottate nel presente, molti aspetti rimangono questioni aperte per il futuro.

4. Perché la quota di lavoratori temporanei in Spagna rimane ad un livello così elevato?

La realtà è che, indipendentemente dalle politiche e dal ciclo economico, la quota di lavoro temporaneo è rimasta, più o meno stabilmente, intorno al 33% nel corso degli ultimi 15 anni. Le leggi di riforma che si sono succedute, a partire dal 1992, hanno invertito la situazione e, in larga misura, hanno disattivato i cambiamenti introdotti nel 1984; eppure la quota di lavoro temporaneo non è diminuita, anche se si potrebbe dimostrare che ha smesso di aumentare. Inoltre, la struttura giuridica è, attualmente, molto simile a quella di altri paesi europei (in particolare Francia e Italia) ed è esattamente la stessa nelle diverse regioni spagnole, ma le differenze in termini di incidenza di lavoro temporaneo sono enormi: per esempio il tasso è superiore al 50% nel settore privato in Andalusia, ed è solo di pochi punti superiore al 20% in Catalogna o a Madrid.

Per spiegare questo dato, si può far riferimento ad almeno tre punti di vista:

- ♦ Le argomentazioni strettamente economiche mettono l'accento sui differenziali di costo tra un lavoratore temporaneo e uno a tempo indeterminato, in relazione ai maggiori costi di licenziamento che quest'ultimo comporterebbe qualora l'impresa avesse bisogno di ridurre la sua forza lavoro. È inutile dire che ciò, per definizione, è corretto, nel senso che ciò che caratterizza un con-

tratto a tempo indeterminato è il diritto a contestare in giudizio un licenziamento e di ricevere un consistente indennizzo se esso è giudicato senza giusta causa (il fatto che sono molto poche le procedure di licenziamento che arrivano effettivamente in giudizio, poiché vengono regolate in una fase precedente, non è qui rilevante; ciò che conta è che esse potrebbero arrivarci).

- ♦ Le argomentazioni strettamente giuridiche mettono l'accento sul fatto che le imprese non applicano correttamente la legge quando utilizzano contratti temporanei. Secondo l'attuale legislazione spagnola, i contratti temporanei possono essere utilizzati solo in circostanze puntualmente definite, in relazione alla natura temporanea delle funzioni previste. Se il ricorso al lavoro temporaneo è superiore a quanto giustificato in base a queste attività temporanee, ciò è dovuto all'inadeguatezza dei controlli amministrativi e legali sull'uso dei contratti di lavoro. Il problema, in parte, può stare nelle ambiguità ancora presenti nella legge e, in parte, nella mancanza di controlli sul mercato del lavoro. Una di queste ambiguità, utilizzata recentemente, è la crescente dimensione di «decentramento produttivo», in base al quale le imprese tendono a subappaltare, su base temporanea, una parte delle loro attività, fornendo così una giustificazione legale per il ricorso a contratti di lavoro temporanei.
- ♦ Vi è una considerazione intermedia, che si riferisce ad un aspetto specifico della situazione spagnola, cioè al fatto che per oltre un decennio le imprese spagnole hanno potuto ricorrere, più o meno liberamente, a contratti temporanei senza alcuna restrizione. Ciò ha prodotto un processo culturale che è difficile correggere. Una specie di «*path dependence*», o di «*lock-in effect*», («effetto blocco»), derivati come si è visto dalla riforma del 1984, che ha permesso alle imprese di usare a priori i contratti temporanei, senza tenere conto delle condizioni in cui potevano essere utilizzati i contratti a tempo indeterminato. Una sorta di «cultura del lavoro temporaneo» ha pervaso la società spagnola. Questa «cultura del lavoro temporaneo» può essere interpretata, in termini economici, come lo scatenamento delle forze che sono alla base di una struttura duale dell'economia, in cui un segmento stabile dell'economia e del mercato del lavoro, che impiega soprattutto lavoratori adulti e qualificati, in imprese relativamente grandi e con migliori condizioni di lavoro (in termini di retribuzioni, stabilità dell'occupazione e crescita professionale), convive con un segmento preca-

rio, «secondario», che impiega soprattutto lavoratori più giovani, non qualificati, in imprese relativamente piccole e con peggiori condizioni di lavoro. Oltretutto, questa natura duale del mercato del lavoro appare strutturale, cioè determinata dalla domanda, e non tanto dalla natura dei contratti di lavoro (vedi Hernanz, 2003).

Quali prove possono essere addotte per sostenere o rifiutare questi punti di vista? Innanzitutto, per quanto riguarda l'interpretazione «economicista», sebbene la riforma del 1997 avesse ridotto i costi di licenziamento per un certo numero di lavoratori, la quota di lavoro temporaneo ebbe una tendenza alla riduzione molto modesta. Inoltre, anche la riforma del 2002 ridusse i costi di licenziamento e non produsse alcun effetto sulla quota di lavoro temporaneo (grafico 2).

La tabella 2 mostra la distribuzione dei contratti per tipo. Nonostante l'incremento dei contratti a tempo indeterminato registrati, i contratti temporanei rappresentano ancora più del 90% del totale dei contratti firmati. Dopo le varie riforme (in particolare quelle del 1997 e del 2004) vi è stato un grande aumento nel numero di contratti a tempo indeterminato e, in gran parte, esso è relativo alla trasformazione di precedenti contratti temporanei. Un cambiamento interessante è avvenuto tra il 1999 e il 2001, quando le trasformazioni, per un certo periodo, furono parzialmente escluse a causa delle esenzioni previdenziali. Ciò comportò una riduzione del numero di conversioni nel 2000, che procedette di pari passo con l'aumento del numero dei contratti di primo impiego. Quando le trasformazioni furono di nuovo previste nelle politiche, il loro numero aumentò nettamente mentre i contratti di promozione di primo impiego diminuirono.

Uno dei dati significativi nella tabella 2 è il fatto che i contratti «ordinari» (cioè, i contratti con maggiori costi di licenziamento e senza riduzione degli oneri sociali) sono stati in crescita insieme ai contratti di promozione dell'impiego. Si dovrebbe tener presente, *en passant*, che l'effettivo numero di contratti a tempo indeterminato è probabilmente sottostimato, come suggeriscono recenti analisi dei registri previdenziali (Toharia e Cebrian, 2007), considerando che la sanzione per la non registrazione di un contratto è che esso è poi considerato a tempo indeterminato (il che riduce l'incentivo a registrare contratti in caso di contratti a tempo indeterminato che non comportano ulteriori esenzioni o minori costi di licenziamenti).

Tabella 2 - L'evoluzione dei contratti registrati presso i Servizi pubblici per l'occupazione, Spagna, 1992-2006

	Contratti (a tempo indeterminato e temporanei)	A tempo indeterminato					Temporanei
		Totale	Contratti standard	Part- time	Promoz. di primo impiego	Trasformazioni	
1992	5.156.795	284.742	250.427		13.267	21.048	4.872.053
1993	4.654.787	222.240	178.391		12.927	30.922	4.432.547
1994	6.040.602	204.288	152.523		19.426	32.339	5.836.314
1995	7.330.094	367.047	212.826	112.854	14.304	27.063	6.963.047
1996	8.627.547	354.372	204.235	109.991	13.718	26.428	8.273.175
1997	10.093.565	707.481	162.461	123.178	135.791	286.051	9.386.084
1998	11.663.279	970.964	178.033	147.410	331.841	313.680	10.692.315
1999	13.235.327	1.218.264	220.789	197.607	389.539	410.329	12.017.063
2000	13.828.919	1.208.414	313.869	237.741	437.178	219.626	12.620.505
2001	14.056.484	1.304.087	318.478	243.518	269.491	472.600	12.752.397
2002	14.179.248	1.282.960	434.342	—	308.864	539.754	12.896.288
2003	14.668.063	1.269.768	423.732	—	292.213	553.823	13.398.295
2004	16.350.784	1.419.718	491.648		314.626	613.444	14.931.066
2005	17.164.965	1.542.838	547.449		295.306	700.083	15.622.127
2006	18.526.772	2.177.245	665.200		362.560	1.149.485	16.349.527

Nota: La «promozione dell'occupazione» si riferisce a tutti i tipi di contratti con qualche forma di incentivo; prima del 1997, alcuni di questi erano a forfait; dopo il 1997, ve ne furono di due tipi: minori costi di licenziamento e/o riduzione degli oneri previdenziali.

Fonte: Spanish State Public Employment Service.

Come seconda prova, la tabella 3 mostra l'evoluzione dei contratti a tempo indeterminato firmati tra il 1992 e il 2006. Per collocare i dati nel contesto corretto, sono confrontati gli «ingressi» in occupazioni a tempo indeterminato e le effettive variazioni nello stock dei lavoratori a tempo indeterminato (secondo le stime del Lfs, *Labour Force Statistic*), che sono il risultato di questi ingressi meno le uscite, il cui numero è sconosciuto. Nella tabella 3, i dati relativi alle uscite sono stime che renderebbero coerenti i dati degli ingressi e le variazioni nello stock. Questa coerenza non è necessariamente raggiunta, per le differenze nei metodi di rilevazione dei dati tra il Lfs e i dati amministrativi su cui si basano i dati dei contratti; comunque, in questa sede il problema non è tanto la coerenza, quanto piuttosto l'evoluzione delle uscite stimate.

I dati più interessanti nella tabella 3 sono quelli relativi al periodo suc-

cessivo alla riforma del 1997. A partire da allora, il numero dei contratti aumentò nettamente, ma a ciò non fece seguito una variazione nello stock, il che comportava ancor maggiori uscite stimate. Mentre l'iniziale aumento delle uscite nel 1997 potrebbe essere attribuita ad una precedente sottoindicazione, non può essere la stessa cosa per l'aumento negli anni successivi. In termini percentuali rispetto all'iniziale livello dello stock, le uscite stimate balzarono dal 5% del 1997 a oltre l'11% nel 2001, stabilizzandosi un po' negli ultimi anni.

Tabella 3 - L'evoluzione degli occupati con contratto a tempo indeterminato in Spagna (anni 1992-2006): stock secondo il Lfs, ingressi (contratti registrati con il Servizio pubblico per l'occupazione) e uscite stimate per coerenza tra stock e flussi

Tempo (t)	Stock (primo trimestre di t)	Variazione dello stock tra t e t+1 (1° trimestre)	Ingressi (contratti firmati in t)	Uscite stimate in t	Uscite in percentuale dello stock iniziale
1992	6.326,8	-143,3	284,7	428,0	6,76
1993	6.183,5	-175,9	222,2	398,1	6,44
1994	6.007,6	-1,5	204,3	205,8	3,43
1995	6.006,1	226,3	367,0	140,7	2,34
1996	6.232,4	384,6	354,4	-30,2	-0,48
1997	6.617,0	375,6	707,5	331,9	5,02
1998	6.992,6	539,1	971,0	431,9	6,18
1999	7.531,7	646,9	1.218,3	571,4	7,59
2000	8.178,6	441,3	1.208,4	767,1	9,38
2001	8.619,9	344,0	1.304,1	960,1	11,14
2002	8.963,9	502,5	1.283,0	780,5	8,71
2003	9.466,3	361,7	1.269,8	908,1	9,59
2004	9.828,0	374,7	1.419,7	1.045,0	10,63
2005	10.202,7	390,3	1.542,8	1.152,5	11,30
2006	10.593,0	—	—	—	—

Fonti: Lfs; Servizio pubblico per l'occupazione.

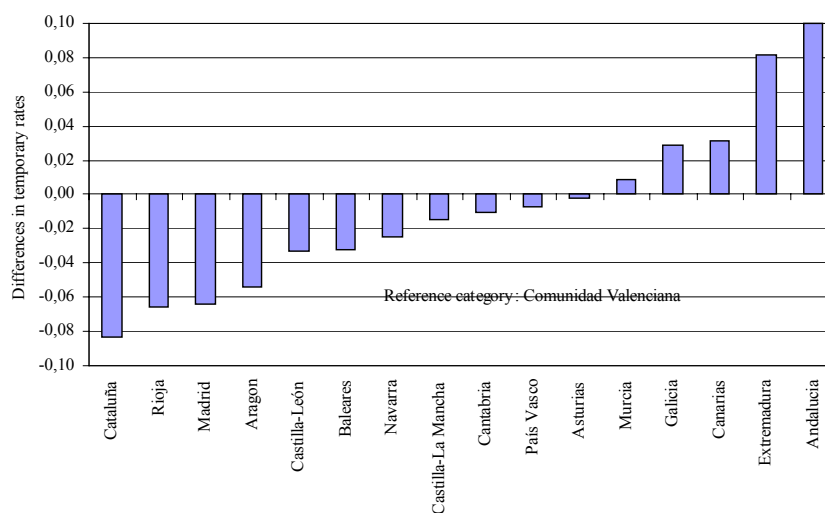
Nell'insieme, quindi, la politica della promozione di contratti a tempo indeterminato ha ottenuto un successo notevole in termini di accesso di lavoratori a tali contratti. Considerando i nove anni dal 1997 al 2005, fu firmato un totale di quasi 11 milioni di contratti a tempo in-

determinato, ai quali dovrebbe essere aggiunta una cifra stimata di 2 milioni nel 2006. Considerando che il numero medio di lavoratori a tempo indeterminato, in un qualsiasi momento dato, era di 8,7 milioni, è chiaro che l'accesso ad un'occupazione a tempo indeterminato è stato in Spagna estremamente elevato. Tuttavia, la questione è perché così tanti ingressi non si sono tradotti in stock più alti, cioè, come è possibile che, in quelle circostanze, la quota di lavoratori temporanei sia rimasta così elevata sul totale degli occupati. La sola spiegazione è offerta dalla tabella 3: gli ingressi in contratti a tempo indeterminato aumentarono nettamente, ma altrettanto fecero le uscite. In generale, le uscite sono la somma della normale riduzione dello stock dei contratti a tempo indeterminato, dovuta essenzialmente a pensionamenti, licenziamenti di lavoratori con status di tempo indeterminato, per qualsiasi ragione, e attriti con i nuovi lavoratori a tempo indeterminato, per qualsiasi altra ragione. I pensionamenti sono stati più o meno costanti (circa 200 mila persone all'anno), mentre i licenziamenti sono aumentati, particolarmente a partire dal 2003. Ma i conti non sembrano tornare.

Infine, troppo spesso, si è supposto che «a tempo indeterminato» fosse sinonimo di «permanente» (vi è una forte tendenza nella letteratura economica a parlare di occupazione permanente) e quindi non sono state dedicate troppe ricerche a determinare la dimensione e le cause di queste uscite dall'occupazione a tempo indeterminato. Un'eccezione è costituita da Cebrian e altri, 2004. In questo lavoro, gli autori calcolano stime empiriche Kaplan-Meyer della durata dei differenti tipi di contratti a tempo indeterminato per il periodo 1996-1999 e trovano che la riforma del 1997 ha reso in genere meno stabili i contratti a tempo indeterminato; questo fu particolarmente vero per i contratti «di promozione dell'occupazione» (comprendendo tra questi sia i contratti soggetti ad incentivi che a minori costi di licenziamento) e meno per le conversioni da contratti temporanei. Il risultato è valido per un modello econometrico sulla durata.

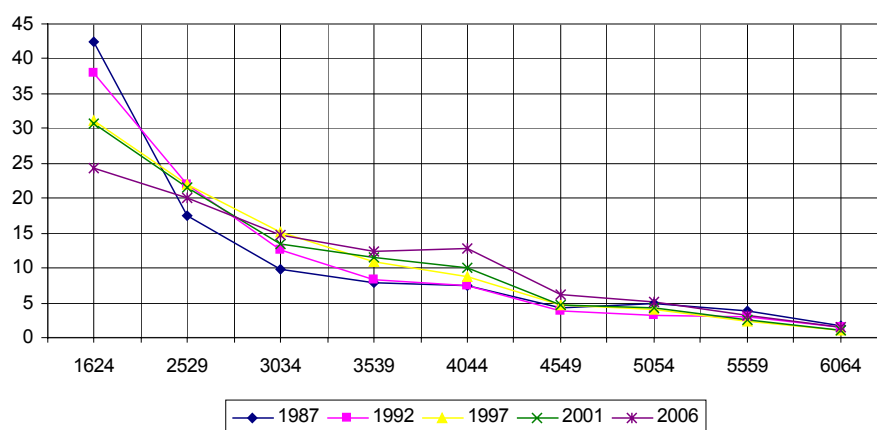
Inoltre, mentre, come ricordato in precedenza, la struttura giuridica è, attualmente, molto simile ad altri paesi europei (Francia, Italia, ecc.) ed esattamente la stessa nelle diverse regioni spagnole, le differenze in termini di incidenza del lavoro temporaneo sono enormi. Il grafico 3 mostra la differenza netta delle percentuali di lavoro temporaneo tra le regioni una volta determinate alcune caratteristiche personali e del lavoro.

Grafico 3 - Differenze nelle probabilità nette di essere un lavoratore temporaneo nelle diverse regioni (media 2006)



Fonte: Lfs.

Grafico 4 - Quota di lavoratori temporanei per gruppi di età dal 1987 al 2006



Fonte: Lfs.

Il grafico 4 mostra la quota di lavoratori temporanei per gruppi di età (dal 1987 al 2006) e possiamo osservare che i pesi del contratto temporaneo per età sono rimasti piuttosto stabili per tutto il periodo. Una delle conseguenze di questa analisi è che i lavoratori temporanei non appaiono essere rinchiusi permanentemente nella loro situazione; piuttosto, essi tendono ad essere integrati, col tempo, nei tradizionali contratti a tempo indeterminato.

Come ulteriore prova, la tabella 4 fornisce il tasso medio di passaggio da un contratto temporaneo a uno permanente, usando i dati dell'European Household Panel per il periodo 1995-2001 per sei paesi europei e distinguendo tra lavoratori giovani e adulti. Come si può vedere, solo il 23% dei dipendenti spagnoli, in precedenza temporanei (giovani o adulti) ha ottenuto un'occupazione stabile dopo un anno, ma questa percentuale aumenta annualmente fino al 41% dopo sei anni per i giovani e al 50% per gli adulti. Inoltre, andrebbe sottolineato che le probabilità di passaggio da un lavoro temporaneo ad un'altra situazione, non sono molto diverse dai risultati riscontrati in altri paesi europei.

Tabella 4 - Probabilità grezze di passaggio ad un'occupazione stabile (anni 1996-2001)

	Età	Francia	Irlanda	Italia	Grecia	Spagna	Portogallo	Germania	Regno Unito
1 anno	<30	0,20	0,34	0,30	0,26	0,23	0,26	0,39	0,44
dopo	30-65	0,24	0,40	0,32	0,30	0,23	0,29	0,39	0,51
2 anni	<30	0,31	0,43	0,35	0,31	0,30	0,36	0,45	0,56
dopo	30-65	0,44	0,56	0,39	0,36	0,33	0,42	0,49	0,64
3 anni	<30	0,40	0,48	0,39	0,33	0,37	0,43	0,47	0,61
dopo	30-65	0,52	0,61	0,46	0,40	0,40	0,50	0,53	0,72
4 anni	<30	0,48	0,51	0,38	0,36	0,41	0,45	0,46	0,62
dopo	30-65	0,56	0,64	0,46	0,45	0,44	0,54	0,57	0,78
5 anni	<30	0,49	0,57	0,36	0,36	0,41	0,47	0,47	0,67
dopo	30-65	0,64	0,64	0,46	0,49	0,47	0,57	0,62	0,79
6 anni	<30	0,50	0,60	0,40	0,32	0,41	0,50	0,48	0,69
dopo	30-65	0,68	0,60	0,48	0,52	0,50	0,64	0,64	0,83

Nel complesso, le varie prove presentate in questa sezione tendono a dare l'idea che la persistenza dell'occupazione temporanea in Spagna non è chiaramente correlata agli elevati costi di licenziamento dei dipendenti a tempo indeterminato, o all'insufficiente grado di applicazione di una regolazione giuridica altrimenti accettabile, specialmente dopo i cambiamenti introdotti nel 2006.

5. Conclusioni

In questo studio abbiamo riesaminato la storia delle riforme del mercato del lavoro in Spagna, essenzialmente orientate a contrastare la quota estremamente elevata e costante di lavoratori temporanei presenti nel mercato del lavoro spagnolo. Come base, abbiamo rivisto l'andamento dell'occupazione e disoccupazione, che ha mostrato che l'economia spagnola ha goduto di una evoluzione molto positiva, specialmente negli ultimi dieci anni circa (cioè a partire dal 1995). Al tempo stesso, tuttavia, la quota di lavoratori con un'occupazione temporanea è rimasta, nel complesso, immutata, e rappresenta circa un terzo del numero totale degli occupati. Diverse riforme, a partire dal 1992, e in modo più intenso dal 1997, hanno tentato di limitare questa tendenza, senza successo. In questo articolo abbiamo sostenuto che tali riforme hanno teso a concentrarsi o sugli aspetti strettamente giuridici del ricorso al lavoro temporaneo o sulle differenze economiche, in termini di costi di licenziamento, tra i lavoratori temporanei e quelli a tempo indeterminato, trascurando così un aspetto molto importante della questione, cioè quello che noi consideriamo come il processo di apprendimento, da parte delle imprese, della semplicità del ricorso ai lavoratori temporanei e la «*path-dependence*» o l'«effetto blocco», determinati da questo processo. La recente riforma, mentre insiste sugli stessi aspetti giuridici ed economici, ha teso comunque a riconoscere l'importanza della cosiddetta «cultura del lavoro temporaneo» presente in Spagna. Nel breve periodo, non sono attesi risultati spettacolari dalla riforma. Tuttavia, se questi elementi «rieducativi» si faranno strada nella struttura economica, dei risultati migliori potrebbero essere previsti nel medio periodo.

Riferimenti bibliografi

- Cebrián I., Moreno G. e Toharia L., 2004, *Are Spanish open-ended contracts permanent? Durations and trajectory analyses*, studio presentato alla XVI Conferenza della Eale, Lisbona.
- Cebrián I., Moreno G., Samek M., Semenza R. e Toharia L., 2003, *Nonstandard Work in Italy and Spain: The Quest for Flexibility at the Margin in Two Supposedly Rigid Labor Markets*, in S. Houseman e M. Osawa (a cura di), *Nonstandard work in Developed Economies*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo (Mich.).

- Hernanz V., 2003, *El trabajo temporal y la segmentación: un estudio de las transiciones laborales*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Malo M.A. e Toharia L., 2000, *The Spanish Experiment: The Pros and Cons of the Flexibility at the Margin*, in Esping-Andersen G. e Regini M., *Why De-regulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 307-335.
- Malo M.A. e Toharia L., 2007, *La reforma laboral de 2002 y sus efectos sobre los despidos*, mimeo.
- Toharia L., 2006, *Incentives for Indefinite Employment in Spain*, «Peer Review of the Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy», Madrid, 16-17 novembre, pp. 15-28, disponibile sul sito www.mutual-learning-employment.net.
- Toharia L., Cruz J., Albert C., Calvo J., Cebrián I., García C., Hernanz V., Malo M.A. e Moreno G., 2005, *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección de Economía y Sociología del Trabajo, Madrid.
- Toharia L. e Cebrián I., 2007, *La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección estudios, Madrid.

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

Jelle Visser

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

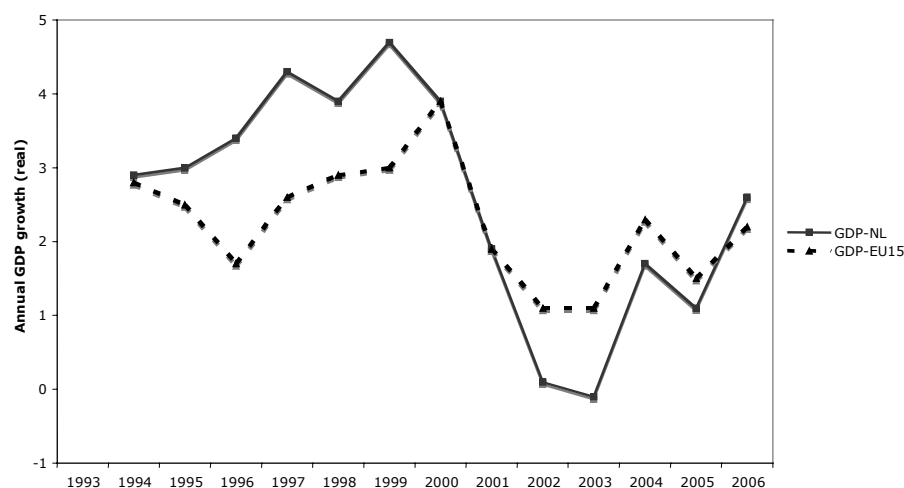
Il mercato del lavoro dei Paesi Bassi viene spesso descritto come un mercato più flessibile e funzionale rispetto alla media Ue, capace di assicurare alti livelli di occupazione, una diffusa sicurezza sociale e una qualità dell'impiego relativamente alta (Auer, 2000; 2005). Nel corso degli anni '90 l'economia 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.

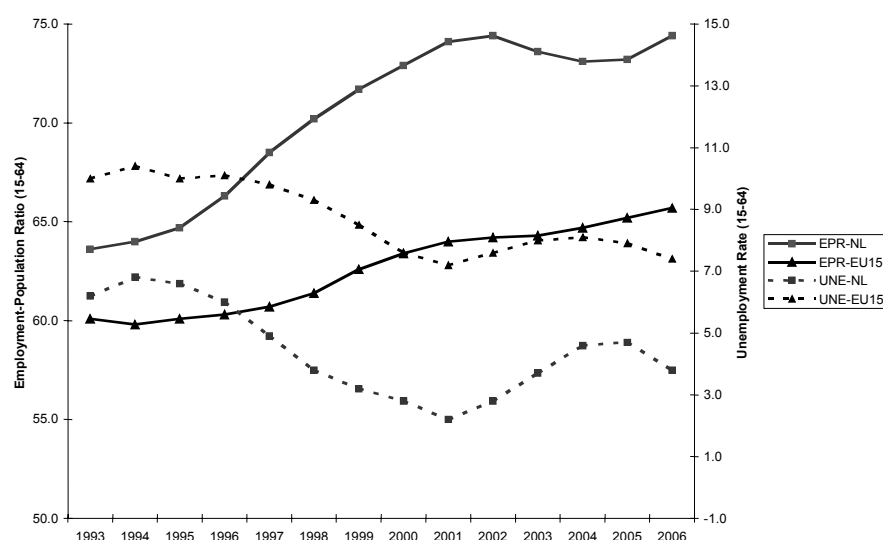
Intorno al 2000, in un periodo di bassa disoccupazione e alto tasso di offerta di impiego ineccezionale per lavoratori specializzati, sono riemerse forti pressioni dal lato dei costi (salariali) che hanno minacciato la competitività di un'economia fondata sulle esportazioni. Un forte incremento della 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 lavoro¹.
- ♦ 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.

¹ 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»². 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-

² 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 negoziatori 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-

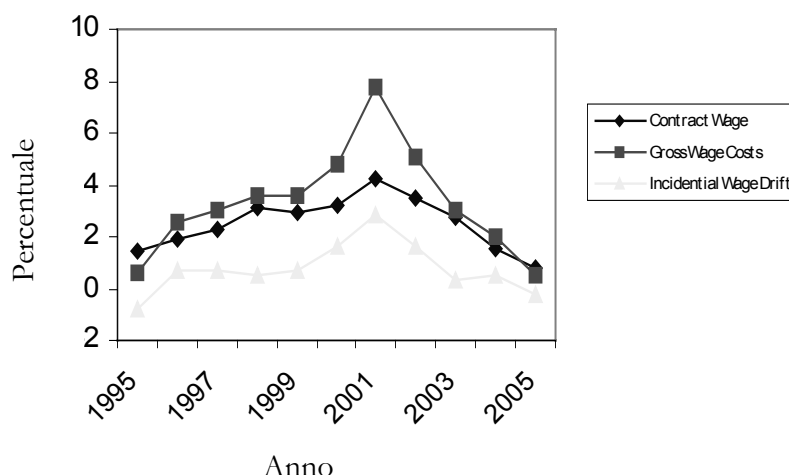
pertura dei salari decurtati dei lavoratori in sciopero). Al di fuori del tetto stabilito, i negoziatori salariali non hanno più copertura. In aggiunta agli strumenti finanziari c'è da considerare lo stretto coordinamento fra negoziatori di diversi sindacati all'interno delle confederazioni e tra confederazioni, 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-arricchimento» 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 negoziatori 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

³ 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 lavoratori⁴. 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

⁴ 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 auspicabili⁵. 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

⁵ 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 maggiore⁶. 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

⁶ 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'Epl 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 costruito⁷. 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-

⁷ 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)⁸. 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

⁸ *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)⁹.

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

⁹ 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 Mi-sep sui servizi pubblici per l'impiego, tenutasi a Birmingham a novembre 2005.

annuale più basse del mondo occidentale¹⁰. 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,

¹⁰ 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.
- Ragini M., 2000, *The Dilemmas of Labour Market Regulation*, in Esping-Andersen G. e Ragini 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., Lallement 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.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Il caso italiano: dalla regolazione dei contratti alla riforma del welfare?

Manuela Samek Lodovici, Renata Semenza

L'articolo analizza le tappe del processo di riforma del mercato del lavoro, alla luce delle condizioni peculiari che, nella comparazione europea, ancora contraddistinguono il caso italiano caratterizzato da evidenti forme di segmentazione. A partire dagli anni '90, il sistema d'intervento nel mercato del lavoro inizia faticosamente a modificarsi, in risposta alle sfide poste dall'Unione europea e dalla crescente pressione competitiva: aumenta il ruolo delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, cresce l'attenzione a target di utenza che presentano particolari debolezze nel mercato del lavoro, si procede ad una revisione del sistema di regolazione dei contratti di lavoro e della contrattazione salariale, verso una maggiore flessibilità.

Contestualmente, la mancanza di una revisione complessiva dei regimi di protezione del lavoro e di sostegno del reddito, contribuisce a cristallizzare le differenze di trattamento fra i lavoratori, di cui una parte ormai consistente presenta dei profili occupazionali frammentati, protezioni sociali molto basse o difficilmente utilizzabili. In conclusione, l'articolo sottolinea quanto il complesso e differenziato approccio regolativo adottato in Italia abbia avuto effetti negativi non soltanto sul piano della giustizia sociale, ma anche sul piano dell'efficienza economica; la difficoltà ad attuare delle politiche di riforma senza un preventivo accordo fra le parti sociali; la necessità di una revisione delle tutele in senso universalistico.

1. Introduzione

Quando si affronta il tema delle riforme del mercato del lavoro in Italia, nella letteratura e nella documentazione degli organismi internazionali compare sempre il termine di «riforme al margine», che fanno riferimento ad un approccio derogatorio delle riforme, fondate essenzialmente su complessi interventi normativi di riaggiustamento dei contratti di lavoro, all'interno di un sistema divenuto più flessibile, ma segnato da problematiche sempre più evidenti e precise, prima fra tutte la crescente segmentazione sociale (Sestito e Pirrone, 2006; Paci, 2005). Anche nell'ultimo decennio, i principali interventi di riforma hanno

riguardato soprattutto nuove forme di regolazione dei contratti di lavoro, oltre al decentramento e alla liberalizzazione dei servizi per l'impiego, mentre non è ancora stato riformato il sistema degli ammortizzatori sociali, nonostante se ne parli ormai da vent'anni, e neppure il sistema degli incentivi.

Il risultato è un mercato del lavoro che genera flessibilità al margine, una flessibilità spesso senza tutele. Non si tratta infatti soltanto di flessibilità numerica, funzionale e temporale consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, ma anche, e soprattutto, di quella non regolata che proviene dal lavoro sommerso e irregolare (Istat, 2007) o dall'elevata quota di lavoro autonomo, che cresce soprattutto nella sua componente professionale senza dipendenti (Semenza, 2004).

In questo articolo consideriamo in particolare la legge 30 del 2003 (Legge Biagi) che, oltre a liberalizzare il mercato dei servizi per il lavoro, consentendo l'operare di agenzie private per l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, rappresenta l'ultimo passaggio di un lungo processo di revisione dei contratti di lavoro, che nel corso degli ultimi 10 anni ha appunto introdotto nuovi elementi di flessibilità al margine.

Come vedremo più nel dettaglio, la Legge Biagi ha creato un'ulteriore dispersione dei rapporti contrattuali, aggiungendone di nuovi, sostituendone alcuni e modificandone altri, e ha aumentato la complessità istituzionale di regolazione e gestione del mercato del lavoro.

Si può dire che questa legge sia stata da un lato sopravvalutata nei suoi intenti e dall'altro utilizzata strumentalmente nella contesa politica. Il forte contrasto ideologico che ha caratterizzato tutto l'iter legislativo, e successivamente anche applicativo, di questa legge di riforma del mercato del lavoro, rappresenta di fatto un elemento di debolezza del sistema italiano, che si è trovato nella difficile condizione di riformare senza un preventivo consenso fra le parti sociali.

2. La segmentazione del mercato del lavoro italiano

Il mercato del lavoro italiano presenta ancora nel 2006 delle caratteristiche peculiari rispetto a quelle degli altri paesi europei (tabella 1).

In primo luogo i tassi di attività e di occupazione rimangono al di sotto della media europea (Ue 15) e degli obiettivi di Lisbona, specie per le donne e per la popolazione più anziana.

Un secondo aspetto problematico deriva dalla permanente segmentazione di genere, di età e territoriale. I differenziali nei tassi di occupa-

zione raggiungono i 24 punti percentuali tra uomini e donne e tra Nord e Sud (Sicilia e Emilia Romagna), e i 47 punti percentuali tra giovani (15-24 anni) e adulti (25-54 anni).

L'Italia, se confrontata con altri paesi europei, presenta inoltre un particolare modello di flessibilità, basato su di una bassa quota di contratti non standard regolari (part-time e contratti a termine) e invece un'alta percentuale sia di lavoro autonomo che di lavoro irregolare. Come in altri paesi europei i contratti flessibili sono più diffusi come contratti di ingresso al mercato del lavoro, e interessano quindi più i giovani e le donne che rientrano nell'attività lavorativa, rispetto agli uomini nelle classi centrali di età.

Negli ultimi dieci anni sono emersi tuttavia alcuni segnali di cambiamento rispetto al passato. Si registra, in particolare, un'accelerazione della crescita dell'occupazione dipendente e del contenuto occupazionale della crescita (grafico 1), in larga misura spiegata dalla crescente terziarizzazione dell'economia italiana e dalla diffusione di contratti di lavoro flessibili. La crescita occupazionale coinvolge soprattutto la popolazione femminile e, negli ultimi due anni, anche la popolazione anziana. Si riduce inoltre l'incidenza del lavoro irregolare, mentre crescono contestualmente i contratti a termine (grafico 2).

La liberalizzazione e la diffusione di forme contrattuali più flessibili (lavoro part-time e a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, lavoro interinale, ecc.) sembrano essere tra i fattori alla base di questi andamenti. La flessibilità contrattuale riduce infatti i costi di aggiustamento della forza lavoro, rendendo relativamente più agevole per le imprese assumere in fase espansiva e licenziare in fase recessiva. La riduzione dei costi di aggiustamento e la maggior flessibilità contrattuale hanno dunque favorito l'instaurazione di un legame più diretto tra occupazione e produzione, generando un aumento significativo dell'occupazione nella recente fase di espansione (Origo e Samek Lodovici, 2006)¹.

¹ Come evidenziato dall'Istat, negli ultimi otto anni di espansione (1996-2003) l'occupazione è infatti cresciuta dell'1,2% l'anno, poco meno del Pil (1,5% l'anno). Nella corrispondente fase espansiva degli anni ottanta (1985-1991), l'occupazione era cresciuta in media dell'1% l'anno, a fronte di un incremento medio annuo del Pil del 2,7% (Istat, 2004). Come negli altri paesi europei, si è quindi verificato un sostanziale aumento del contenuto occupazionale della crescita, caratterizzato da un raddoppio dell'elasticità dell'occupazione al prodotto rispetto agli anni ottanta (da 0,4% a 0,8%).

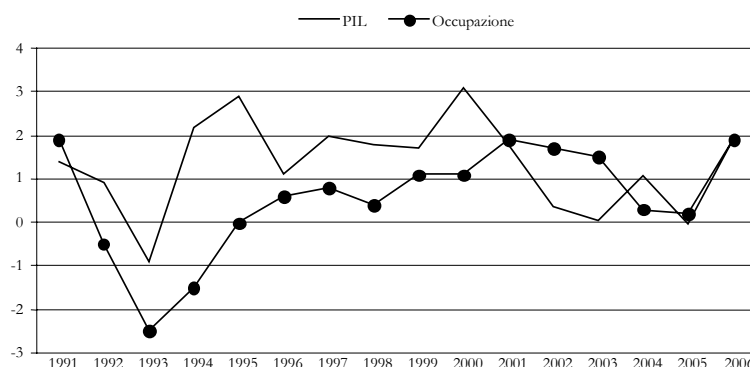
Tabella 1 - Il mercato del lavoro: un confronto Italia (anno 2006) e Ue 15 (anno 2005)

	Italia			Ue 15		
	M	F	T	M	F	T
<i>Tasso di occupazione</i>						
15-24	30,6	20,1	25,5	42,9	37,0	40,0
25-54	87,2	59,3	73,3	86,4	68,8	77,6
55-64	43,7	21,9	32,5	52,2	33,2	42,5
Totale 15-64 anni	70,5	46,3	58,4	72,9	57,4	65,1
<i>Tasso di attività (15-64 anni)</i>						
	74,6	50,8	62,7	78,6	62,6	70,6
<i>Tasso di disoccupazione</i>						
	5,4	8,8	6,8	7,0	8,8	7,8
<i>La flessibilità dell'occupazione</i>						
Incidenza del lavoro part-time sul lavoro dipendente	4,0	26,3	13,5	5,2	31,2	17,2
Incidenza del lavoro a tempo determinato sul lavoro dipendente	11,2	15,8	13,1	11,3	9,0	10,2
Incidenza del lavoro part-time e del tempo determinato sul lavoro dipendente	13,8	37,4	23,8	18,6	46,1	31,3
Incidenza del lavoro autonomo (% su totale occupati)	29,1	20,0	25,5	18,6	9,7	14,7
% dipendenti flessibili + autonomi su totale occupati	38,9	49,9	43,3	33,6	50,3	41,0

Fonti: Per l'Italia elaborazioni su Microdati standard Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro, media 2006*; per l'Europa a 15, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines*, 2005, Compendium.

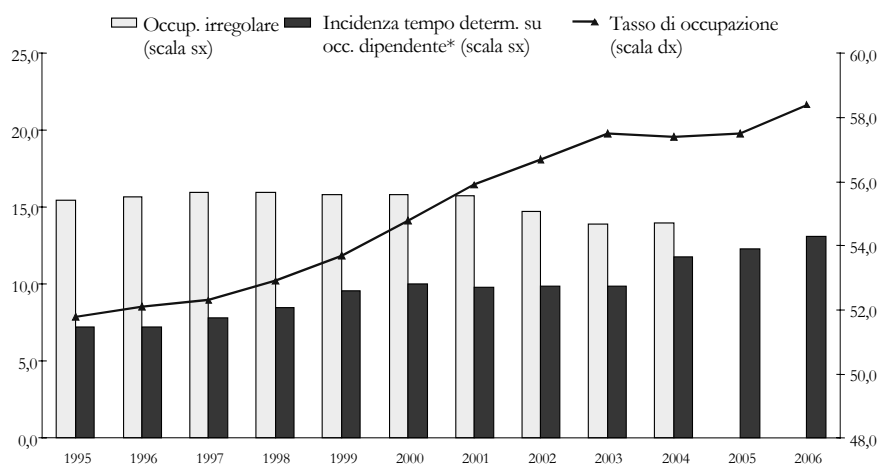
Il ricorso ai contratti atipici è d'altro canto molto eterogeneo: mentre nelle regioni forti del Centro-Nord sembra rispondere ad esigenze congiunte della domanda e dell'offerta di lavoro (è infatti relativamente più elevato il ricorso al part-time e ai contratti a causa mista, ed è più elevata la componente volontaria), nelle regioni meridionali, invece, riguarda relativamente di più la componente maschile e adulta, è più involontario e spesso ha una funzione di sostituzione del lavoro standard (Samek e Semenza, 2001; Ires, 2002). Vi è inoltre un'elevata eterogeneità nell'uso del lavoro flessibile, secondo il settore e le dimensioni d'impresa. Il lavoro interinale e il lavoro a termine sono più utilizzati nell'industria e nelle imprese di dimensioni medio-grandi, mentre il lavoro parasubordinato e part-time sono più concentrati nei servizi e nelle imprese di piccole dimensioni.

Grafico 1 - Andamento della produzione (Pil reale) e dell'occupazione in Italia, variazioni % annue (anni 1991-2006)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Conti economici nazionali*.

Grafico 2 - Tendenze dell'occupazione irregolare, regolare e a tempo determinato nell'ultimo decennio (anni 1995-2006)*



* Si segnala che, a causa del cambiamento di metodologia nella rilevazione delle forze di lavoro dell'Istat, i dati dal 2004 in poi non sono confrontabili con i dati degli anni precedenti.

Fonti: Per il tasso di occupazione e l'incidenza del lavoro temporaneo, ns. elaborazioni su dati Istat, *Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro, media 2006*; per l'occupazione irregolare: Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, 2007.

3. *L'approccio italiano alla regolazione dei contratti di lavoro*

Come è noto, il modello mediterraneo di welfare state, di cui l'Italia è parte, è fondato sulla sicurezza del lavoro e su elevate garanzie sociali per i lavoratori permanenti delle medie-grandi imprese industriali. Questo tipo di regolazione ha avuto un ampio consenso politico-sociale fino alla metà degli anni ottanta.

Dal lato degli imprenditori, gli elevati costi di licenziamento per le medie e grandi imprese e le restrizioni legislative in merito all'adeguamento del personale, erano compensati da un generoso supporto pubblico nelle crisi industriali (attraverso la cassa integrazione e i prepensionamenti), che hanno facilitato i processi di ristrutturazione, riducendo i conflitti sociali.

Dal lato dei lavoratori, il sistema presentava un elevatissimo livello di protezione degli insider (uomini adulti capofamiglia), cui spettavano generose garanzie sociali, con significativi sussidi durante la non occupazione (attraverso la Cig, la mobilità e i prepensionamenti) e generosi diritti pensionistici, fondati sulla posizione lavorativa (status occupazionale) e sull'anzianità lavorativa, piuttosto che sulla verifica dei bisogni. In questo quadro, il sindacato aveva un alto potere negoziale.

Dal lato dello Stato, vi erano bassi costi grazie all'assenza di un regime di welfare su base universale e un basso tasso di copertura della disoccupazione ordinaria (la spesa per sussidi di disoccupazione è pari a 0,6% del Pil, rispetto al 2% medio europeo), accompagnati da una sostanziale carenza di servizi pubblici sociali e per l'impiego.

Questo tipo di regolazione ha però comportato dei costi economici e sociali rilevanti, almeno da tre punti di vista.

Il primo è quello della *segmentazione del mercato del lavoro*, a causa della forte disparità nella protezione sociale e nei diritti e la sostanziale esclusione delle donne e dei giovani dall'occupazione garantita.

Il secondo riguarda la *flessibilità*, in larga misura basata sulla crescita e l'estensione dell'economia sommersa, sul lavoro autonomo e le piccole imprese (è utile ricordare che la regolazione della protezione dell'occupazione copre infatti circa il 60% dell'occupazione totale).

Il terzo è legato alla *perdita di efficienza*, derivante da incentivi insufficienti alla crescita delle imprese e alla mobilità del lavoro, e da una lenta e incompleta capacità di aggiustamento ai cambiamenti delle condizioni economiche e alla creazione di occupazione.

3.1 *Verso la flessibilità regolata*

Dalla metà degli anni ottanta le crescenti pressioni competitive hanno reso sempre più insostenibile il sistema pre-esistente, richiedendo una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro. Negli anni novanta anche in Italia, come negli altri paesi europei, il sistema di regolazione del lavoro è stato riformato per consentire una maggiore flessibilità occupazionale oltre che salariale.

La scelta politica fu, in quegli anni, quella di adottare un approccio graduale e parziale di ri-regolazione al margine (Bertola e Ichino, 1995; Samek Lodovici, 2001; Samek Lodovici e Semenza, 2001), largamente basata su accordi fra governo e parti sociali per interventi legislativi incrementali. Questo processo è stato piuttosto disorganico e incompleto rispetto al sistema delle tutele, non essendo accompagnato da una revisione del sistema di sicurezza sociale e previdenziale, che continua ad essere basato in larga misura sulla continuità della prestazione lavorativa (Boeri, 1997).

I contratti a tempo indeterminato continuano ad essere regolati dallo Statuto dei lavoratori del 1970 (art. 18), con clausole molto restrittive in caso di licenziamenti individuali nelle imprese con più di 15 dipendenti, che prevedono forti restrizioni ai licenziamenti per giusta causa, lunghe procedure in caso di cause di lavoro ed elevata incertezza dei risultati. Nei primi anni '90 l'elevata protezione dei lavoratori dipendenti contro il licenziamento spiegava il posizionamento del mercato del lavoro italiano tra i più rigidi in Europa².

Il processo di riforma, infine, non ha implicato alcun tipo di intervento sui sussidi sociali e di disoccupazione, che continuano di fatto a penalizzare i lavoratori temporanei e atipici e costituiscono un deterrente alle dimissioni e alla mobilità del lavoro. Di fatto in Italia l'elevata protezione del lavoro standard è complementare alla scarsa generosità dei sussidi di disoccupazione. Come si è detto, questo sistema regolativo interessa solo circa il 60% degli occupati, dato che la rigidità della regolazione era (ed è) in pratica aggirata dalla diffusione della piccola impresa, del lavoro autonomo e del lavoro sommerso (che secondo le più recenti stime Istat riguarda circa il 15% dell'occupazione totale).

² Anche se nell'aggiornamento della graduatoria per grado di rigidità del sistema di protezione del lavoro presentata nel Rapporto Ocse del 2004 il sistema italiano viene considerato meno rigido rispetto alle classifiche precedenti, perché, correttamente, il Tfr non viene più incluso tra i costi di licenziamento.

Questo particolare modello di flessibilità ha però contribuito a creare un mercato del lavoro segmentato e con significative disparità di trattamento: ad una quota di lavoratori con elevata protezione, si contrappone una altrettanto elevata quota di lavoratori (sommersi e para-subordinati) senza alcuna protezione e di lavoratori con una protezione decisamente inferiore (i lavoratori alle dipendenze con contratti «flessibili», lavoro a termine, part-time, interinale e quelli occupati nelle piccole imprese). Si tratta di una platea di lavoratori che, oltre a non avere protezione contro il rischio di licenziamento, spesso hanno anche una minore copertura previdenziale e di sicurezza sociale (disoccupazione, maternità, malattia, ferie). Ne risultano penalizzati soprattutto i giovani e le donne, più coinvolti in forme lavorative flessibili e discontinue, e l'area del Mezzogiorno³.

Inoltre, l'operare per deroghe rispetto al contratto «standard», ha introdotto elementi di complessità normativa che comportano elevate incertezze giuridiche e oneri amministrativi che favoriscono l'elusione e il ricorso al lavoro non regolare (Ichino, 1997).

3.2 *Le principali innovazioni, dalla Legge Treu alla Legge Biagi*

A partire dagli anni '90, il sistema d'intervento nel mercato del lavoro inizia faticosamente a modificarsi, in risposta alle sfide poste dall'Unione europea e dalla crescente pressione competitiva: aumenta il ruolo delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, cresce l'attenzione a target di utenza che presentano particolari debolezze nel mercato del lavoro (donne, disabili e svantaggiati sociali in particolare), si riforma il sistema dell'istruzione e dell'offerta formativa e si procede ad una revisione del sistema di regolazione dei contratti di lavoro e della contrattazione salariale, verso una maggiore flessibilità e diversificazione contrattuale, che continua però ad essere operata «al

³ La natura assicurativa dei sussidi di disoccupazione in Italia, comporta tassi di copertura molto bassi se rapportati al totale delle persone in cerca di lavoro e una distribuzione territoriale, per genere ed età, che non riflette la realtà della disoccupazione: secondo il rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro (Ministero del Lavoro, 2003), nel 2002 solo il 18% delle persone in cerca di lavoro risulterebbe coperto dai sussidi extra-agricoli, con punte più elevate nel Centro-Nord (24,6%) rispetto al Sud (14,8%). I tassi di copertura sono mediamente più bassi per le donne (14,9% a livello nazionale e 10,5% nel Mezzogiorno).

marginale», senza intaccare il sistema di protezione del lavoro a tempo indeterminato.

I passaggi più significativi di questo processo⁴ hanno riguardato la diversificazione e la moltiplicazione delle forme contrattuali, iniziata con la Legge Treu del 1997 e proseguita con la Legge Biagi del 2003. In questi anni si avvia anche il processo di decentramento alle Regioni e alle Province delle competenze in materia di politiche attive del lavoro e la liberalizzazione dei servizi per l'impiego (Legge Bassanini e Legge Treu del 1997, Legge Biagi del 2003) e cresce, sulla spinta delle linee guida europee, l'attenzione alle politiche attive del lavoro di sostegno all'inserimento occupazionale di fasce di popolazione tradizionalmente escluse dalle politiche del lavoro, come i disabili (legge 68/1999) e le donne (legge 125 del 1991, la 215 del 1992 e la legge sui congedi parentali del 2000). È sempre del 2003 la riforma del sistema dell'istruzione e della formazione professionale (legge 388/2000 di istituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua e Riforma Moratti del 2003).

Non viene invece ancora riordinato il sistema degli incentivi e continua a rimanere in attesa di una riforma organica il sistema degli ammortizzatori sociali per la difficoltà a reperire le risorse finanziarie necessarie ad una estensione dei sussidi, in una situazione in cui gran parte delle risorse del sistema di welfare vengono assorbite dalla spesa pensionistica.

In relazione alla sola regolazione dei contratti di lavoro, le principali tappe del processo di riforma sono state:

- ♦ la riforma dei licenziamenti collettivi del 1991, che ha introdotto minori restrizioni e più generose indennità per i licenziamenti collettivi dovuti a crisi o ristrutturazioni industriali, mentre le norme sui licenziamenti individuali non vengono toccate;
- ♦ «il Pacchetto Treu» del 1997, che ha introdotto in Italia il lavoro interinale-intermediato, fornendo una rigida regolazione sulle procedure da seguire, sui casi e settori di applicabilità, sulla quota e le caratteristiche dei lavoratori interinali, sui contenuti della forma-

⁴ Ci sono stati naturalmente altri interventi nell'ambito del mercato del lavoro, come le normative di adeguamento alle direttive comunitarie (riforma dell'orario di lavoro e del lavoro notturno, norme sulla parità di trattamento, sulla protezione dei dati personali, disposizioni in tema di sicurezza sul lavoro e sui comitati aziendali europei), oltre che i soliti interventi *ad hoc* per fronteggiare specifiche crisi settoriali e occupazionali.

zione, stabilendo che le agenzie dovessero pagare il 5% della retribuzione lorda del lavoratore a un fondo speciale di formazione (fondo interprofessionale). La legge ha modificato anche la regolazione dei contratti di apprendistato e dei contratti di formazione-lavoro (contratti a causa mista), al fine di facilitare la transizione scuola-lavoro e di migliorare i contenuti formativi di tali contratti;

- ♦ «la Riforma Biagi» del 2003, tuttora al centro di un ampio e controverso dibattito politico e sociale, che ha accentuato la diversificazione contrattuale, introducendo nuove forme contrattuali (somministrazione di lavoro, lavoro intermittente e lavoro accessorio), rivedendo molte delle forme contrattuali «atipiche» preesistenti (contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sono stati trasformati in contratti a progetto, interinale, contratti a causa mista) e rendendo assai complessa l'architettura del sistema dei contratti di lavoro (prevedendo più di trenta fattispecie contrattuali).

La legge riduce i vincoli precedentemente imposti alle imprese nell'uso dei contratti part-time, specie sulle ore di lavoro supplementare, e dei contratti a termine, che non prevedono un limite di durata massima, ma che, in caso di rinnovo non possono durare più di 3 anni. Vengono riformati e diversificati i contratti di apprendistato, introducendo un apprendistato rivolto ai giovani istruiti fino a 29 anni di età e uno concepito in conformità con la nuova riforma dell'istruzione e della formazione professionale. Vengono introdotti i contratti di inserimento, rivolti ai lavoratori svantaggiati e disoccupati nelle aree a più elevata disoccupazione, attraverso incentivi monetari e la possibilità per le imprese di pagare i lavoratori meno del livello stabilito dai contratti collettivi per le qualifiche di riferimento. Vengono anche regolati i contratti free-lance e di collaborazione nel settore privato, introducendo maggiori vincoli (obbligo di un contratto scritto, con la chiara definizione dei contenuti e della durata dei progetti) e altre restrizioni, per la verità poco chiare, sul numero di volte che questi contratti possono essere rinnovati.

Le misure adottate in questi anni cambiano dunque il quadro regolativo, introducendo ulteriori elementi di sostegno ai bisogni delle imprese, sia in termini di flessibilità contrattuale e di liberalizzazione dei servizi per l'impiego, che di rafforzamento del sistema della formazione professionale (in particolare nell'assetto duale del secondo ciclo dell'istruzione e nei canali di alternanza scuola-lavoro, oltre che nella formazione continua). Ma si tratta di misure che, soprattutto in assen-

za di un sistema universalistico di welfare e di un sistema evoluto di servizi a sostegno delle fasce di popolazione più deboli e più lontane dal mercato del lavoro, aumentano i rischi di segmentazione del mercato del lavoro.

3.3 Un primo bilancio della Legge Biagi

La Legge Biagi è nata come «riforma sperimentale», che prevede delle attività di monitoraggio e valutazione. Il monitoraggio ufficiale ha per ora riguardato solo gli aspetti legati alla riforma dei servizi per l'impiego, mentre il monitoraggio degli effetti occupazionali dovrebbe essere reso possibile dalla nuova indagine Istat sulle forze di lavoro, che però non consente ancora una lettura di serie storiche sufficientemente lunghe. In questi primi anni di attuazione, il monitoraggio è stato realizzato soprattutto attraverso alcune episodiche indagini condotte da parte di sindacati (Ires, 2005) e associazioni imprenditoriali (Centro studi Confindustria, 2006).

I principali risultati dell'evidenza empirica e il dibattito corrente sottolineano da un lato *l'eccesso di regolazione normativa* che questa riforma introduce, portando all'estremo l'approccio di flessibilizzazione al margine adottato in Italia nell'ultimo decennio. L'alto livello di complessità normativa ha aumentato l'incertezza e i costi amministrativi per le imprese, soprattutto di piccole dimensioni, come mostra anche la rilevante crescita del ruolo e del numero dei consulenti del lavoro (gli iscritti all'ordine professionale nel 2006 sono circa 25.000). Vi è inoltre una sorta di scetticismo sul ruolo della riforma nei confronti dell'emersione del lavoro «irregolare». In particolare viene sottolineato il modo piuttosto confuso con cui i diversi strumenti contrattuali vengono proposti (Tursi, 2004), che non considera le loro diverse finalità: di lotta all'esclusione sociale (lavoro a chiamata, contratto di inserimento, prestazioni occasionali di tipo accessorio, meccanismi di workfare nell'ambito della somministrazione), piuttosto che di mediazione tra la domanda di flessibilità delle imprese e di tutela dei lavoratori (part-time, lavoro ripartito, contratto a termine, somministrazione, lavoro parasubordinato, collaborazioni occasionali).

Nonostante la legge si sia posta l'obiettivo di regolare il lavoro precario (ad esempio trasformando i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nei più vincolanti contratti a progetto), riconosciuto come un problema sociale rilevante, molte delle forme di flessibilità introdotte sembrano venire incontro più ai bisogni delle imprese che a

quelli dei lavoratori. È il caso soprattutto del part-time, che nella sua nuova forma vede ridursi le tutele, introdotte nel 2000 a favore dei lavoratori, relative in particolare alla prevedibilità dell'orario di lavoro (Samek Lodovici e Semenza, 2004). Nel caso del lavoro accessorio, ma anche delle diverse forme di somministrazione, di lavoro a progetto e di lavoro occasionale, il tentativo di introdurre elementi di maggiore tutela del lavoratore e di fare emergere il lavoro sommerso rischia anche di essere vanificato dalla complessità amministrativa (Ichino e Sestito, 2003). L'aspetto più rilevante riguarda però gli *effetti di questa riforma sul mercato del lavoro*.

I dati occupazionali evidenziano un significativo aumento nell'uso dei contratti flessibili di assunzione (e soprattutto di prima assunzione): circa un terzo degli oltre 2 milioni di posti di lavoro creati nel periodo 1996-2005 sono contratti di lavoro part-time, il 14% sono contratti a termine e il 13% sono contratti free-lance e di collaborazione. Vi è qualche evidenza empirica del contributo dei contratti flessibili alla crescita dell'occupazione, ma il cosiddetto «*honeymoon effect*» non sembra destinato a durare, dato che solo una parte dei contratti flessibili si trasforma in contratti a tempo indeterminato e questo avviene in modo molto più significativo nell'industria che nel settore dei servizi. D'altro canto, i tempi lunghi di applicazione della legge, per la complessità delle questioni interpretative e i rimandi alla contrattazione collettiva e alla revisione del sistema degli incentivi (è il caso, ad esempio, del nuovo apprendistato e dei contratti d'inserimento lavorativo), portano a prospettare degli effetti gradualisti e di medio periodo. Inoltre, e questo è forse l'aspetto più significativo dei modesti risultati della recente riforma, alcune delle nuove forme contrattuali hanno e avranno in prospettiva un impatto limitato, perché riguardano flessibilità di «nicchia» (come il lavoro intermittente e il lavoro ripartito); mentre altre, come il lavoro a progetto, l'apprendistato⁵ e la somministrazione, sostituiscono di fatto forme contrattuali pre-esistenti (rispettivamente le Cococo, i Cfl e il lavoro interinale).

La principale criticità continua però ad essere l'elevata segmentazione del mercato del lavoro: in mancanza di una revisione complessiva dei regimi di protezione del lavoro e di sostegno del reddito si vengono di fatto a cristallizzare le differenze tra lavoratori «standard», con elevata

⁵ Il limitato ricorso ai contratti di inserimento e di apprendistato è probabilmente dovuto ai ritardi dei decreti attuativi da parte delle Regioni, che hanno ostacolato e rinviato lungamente la piena applicazione della riforma.

protezione contro il licenziamento e buone prestazioni sociali e previdenziali, e lavoratori «flessibili» con storie lavorative discontinue e spesso precarie e una scarsa (se non nulla) protezione sociale. Come ormai riconosce anche l'Ocse, la flessibilizzazione del mercato del lavoro, se non accompagnata da reti di servizi per i lavoratori più deboli e da forme di sostegno del reddito durante le transizioni, rischia di creare maggiori disuguaglianze e peggiori condizioni di vita e di lavoro per gruppi crescenti di popolazione (Oecd, 2004).

4. Dieci anni di lavoro flessibile

4.1 I contorni della flessibilità del lavoro

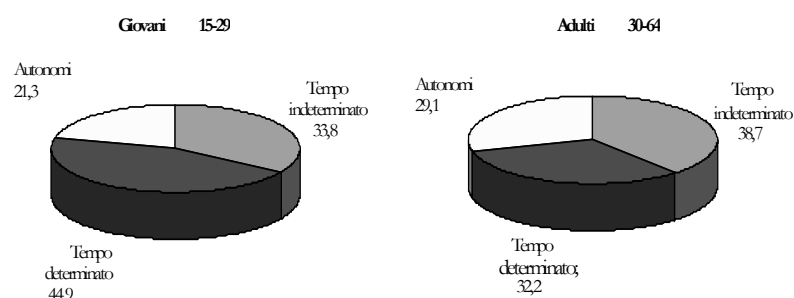
La maggiore facilità di utilizzo dei contratti flessibili in Italia, ha senza dubbio migliorato i flussi di entrata nell'occupazione per le donne, i giovani e i lavoratori immigrati, una volta tendenzialmente esclusi (disoccupati) o fortemente disincentivati a partecipare al mercato del lavoro (inattivi), o ancora occupati nell'economia sommersa: molte ricerche econometriche mostrano che le probabilità di ottenere un lavoro stabile sono più elevate per chi ha un contratto a termine, piuttosto che per chi è disoccupato (Ichino e al., 2004).

Ma chi sono in Italia i lavoratori con rapporti flessibili di lavoro? Gli *occupati temporanei*, che sono poco più di 2 milioni, pari al 13,1% dell'occupazione dipendente (9,8% di quella totale), sono soprattutto giovani (il 58,4% ha meno di 35 anni) che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro: quasi la metà (45%) dei giovani che non erano occupati nel 2005, hanno un lavoro temporaneo nel 2006; per gli adulti questa percentuale scende al 32% (grafico 3). Fra i giovani, i contratti a causa mista (apprendistato, formazione, periodi di prova) rappresentano il 57% dei contratti a tempo definito.

Sul piano della temporaneità del rapporto di lavoro si riscontrano inoltre delle rilevanti differenze di genere, che vedono gli uomini essenzialmente occupati in contratti di formazione/apprendistato e contratti stagionali, e le donne prevalentemente occupate con contratti occasionali di breve durata (grafico 4).

Il lavoro interinale/intermediato rimane ancora prevalentemente diffuso nel settore industriale per figure operaie, e coinvolge un numero relativamente alto di lavoratori extracomunitari immigrati (18% secondo fonti di associazioni imprenditoriali).

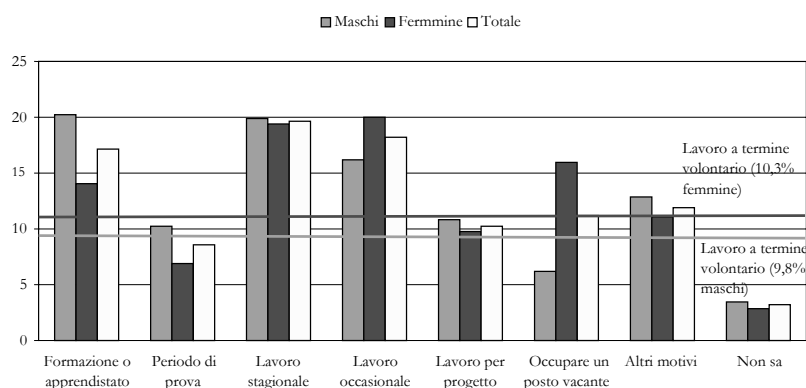
Grafico 3 - Non occupati nel 2005 che trovano lavoro nel 2006 per tipo di contratto: un confronto tra giovani e adulti



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro, media 2006*.

In merito alle trasformazioni dei rapporti di lavoro temporanei, i dati di flusso riguardanti i percorsi di stabilizzazione dei lavoratori con contratti a tempo determinato sembrano indicare una differenza settoriale netta. Nell'industria, dopo una media di 2-3 tre anni di contratti brevi (periodi di prova, contratti a termine) il lavoro tende a divenire stabile, segno che il settore industriale tende ad essere un sistema che si auto-consolida; nei servizi, invece, si continua a generare lavoro instabile, attraverso la reiterazione dei vari tipi di contratti a tempo determinato.

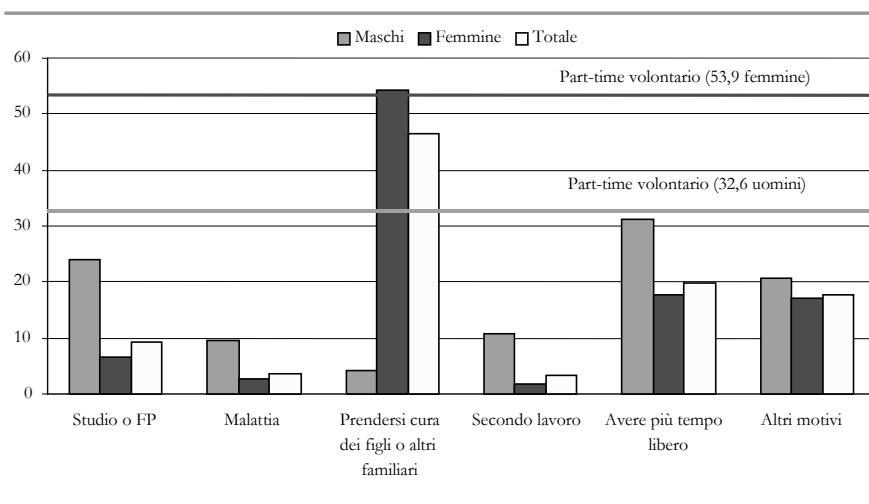
Grafico 4 - Motivi del lavoro a tempo determinato (anno 2006)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro, media 2006*.

Il lavoro *a tempo parziale*, che è quasi esclusivamente femminile, rappresenta una quota di occupazione ancora sensibilmente inferiore a quella della media europea: gli occupati part-time sono circa 2,9 milioni nel 2006, corrispondenti al 13,1% del totale degli occupati. I contratti di lavoro part-time, più diffusi nel settore dei servizi, sono quelli maggiormente aumentati nel 2006, soprattutto fra le donne del Nord Italia e con responsabilità familiari (di cui il 62% lavora part-time). Più di un quarto (26,4%) delle donne lavora part-time (rispetto al 31% della media europea) e le donne presentano minori transizioni dal part-time al full-time, rispetto agli uomini. Anche le motivazioni sono diverse: come mostra il grafico 5, mentre tra le donne prevalgono nettamente i problemi di conciliazione, i pochi uomini che lavorano part-time lo fanno prevalentemente per avere più tempo libero o per motivi di studio/formazione. La quota di part-time volontario (49,7%) è inferiore alla media europea (Ue 15), probabilmente per un effetto reddito e per il fatto che nel Mezzogiorno, dove il lavoro part-time è più subito che scelto, è più diffuso fra gli uomini, coinvolti in programmi di politiche attive del lavoro.

Grafico 5 - Motivi del lavoro part-time (anno 2006)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro, media 2006*.

Un'altra forma flessibile d'impiego, che caratterizza in particolare il mercato del lavoro italiano, è il cosiddetto *lavoro parasubordinato*, che si colloca cioè a metà strada fra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo. Come si è detto, la Legge Biagi ha regolato anche i contratti di collaborazione, trasformandoli, nell'area del settore privato, in contratti a progetto (Pallini, 2006). L'evidenza empirica ha mostrato in questi anni che più del 90% dei collaboratori prestano attività di lavoro per un unico committente e che la durata media delle collaborazioni, già breve, tende a ridursi. I lavoratori a progetto di norma hanno una retribuzione oraria più bassa di un lavoratore dipendente di uguale qualifica e sono sostanzialmente privi di un sistema di garanzie sociali, nonostante le piccole modifiche introdotte dalla Finanziaria.

Nel 2006 i collaboratori e lavoratori occasionali sono circa 480.000 (pari al 2% del totale dell'occupazione, secondo i dati Istat), il 60% sono donne e il 56% ha meno di 35 anni. La maggior parte di essi ha un titolo di studio elevato, è occupato nel settore dei servizi, e una quota rilevante si concentra anche nel settore pubblico. Uno degli obiettivi della Riforma Biagi era quello di favorire la trasformazione di questi contratti o in rapporti di lavoro dipendente (ove si mascherasse un rapporto di subordinazione economica e organizzativa), o alternativamente in lavoro autonomo, nei casi che ne presentassero le caratteristiche, in modo da aumentare il livello delle tutele sociali di questi lavoratori.

4.2 I contorni della precarietà del lavoro

In Italia oggi la percezione di insicurezza del lavoro è elevata e diffusa, molto più di quanto non sia la quota effettiva di lavoro a termine, che si aggira intorno al 12% se consideriamo anche i lavoratori parasubordinati, percentuale più bassa che in altri paesi europei. Questo dipende dall'aumentata incertezza economica e dal fatto che la precarietà non è equamente distribuita, ma pesa soprattutto sulle categorie più deboli, e in particolare sulle fasce più giovani, minandone i progetti di vita. Secondo i dati Eurostat, il senso di insicurezza è tanto più elevato quanto più il sistema di protezione sociale e di regolazione del lavoro è basato sul contenuto assicurativo del rapporto di lavoro, tipica situazione dei paesi dell'area mediterranea. Tentativi recenti di stimare la dimensione dell'area della precarietà parlano di 3.757.000 di persone, di cui una su quattro è disoccupata (Mandrone e Massarelli, 2007).

Se è vero che la maggiore flessibilità contrattuale, introdotta dalle varie riforme succedutesi negli ultimi dieci anni ha aumentato le probabilità di uscita dalla disoccupazione e ha portato maggiori opportunità d'impiego, i contratti flessibili, limitati alla sola fase di ingresso nel mercato del lavoro, sembrano rappresentare un buon trampolino verso lavori più stabili solo per le componenti più forti del mercato del lavoro, i lavoratori più qualificati e istruiti. Al contrario, per i lavoratori a bassa qualifica, essi possono divenire delle trappole, soprattutto in assenza di serie politiche di sostegno (Barbieri e Scherer, 2004).

Le analisi delle transizioni nel mercato del lavoro, dai contratti temporanei a contratti a tempo indeterminato, hanno dimostrato l'importanza delle caratteristiche individuali e delle condizioni del mercato del lavoro locale nel facilitare il buon esito verso condizioni occupazionali più stabili: essere donna, essere giovane, avere un basso livello di qualificazione professionale o risiedere nel Mezzogiorno, rappresentano tutte condizioni di svantaggio relativo (tabella 2).

Sempre in questo ambito, gli studi econometrici mostrano che i lavoratori temporanei sono inoltre più esposti a periodi ripetuti di disoccupazione e/o inattività e che la probabilità di passare ad una posizione di lavoro permanente diminuisce in relazione alla durata dei contratti e al numero di contratti temporanei intrapresi. Questo avviene, non soltanto per un effetto di stigma sociale, ma è riconducibile anche al ridotto investimento in capitale umano (Montanino e Sestito, 2003; Hernanz e al., 2004; Gagliarducci, 2004).

Elaborazioni dei dati Istat sui collaboratori (Ires, 2005) mostrano che, anche dopo l'entrata in vigore della Legge Biagi, soltanto nel 6,5% dei casi vi è stata una trasformazione in contratti di lavoro dipendente e a tempo indeterminato.

La diffusione di contratti flessibili risulta inoltre aver contribuito all'aumento della dispersione salariale e di reddito (i lavoratori non standard hanno retribuzioni orarie più basse), in particolare legato ai differenziali retributivi fra le generazioni: i giovani, più precari, hanno redditi mediamente più bassi, anche in ragione della loro discontinuità.

Una recente ricerca (Madama e Sacchi, 2007), oltre a confermare che le possibilità di godere di schemi protettivi e di risorse di welfare dipendono totalmente dal tipo di contratto di lavoro, e da quanto esso si discosta dal contratto standard, ha dimostrato che, anche quando vi sia una titolarità formale, l'accesso alle tutele è molto difficile e l'entità delle prestazioni è in genere estremamente modesta. Ciascuna delle quattro forme di lavoro flessibile considerate (interinale, part-time

verticale, apprendistato e lavoro a progetto) pone delle difficoltà di accesso alle tutele (per maternità, malattia, disoccupazione, carichi familiari e altro), derivanti in larga misura dall'impossibilità di maturare l'anzianità contributiva minima. In altre parole, le modifiche introdotte dalle ultime leggi finanziarie per aumentare le tutele del lavoro flessibile, si rivelano nella maggioranza dei casi inutili, a causa della brevità della durata media dei rapporti di lavoro.

Sul piano della giustizia sociale, dunque, le nuove forme di lavoro non possono essere considerate eque, in quanto non garantiscono le stesse possibilità di promozione delle *chances* di vita.

Tabella 2 - Condizione occupazionale al 2006 dei disoccupati e dei lavoratori a tempo determinato nel 2005

	Condizione 2006					
	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Autonomo	Disoccupato	Non forze di lavoro	Totale
Condizione 2005						
In cerca di occupazione	11,4	12,5	6,8	27,5	41,8	100,0
Lavoratori a tempo determinato	16,8	67,4	3,1	5,4	7,2	100,0
di cui						
Femmine	14,8	68,4	3,1	5,1	8,7	100,0
Maschi	18,9	66,4	3,2	5,8	5,7	100,0
15-24 anni	14,7	70,7	2,5	5,6	6,5	100,0
25-34 anni	18,8	64,4	4,1	5,9	6,7	100,0
Nord	20,9	64,6	3,8	4,8	5,9	100,0
Sud	12,1	70,6	2,0	5,9	9,4	100,0

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Microdati Rilevazione continua sulle forze di lavoro, media 2006*.

5. Lezioni dall'esperienza italiana

L'approccio «marginale» adottato in Italia, mentre introduce degli elementi di flessibilità all'ingresso, non sembra aver risolto i principali problemi strutturali del mercato del lavoro.

Il dualismo e la segmentazione fra lavoratori permanenti, estremamente protetti e generosamente sostenuti in termini di welfare, e lavoratori flessibili, con modelli occupazionali frammentati e protezioni sociali molto basse o difficilmente utilizzabili, producono effetti inadeguati sia sul piano dell'efficienza economica, che sul piano dell'equità sociale.

Sul piano dell'efficienza, il complesso e differenziato approccio regolativo aumenta i costi amministrativi per le imprese e riduce le possibilità di adottare nuove forme di organizzazione del lavoro, mentre mantiene l'incentivo alla diffusione del lavoro irregolare e delle piccole imprese, con effetti negativi sulla produttività del lavoro e sugli investimenti in capitale umano.

Sul piano dell'equità, la crescente instabilità dei redditi e la povertà delle famiglie con lavoratori flessibili e a basso reddito (*working poors*), può avere effetti di lungo termine sulle nuove generazioni. I salari e i contributi versati per i lavoratori con contratti a termine (in particolare lavoro a progetto o di collaborazione con o senza la partita Iva) sono così esigui da non garantire il diritto a una pensione adeguata nella vecchiaia: si stima che il reddito annuo pensionistico dei collaboratori a progetto, con un periodo contributivo di 40 anni, sarà soltanto il 45% di quello di un lavoratore dipendente con simile qualifica.

I problemi della precarietà sono dunque in gran parte collegati alle probabilità di transitare, in un arco di tempo ragionevole, da posizioni instabili verso impieghi più continuativi.

Un altro aspetto rilevante riguarda la relazione tra flessibilità e qualità del lavoro (Origo e Samek Lodovici, 2006). Se la flessibilità viene infatti «subita» dal lavoratore o determina un'elevata instabilità del reddito, possono verificarsi conseguenze negative sia sulle condizioni di lavoro (ad esempio, in termini di sicurezza, orari o turni disagiati), sia sulla probabilità di caduta nella povertà. Seppure il fenomeno dei «*working poors*» non sembra ancora così rilevante in Italia (Brandolini e al., 2001), come lo è in altri paesi, caratterizzati da mercati del lavoro relativamente meno regolamentati (ad esempio la Gran Bretagna), non si può escludere che in futuro fenomeni gravi di povertà si verifichino non solo in famiglie prive di lavoro, ma anche in famiglie con occupati precari e con bassi salari.

Il dibattito in corso in Italia negli ultimi anni converge sulla necessità di adottare un approccio più rispondente ai problemi sopra menzionati, combinando la riforma della regolazione del lavoro con una riforma del sistema di welfare, in modo che la maggiore flessibilità

esterna sia bilanciata con misure di supporto nei periodi di transizione da e verso il mercato del lavoro (ad esempio attuando l'estensione dei sussidi di disoccupazione a tutti i lavoratori, rafforzando i servizi qualificati per l'impiego e la formazione).

In altre parole è sempre più condivisa la necessità di adottare un approccio *transizionale*, che abbinì flessibilità contrattuale e sicurezza sociale e consenta anche di rivedere il sistema di protezione garantito dall'art. 18.

In secondo luogo emerge la necessità di una semplificazione della regolazione del lavoro, il cui impianto è oggi estremamente complesso, attraverso un uso più limitato della legislazione e invece maggiori incentivi e sanzioni.

Un terzo aspetto importante è quello di riservare maggiore attenzione ai segmenti meno qualificati, giovanili e femminili del mercato del lavoro, che incorrono più facilmente nella trappola delle cattive occupazioni temporanee, garantendo più attenzione alla qualità dei nuovi posti di lavoro. Non a caso, molte delle proposte emerse negli ultimi anni⁶, considerano soprattutto la prima fase della vita lavorativa, essendo soprattutto i giovani e le donne (ri)entranti nel mercato del lavoro ad essere assunti con contratti a termine, di diversa natura.

Insieme alla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, tutte le proposte prevedono infatti:

- ♦ la riduzione della diversificazione dei contratti di impiego, con una chiara definizione dei tipi contrattuali, che potrebbero essere solo due, uno a tempo indeterminato e uno a tempo definito (limitato a attività lavorative realmente temporanee);
- ♦ la creazione di un unico sistema contributivo di sicurezza sociale, per disincentivare l'utilizzo improprio del lavoro parasubordinato;
- ♦ la definizione di standard minimi uguali per tutti, di protezione del lavoro e l'alleggerimento dei vincoli al licenziamento previsti dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori;
- ♦ l'estensione e il rafforzamento dei servizi per l'impiego e delle politiche di supporto alla mobilità e alle transizioni nel mercato del lavoro.

⁶ Si considerino ad esempio le proposte di Boeri e Garibaldi, 2006; A. Ichino, 2006; Leonardi e Pallini, 2006; e il dibattito successivo (Guelfi e Trento, 2006; Sestito, 2006; Lamelas e Liquori, 2006; Buffo e Genovesi, 2006; Tursi, 2006; Bologna e Soru, 2006) raccolti nell'articolo *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi* (a cura di P. Ichino, 2006).

Si tratta di proposte e riflessioni che si sono finalmente spostate da un'impostazione esclusivamente normativa, ad un approccio di più ampio respiro che propone una riforma complessiva del sistema di protezione del lavoro e di welfare in senso universalistico, immaginando standard comuni di sicurezza sociale e un percorso contrattuale di accesso al lavoro regolato per tutti in modo uguale, che di fatto tendono a rompere il tradizionale sistema di welfare assicurativo, nel quale le garanzie sociali sono agganciate alla posizione lavorativa e contrattuale occupata⁷. I maggiori costi di breve periodo per il bilancio pubblico potrebbero essere compensati, nel lungo periodo, da minori spese assistenziali per una generazione che rischia di non avere un reddito sufficiente nella vecchiaia. Il maggiore sostegno nelle fasi di transizione per e nel mercato del lavoro potrebbe inoltre consentire di rivedere il sistema di protezione dell'occupazione standard e garantire quella flessibilità necessaria alla crescita competitiva delle imprese. Queste riforme richiedono però di essere condivise: come mostra l'esperienza di altri paesi europei (e la nostra dei primi anni novanta, con l'accordo sul costo del lavoro) è più facile attuare riforme strutturali di ampio respiro dove c'è una pratica consolidata di concertazione. In Italia invece, negli ultimi anni, le modificazioni legislative sono state «calate» dall'esterno, senza tenere conto delle esperienze sviluppate nella lunga pratica di contrattazione nazionale e decentrata e contribuendo così ad aumentare una diffusa conflittualità che ha minato in senso ideologico tutta la discussione sulla Legge Biagi.

Riferimenti bibliografici

Barbieri P. e Scherer S., 2004, *North/South Differences in the Social Consequences of Labour Market Flexibilisation in Italy*, paper presentato al Convegno *Welfare, Mercato del lavoro e diritti sociali in Europa*, Università Bicocca, Milano, 8 novembre.

⁷ È interessante a questo proposito l'ipotesi a cui sta lavorando l'attuale governo, volta a creare una rete di sicurezza universale (ammortizzatori sociali) per chi perde il lavoro o a copertura dei periodi di intermittenza fra un lavoro e l'altro. Un'ipotesi diversa da quelle (ancora premature) di un reddito minimo per tutti, oppure di un reddito minimo garantito ai più poveri (welfare residuale), che in Italia sarebbero di difficile controllo, per via dell'elevata evasione fiscale, e troppo onerose per il bilancio pubblico.

- Bertola G. e Ichino A., 1995, *Crossing the River: A Comparative Perspective on Italian Unemployment Dynamics*, «Economic Policy», n. 21, pp. 359-420.
- Boeri T., 1997, *Le Istituzioni del mercato del lavoro: un confronto internazionale*, in De Nardis S. e Galli G. (a cura di), *La disoccupazione italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Boeri T. e Garibaldi P., 2006, *Un sentiero verso la stabilità*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Bologna S. e Fumagalli A. (a cura di), 1997, *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli, Milano.
- Bologna S. e Soru A., 2006, *Lo sguardo di Acta su lavoro e precarietà*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Brandolini A., Cipollone P. e Sestito P., 2001, *Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998*, Banca d'Italia, Temi di discussione, working paper n. 427.
- Buffo G. e Genovesi A., 2006, *Dubbi e omissioni*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Centro Studi Confindustria, 2006, *L'utilizzo nel 2004 degli strumenti normativi introdotti dalla legge 30/2003*, Rapporto di ricerca, gennaio.
- Gagliarducci S., 2004, *What is Bad About Temporary Employment?*, mimeo.
- Guelfi A. e Trento S., 2006, *Ragioniamo sui dati*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Hernanz V., Origo F., Samek M. e Toharia L., 2004, *Dreaming of a Stable Job: The Transitions of Temporary Workers in Italy and Spain*, mimeo.
- Ichino A., 2006, *Il contratto temporaneo limitato*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Ichino A., Mealli F. e Nannicini T., 2004, *Temporary Work Agency in Italy: A Springboard to Permanent Employment?*, mimeo.
- Ichino P., 1997, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.
- Ichino P. e Sestito P., 2003, *L'incerto futuro dei co.co.co.*, «www.lavoce.info», 21 ottobre.
- Ichino P. (a cura di), 2006, *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Ires, 2002, *Secondo Rapporto sul lavoro atipico in Italia. Le tendenze del 2001*, Ires working paper, n. 3, Roma.
- Ires, 2003, *Ragioni e articolazioni territoriali del lavoro interinale*, Ires, Roma.
- Ires-Nidil, 2005, *Nuovo contratto, stessi problemi. Gli effetti della legge 30/03 nel passaggio dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto*, Rapporto di ricerca (sintesi), 21 ottobre, Roma.
- Isfol, 2001, *Il lavoro interinale: prime analisi su dati amministrativi*, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma.
- Istat, 2003, *La povertà relative e il mercato del lavoro*, in *Rapporto Annuale 2003*, Istat, Roma.
- Istat, 2004, *Dinamiche dell'occupazione, qualità del lavoro e comportamenti individuali*, in *Rapporto Annuale 2003*, Istat, Roma.

- Istat, 2007, *La situazione del paese nel 2006. Rapporto annuale*, Istat, Roma.
- Lamelas M. e Liquori A., 2006, *Mercato del lavoro e diritti*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Leonardi M. e Pallini M., 2006, *Quale riforma per la Legge Biagi*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Madama I. e Sacchi S., 2007, *Le tutele sociali degli occupati in nuove forme di lavoro*, in Laboratorio R. Revelli, Cerp e Urge, *Nuove forme di lavoro in Italia e in Piemonte: nuove opportunità o discriminazione? Aspetti di mercato del lavoro ed implicazioni in tema di previdenza, governance e rapporti sociali*, Rapporto di ricerca.
- Massarelli N., Mandrone E., 2007, *Quanti sono i lavoratori precari*, www.lavoce.info.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro 2003*, Nota di aggiornamento, dicembre.
- Montanino A. e Sestito P., 2003, *Le molte funzioni del lavoro interinale in Italia: da strumento di flessibilità a contratto di prova*, «Rivista di Politica Economica», Rivista di politica economica, vol. 93, fasc. 3/4, pp. 115-148.
- Novella M., 2004, *Nuove tecniche di diritto diseguale e principio di eguaglianza*, «Lavoro e Diritto», anno XVIII, n. 3-4, pp. 557-570.
- Oecd, 2004, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Origo F. e Samek Lodovici M., 2006, *Mercato e Politiche del lavoro*, in Dell'Aringa C. e Negrelli S. (a cura di), *Dopo il '93. Gli studi di relazioni industriali dal Protocollo Ciampi ad oggi*, Franco Angeli, Milano.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Pallini M. (a cura di), 2006, *Il lavoro a progetto in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Samek Lodovici M., 2001, *Italy: The Long Times of Consensual Re-regulation*, in Esping-Andersen G. e Regini M. (a cura di), *Why deregulate labour markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), 2001, *Le forme del lavoro. L'occupazione non standard: Italia e Lombardia nel contesto europeo*, Franco Angeli, Milano.
- Samek Lodovici M. e Semenza R., 2003, *Lavoro atipico e lavoro sommerso*, in Lucifora C. (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Mondadori Università, Milano.
- Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), 2004, *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel panorama europeo*, Franco Angeli, Milano.
- Semenza R., 2004, *Le trasformazioni del lavoro. Flessibilità, disuguaglianze, responsabilità delle imprese*, Carocci, Roma.
- Sestito P., 2006, *Dagli slogan all'agenda politica*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.
- Sestito P., Pirrone S., 2006, *Disoccupati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Tiraboschi M. (a cura di), 2004, *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè Editore, Milano.

Tursi A., 2004, *Un anno di Legge Biagi*, www.lavoce.info, 28 settembre.

Tursi A., 2006, *Il mito del precariato*, in Ichino P. (a cura di), *Qualche ragionamento sulla Legge Biagi*, «www.lavoce.info», 26 giugno.

Uccello S., 2004, *Tre milioni di addetti con la Legge Biagi*, «Il Sole 24 Ore», 7 luglio.

Francia. Riforme del mercato del lavoro e politiche contro la disoccupazione: i nuovi orientamenti

Michel Dollé

Il saggio prende in esame le principali caratteristiche del mercato del lavoro francese e le riforme avviate a partire dai primi anni del secolo, con riferimento particolare a tre aree: flexicurity e contratti di lavoro, indennità di disoccupazione, assistenza al reinserimento nel mercato del lavoro. Il processo di riforma è tuttora

in discussione e ad esso, dopo le recenti elezioni presidenziali e la designazione di un nuovo governo, l'agenda politica riserva ancora la priorità con due progetti: l'introduzione per via legislativa di un contratto unico di lavoro per la fine dell'anno e l'accorpamento tra il Fondo per la disoccupazione (Unedic) e l'Agenzia per l'impiego (Anpe).

1. Introduzione

A partire dal 2000 in Francia sono state discusse numerose riforme del mercato del lavoro e delle politiche contro la disoccupazione. Alcune sono state realizzate, altre no. Nel complesso il processo è stato piuttosto caotico, anche a causa dei cambiamenti politici intercorsi. L'analisi di queste riforme evidenzia alcune caratteristiche permanenti del modello francese, oltre a consentire un riesame dei principi fondamentali della regolazione del lavoro. Il saggio¹ è diviso in tre parti: la prima riepiloga alcune caratteristiche del mercato del lavoro francese; la seconda analizza le riforme (o i tentativi di riforma) dei contratti di lavoro; l'ultima parte è dedicata alle riforme delle politiche contro la disoccupazione.

2. Alcune caratteristiche del mercato del lavoro francese

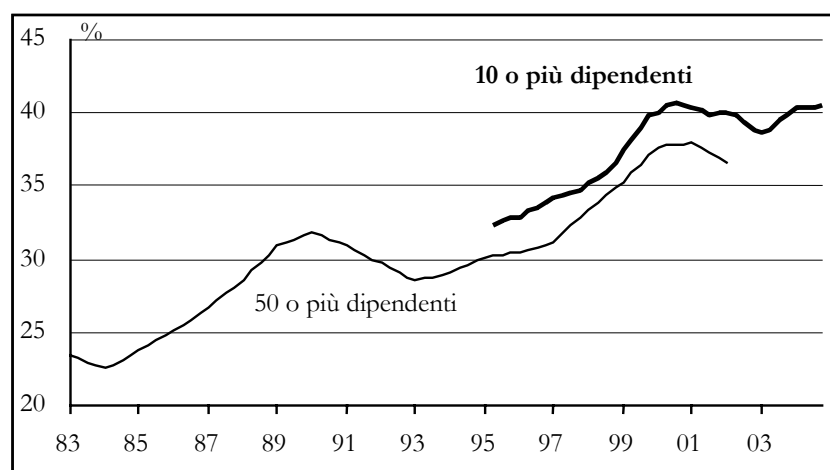
L'economia francese è caratterizzata da un alto tasso di disoccupazione, che dal 1984 non è mai sceso sotto l'8%, e di cui la disoccupazio-

¹ L'articolo si basa su due rapporti del *Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohesion sociale* (Cerc), 2005a; 2005b.

ne di lungo periodo raggiunge circa il 40%. Inoltre il tasso di ritorno alla condizione di disoccupazione è elevato: fra le persone prive di impiego registrate dall'Anpe (Agenzia nazionale per l'impiego), il numero di coloro che sono stati registrati per 12 mesi nel corso di un periodo di 18 mesi è di 3 volte e mezzo superiore a quello di coloro che sono stati disoccupati per 12 mesi consecutivi. Questo dato evidenzia anche la concentrazione dell'instabilità dell'impiego su alcune categorie specifiche della forza lavoro.

Per quanto attiene alla *flexicurity*, i dati sono molto complessi. Inizialmente i tassi di assunzione e di interruzione del rapporto di lavoro sono in crescita e piuttosto alti. Ad esempio nel 2002, su un totale di circa 13 milioni di dipendenti nel settore privato, le imprese hanno fatto 5,2 milioni di assunzioni². Il tasso di assunzioni è dunque vicino al 40%. Inoltre hanno lasciato l'impiego circa il 40% dei dipendenti.

Figura 1 - Tasso di assunzioni in un anno nel settore privato, per dimensione aziendale (anni 1983-2005)



Nota: Dall'analisi sono esclusi i lavoratori temporanei.

Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee), *Déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre* (Dmno).

² Esclusi i contratti temporanei e non rinnovabili di durata inferiore a un mese per sostituire dipendenti in congedo annuale.

Sempre nel 2002, l'agenzia francese per l'impiego ha registrato più di quattro milioni di iscrizioni per nuovi periodi di disoccupazione. Rispetto ad altri paesi europei, la situazione francese si definisce per la combinazione tra alta stabilità dell'impiego (misurata dalla percentuale di dipendenti stabili impiegati nella stessa azienda da un anno all'altro) e bassa sicurezza sociale (percentuale di dipendenti che perdono il lavoro e sono disoccupati o inattivi l'anno successivo).

Tabella 1 - Tasso di transizione annuale dei dipendenti del settore privato (anno 2000)

	Verso la disoccupazione o l'inattività	Assunti nella stessa azienda	Assunti altrove
Lussemburgo	2,7	91,0	6,3
Belgio	2,3	86,2	11,5
Italia	4,6	85,0	10,4
Portogallo	4,7	84,5	10,8
Paesi Bassi	3,7	79,3	17,0
Danimarca	4,0	79,3	16,7
Finlandia	4,4	83,5	12,2
Francia	5,5	84,8	9,6
Austria	5,2	84,8	10,0
Grecia	5,7	84,6	9,7
Germania	7,0	80,7	12,3
Regno Unito	5,9	76,2	18,0
Irlanda	7,6	73,8	18,6
Spagna	8,9	70,2	20,9

Fonte: European community household panel (Echp), 2000 e 2001.

In realtà la proporzione relativamente alta di assunzioni è dovuta alla grande instabilità di alcuni impieghi (catering e attività alberghiere, commercio e altri servizi, come pulizie o sicurezza); l'instabilità riguarda i giovani, i lavoratori poco qualificati, quelli più anziani che vengono di nuovo assunti dopo essere stati licenziati. Spesso questi lavoratori vengono assunti con contratti di lavoro di breve durata o

per incarichi temporanei. Infatti, in risposta alle condizioni economiche il metodo più utilizzato di flessibilità è il ricorso al lavoro temporaneo o i contratti a tempo determinato quando vi è la necessità di aggiustamenti di personale verso l'alto, e la sospensione delle assunzioni quando occorre adeguarsi verso il basso.

La Francia presenta una grande varietà di contratti di lavoro. Oltre ai contratti a tempo indeterminato, che costituiscono la modalità più frequente, sono in vigore molti altri tipi di contratti a termine e anche molti contratti incentivati (contratti che prevedono agevolazioni fiscali e contributive per i datori di lavoro, *n.d.t.*).

Tabella 2 - Struttura dell'impiego in Francia (in migliaia) (anno 2005)

	2005
Lavoro autonomo	2,719
Lavoratori dipendenti	22,202
Lavoro temporaneo	548
Contratti di formazione	335
Contratti a tempo determinato, esclusi i lavori sovvenzionati	1,713
Settore pubblico	523
Settore privato	1,19
Impieghi sovvenzionati	434
Settore pubblico	144
Settore privato	290
Contratti a tempo indeterminato	19,172

Fonte: Insee, *Labour Force Survey*, 2005.

La legge limita i contratti di breve durata alla sostituzione di personale assente dal lavoro (per malattia, gravidanza, formazione o ferie) o in caso di aumento temporaneo della produzione, tuttavia, in molti settori, la legge consente quasi senza restrizioni il ricorso a contratti a termine chiamati «*custom contracts*» e, in quegli stessi settori o anche altri, i datori di lavoro possono ricorrere a «contratti stagionali».

Diversamente dai contratti a termine ordinari, che prevedono a beneficio del lavoratore una «indennità di instabilità» pari al 10% della re-

tribuzione per il periodo di durata del contratto, tale indennità non esiste nei contratti «*custom*» o stagionali. Per questi contratti, inoltre, vi sono minori limitazioni per quanto riguarda la durata e il rinnovo. Nei settori interessati i datori di lavoro non sono incoraggiati a ricorrere ai contratti a tempo indeterminato, che garantiscono la stessa flessibilità all'impresa e una maggiore sicurezza ai lavoratori, ma che sono più difficili da gestire, per alcuni tipi di impieghi.

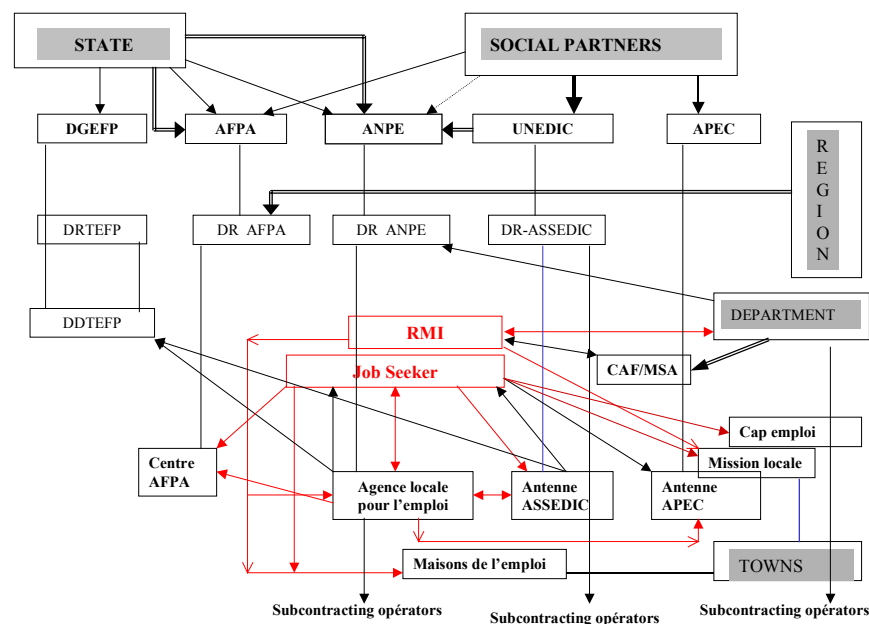
In realtà i datori di lavoro ricorrono ai contratti a termine anche per assumere un lavoratore prima di offrirgli un contratto a tempo indeterminato. Si tratta di una pratica illegale ma estremamente frequente. Tenuto conto di questi fattori, sorprende l'alto livello della legislazione a tutela dell'impiego (*Employment protection legislation* – Epl), attribuito dalle valutazioni dell'Oecd e che dipende dalla legislazione sui contratti a termine. In realtà, però, l'indice Epl prende in considerazione solo la legislazione di base e non il frequentissimo ricorso, legale (contratti individuali o stagionali) e illegale, ai contratti a termine. Assistiamo così a un paradosso: l'Epl è destinato a crescere nelle stime dell'Oecd grazie ai contratti ai quali i datori di lavoro fanno ricorso sempre più di frequente per ragioni di flessibilità, che portano in realtà ad una maggiore precarietà.

Un'altra caratteristica del sistema francese è la scarsa qualità delle relazioni industriali e il ruolo eccessivo della regolazione per legge, rispetto agli accordi collettivi, dovuti al circolo vizioso fra la tradizione politica, che nega la legittimità ai corpi intermedi, e la frammentazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati. Deboli parti sociali, incapaci di negoziare, cedono alla tentazione di invocare l'intervento dello Stato. L'ultimo negoziato globale sulla questione della sicurezza del lavoro che ha visto impegnate le parti sociali risale al 1990.

Il risultato è che le forme di regolazioni sono molto instabili, spesso inadeguate alle situazioni particolari o di portata locale. Ed è proprio l'instabilità delle regole, più che la stessa Epl, che può costituire un forte ostacolo al dinamismo dei datori di lavoro.

Rappresenta inoltre una vera piaga per le politiche dell'impiego la diluizione delle responsabilità fra Stato, comunità locali (almeno tre livelli) e diversi organismi e istituzioni. Si veda ad esempio l'impianto organizzativo (semplificato) che serve ad accertare lo stato di disoccupazione (figura 2).

Figura 2 - Impianto organizzativo per l'accertamento dello stato di disoccupazione



Le persone in cerca di impiego o che beneficiano di assistenza sociale devono orientarsi in questo labirinto. È pensabile che un tale nodo gordiano sia in grado di produrre vera efficienza?

3. La riforma del mercato del lavoro: modificare o unificare i contratti di lavoro

In questa parte del saggio vengono prese in esame tre questioni: in primo luogo viene ripercorsa la breve storia di quanto avvenuto negli ultimi anni in Francia per evidenziare il difficile equilibrio fra Stato e parti sociali nella riforma dei contratti di lavoro; verranno successivamente ripercorse le principali caratteristiche di una nuova forma di contratto, il *Contract nouvelle embauche* (Cne). Infine, vengono discussi i fondamenti del contratto unico, forma di contratto destinata a sostituire i precedenti contratti.

3.1 Il processo riformatore avviato negli ultimi anni

All'inizio del 2002 il governo di sinistra ha adottato una legge che rende più severe le norme sugli esuberi di personale (*Legge per la modernizzazione sociale*). La motivazione delle nuove norme risiede nella decisione di procedere a licenziamenti di massa da parte dell'azienda Michelin, che ha dichiarato di avere preso una tale decisione solo per accrescere il suo profitto.

Dopo le elezioni (primavera 2002), il nuovo governo ha deciso di sospendere queste nuove norme con una legge adottata nel gennaio 2003, ha chiesto alle parti sociali di negoziare nuove regole in materia di esuberi e, allo stesso tempo, ha incaricato una commissione di esperti (Commission de Virville) di mettere a punto una proposta di riforma per rendere più efficiente il codice del lavoro. Essendo la negoziazione riservata esclusivamente alle norme in materia di esuberi, ed essendo così delimitato il campo della trattativa, le parti sociali non sono riuscite a trovare un accordo. Il risultato è che la *Legge sulla coesione sociale* del dicembre 2004 è tornata alle regole precedenti al 2002. Questo è un esempio, tra molti altri, della preminenza dell'approccio politico sulle relazioni industriali e, di conseguenza, dell'instabilità delle normative in materia di lavoro.

Un altro esempio è il modo in cui sono state impostate le successive riforme dei contratti di lavoro. Nel novembre 2003 il governo ha proposto una legge in materia di istruzione permanente per adulti e di dialogo sociale. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il governo ha dichiarato di auspicare che le future riforme in materia di regolazione del lavoro si adeguino alla prassi diffusa in Europa di far precedere le riforme da una consultazione con le parti sociali e, se possibile, da una contrattazione tra di esse. «Per ogni riforma riguardante la legislazione del lavoro il governo si è impegnato ufficialmente a dare priorità alla contrattazione tra le parti sociali prima di fare ricorso a una procedura legislativa».

La prima applicazione pratica di questo impegno solenne è stata l'«ordinanza» dell'agosto 2005, che istituisce un nuovo contratto di lavoro, il *Contract nouvelle embauche* (Cne - contratto di riassunzione, *n.d.t.*), e che non è stata preceduta da alcuna consultazione delle parti sociali, né da una contrattazione tra di esse, senza contare che l'«ordinanza» è un testo di legge che viene adottato senza essere dibattuto in Parlamento.

Alcuni mesi più tardi il governo ha deciso di istituire lo stesso tipo di

contratto per l'assunzione di giovani lavoratori (con meno di 26 anni), il *Contrat première embauche* (Cpe), vale a dire il «contratto di primo impiego». Anche in questo caso non c'è stata né consultazione né contrattazione. Nonostante la forte protesta delle organizzazioni studentesche e dei sindacati, la legge è stata approvata dal Parlamento nel marzo 2006. Quando una legge viene approvata, il presidente della Repubblica francese la deve promulgare, ma ha anche il diritto costituzionale di chiedere al Parlamento di riprenderla in esame. Il presidente ha scelto di promulgare la legge ma, con un discorso solenne, ha chiesto al governo di non applicarla!³ E, pochi giorni dopo, una nuova legge ha abolito il Cpe.

3.2 Il Cne, «*Contrat nouvelle embauche*»

Il Cne è un contratto di lavoro al quale, a partire dall'agosto 2005, possono ricorrere le piccole imprese fino a 20 dipendenti. Si tratta di un contratto a tempo indeterminato che prevede un periodo di prova di due anni.

In Francia la legislazione quadro sul contratto a tempo indeterminato stabilisce che, in generale, il periodo di prova non debba essere obbligatorio. Tuttavia molti accordi collettivi di lavoro lo prevedono. Spesso tale periodo dura diverse settimane o alcuni mesi.

Durante i primi due anni di contratto Cne il datore di lavoro può licenziare il dipendente senza dover comunicare le ragioni della sua decisione, avvisandolo con una lettera raccomandata.

Inoltre è tenuto a versare al dipendente un'indennità per l'instabilità dell'impiego pari all'8% dell'importo delle retribuzioni corrisposte dall'inizio del contratto, e a pagare una tassa del 2% al fondo di assicurazione contro la disoccupazione.

Come si colloca questo nuovo contratto Cne, fra il contratto regolare a tempo indeterminato e la varietà di contratti a termine?

Per il datore di lavoro, se si tiene conto della durata del periodo di prova, il Cne è un contratto più flessibile rispetto a un regolare contratto a tempo indeterminato. Diventa tuttavia più costoso in caso di licenziamento del dipendente. In un contratto a tempo indeterminato l'indennità di licenziamento è in genere molto ridotta nei primi anni,

³ È stata probabilmente la prima volta, nella storia della Repubblica francese, che la più alta autorità dello Stato ha chiesto solennemente di non applicare una legge!

ed è molto inferiore al costo totale del Cne, pari al 10% dell'importo delle retribuzioni corrisposte per la durata del contratto. Tuttavia, nel costo di licenziamento di un regolare contratto a tempo indeterminato, i datori di lavoro devono tenere conto dei ritardi e delle procedure di licenziamento, nonché della penale che, in seguito a una sentenza giudiziaria, può essere obbligato a liquidare al dipendente.

Il Cne è senz'altro più flessibile dei contratti a termine, in primo luogo perché con il contratto a termine il datore di lavoro non può licenziare il dipendente prima della fine del contratto. Da questo punto di vista il Cne è più flessibile anche rispetto a un contratto di lavoro stagionale. Immaginiamo che qualcuno venga assunto in un bar o in un albergo di una località sciistica, ma che non ci sia neve. Con un contratto a termine stagionale il datore di lavoro non può disdire il contratto, mentre può farlo con il Cne.

Una seconda questione è che il Cne legalizza l'uso frequente di contratti a termine, al di fuori della cornice legale. Per quanto riguarda i costi, disdire un Cne comporta per il datore di lavoro una spesa pari all'indennità corrisposta alla fine di un contratto a termine regolare (10% dell'importo delle retribuzioni), ma superiore a quella sostenuta per un contratto a termine «individuale» o stagionale in cui non c'è alcuna indennità da pagare.

Il dipendente può contestare il licenziamento se dipende da motivazioni che contrastano con altre leggi a tutela dell'impiego (ci sono state ad esempio sentenze del tribunale contro datori di lavoro che avevano licenziato donne incinte).

Ciò che dà luogo a forti critiche sulla natura di questi contratti è il fatto che, per un periodo molto lungo – pari a due anni –, il datore di lavoro non è tenuto a giustificare le ragioni del licenziamento. Una sentenza del Consiglio di Stato francese dà torto a un sindacato che ha contestato la legalità del Cne, ma il caso dovrà essere esaminato dall'Ilo.

Si calcola che da agosto 2005 a ottobre 2006 i Cne siano stati 700.000 (l'8,3% delle assunzioni nelle aziende con un massimo di 20 dipendenti). Il numero crescente di contestazioni da parte di lavoratori con Cne, che hanno subito un licenziamento, può spiegare perché la proporzione dei Cne negli ultimi mesi sia diminuita al 2,5% circa.

Non è ancora possibile valutare con precisione gli effetti del Cne sulla crescita dell'occupazione. L'unica stima al riguardo è stata pubblicata dal Ministero del Lavoro, della coesione sociale e della casa (Dares, 2006) sulla base di un'indagine tra i datori di lavoro.

3.3 Verso un «contratto di lavoro unico»?

L'idea di un contratto di lavoro unico è apparsa nel dibattito economico e sociale in seguito a una proposta dei membri del Consiglio francese dell'Analisi economica (organo di consulenza del primo ministro), contenuta nel rapporto *Protection de l'emploi et procédures de licenciement* di Olivier Blanchard e Jean Tirole voluto dal governo francese (ottobre 2003). Nel rapporto gli autori prendono in esame i legami tra disoccupazione e tutela del lavoratore in caso di esuberi di manodopera, spiegando come «la teoria economica mostri chiaramente la necessità di una maggiore responsabilità da parte delle aziende per il costo sociale degli esuberi», che costituisce un'esternalità negativa. Una delle loro proposte è l'introduzione di una specie di «indice di esperienza» sul modello degli Stati Uniti, dove il tasso di contribuzione a carico del datore di lavoro per sostenere il reddito dei disoccupati dipende dal ruolo della persona licenziata dall'azienda. Gli autori sono convinti che, per introdurre questa riforma, un contratto di lavoro unico sia una *conditio sine qua non*, anche se probabilmente non lo è.

Alla fine del 2004 un nuovo rapporto di Pierre Cahuc e Francis Kramarz dal titolo *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle* realizzato per conto dei ministri dell'Economia e del Lavoro di allora, avanza la proposta di sostituire tutti i contratti in essere con un contratto di lavoro unico (Cu). Questa proposta è rimasta nell'agenda politica, dato che l'allora ministro dell'Economia (M. Sarkozy, oggi presidente della Repubblica francese) l'aveva inserita nel suo programma per le elezioni presidenziali.

Quali sono per questi studiosi i fondamenti del Cu? Nella proposta si fa ricorso alla stessa argomentazione di Blanchard e Tirole, insistendo inoltre sul fatto che la varietà di contratti, alcuni dei quali (i contratti a tempo indeterminato) offrono più garanzie ai lavoratori rispetto ad altri (i contratti a termine o le assunzioni temporanee), crea un dualismo nel mercato del lavoro o, quanto meno, una sua frammentazione. Alcuni lavoratori sono soggetti a una forte instabilità a causa dei contratti a termine, mentre altri che usufruiscono di contratti a tempo indeterminato sono tutelati grazie alla procedura sui licenziamenti o sugli esuberi di manodopera, che tende a ritardare in qualche modo i licenziamenti e può avere un costo imprevedibile. Inoltre le differenze di costo (e l'imprevedibilità dei costi in caso di contratto a tempo indeterminato) tendono, secondo gli autori, a ostacolare la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato.

La fattibilità e l'opportunità di un contratto unico sono prese in esame in alcuni recenti rapporti (tra cui Cerc, 2005a), che sviluppano tre tipi di argomentazioni.

La prima è che la concentrazione di instabilità del posto di lavoro e precarietà dell'impiego tra i lavoratori giovani o poco qualificati e in alcuni settori corrisponde anche al maggiore ricorso a contratti a termine e ad assunzioni temporanee. Ci si può allora domandare se all'origine dell'instabilità/precarietà vi siano le caratteristiche economiche dell'impiego e dei lavoratori o vi sia piuttosto la natura del contratto. Se la risposta è la prima, allora l'instabilità/precarietà non sarà modificata dall'introduzione di un contratto unico.

Anche quello della trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato è un tema complesso. Nella maggior parte dei casi in cui i contratti a termine sono consentiti dalla legge, la loro trasformazione in contratti a tempo indeterminato è poco probabile.

Quando un contratto a termine viene utilizzato per sostituire un lavoratore assente (ad esempio per malattia, gravidanza o ferie), non c'è motivo per prolungare il contratto. Lo stesso vale in caso di crescita temporanea dell'attività di un'azienda o per i contratti stagionali. In questi casi un lavoratore assunto con Cu subirà la stessa instabilità (se non maggiore) di un contratto a termine. Di fatto la questione si pone solo quando i contratti a termine sono utilizzati al di fuori della cornice legale (ad esempio se un contratto a termine è utilizzato come periodo di prova prima di un contratto a tempo indeterminato). Dovremmo allora cambiare la legge?

In terzo luogo, con il Cu proposto da Cahuc e Kramarz, tutte le procedure per gli esuberanti sono sostituite da penalità finanziarie (maggiori indennità di licenziamento per esubero di manodopera e un contributo a carico delle aziende che licenziano lavoratori, stabilito in base alla loro anzianità).

Tuttavia, sostituire un mero processo commerciale (l'esubero rappresenta solo un costo monetario) all'introduzione di regole legali e contrattuali non tiene conto del fatto che l'impiego è il risultato di un contratto tra due parti che, per inciso, non sono uguali. Un contratto di lavoro non può essere annullato unilateralmente dal datore di lavoro, senza che vi sia un processo mirato a conciliare gli interessi delle due parti contraenti.

Ci sono voluti quasi due secoli per rendere la legislazione del lavoro differente dalla legislazione del commercio. C'è stato un lungo percorso per stabilire il principio che «il lavoro non è una merce». Secondo

la teoria della giustizia sociale di Walzer (*Spheres of Justice*, 1983) la proposta contraddice un principio di giustizia, dal momento che la sfera del mercato prevale sulla sfera del lavoro.

4. *Le riforme dell'assicurazione contro la disoccupazione e del sostegno al reinserimento lavorativo*

A partire dal 2000 si susseguono tre importanti riforme che riguardano l'assicurazione contro la disoccupazione e il sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro⁴: la riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione nel 2001, la riforma dell'indennità commisurata al reddito del 2004, il Rmi e la *Legge sulla coesione sociale* del 2005. L'analisi di queste riforme mette in evidenza tre aspetti. In particolare e in primo luogo, l'attivazione del sussidio che rafforza i legami tra indennità di disoccupazione e sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro; poi la governance, cioè le responsabilità rispettive dello Stato, delle parti sociali e delle autorità locali, oltre all'impianto generale del sistema; e, infine, l'apertura del mercato agli operatori privati per quanto riguarda gli interventi di sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro.

4.1 *La situazione precedente alle riforme*

Indennità di disoccupazione

L'indennità di disoccupazione, solitamente classificata come spesa passiva, gioca tuttavia un ruolo attivo nel reinserimento nel mercato del lavoro. Ciò vale per due ordini di motivi. Vivere con incertezza e difficoltà finanziarie è un handicap, talvolta molto pesante, ai fini di una ricerca attiva dell'impiego. Allo stesso modo il fatto di avere una prospettiva di reddito, anche se in misura limitata quanto a retribuzione, permette alle persone in cerca di impiego di trovare un'occupazione più conforme alla loro qualificazione o capacità e ai loro obiettivi. Anche se ciò non accelera il rientro nel mercato del lavoro, consente tuttavia un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro, con conseguenze positive sulla qualità e la durata dell'impiego. La riforma delle indennità, quindi, è parte della riforma del sostegno al

⁴ Che include necessariamente il sostegno a chi non ha mai lavorato, ovvero alle «persone in cerca di primo impiego».

reinserimento attivo nel mercato del lavoro e va esaminata contestualmente.

Le indennità possono essere corrisposte a persone che hanno perso l'impiego dopo essere state occupate in un lavoro dipendente; è questo il caso dell'indennità di disoccupazione (che dal 2001 viene chiamata «indennità per il reinserimento nel mercato del lavoro» – Are –, come vedremo più avanti) o dell'«indennità di solidarietà» (Ass), che possono essere previsti anche da programmi di reddito garantito, in particolare il Rmi (reddito minimo di inserimento). La motivazione in questo caso è il basso reddito familiare⁵.

L'indennità di disoccupazione Are è amministrata dall'Unedic a livello nazionale e dall'Assedic a livello locale, organismi bilaterali che dipendono dalle parti sociali (le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati) e sono finanziate da contributi sociali. Gli accordi dell'Unedic sono negoziati tra le parti sociali ma devono essere approvati dallo Stato. L'assegno di solidarietà è finanziato dalle entrate fiscali dello Stato ma è amministrato da Unedic/Assedic. Come illustrato più avanti, dal 2004, il Rmi è amministrato e finanziato dai Dipartimenti⁶, ma il suo impianto generale è tuttora definito dallo Stato.

Il sostegno al reinserimento lavorativo

Fino al 2001 erano soprattutto lo Stato e l'Agenzia nazionale per l'impiego (Anpe) a fornire sostegno ai disoccupati per il reinserimento nel mercato del lavoro. Un sostegno che si fondava su numerosi strumenti: l'individuazione e la gestione degli impieghi disponibili, l'intermediazione (mettendo in contatto i datori di lavoro e le persone alla ricerca di impiego), la formazione professionale e lo sviluppo delle agenzie di collocamento e degli impieghi sovvenzionati.

I programmi di sostegno individuale riguardavano solo certe categorie di persone in cerca di impiego, in particolare i giovani con bassa qualificazione in difficili condizioni sociali (ad esempio il programma 'Trace) e i disoccupati di lungo periodo o i giovani privi di impiego da almeno sei mesi (ad esempio il programma del «servizio personalizzato per il riavvio all'impiego», Spnde).

Lo schema di assicurazione contro la disoccupazione gestito dalle parti sociali utilizzava diversi programmi di attivazione, in particolare «le indennità di formazione per il reimpiego» (Afr) e «le indennità spe-

⁵ L'Ass è anche un'indennità commisurata al reddito.

⁶ La Francia metropolitana è divisa in 96 Dipartimenti.

cifiche di riqualificazione» (Asc). Un intervento, quest'ultimo, relativamente marginale.

La formazione professionale

La politica dell'impiego francese assegna particolare importanza alla formazione professionale, sia quella che si svolge all'interno delle aziende sia quella mirata alle persone in cerca di impiego. Ma l'organizzazione di questo settore era, ed è tuttora, molto complessa. I datori di lavoro devono spendere un importo minimo pari a circa il 12% del totale delle retribuzioni, per la formazione dei loro dipendenti; possono organizzare la formazione all'interno dell'azienda o tramite istituti amministrati dalle parti sociali (soprattutto nel caso di piccole aziende), che gestiscono i fondi congiuntamente. In precedenza la formazione mirata alle persone in cerca di impiego era finanziata dallo Stato e in parte dall'Unedic. Oggi, con il processo di decentramento, lo Stato trasferisce progressivamente alle Regioni la responsabilità del finanziamento e della gestione della formazione per le persone in cerca di impiego. L'Unedic, inoltre, sta acquisendo un ruolo crescente nel finanziamento e nella gestione diretta della formazione per i beneficiari di indennità di disoccupazione. Di conseguenza l'Anpe, che è responsabile del sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro, non gestisce alcuna formazione. La complessità e l'inefficienza della struttura organizzativa della formazione professionale ne riduce anche l'efficacia.

Strutture e gestione di governo del mercato del lavoro

In Francia la politica contro la disoccupazione è stata a lungo ostacolata dalla dispersione delle responsabilità, dalla molteplicità delle strutture e dalla mancanza di coerenza nella realizzazione degli interventi a livello locale. Questa considerazione non è nuova, dato che è stata al centro di numerose valutazioni amministrative per vent'anni o più. Particolarmente rilevanti in materia sono le analisi del rapporto Marimbert sul coordinamento più stretto tra i servizi per l'impiego (Marimbert, 2004), che descrive la situazione dopo la riforma del 2001 con una diagnosi identica al periodo precedente. L'autore, che è membro del Consiglio di Stato ed ex direttore dell'Anpe, mette bene in luce i problemi della struttura organizzativa francese, che «in ragione della sua complessità e dispersione, non ha forse uguali in altri pae-

si europei equiparabili»⁷. Questa fisionomia molto particolare del sistema francese, fonte di spreco di tempo e di energia per gli operatori dei servizi per l'impiego, ma troppo spesso anche fonte di complicazioni per le persone in cerca di impiego e per le aziende, e di difficoltà nell'adattamento flessibile ai loro bisogni, è il risultato della storia sociale del nostro paese e delle culture istituzionali che essa ha generato. «A questo riguardo, la Francia offre la quadruplice particolarità di avere le istituzioni che si occupano di tutela contro la disoccupazione separate da quelle che si occupano di collocamento e sono gestite congiuntamente dalle parti sociali; di avere un organismo a gestione pubblica che ha il compito specifico di prestare consulenza in materia di formazione e svolge attività in questo ambito; di tenere separati (tra operatore pubblico del collocamento e servizi ministeriali) i campi d'intervento dei piani pubblici di sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro e al reimpiego e, infine, di far coesistere tale operatore con altre istituzioni specializzate nel sostegno e nel collocamento di alcune categorie di persone in cerca di impiego, come i manager e i dirigenti, i giovani con problemi particolari legati all'ingresso nel mercato del lavoro e all'integrazione sociale, e i lavoratori disabili».

4.2 La situazione dopo le riforme degli anni 2000

Il nuovo accordo Unedic e il programma Pare/Pap (2001)

Nel corso dell'anno 2000 la contrattazione tra le parti sociali per il rinnovo dell'accordo Unedic ha reso più attivo il ruolo dell'assicurazione contro la disoccupazione e ha notevolmente rafforzato il ruolo delle parti sociali come soggetti attivi nel reinserimento nel mercato del lavoro.

Questo nuovo accordo riflette un cambiamento profondo del programma di assicurazione contro la disoccupazione, che in tal modo è diventato un elemento molto attivo ai fini del reinserimento nel mercato del lavoro. È sintomatico il fatto che l'indennità di disoccupazione si sia trasformata in un'«indennità di sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro» (Are). Vi è chiaramente un'«attivazione» dell'indennità: il diritto al sussidio è condizionato alla sottoscrizione di un «piano di sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro» (Pare), che ha il valore di un contratto nel quale sono specificati gli obblighi

⁷ Il Cerc ha preso in esame cinque paesi europei (Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito), confermando la diagnosi del rapporto Marimbert.

reciproci della persona in cerca di impiego e dell'Unedic. L'assistenza fornita alla persona in cerca di impiego è definita e messa in opera dall'Anpe nell'ambito di un «piano d'azione personale» (Pap).

All'inizio dei negoziati le organizzazioni dei datori di lavoro hanno tentato di affidare all'Unedic l'intera responsabilità del sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro per i beneficiari delle indennità di disoccupazione in cerca di impiego, lasciando all'Anpe la responsabilità del sostegno ad altre categorie di persone in cerca di impiego. Alcuni sindacati si sono opposti fermamente, mentre le autorità pubbliche erano convinte che l'Anpe dovesse continuare a fornire sostegno alle persone in cerca di impiego, che fossero o meno beneficiarie di un piano di assicurazione contro la disoccupazione. Dopo un lungo negoziato, l'accordo Unedic è stato sottoscritto nel rispetto di questa decisione.

Tuttavia il ruolo dell'Unedic nel sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro è cresciuto, entro limiti ben definiti, nell'ambito della procedura di approvazione dell'accordo. L'Unedic è stato associato alle risultanze delle procedure del Pap, anche se non è diventato l'operatore diretto del sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione. Ha assunto inoltre una responsabilità maggiore nel finanziamento dei vari elementi che compongono il piano di sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro, tra i quali il reclutamento degli operatori Anpe, il sostegno individuale e i servizi di formazione, gli strumenti di sostegno alla ricerca di un nuovo impiego e gli incentivi ai datori di lavoro per l'assunzione di disoccupati di lungo periodo.

In conclusione, dunque, è cresciuto il ruolo dell'Unedic nell'organizzazione e, in qualche misura, nell'orientamento del sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro. Questa è la caratteristica del sistema francese che distingue in modo più netto la sua esperienza da quella degli altri paesi europei.

L'ampliamento delle attività dell'Anpe

Nel contesto dei negoziati per l'accordo Unedic, le autorità pubbliche hanno deciso di estendere le misure di sostegno individuale a tutte le persone in cerca di impiego a partire dal momento del loro ingresso nella disoccupazione, e di intraprendere a tal fine un maggior numero di azioni. La decisione è stata adottata in risposta sia alle nuove dispo-

IL PERCORSO DI CHI CERCA LAVORO IN FRANCIA

In seguito alla riforma del 2001, una persona in cerca di lavoro si trova di fronte al seguente percorso. In primo luogo deve registrarsi in un Assedic locale che calcola l'indennità condizionata* e deve sottoscrivere un «piano di sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro» (Pare). Nei venti giorni** successivi alla registrazione presso l'Assedic come persona in cerca di impiego, l'interessato dovrebbe incontrarsi con un membro dello staff di un'Agenzia per l'impiego locale (Ale). Questo colloquio (che va sotto il nome di Pap01) dovrebbe offrire l'opportunità di valutare i rischi della disoccupazione di lungo periodo, stabilendo le risposte più appropriate ai bisogni della persona in cerca di impiego***. A tale scopo è necessario analizzare la qualificazione e le capacità professionali della persona in cerca di impiego e valutarle alla luce della situazione del mercato del lavoro locale. Il colloquio dovrebbe portare alla definizione di un piano d'azione personale, il Pap, che costituisce l'«identikit» della persona in cerca di impiego e individua, tra i servizi dell'Anpe, quelli che sembrano più idonei alla sua particolare situazione. Il piano d'azione personale può essere modificato in ogni momento e va aggiornato ogni sei mesi. La definizione dei livelli dei servizi offerti a ciascuna persona in cerca di impiego, in una determinata fase del suo percorso, è una delle nuove caratteristiche introdotte nel 2001. Vengono proposti quattro livelli di servizi.

Le persone in cerca di occupazione dotate di maggiore autonomia (il 42% al momento del primo colloquio Pap01 nel 2004) hanno un accesso «self-service» alle informazioni delle agenzie (come gli annunci di lavoro, le guide e così via). Il successivo livello di «sostegno individuale» include la valutazione delle capacità professionali o il confronto diretto con le persone in cerca di impiego (44% al Pap01). Il livello dei servizi aumenta con il «sostegno rafforzato», che può includere la verifica delle capacità professionali e misure di sostegno della durata in genere di tre mesi, con possibilità di rinnovo, e prevede la possibilità di essere seguiti regolarmente da un consulente personale (13% al Pap01). Infine, in alcuni rari casi, la necessità di risolvere prioritariamente problemi di natura sociale (alloggio, salute, ecc.) richiede «misure di sostegno sociale», che sono fornite da servizi specializzati (1%). La definizione del livello dei servizi proposti non tiene conto esclusivamente della valutazione dei bisogni della persona in cerca di impiego, ma anche delle esigenze globali di bilancio, che le agenzie sarebbero tenute a rispettare.

RPS

Michel Dollé

I servizi di sostegno possono essere forniti direttamente dall'Anpe oppure esternalizzati a fornitori pubblici o privati; in quel caso l'Anpe stabilisce gli interventi da effettuare e valuta la qualità dei servizi forniti. Nel 2004 due terzi dei servizi sono stati forniti con queste modalità da operatori esterni. La formazione, in particolare, è sempre realizzata da operatori specializzati, mentre il percorso della persona in cerca di impiego è in genere seguito direttamente dall'Anpe.

Dopo il primo colloquio all'Anpe per redigere un Pap, il percorso può diversificarsi. Per alcune categorie, infatti, l'agenzia può affidare il complesso delle misure di sostegno a «co-fornitori»: ad esempio l'Apec, agenzia per l'impiego che si occupa di manager e personale dirigenziale, le delegazioni locali che si occupano di giovani poco qualificati in situazioni sociali difficili, il network per l'impiego Cap, che si occupa di persone disabili prive di impiego.

In questi casi la natura dell'intervento e del sostegno è diversa: in genere si ha una presenza più diretta e più intensa del consulente personale lungo l'intero percorso; i colloqui durano più a lungo e le misure di sostegno possono essere più diversificate. Valutare l'efficacia relativa delle misure di sostegno fornite da questi co-fornitori e dall'Anpe, può offrire informazioni utili sull'efficacia di un sostegno rafforzato, e in particolare sul ruolo svolto dal consulente personale. Anche in questo caso, però, gli studi di valutazione sono scarsi.

Nel 2005 l'Unedic, in accordo con l'Anpe, ha promosso alcuni programmi pilota che coinvolgono le società private incaricate di fornire sostegno (su base volontaria) alle persone prive di impiego. È un'esperienza analoga alla co-fornitura, ma la forma di remunerazione è differente: i co-fornitori (Apec, ecc.) ricevono un pagamento fisso, mentre la remunerazione degli operatori dei programmi pilota dipende in parte dai risultati, in termini di percentuale di successo del reinserimento nel mercato del lavoro e di permanenza nei posti di lavoro.

* Circa metà delle persone in cerca di impiego riceve il sussidio Are, mentre il 10% riceve l'Ass.

** La scadenza è stata ridotta dopo l'entrata in vigore della *Legge sulla coesione sociale*.

*** Per consentire la compilazione di un formulario, questo colloquio approfondito dovrebbe avere luogo dopo un incontro iniziale.

sizioni del piano di assicurazione contro la disoccupazione, sia alle politiche adottate nel quadro delle direttive europee sull'impiego mirate a eliminare la disoccupazione di lungo periodo.

In tal modo le autorità pubbliche hanno rafforzato i compiti e gli strumenti dell'Anpe per il sostegno individuale alle persone in cerca d'impiego⁸. Per l'Anpe la responsabilità supplementare per questo maggiore sostegno alle persone in cerca di impiego non ha comportato un cambiamento significativo del tipo di interventi e di servizi che si erano sviluppati nell'ambito del programma di «servizio personalizzato per il riavvio all'impiego» (Spnde). D'altra parte ciò ha provocato una temporanea difficoltà nell'adempimento del suo ruolo di intermediazione (mettere in contatto datori di lavoro e persone in cerca di impiego) che richiede una ricerca attiva dei datori di lavoro. Allo stesso tempo è cresciuto il coordinamento fra Stato, Anpe e Unedic, grazie a numerosi accordi che definiscono i loro rispettivi ruoli sia a livello nazionale sia a livello regionale e locale.

4.3 Le riforme più recenti

In materia di indennità un nuovo accordo Unedic (gennaio 2004) ha ridotto sia l'estensione della titolarità che la sua durata.

Con la legge del dicembre 2003, inoltre, la responsabilità per la gestione del programma Rmi, nonché il finanziamento dell'indennità e le spese di integrazione sono stati interamente trasferiti ai *départements* (amministrazioni locali). Per quanto riguarda i piani di sostegno al re-inserimento nel mercato del lavoro, la legge del 13 agosto 2004 sui poteri e le responsabilità locali ha affidato alle Regioni il compito di definire e realizzare le politiche di apprendistato e di formazione per giovani e adulti in cerca di impiego o di nuovo orientamento professionale.

Tra il 2001 e il 2004 sono stati modificati tutti gli impieghi sovvenzionati, mentre il loro volume complessivo è stato notevolmente ridotto attraverso la graduale eliminazione del programma «impiego giovanile-nuovi servizi», la creazione del programma «impiego giovanile in azienda», la modifica dei contratti di formazione in alternanza con il lavoro nella legge sulla formazione professionale, la creazione del contratto di integrazione-reddito minimo garantito (Ci-Rma), nel momento in cui l'Rmi è stato decentralizzato, e così via.

⁸ Il personale è passato da 16.990 nel 2000 a 21.524 nel 2004.

4.4 Alcune questioni strategiche ancora in sospeso

Sin dal 2001 le riforme delle politiche per la disoccupazione puntano in particolare sull'attivazione dell'indennità di disoccupazione (e dell'indennità di sostegno commisurata al reddito Rmi).

Tuttavia, l'analisi condotta nelle pagine precedenti evidenzia quattro punti critici in materia di politiche sulla disoccupazione in Francia:

- ♦ una diluizione eccessiva delle responsabilità di gestione delle politiche, nell'ambito di un sistema che non riesce a imporre una gerarchia tra Stato, parti sociali e autorità locali, né a farle convergere;
- ♦ una dispersione dei finanziamenti per quanto riguarda sia le indennità sostitutive del reddito per le persone prive di impiego (indennità di disoccupazione, assegno di solidarietà e Rmi), sia il sostegno all'ingresso o al reinserimento nel mercato del lavoro;
- ♦ una frammentazione degli operatori, le cui responsabilità tendono a sovrapporsi, col rischio di una perdita di efficienza;
- ♦ un processo di cambiamento caratterizzato da una strumentazione fortemente instabile e da una scarsità di valutazioni propedeutiche al processo decisionale, e soprattutto da una scarsità di valutazioni *ex-post*.

L'analisi delle riforme avviate nei paesi europei, alcune prese in esame in questo volume, mette ancora più in luce, se ce ne fosse bisogno, il grado di difficoltà della Francia nello stabilire un approccio adeguato al trattamento della disoccupazione.

Va ricordato innanzitutto che farsi carico delle persone prive di impiego è una delle responsabilità fondamentali dello Stato, sia che ciò comporti indennità in sostituzione del reddito, sia che ciò richieda sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro. Tale responsabilità trae origine dai principi iscritti nella Costituzione francese. Sottolineare la responsabilità dello Stato non significa negare quella degli altri soggetti (parti sociali, autorità regionali e locali). È dunque essenziale creare strutture capaci di assicurare l'esercizio di queste diverse responsabilità.

La *Legge sulla coesione sociale* ribadisce la responsabilità dello Stato nella definizione del servizio pubblico per l'impiego ma, di fatto, non si traduce in un efficace strumento di lavoro.

Per quanto riguarda la definizione delle indennità (titolarità, importo, durata dei benefici), non vi è coordinamento fra le decisioni assunte dalle parti sociali in materia di indennità di disoccupazione (Are) tramite gli accordi Unedic, e le decisioni assunte dallo Stato sulle altre indennità commisurate al reddito. I *départements*, che oggi sono respon-

sabili del finanziamento dell'Rmi, non partecipano in alcun modo alle decisioni dello Stato per quanto riguarda la titolarità e l'importo di questo beneficio. E non vi è alcuna garanzia che il trasferimento dei benefici fiscali, che dovrebbe coprire questa nuova responsabilità, riuscirà a stare al passo con i cambiamenti delle spese per indennità.

Chiaramente abbiamo a che fare qui con i vasi comunicanti tra queste indennità: ogni decisione riguardante il piano di assicurazione contro la disoccupazione coinvolge l'insieme dei beneficiari dell'Ass; ogni decisione relativa a questa indennità ha ripercussioni sull'Rmi, e quindi sui *départements*. Tuttavia non esiste, e non è mai esistita, alcuna autorità in grado di coordinare le autorità pubbliche nazionali e locali e le parti sociali allo scopo di definire una strategia per l'intero sistema delle indennità.

Per quanto riguarda il sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro, non vi è coordinamento tra il sostegno alle persone che ricevono l'Rmi, gestito dai dipartimenti, e il sostegno alle persone in cerca di impiego registrate nelle agenzie Anpe. Né esistono relazioni sistematiche fra i dipartimenti e l'Anpe per utilizzare i servizi di sostegno dell'Anpe per i beneficiari dell'Rmi⁹.

La Francia è molto lontana dal progresso che i cinque paesi europei¹⁰ presi in esame dal rapporto Cerc hanno realizzato ai fini di un migliore coordinamento tra indennità e sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro.

Con la diffusione di misure sistematiche di sostegno e la crescita del ruolo dell'Unedic nel sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro, la Francia è diventata uno dei pochi paesi in cui le persone in cerca di impiego (in particolare i beneficiari del piano di assicurazione) devono rivolgersi regolarmente ad almeno due istituzioni in ogni fase del loro percorso: registrazione iniziale, assistenza regolare lungo il percorso, monitoraggio sull'effettiva ricerca di un impiego, ecc. Tutto ciò rende più complicata anche la circolazione delle informazioni, il che a sua volta si traduce in costi eccessivi e scarsa efficienza.

Il ruolo assunto dall'Unedic nel sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro aumenta il rischio di disparità di trattamento tra i beneficiari dell'indennità prevista dal piano di assicurazione contro la disoccu-

⁹ Tra le persone in cerca di impiego registrate presso l'Anpe nel 2004, circa il 12% sono state identificate come beneficiarie dell'Rmi, quota che rappresenta circa il 40% del totale dei beneficiari dell'Rmi.

¹⁰ Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

pazione e gli altri. Un rischio che va misurato tenendo conto della natura «pubblica» del servizio per l'impiego.

Integrazione nel mercato del lavoro, formazione professionale e sostegno individuale alle persone in cerca di impiego costituiscono un «servizio pubblico» proprio perché sono finalizzati a ristabilire, nella misura del possibile, pari opportunità tra le persone in cerca di impiego. Qui entrano in gioco due elementi: primo, il tentativo di migliorare le opportunità delle persone che hanno maggiori difficoltà non può essere affidato al solo comportamento degli attori, ciascuno dei quali persegue i propri interessi; secondo, tutte le attività promosse sono finanziate da fonti pubbliche (tasse o contributi). Ad esempio la logica di intervento dell'Unedic, per sua natura, è portata a privilegiare l'uscita rapida dalla condizione di disoccupato di coloro che beneficino di un'indennità. Per sua natura, inoltre, la selezione dei programmi di sostegno e delle persone in cerca di impiego che devono seguire tali programmi tiene conto dell'equilibrio tra costo dei programmi e risparmio sull'indennità di disoccupazione.

La diversità delle situazioni e dei bisogni delle persone in cerca di impiego richiede una corrispondente diversità di approcci e di benefici: gli obiettivi di efficienza e di qualità favoriscono la richiesta di una molteplicità di operatori. I quali, però, dovrebbero essere messi in competizione sulla base di regole chiare, mentre la loro attività andrebbe valutata e monitorata. Al fine di rispettare la missione del servizio pubblico – cioè un trattamento equo di tutte le persone in cerca di impiego, senza tenere conto della loro condizione in termini di indennità percepite – è particolarmente importante che la scelta dell'operatore non permetta di «selezionare» certe persone in cerca di impiego, scartando invece quelle con maggiori difficoltà.

In alcuni paesi (ad esempio i Paesi Bassi), per ottenere questo obiettivo di trattamento equo, un operatore pubblico riceve tutte le persone in cerca di impiego e, sulla base delle loro caratteristiche individuali, li assegna a un determinato operatore pubblico o privato per il sostegno individuale. Questo tipo di intervento dovrebbe attenere al ruolo specifico dell'Anpe. Sfortunatamente le riforme non stanno andando in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

- Blanchard O. e Tirole J., 2003, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Les Rapports du Conseil d'Analyse économique, n. 44, La Documentation française, Parigi.
- Cahuc P. e Kramarz F., 2004, *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, dicembre.
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), 2005a, *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, La Documentation française, Parigi, (traduzione inglese sul sito del Cerc *Job security facing the challenges of economic change*).
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), 2005b, *Aider au retour à l'emploi*, La Documentation française, Parigi (traduzione inglese sul sito del Cerc *Assisting the return to employment*).
- Dares, 2006, Bilan de la politique de l'emploi en 2004, dossier n. 1, 28 novembre 2006, Parigi.
- Marimbert J., 2004, *Le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française, Parigi.
- Virville de M., 2004, *Pour un code du travail plus efficace*, Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, La Documentation française, Parigi.
- Walzer M., 1983; *Spheres of justice*, Basic Books, New York, trad. it., 1987, *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme del lavoro in Svezia e Danimarca

Alessandra Sartori

L'articolo mette in relazione i tratti essenziali della regolazione del lavoro in due paesi scandinavi – Danimarca e Svezia – soffermandosi in particolare sull'analisi degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego, delle politiche attive del lavoro. L'obiettivo è quello di verificare se esiste un unico modello del nord-europeo, fondato sulla flexicurity, cui ricondurre entrambe le esperienze. L'esistenza di un modello scandinavo

piuttosto omogeneo sembrerebbe avvalorata dalla tendenziale convergenza degli indicatori economici e sociali dei paesi dell'area nordica, caratterizzati da tassi di occupazione molto elevati, da una robusta crescita economica e dall'assenza di cospicue sacche di esclusione sociale. La conclusione è che i tratti di similitudine esistenti nei sistemi di regolazione del lavoro dei due paesi non consentono di ravvisare un modello unitario.

1. Il «modello scandinavo»: utilità e limiti di una categoria concettuale

In questi ultimi anni il modello danese è stato al centro dell'attenzione degli studiosi di discipline economiche e sociali, come anche dei decisori politici, per la sua straordinaria capacità di coniugare elevatissimi tassi di occupazione, efficienza economica e coesione sociale. Il «miracolo danese» è stato etichettato con il neologismo *flexicurity*. Questo vocabolo, coniato per la verità alla metà degli anni '90 per designare il modello olandese, sintetizza per l'appunto le caratteristiche della regolazione del lavoro in Danimarca: flessibilità nel rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato del lavoro (*save the people, not the jobs*). Il termine *flexicurity* è assai frequentemente adottato anche nei documenti più o meno ufficiali della Comunità europea: il recente *Libro Verde* (2006) della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro addita proprio nella *flexicurity* il possibile futuro modello verso il quale sarebbe opportuno convergesse la regolazione del lavoro dei diversi Stati dell'Unione europea. Nella letteratura specialistica, come anche nel dibattito politico e sindacale, è piuttosto frequente anche

l'allusione all'esperienza danese come elemento di un più ampio «modello scandinavo», caratterizzato da larghi tratti di similitudine nella regolazione del lavoro dei vari paesi componenti l'area nordica¹. L'esistenza di un modello scandinavo piuttosto omogeneo sembrerebbe avvalorata dalla tendenziale convergenza degli indicatori economici e sociali dei paesi dell'area nordica, che sono tutti caratterizzati da tassi di occupazione molto elevati, da una robusta crescita economica e dall'assenza di cospicue sacche di esclusione sociale. Questo articolo mette in relazione i tratti essenziali della regolazione del lavoro in due paesi scandinavi: Danimarca e Svezia. Dopo una breve introduzione di carattere generale, in cui si farà un cenno alla disciplina dei rapporti di lavoro individuali e collettivi, ci si soffermerà sull'analisi degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego, delle politiche attive del lavoro. L'obiettivo è quello di verificare l'esistenza di un modello unitario di *flexicurity*, cui ricondurre entrambe le esperienze. La conclusione è che i tratti di similitudine esistenti nei sistemi di regolazione del lavoro dei due paesi non consentono di ravvisare un tale modello unitario.

2. La regolazione del lavoro in Danimarca

In Danimarca la regolazione del lavoro ha costantemente presentato un apparente dualismo, in realtà riconducibile a una logica unitaria.

Da un lato, gli interventi legislativi in materia di rapporti di lavoro sono stati assai esigui e per lo più concentrati nella tutela di esigenze basilari dei dipendenti (ambiente di lavoro, diritto antidiscriminatorio, e così via) (Sigeman, 2002, pp. 257 ss.); in particolare la disciplina dei licenziamenti e dei contratti a termine è tra le più flessibili dell'Unione europea. Anche la trama normativa intessuta dalle parti sociali tramite la contrattazione collettiva è andata col tempo perdendo in parte la sua importanza: il sistema di relazioni industriali si è decentralizzato notevolmente, non soltanto verso il livello di settore, ma anche aprendo spazi sempre più ampi di disciplina a livello aziendale o addirittura individuale (Scheuer, 1998, p. 165).

Dall'altro lato, invece, la normativa inerente al mercato del lavoro ha vissuto una crescita ininterrotta e gli strumenti di intervento si sono

¹ Sono considerati paesi della Comunità scandinava quelli appartenenti al Consiglio nordico: Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia, Islanda, Isole Færøer e Groenlandia.

moltiplicati e diversificati. La direzione scelta è quella di un'intensificazione delle politiche attive dell'impiego al fine di garantire il rapido rientro dei disoccupati nel mondo del lavoro e l'adeguamento costante delle competenze della manodopera alle esigenze sempre più incalzanti del mondo produttivo.

Gli studiosi che hanno analizzato il modello danese hanno evidenziato la stretta connessione tra le caratteristiche del tessuto economico del paese e i capisaldi della regolazione del lavoro. Si è scritto in particolare che per imprese di piccole dimensioni a vocazione fortemente innovativa la possibilità di assumere e licenziare liberamente è indispensabile per adeguare in modo rapido la produzione alle mutevoli esigenze dei mercati globalizzati.

D'altro canto, in un paese etnicamente e socialmente coeso come la Danimarca, l'accettazione delle ragioni imprenditoriali in materia di gestione della forza lavoro non avrebbe mai potuto essere disgiunta da un generoso sistema di sussidi per chi finisce tra le file dei disoccupati. Ne risulta che l'ipertrofia della regolazione del mercato del lavoro è la preconditione per l'accettabilità sociale dell'atrofia della disciplina del rapporto di lavoro.

Tale sistema ibrido costituisce quindi una «terza via» tra la flessibilità propria delle economie di libero mercato e i tradizionali sistemi di welfare imperniati sul sostegno passivo al reddito. Si è parlato anche di un «triangolo d'oro», caratterizzato da continui flussi fra i suoi estremi: accentuata mobilità lavorativa (mercato flessibile), misure di welfare e misure di politica attiva, in un circolo virtuoso, continuamente autoalimentantesi (Madsen, 2004, p. 189; Amoroso, 2006).

2.1 Gli ammortizzatori sociali

Per comprendere correttamente i meccanismi di gestione del mercato del lavoro danese conviene partire dalla disciplina dei sussidi di disoccupazione, che costituisce il punto principale di innesto dell'attività dei servizi per l'impiego e delle politiche di riqualificazione dei disoccupati.

Il sistema di sostegno al reddito dei disoccupati è duale: esso si basa sulla previsione di un'assicurazione contro la disoccupazione e sull'assistenza sociale per chi ne è escluso.

L'assicurazione è volontaria, ma i lavoratori sono incentivati a iscriversi alle apposite casse (cosiddette *a-Kasser*); a tacer d'altro, qualora non vi provvedano, in caso di perdita del lavoro avranno diritto sol-

tanto a una prestazione assistenziale a carico della fiscalità, indipendente dal reddito precedentemente percepito, e perciò di entità molto inferiore rispetto all'indennità di disoccupazione. Le casse che erogano i sussidi, secondo il modello Ghent, sono gestite a livello di categoria dai sindacati; la contribuzione è a carico del singolo lavoratore, ma oltre il 90% delle risorse delle casse proviene da fondi statali. Il diritto al sussidio è soggetto a requisiti stringenti. In primo luogo il lavoratore deve essere iscritto alla cassa da almeno un anno e deve altresì iscriversi presso il centro per l'impiego, dando così la propria disponibilità ad accettare le occasioni di lavoro o le proposte di formazione che gli saranno offerte. Inoltre il disoccupato può richiedere il sussidio qualora abbia lavorato per almeno nove mesi nell'ultimo anno, o 52 settimane nell'ultimo triennio: deve trattarsi di un normale rapporto di lavoro, non rilevando a tal fine i lavori inseriti in appositi programmi di attivazione. L'indennità ammonta in media a ben il 90% dell'ultima retribuzione oraria, calcolata sugli ultimi tre mesi di retribuzione percepita: si tratta probabilmente dell'indennità di disoccupazione più generosa erogata nei paesi dell'Unione europea. Esiste peraltro un tetto massimo, che è di 2.940 corone danesi a settimana. L'indennità di disoccupazione è corrisposta a partire dal primo giorno di disoccupazione fino a un massimo di 4 anni, indipendentemente dall'età e dal pregresso periodo lavorativo, e anche in questo caso si tratta probabilmente del periodo di fruizione più lungo previsto tra i paesi europei.

Mentre durante il primo anno di fruizione del sussidio (il periodo si riduce a 6 mesi per i disoccupati al di sotto dei 25 anni) il disoccupato non ha l'obbligo di accettare le proposte formative o lavorative del centro per l'impiego (periodo passivo), in seguito dovrà attivarsi secondo modalità e tempi ben definiti (v. *infra*). Se entro quattro anni non è rientrato nel mondo del lavoro l'indennità cessa ed egli avrà diritto soltanto ad una prestazione di tipo assistenziale, molto meno generosa, a carico dei Comuni.

I disoccupati che non si iscrivono all'assicurazione contro la disoccupazione ricevono dall'amministrazione municipale benefici assistenziali di entità minore, pari all'80% dei sussidi di cui godono gli assicurati. Tale prestazione è condizionata dalla sussistenza dello stato di bisogno e legata alla situazione familiare del disoccupato. Una prestazione analoga e di importo molto basso è stata introdotta nel 2002 per gli immigrati appena arrivati. In considerazione della maggiore convenienza economica del sussidio di disoccupazione, la maggior parte dei

lavoratori tende ad iscriversi ai fondi: nel 2002 ben il 77% dei lavoratori dipendenti erano iscritti ai fondi gestiti dai sindacati.

2.2 I servizi pubblici per l'impiego

Il servizio pubblico per l'impiego in Danimarca è articolato nei centri pubblici per l'impiego, strutturati a livello locale; le tendenze concertative si esprimono nei Consigli regionali e sono molto forti. La recente riforma entrata in vigore il 1° gennaio 2007 ha notevolmente incrementato il numero dei centri per l'impiego e ha potenziato le sinergie con i Comuni, competenti in particolare per l'erogazione del sussidio assistenziale a copertura universalistica, e che vengono ora più direttamente coinvolti nella gestione dei servizi per l'impiego: l'obiettivo è quello di creare un'unica porta d'accesso al servizio pubblico per l'impiego (Hendeliowitz, 2005, p. 76).

Sono previsti tempi serrati per i contatti tra il disoccupato e il centro, a partire dal primo anno di disoccupazione: il soggetto che versa in tale stato deve rivolgersi immediatamente all'ufficio, consegnando la propria scheda personale; dopo un mese tale profilo viene discusso con un addetto al centro; trascorsi altri tre mesi avviene un ulteriore incontro in cui l'addetto concorda con il lavoratore un piano di attivazione tenendo conto del suo profilo e delle richieste presenti sul mercato del lavoro. Il disoccupato, qualora non sia soddisfatto del piano prestabilito, potrà ricorrere al sindacato e ottenere il suo intervento per la ridiscussione del piano stesso.

Allo scadere del primo anno di fruizione passiva del sussidio (il periodo si riduce a sei mesi per i giovani sotto i 25 anni) il disoccupato ha il diritto di ricevere una proposta dal servizio pubblico e il dovere di accettarla. In seguito le proposte sono ripetute a scadenza semestrale e, soprattutto le prime, devono essere il più possibile compatibili con le competenze e le aspirazioni che emergono dal profilo personale e dai colloqui col tutor. Tuttavia, se dopo 11 mesi di attivazione è ancora disoccupato, il soggetto ha diritto a ricevere il sussidio incondizionato per un mese, ma poi è nuovamente obbligato ad accettare le proposte offertegli. A questo punto, a fronte di una serie di insuccessi nel *matching* ideale domanda/offerta, la proposta può avere un contenuto ultroneo alla scheda personale del disoccupato e può prevedere tipi di lavoro dequalificati e situati in luoghi anche distanti dal comune di residenza. Questo rigore è andato attenuandosi col nuovo governo, maggiormente incline a fare affidamento sul meccanismo di allocazione

del libero mercato. Di conseguenza il tasso di attivazione, pur permanendo alto, si è abbassato sensibilmente (Borioni, Damiano, Treu, 2006, p. 68).

2.3 *Le politiche attive del lavoro*

In Danimarca le politiche attive del lavoro hanno cominciato a essere sviluppate con maggiore consistenza e rigore a partire dalla metà degli anni '90.

Nel sistema attuale il centro per l'impiego potrà offrire un posto di lavoro regolare, se disponibile; in mancanza potrà indirizzare il disoccupato anche a un posto di lavoro sussidiato presso privati o amministrazioni pubbliche. A fronte di tali lavori, che hanno durata di 6 mesi, gli imprenditori e i datori di lavoro pubblici ricevono una cifra fissa calcolata su base oraria: si tratta evidentemente di uno strumento incentivante atto a consentire il più possibile l'attivazione dei disoccupati. Invece il centro potrà avviare ad iniziative formative il lavoratore la cui professionalità non sia utilmente spendibile nel mercato del lavoro. I disoccupati con più di 25 anni di età possono scegliere nell'ambito di una serie di corsi selezionati dal Ministero del Lavoro, mentre per i giovani di età inferiore ai 25 anni la priorità è accordata a misure di istruzione (di almeno 18 mesi) o corsi di formazione-lavoro: per questa categoria di senza lavoro l'obbligo di accettare le misure proposte, come già accennato, scatta dopo 6 mesi di disoccupazione. La *ratio* è quella di attivarli al massimo sin dall'ingresso nelle file dei disoccupati per evitare che incorrano nella trappola della disoccupazione di lungo periodo; inoltre si punta a sfruttare le maggiori attitudini all'apprendimento e all'adattamento e la maggiore duttilità caratteristiche della giovane età.

Sono altresì previsti dei corsi di addestramento, che si concretano in attività pratiche, finalizzate a avviare al lavoro soggetti che non hanno ancora avuto contatti col mondo del lavoro o che tali contatti hanno perso. Infatti tali programmi sono rivolti eminentemente a giovani e donne, privi di esperienza, e a soggetti con varie patologie o disabilità o ancora a soggetti il cui diritto al sussidio assicurativo si è estinto.

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro e della formazione rivestono particolare interesse anche i programmi di *job rotation*. In questo ambito le imprese possono inviare i propri lavoratori a frequentare corsi di formazione, resi necessari dall'evoluzione delle tecniche di produzione, sostituendoli nel frattempo con disoccupati avviati dai

centri per l'impiego. Le imprese pagheranno la normale retribuzione ai propri dipendenti, ma otterranno il finanziamento parziale o addirittura integrale dei corsi a carico di fondi pubblici. I disoccupati avviati dai centri per l'impiego saranno invece remunerati con i sussidi di disoccupazione o, qualora non siano assicurati, tramite la prestazione assistenziale.

Gli effetti complessivi delle politiche del lavoro sono in Danimarca, come in altri paesi, oggetto di attenta valutazione. Come è stato rilevato (Madsen, 2004, p. 197), i risultati sulla situazione occupazionale dei partecipanti sono tuttavia ambivalenti. Tra le implicazioni favorevoli associate alle iniziative di politica attiva del lavoro sono stati evidenziati sia un significativo effetto motivazione (cosiddetto *motivation effect* o *threat effect* o *pre-programme effect* – la probabilità di trovare lavoro aumenterebbe notevolmente nel periodo immediatamente precedente l'attivazione obbligatoria), sia il cosiddetto *training* o *post-programme effect* (la partecipazione ai programmi accrescerebbe infatti le competenze, le abilità e la motivazione dei disoccupati, aumentando le loro probabilità future di trovare, anche in maniera autonoma, un'occupazione – *employability*). Per quanto riguarda, al contrario, i risultati negativi che caratterizzano le politiche attive, diversi studi hanno segnalato l'esistenza di un cosiddetto *locking-in effect*: questo implica una diminuzione significativa delle attività di ricerca di un'occupazione da parte di coloro che sono impegnati in un programma e per tutta la durata dello stesso.

3. La regolazione del lavoro in Svezia

Il diritto del lavoro svedese appare assai più vincolistico di quello danese: esso presenta infatti disposizioni significative in materia di contratti a termine (Fahlbeck, 1997, pp. 43-44), protezione contro il licenziamento (Sigeman, 2002, pp. 257 ss.), orario di lavoro, contrattazione collettiva (Malmberg, 2002, p. 189), codeterminazione (Edström, 2002, pp. 177-182).

La normativa inerente al mercato del lavoro, invece, presenta sicuramente una maggiore continuità e più spiccate analogie con il modello danese. A differenza di quello danese, tuttavia, il sistema svedese è apparso da sempre più orientato verso le politiche attive del lavoro che verso il sostegno passivo ai redditi.

Anche nel caso svedese si può evidenziare una connessione tra le ca-

ratteristiche del tessuto economico del paese e i capisaldi della regolazione del lavoro. Imprese di grandi dimensioni a vocazione internazionale possono convivere senza troppi problemi con una normativa piuttosto rigida sui licenziamenti. D'altro canto, proprio la regolazione più restrittiva in questa materia rende socialmente accettabili anche ammortizzatori sociali relativamente meno generosi che nel caso danese.

3.1 *Gli ammortizzatori sociali*

Il sistema svedese di assicurazione contro la disoccupazione presenta, pur essendo meno generoso, spiccate analogie col modello danese, e in particolare ha la medesima struttura.

Anche in Svezia infatti l'assicurazione contro la disoccupazione è organizzata secondo il cosiddetto modello Ghent: l'indennità è gestita ed erogata da apposite casse (o fondi) sotto il controllo dei sindacati di categoria. L'assicurazione è volontaria, benché i lavoratori siano incentivati ad iscriversi alle apposite casse; in mancanza avranno diritto soltanto alla prestazione assistenziale, a carico dei Comuni e parametrata sull'effettivo bisogno di sostegno economico. Per quanto riguarda il finanziamento delle casse, anche in Svezia il contributo del lavoratore (quota di iscrizione) è inferiore alle risorse statali; tuttavia, con la riforma introdotta il 1° gennaio 2007 dalla coalizione moderata che ha vinto le elezioni lo scorso autunno, queste ultime sono diminuite dal 90% a circa il 60% di quelle a disposizione delle casse, rafforzando le caratteristiche assicurative del sistema.

Nel sistema sono previsti due tipi di sussidi: l'indennità legata al reddito, riservata agli iscritti a uno dei fondi, e l'indennità base, erogata dall'*Alfa-Kassan* sia a coloro che non siano iscritti ad alcun fondo controllato dai sindacati sia agli iscritti ai fondi sindacali che non abbiano maturato i requisiti di anzianità di iscrizione necessari per ottenere la prestazione legata al reddito. La riforma entrata in vigore il 1° gennaio ha reso più stringenti le condizioni per conseguire l'indennità legata al reddito e ne ha ridotto la consistenza, nel tentativo di incoraggiare il rapido rientro dei disoccupati nel mondo del lavoro. La prima tipologia di indennità ammonta in media all'80% dell'ultima retribuzione per i primi 200 giorni, ma scende al 70% per gli ulteriori 100. Esiste (come in Danimarca) un tetto al sussidio ottenibile: 680 corone svedesi. La prestazione base è invece in cifra fissa e ammonta a 320 corone giornaliere.

Tali benefici, che sono erogati dopo un periodo di carenza di 5 giorni,

hanno una durata limitata, potendo essere corrisposti al massimo per 300 giorni (450 nel caso di lavoratori con figli a carico). Tuttavia il periodo di fruizione, a discrezione degli uffici per l'impiego, può essere raddoppiato se, in concomitanza con la scadenza, non è possibile inserire il disoccupato in un programma di politica attiva del lavoro. Al termine del sussidio il soggetto, se ancora disoccupato, avrebbe diritto solo alla prestazione assistenziale; tuttavia, dato che, in tal caso, la legge prevede altresì la possibilità di partecipare all'*Activity Guarantee*, programma di politica attiva di durata indeterminata, questa evenienza non si verifica praticamente mai e il disoccupato finisce per percepire un beneficio (*activity benefit*) pari all'indennità di disoccupazione per un tempo illimitato. Peraltro, secondo i progetti del nuovo governo moderato l'*Activity Guarantee* sarà sostituito già nel corso di quest'anno da un programma denominato *Job Guarantee*, di carattere automatico: in altri termini, l'ufficio locale non godrà più di alcuna discrezionalità nell'ammettere nel *Job Guarantee* tutti i disoccupati che abbiano terminato senza successo il periodo massimo previsto per la fruizione dell'indennità di disoccupazione. Il sussidio percepito dai partecipanti scenderà però al 65% del reddito perso, fermo il limite massimo di 680 corone svedesi giornaliere.

Per poter accedere al sistema di assicurazione la legge prevede una serie di requisiti, diversificati a seconda della tipologia di sussidio presa in considerazione. Anzitutto l'iscrizione ad un fondo richiede la verifica preliminare della sussistenza della condizione di lavoratore. Ricorre questa condizione quando il soggetto con riferimento ai 12 mesi precedenti l'inizio della disoccupazione, abbia lavorato per almeno 6 mesi e per 80 ore mensili; o in alternativa per 480 ore nell'arco di 6 mesi consecutivi e per non meno di 50 ore al mese.

I requisiti generali per poter fruire del sussidio (di qualsiasi tipo), il cui accertamento compete al fondo che lo eroga, sono i seguenti: essere disponibili a lavorare alle dipendenze di un imprenditore per almeno 3 ore al giorno e in media almeno 17 ore a settimana; essere pronti ad accettare un lavoro adeguato; essere registrati come disoccupati presso il servizio pubblico per l'impiego; collaborare alla stesura di un piano di azione individuale; essere alla ricerca attiva di un lavoro. Inoltre, per poter percepire il sussidio legato al reddito, il richiedente deve essere stato membro di un fondo per almeno 12 mesi, e quindi deve aver soddisfatto anche la condizione lavorativa summenzionata. A salvaguardia della corretta applicazione di queste regole è stato previsto un ventaglio di sanzioni che nel corso degli anni '90 hanno subito un sensibile ina-

sprimento, e inoltre sono state differenziate e graduate a seconda delle violazioni contestate: esse vanno dalla riduzione o dalla sospensione del sussidio fino alla sua perdita nei casi più gravi di recidiva. Il controllo del comportamento degli iscritti è effettuato dai locali centri per l'impiego, mentre l'irrogazione delle sanzioni è effettuata dai fondi.

3.2 I servizi pubblici per l'impiego

Il servizio pubblico per l'impiego svedese (Amministrazione nazionale per il mercato del lavoro – di seguito: Amv) è articolato in un'Agenzia nazionale per il mercato del lavoro (*Arbetsmarknadsstyrelsen* – Ams), e in ramificazioni periferiche per ogni regione (Consigli di contea per il mercato del lavoro): di queste ultime fanno parte i 325 centri pubblici per l'impiego. I 21 Consigli di contea sono percepiti dal nuovo governo come un inutile oneroso doppione, e se ne prevede l'eliminazione già durante l'anno in corso. I 325 uffici locali sono dislocati nei vari Comuni. La loro funzione principale consiste nell'agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, avvalendosi a tal fine dell'ampio ventaglio di politiche attive disponibili (v. *infra*). Essi costituiscono la «pietra angolare» del sistema dei servizi per l'impiego e presso tali uffici avviene il primo contatto col disoccupato. Precisamente ogni lavoratore è affidato a un tutor che di regola rimane lo stesso per tutto il periodo di disoccupazione in modo che si instauri anche un proficuo rapporto di carattere personale tra il disoccupato e il suo tutor. Il tutor e il lavoratore concordano, sulla base delle esigenze di quest'ultimo, un piano di attivazione, detto «piano di azione individuale», in virtù del quale vengono successivamente proposte al lavoratore occasioni formative o di lavoro adeguate. Nei primi 100 giorni di disoccupazione il lavoratore può rifiutare le proposte di lavoro che non siano confacenti alla sua professionalità o che non siano localizzate nelle vicinanze della sua residenza: tuttavia è in corso di approvazione una nuova legge volta ad eliminare questa possibilità per il disoccupato, che sarà così costretto sin da subito ad accettare qualsiasi proposta di lavoro, anche dequalificato o da svolgersi in luoghi anche assai distanti dalla sua residenza.

3.3 Le politiche attive del lavoro

Le politiche attive del lavoro in Svezia hanno una lunga tradizione (Bordogna, 1986, pp. 73 ss.) e si collocano all'interno di una cornice macroeconomica, accanto alla politica fiscale e a quella monetaria. Es-

se, quale momento cruciale di governo dell'economia, consentono di coniugare un basso tasso di disoccupazione con un basso tasso di inflazione (Calmfors, Forslund, Hemstrom, 2001). Data la loro importanza strategica nell'economia e nel mercato del lavoro, ad esse viene destinata una quota molto rilevante delle risorse dell'Amv, precisamente il 26%, quota ben maggiore di quella stanziata dalla Danimarca. Le funzioni-cardine sono le seguenti: incrementare l'offerta di forza lavoro impiegabile in modo da garantire un ottimale incontro tra domanda e offerta riducendo i «colli di bottiglia»; agevolare le ristrutturazioni e al contempo promuovere l'adattabilità dei lavoratori; prevenire uscite anticipate dal mercato del lavoro, superando il problema, piuttosto avvertito in Svezia, del prepensionamento.

I servizi per l'impiego si sono tradizionalmente potuti avvalere di una molteplicità di misure e programmi, destinati in parte ai disoccupati per accrescere le loro competenze, la loro formazione generale e specifica e mantenerli in contatto col mercato del lavoro, e in parte agli imprenditori, onde incentivarli ad assumere determinate categorie di persone. Tuttavia, il nuovo governo sta attuando una politica di draconiana riduzione del numero delle iniziative di politica attiva, introducendo nel contempo due programmi che operano in modo pressoché automatico: il *New start job* e il *Job Guarantee*. Il primo, entrato in vigore con il 1° gennaio di quest'anno, costituisce una fattispecie di lavoro sussidiato nel cui ambito il datore di lavoro ottiene sconti contributivi automatici per il periodo di tempo corrispondente all'esclusione del neoassunto dal mercato del lavoro. I vantaggi del *New start job* si applicano ad ogni datore di lavoro che assuma, con regolare contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato retribuito secondo i minimi stabiliti dai contratti collettivi, lavoratori esclusi dal mercato del lavoro da almeno un anno (per i giovani tra i 20 e i 25 anni, da almeno sei mesi), ovvero rifugiati o parenti di immigrati che hanno ricevuto il permesso di soggiorno nei tre anni precedenti. Il *Job Guarantee* è il programma di politica attiva che dovrebbe sostituire nel corso dell'anno l'*Activity Guarantee*. Quest'ultimo fu introdotto nell'agosto 2000, in seguito al buon esito di un esperimento condotto in pre-selezionati uffici locali di diversi comuni. In realtà non si tratta di un programma *stricto sensu*, ma di un *framework*, all'interno del quale i partecipanti possono aderire a programmi di vario tipo o attività di *job searching* o di studio. La partecipazione all'*Activity Guarantee* implica un'attività a tempo pieno (di studio, di *job searching*, di misure di politica attiva) sulla base di un piano di azione concordato con il superviso-

re e periodicamente rinnovato; detta attività viene compensata con una somma equivalente all'indennità di disoccupazione. La durata è indefinita e i partecipanti possono abbandonare l'*Activity Guarantee* solo se trovano un lavoro regolare per almeno 6 mesi, se iniziano un regolare programma di istruzione o se escono dalla forza lavoro. La sostituzione dell'*Activity Guarantee* con il *Job Guarantee* non sembra prefigurare modifiche radicali. Da un lato, il programma acquisirà anche *de jure* carattere automatico: in altri termini, l'ufficio locale non godrebbe più di alcuna discrezionalità nell'ammettere nel *Job Guarantee* tutti i disoccupati che abbiano terminato senza successo il periodo massimo di fruizione dell'indennità di disoccupazione. Dall'altro lato, il sussidio percepito dai partecipanti scenderà al 65% del reddito perso, con il consueto limite massimo di 680 corone svedesi giornaliere. Un programma speciale di *Job Guarantee* sarà riservato ai giovani.

Nella maggior parte dei programmi di politiche attive del lavoro la formazione *tout court* e la formazione continua in particolare hanno rivestito tradizionalmente una notevole importanza. Caratteristica saliente dei corsi di formazione è la breve durata, finalizzata ad evitare l'obsolescenza delle conoscenze acquisite e a favorire l'immediata spendibilità delle stesse. Il nuovo governo si propone di accentuare ulteriormente tale carattere, in modo che le conoscenze siano sempre aggiornate e rispondenti alle esigenze di un mercato globale e in continua evoluzione.

L'efficacia e l'impatto delle politiche attive in Svezia sono oggetto di periodiche valutazioni con l'intento di migliorarne la performance. A tal fine nel 1997 il governo ha istituito addirittura un apposito ente, l'Ifau (Istituto per la valutazione delle politiche del mercato del lavoro), situato ad Uppsala. Di conseguenza sono sempre più numerosi gli studi e le ricerche volte ad analizzare ora gli effetti delle politiche a livello macro, ora gli effetti micro dei singoli programmi (Calmfors, Forslund, Hemstrom, 2001). È necessario preliminarmente evidenziare che tali stime/valutazioni vanno considerate con cautela, poiché si scontrano con un problema metodologico. Infatti per poter valutare l'impatto delle politiche occorrerebbe mettere a confronto un gruppo di persone partecipanti ai programmi con un gruppo di non partecipanti; in questo caso, però, manca il gruppo di controllo, in quanto tutti, prima o poi, entrano in uno dei numerosi programmi di politica attiva.

In particolare, una serie di studi suggerisce che gli effetti negativi delle politiche negli anni '90 siano da ricondurre al fatto che queste fossero

utilizzate per rinnovare l'*eligibility* per un altro periodo di fruizione dei sussidi di disoccupazione. Tale aspetto dell'interazione tra l'assicurazione di disoccupazione e le politiche attive ha costituito oggetto di discussione per oltre un decennio. Se da un lato l'indennità di disoccupazione poteva essere percepita per il periodo massimo di 300 giorni, dall'altro la partecipazione a programmi di politica attiva ne prolungava la fruizione, instaurando automaticamente un nuovo periodo. Si veniva pertanto a creare una pericolosa spirale: i soggetti coinvolti transitavano ciclicamente da periodi di disoccupazione in cui percepivano la relativa indennità a periodi di partecipazione a misure attive, ma non entravano mai nel mondo del lavoro.

Per questo nel febbraio 2001 tali regole furono modificate e fu stabilito che la partecipazione a programmi definiti dai servizi per l'impiego non attribuisse più il diritto ad una nuova indennità di disoccupazione.

Altre ricerche, in linea con quelle condotte in Danimarca, hanno evidenziato, anche per le politiche svedesi, effetti *pre-programme* e effetti di *lock-in*. Ovvero: la probabilità di entrare nel mercato del lavoro aumenta in misura consistente nel periodo immediatamente precedente l'inizio dei programmi, e diminuisce nell'intervallo di tempo in cui il disoccupato è impegnato negli stessi.

Nonostante i cospicui finanziamenti di cui fruisce il sistema svedese dei servizi per l'impiego le statistiche indicano che soltanto una percentuale di disoccupati compresa fra il 10% e il 20% trova lavoro grazie ad esso. Ciò è dovuto anche alla rilevante presenza di imprese di collocamento privato. Inoltre, è riduttivo tenere conto solo delle cifre indicate nelle statistiche, in quanto vanno considerate anche le cifre, ben superiori, riguardanti coloro che, anche nel lungo periodo, riescono ad inserirsi nel mercato del lavoro grazie alle abilità conseguite tramite l'assistenza dei centri per l'impiego (orientamento, motivazione, guida alla stesura di un curriculum e addestramento al colloquio di lavoro). Ad ogni modo, il nuovo governo moderato ha pianificato una riforma piuttosto ampia dei servizi per l'impiego: i cardini saranno la semplificazione dei livelli di amministrazione, una gestione più professionale del servizio e un maggior investimento di risorse materiali e personali nell'attività di *matching*. I centri per l'impiego dovranno seguire con maggiore assiduità i disoccupati: ad ognuno di questi ultimi dovrà essere assegnato nel più breve tempo possibile un *coach* e gli incontri periodici dovranno susseguirsi a scadenza maggiormente ravvicinata. Si prefigura inoltre un maggior

coinvolgimento dei privati così nell'ambito della realizzazione delle politiche attive come in talune funzioni proprie del centro per l'impiego (colloqui, e così via).

4. *Note conclusive sul presunto «modello scandinavo»*

Come appare anche dallo schema riportato di seguito, la comparazione dei sistemi di regolazione del lavoro della Danimarca e della Svezia mostra significative differenze, tali da rendere piuttosto problematico parlare di un unico e omogeneo modello «scandinavo». In particolare, sarebbe semplicistico utilizzare il vocabolo *flexicurity* per indicare la caratteristica saliente di tale presunto modello.

Concludendo, è possibile affermare che la regolazione del rapporto di lavoro è assai più leggera in Danimarca, dove la flessibilità in entrata e in uscita è elevatissima, grazie alla quasi assenza di limiti ai contratti a termine e ai licenziamenti. Anche la gestione delle relazioni collettive è affidata pressoché integralmente alle parti sociali.

Al contrario, a partire dagli anni '70 il diritto del lavoro svedese si è andato arricchendo di una normativa statale di tutela, che ha posto alle imprese importanti limitazioni nella gestione della forza lavoro e che il nuovo governo moderato non sembra intenzionato a rimettere in discussione. La disciplina restrittiva dei contratti a termine costituisce un vincolo non indifferente alle assunzioni, mentre le disposizioni sui licenziamenti sono considerate dall'Ocse tra le più protettive. Nell'ambito delle relazioni industriali spicca l'introduzione, alla metà degli anni '70, della legge sulla co-determinazione, che ha obbligato le imprese a negoziare con il sindacato su tutte le decisioni aziendali che abbiano un impatto sulle condizioni di lavoro.

Tuttavia si deve convenire che, nell'ambito della disciplina di regolazione del mercato del lavoro le similitudini sono più marcate. In entrambi i paesi il sostegno al reddito dei disoccupati è decisamente sviluppato e anche i servizi per l'impiego sono strutturati in maniera analoga. A partire dagli anni '90 entrambi i sistemi di servizi per l'impiego si sono orientati, più decisamente di quanto avveniva in precedenza, nella direzione di un ampio utilizzo delle politiche attive del lavoro, a cui più recentemente si è aggiunto un processo di ripensamento e di razionalizzazione dei servizi e degli interventi in entrambi i paesi.

Caratteristiche dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro in Danimarca e Svezia

	Danimarca	Svezia
Regolazione del rapporto di lavoro	▶ Libera negoziazione di contratti a termine (limiti soltanto per evitare abusi) ▶ Regime di libero licenziamento (salvo il divieto di discriminazioni) ▶ Spiccato decentramento del sistema di relazioni industriali	▶ Limiti ai contratti a termine: durata massima (anche nell'ambito di un periodo di riferimento) o esistenza di una causale (ad es. lavoro stagionale) ▶ Restrizioni ai licenziamenti: in caso di mancata reintegrazione del lavoratore licenziato scattano pesanti penali (fino a 36 mesi di retribuzione) ▶ Legge sulla codeterminazione che impone cospicui vincoli procedurali alle direzioni aziendali (obblighi di negoziazione con il sindacato) ▶ Sistema di contrattazione collettiva meno coeso di un tempo, ma pur sempre saldamente incardinato sul livello di settore
Ammortizzatori sociali	▶ Assicurazione contro la disoccupazione di carattere volontario presso casse gestite dai sindacati ▶ Prevalente finanziamento a carico dello Stato (oltre 90% delle risorse) ▶ Indennità pari a circa il 90% dell'ultima retribuzione, con tetto massimo pari a 2.940 corone danesi a settimana ▶ Durata dell'indennità fino ad un massimo di 4 anni ▶ Benefici assistenziali di entità minore, condizionati all'esistenza di uno stato di bisogno, riservati ai non assicurati e a coloro che hanno terminato il periodo massimo di fruizione del sussidio	▶ Assicurazione contro la disoccupazione di carattere volontario presso casse gestite dai sindacati (progetti del nuovo governo di rendere l'assicurazione obbligatoria) ▶ Prevalente finanziamento a carico dello Stato, ma in forte diminuzione rispetto al passato (circa il 60% delle risorse) ▶ Indennità legata al reddito pari a circa l'80% della retribuzione per i primi 200 giorni, poi al 70%, con un tetto massimo pari a 680 corone giornaliere; indennità base pari a 320 corone giornaliere ▶ Durata dell'indennità fino ad un massimo di 300 giorni (450 nel caso di lavoratori con figli a carico) ▶ Benefici assistenziali di entità minore, condizionati all'esistenza di uno stato di bisogno, riservati ai non assicurati e a coloro che hanno terminato il periodo massimo di fruizione del sussidio; la fuoriuscita dal sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione non avviene peraltro quasi mai (ora in via di fatto, ma in futuro anche <i>de iure</i> con l'introduzione del <i>Job Guarantee</i>)

segue *Caratteristiche dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro in Danimarca e Svezia*

	Danimarca	Svezia
Servizi pubblici per l'impiego	▮ Centri pubblici per l'impiego strutturati a livello locale che operano in stretta sinergia con i Comuni ▮ Tutor che entro 3 mesi concorda con il disoccupato un piano di attivazione ▮ Primo anno di fruizione passiva, poi obbligo di accettare anche proposte relative a profili professionali dequalificati e a posti di lavoro distanti dal Comune di residenza	▮ Centri pubblici per l'impiego strutturati a livello locale, coordinati da un'agenzia nazionale per il mercato del lavoro (Ams) ▮ Tutor che concorda con il disoccupato un piano di azione individuale ▮ Primi 100 giorni di fruizione passiva, poi obbligo di accettare anche proposte relative a profili professionali dequalificati e a posti di lavoro distanti dal Comune di residenza (un progetto di legge del nuovo governo intende abrogare il periodo di fruizione passiva)
Politiche attive del lavoro	▮ Posti di lavoro sussidiato presso privati o amministrazioni pubbliche ▮ Iniziative di istruzione e formative ▮ Corsi di addestramento ▮ Programmi di <i>job rotation</i>	▮ Con il 2007 draconiana riduzione del ventaglio di politiche attive azionabili dai centri per l'impiego, invitati a concentrarsi sull'attività di <i>matching</i> ▮ Permane però la centralità delle iniziative di istruzione e formative ▮ Introduzione di misure di politica attiva che operano automaticamente: <i>New start job</i> e <i>Job Guarantee</i>

Si può affermare dunque che il «compromesso» danese si basa su di un generoso sistema di sostegno al reddito dei disoccupati, su politiche del lavoro sempre più «attive» e su un diritto del lavoro leggero, che lascia uno spazio sempre più ampio, non solo alla regolazione approntata dalle parti sociali tramite la contrattazione collettiva, ma anche alle autonome decisioni delle imprese: è la *flexicurity*, che combina la sicurezza nel mercato con la flessibilità nel rapporto.

La Svezia ha percorso un lungo tratto di strada in comune con la Danimarca. Infatti, il celebre accordo di *Saltsjöbaden* del 1938 disegnava le regole di un «compromesso» analogo a quello danese, in base al quale il sindacato lasciava mano libera alle aziende nella gestione della manodopera e nell'organizzazione del lavoro, in cambio della negoziazione centralizzata dei salari. Tuttavia, la situazione cambiò radical-

mente negli anni '70, quando, di fronte a massicci e indiscriminati licenziamenti, il movimento sindacale rigettò tale accordo e chiese al governo socialdemocratico di disciplinare per legge gli aspetti più significativi del rapporto di lavoro, e in particolare di porre limiti al libero licenziamento. Pertanto oggi, per il sistema svedese non si può sicuramente parlare di *flexicurity*: ad una solida rete di ammortizzatori sociali, assai simile a quella danese, anche se meno generosa e presidiata da obblighi di attivazione ben più stringenti, non corrisponde più alcuna politica statale di *laissez-faire* nell'ambito della regolazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi.

D'altro canto, le diversità connesse alla regolazione del rapporto di lavoro spiegano le persistenti differenze anche nella disciplina degli ammortizzatori sociali e dei servizi per l'impiego. Così il sostegno al reddito dei disoccupati è meno generoso in Svezia, dove il turnover della forza lavoro è meno pronunciato, anche a causa della regolazione più restrittiva dei licenziamenti e dei contratti a termine. Il carattere meno fisiologico che riveste la disoccupazione per il lavoratore svedese spiega anche in parte la maggiore enfasi che i servizi per l'impiego di questo paese pongono sulle politiche attive del lavoro, in particolare sulla formazione continua e la riqualificazione professionale.

In altri termini, in Svezia la regolazione più stringente dei rapporti di lavoro sembra creare rigidità che richiedono interventi correttivi nella gestione del mercato del lavoro, tesi a garantire la permanenza di una situazione di piena occupazione e a contrastare l'esclusione sociale. Questi interventi correttivi, che hanno subito un'accelerazione con i recentissimi programmi di politica attiva del lavoro a carattere automatico (*New start job* e *Job Guarantee 2007*), nonché con il progetto di rendere obbligatoria l'assicurazione contro la disoccupazione, entrambi varati dal nuovo governo moderato, sembrano prefigurare una progressiva riduzione delle analogie tra i sistemi danese e svedese anche con riferimento alla gestione del mercato del lavoro.

In conclusione, non si può affermare l'esistenza di un modello «scandinavo» di regolazione del lavoro. Tuttavia, si può sostenere, senza timore di smentita, che Danimarca e Svezia hanno organizzato il proprio mercato del lavoro secondo linee (ancora) ampiamente convergenti, che rappresentano un indiscusso modello di successo nel garantire un elevatissimo livello di coesione e di inclusione sociale.

Peraltro, sembra difficile replicare i tratti salienti di questi sistemi di regolazione del mercato del lavoro al di fuori del contesto scandinavo. Infatti, i meccanismi essenziali della gestione del mercato del lavoro in

Svezia e Danimarca, quali in particolare il generoso sostegno al reddito dei disoccupati e l'impiego estensivo delle politiche attive del lavoro, sono estremamente costosi, e i rischi di abuso non appaiono mai completamente eliminabili. Sotto questo profilo non si è mancato di rilevare nella letteratura specialistica che soltanto società estremamente omogenee e dotate di un robusto senso civico costituiscono l'humus essenziale per radicare un livello di consenso sufficiente a permettere il mantenimento dell'elevata pressione fiscale e contributiva, che caratterizza il modello scandinavo di stato sociale (Algan, Cahuc, 2006; Amoroso, 2006).

Riferimenti bibliografici

- Algan Y., Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, The Institute for the Study of Labour (Iza), discussion paper n. 1928.
- Amoroso B., 2006, *Luci ed ombre del modello danese*, relazione al convegno 21 febbraio 2006, presso l'Università di Roma 3, Facoltà di Economia «Federico Caffè».
- Aurilio A., 2005, *Lo «stato di disoccupazione»: spunti di riflessione dalla legislazione svedese sull'assicurazione contro la disoccupazione*, in «Previdenza e assistenza Pubblica e Privata», n. 4/2005, 999.
- Bordogna L., 1986, *L'organizzazione degli interventi di politica del lavoro nell'esperienza svedese*, in Runggaldier U., Bordogna L., Kemeny P., *Le politiche regionali del lavoro. I casi del Tirolo, Baviera, Svezia e Francia*, Angeli, Milano, pp. 73 ss.
- Borioni P., Damiano C., Treu T., 2006, *Il modello sociale scandinavo. Tra diritti e flessibilità*, Nuova iniziativa editoriale Spa, Roma.
- Calmfors L., Forslund A., Hemstrom M., 2001, *Does Active labour Market policies work? Lessons from the Swedish experiences*, «Swedish Economic Policy Review», pp. 61-124.
- Commissione europea, 2006, *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, Com (2006) 708 def.
- Edström Ö., 2002, *Co-Determination in Private Enterprises in Four Nordic Countries*, in Wahlgren P. (a cura di), *Stability and change in Nordic Labour Law*, «Scandinavian Studies in Law», vol. 43, Stoccolma, pp. 159 ss.
- Fahlbeck R., 1997, *Labour and Employment Law in Sweden*, Jurist Förlaget, Lund.
- Forslung A., Fröberg D., Lindqvist L., 2004, *The Swedish Activity Guarantee, Report n. 4*, Ifau, Uppsala.
- Hagglund P., 2006, *Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments*, working paper n. 2, Ifau, Uppsala.

- Hendeliowitz J., 2003, *Denmark: Anchoring Labour Market Policies in the Regions*, in Oecd, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Oecd Publications, Parigi.
- Hendeliowitz J., 2005, *La riforma dei Servizi per l'impiego danesi*, «Spin», n. 4, pp. 59 ss.
- Madsen P.K., 2002, *The Danish model of flexicurity: A Paradise- with some snakes*, in Sarfati H., Bonoli G. (a cura di), *Labour Market and social protection reforms in international perspective: parallel or converging tracks?*, Ashgate, Aldershot, pp. 243-265.
- Madsen P.K., 2004, *The Danish model of «flexicurity»: experiences and lessons*, «Transfer», n. 2, pp. 187-207.
- Malmberg J., 2002, *The Collective Agreement as an Instrument for Regulation of Wages and Employment Conditions*, in Wahlgren P. (a cura di), *Stability and change in Nordic Labour Law*, «Scandinavian Studies in Law», vol. 43, Stoccolma, pp. 189 ss.
- Näringsdepartementet, Budgetpropositionen, 2007, *En ny arbetsmarknadspolitik*, consultato su www.regeringen.se/finans.
- Scheuer S., 1998, Denmark: a less regulated model, in Ferner A., Hyman R., *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 146 ss.
- Sigeman T., 2002, *Employment Protection in Scandinavian Law*, in Wahlgren P. (a cura di), *Stability and change in Nordic Labour Law*, «Scandinavian Studies in Law», vol. 43, Stoccolma, pp. 257 ss.

Le riforme del mercato del lavoro e i problemi aperti: le riflessioni di un economista*

Claudio Lucifora

Questa nota prende in esame il tema delle riforme del mercato del lavoro e propone una valutazione delle stesse alla luce dei problemi strutturali e degli squilibri macroeconomici che interessano le economie europee. L'agenda delle politiche viene affrontata considerando le interazioni con l'assetto istituzionale mettendone

in evidenza le inefficienze in termini di effetti di sostituzione e di spiazzamento. I costi delle riforme e le difficoltà di implementazione delle politiche vengono analizzati nel quadro delle riforme in corso di attuazione. Le tendenze future e le questioni ancora aperte offrono alcuni spunti conclusivi.

1. Introduzione

Gli anni ottanta, in molti paesi europei, hanno lasciato in eredità un'elevata e persistente disoccupazione e sostanziali squilibri nei conti pubblici imputabili anche alle generose politiche di welfare. Gli ultimi decenni, poi, sono stati caratterizzati da profondi mutamenti nella struttura dei mercati e dell'occupazione come conseguenza dell'accelerazione nell'introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi, una maggior apertura alla competizione e al commercio internazionale e crescenti flussi migratori provenienti dai paesi in via di sviluppo. Queste sfide hanno aumentato la pressione nei confronti delle economie europee per una maggiore competitività dei mercati e una migliore capacità di assorbimento della forza lavoro (soprattutto straniera), decentrando e rendendo più flessibili i sistemi organizzativi, contrattuali e retributivi nel mercato del lavoro. Per far fronte a quella che in alcuni paesi si è configurata come una vera e propria emergen-

* Questa nota riassume ed estende il dibattito emerso nell'ambito dei workshop *Monitoring Labour Market Reforms* organizzati dall'Irs in collaborazione con l'Agenzia regionale per il lavoro (*Grant agreement* VS/2005/0725). L'autore è grato ai partecipanti per le osservazioni e i commenti emersi nella discussione, e a Manuela Samek Lodovici e Renata Semenza per i commenti ricevuti su una precedente versione del presente lavoro.

za, molti sforzi sono stati diretti a riformare il mercato del lavoro per guadagnare margini di flessibilità e di competitività. L'idea di fondo nasce dalla convinzione che la configurazione tradizionale delle istituzioni di regolazione del mercato del lavoro e delle politiche di welfare non siano adeguate a fronteggiare le nuove sfide della globalizzazione, delle tecnologie informatiche e del cambiamento demografico e che pertanto sia necessario riformarle. In particolare, le caratteristiche dei sistemi di regolazione dei flussi del mercato del lavoro (in entrata e in uscita) e dei meccanismi di determinazione delle retribuzioni hanno stimolato un acceso dibattito tra studiosi e policy-maker circa l'ottimo disegno delle istituzioni del mercato del lavoro e dei metodi per riformarle. Le istanze di riforma del mercato del lavoro hanno cercato di rimettere in discussione l'assetto istituzionale che era emerso dalle lotte sindacali e dalla crescita dei sistemi di welfare, dagli anni sessanta in poi, e che già era stato oggetto di dibattito in seguito agli «shock petroliferi» e alla luce delle politiche per il rientro dall'inflazione e della lotta alla disoccupazione. Sia i modelli di welfare di tipo «residuale» (in cui poche risorse vengono dirette agli specifici gruppi della popolazione), sia quelli di tipo «bismarckiano» (in cui le risorse sono maggiori e la redistribuzione avviene prevalentemente tra giovani e anziani) sia quelli di tipo «pervasivo-scandinavo» (con una forte componente redistributiva e universalistica) sono stati oggetto di un profondo ripensamento. Tuttavia, mentre il dibattito ha abbracciato numerosi aspetti della regolazione del mercato del lavoro (ad esempio, rappresentanza sindacale, modelli di contrattazione collettiva, regimi di protezione all'impiego, tassazione del lavoro fino agli schemi di protezione sociale), a cui tradizionalmente vengono imputate le rigidità, le riforme effettivamente realizzate negli ultimi decenni si sono spesso limitate ad interventi «al margine» (con alcune limitate eccezioni) senza riuscire a modificare compiutamente le regole del sistema. Le esperienze in merito sono numerose, nei vari paesi, fatte di riforme a metà e di contro-riforme in un contesto fortemente condizionato dalle esigenze del mondo produttivo, dalle richieste di protezione sociale degli individui e dei lavoratori e dalla fattibilità politica delle riforme stesse. Tra le tante riforme, emergono alcuni successi e altrettanti insuccessi dei quali tuttavia non è facile individuare i fattori che maggiormente possono aver contribuito all'esito osservato, in quanto – come sopra ricordato – ad un diverso contesto sociale, mondo produttivo e capacità delle istituzioni di tradurre le istanze in politiche, corrisponde un diverso percorso per le riforme analizzate. Il caso spa-

gnolo è un esempio di ripetuti tentativi di riforma dei contratti di lavoro segnato da una resistenza del mondo delle imprese ad accettarne i contenuti; il caso italiano è un altro esempio, contraddistinto da una significativa complessità normativa che rivela numerose difficoltà nell'implementazione delle riforme sia per una forte resistenza sociale alla revisione del rapporto di lavoro, sia per un diffuso ricorso al lavoro irregolare. Tra le storie di maggior successo – ma anche queste tra luci ed ombre – particolare attenzione hanno ricevuto gli assetti istituzionali che sono emersi dalle riforme del sistema olandese e di quello danese, articolati intorno al concetto di protezione sociale e flessibilità degli orari di lavoro, nel primo caso, e della protezione dell'individuo attraverso tutele nel mercato e flessibilità del lavoro (*flex-security*), il secondo. In alternativa, il modello anglosassone con una forte incentivazione alla partecipazione al lavoro e assistenza e sostegno dei servizi per il lavoro (*welfare-to-work*). Questi ed altri esempi, che si rivelano di grande interesse dal punto di vista concettuale – anche rafforzati dalla buona performance dei rispettivi mercati del lavoro – tuttavia corrono il rischio di essere fuorvianti quando applicati a contesti istituzionali ed esperienze diverse (Algan e Cahuc, 2006). Quello che la ricerca economica più recente ha cercato di mettere in evidenza è proprio l'importanza delle interazioni tra shock (macro)economici, squilibri strutturali e istituzioni che regolano il funzionamento del mercato del lavoro per valutare l'efficacia del processo di riforma (Bertola, Blau e Kahn, 2002). Le istituzioni che solitamente sono richiamate dagli economisti per valutare l'efficienza dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro spaziano dalle pratiche sindacali (rappresentanza, contrattazione collettiva, centralizzazione e coordinamento negoziale e potere di sciopero), ai sistemi di protezione sociale (sussidi di disoccupazione, inabilità e altri ammortizzatori sociali, salari minimi, integrazioni al reddito e sistema pensionistico) alla regolamentazione dei contratti di lavoro (restrizioni all'esercizio di professioni, vincoli alla interruzione dei rapporti di lavoro, indennità di fine rapporto, legislazione sui contratti a termine e altre fattispecie contrattuali non-standard), finanche alla rilevanza della regolamentazione del mercato del prodotto (restrizioni alla concorrenza, esistenza di vincoli per l'esercizio di specifiche attività, oneri ed altri impedimenti amministrativi) (Checchi e Lucifora, 2002; Blanchard e Giavazzi, 2003). Numerosi studi empirici hanno documentato come spesso le istituzioni possano interagire con gli shock economici e impedire un rapido recupero delle condizioni economiche pre-shock, e al contrario indirizzare il sistema economico

verso un equilibrio meno efficiente in cui condizioni di disoccupazione, scarsa partecipazione al lavoro, povertà, precarietà del lavoro, bassi salari, ecc. possono persistere nel tempo (Blanchard e Wolfers, 2000; Belot e van Ours, 2004). Parallelamente, gli studi mostrano come le complementarità (sostituibilità) tra le diverse istituzioni possano sia agevolare (o ostacolare) la velocità di aggiustamento all'equilibrio dopo gli shock macroeconomici, sia facilitare o frenare il processo di riforma economica, potenziando o vanificando gli interventi di policy (Bassanini e Duval, 2006). In quest'ottica si cerca di capire come superare la situazione di bassa crescita e disoccupazione in cui sono finite molte economie europee.

2. I problemi del mercato del lavoro

In particolare, alcune delle questioni che sono all'ordine del giorno dei policy-maker riguardano: le sfide che le economie europee dovranno affrontare con il quadro di norme esistenti, le modalità con cui interagiscono gli shock ciclici e strutturali con le istituzioni del mercato del lavoro e, infine, se le riforme in atto consentono di dare una risposta ai fallimenti del mercato.

2.1 Disoccupazione strutturale e durata della ricerca del lavoro

Tra i fallimenti del mercato che le politiche del lavoro hanno cercato di combattere, la disoccupazione strutturale si colloca senz'altro al primo posto. In particolare, la letteratura economica ha individuato nella regolamentazione del mercato del lavoro – nonostante la presenza di istituzioni possa rispondere a criteri di efficienza ed equità (*second best*) – una delle cause degli elevati tassi di disoccupazione. La disoccupazione strutturale, in questo contesto, emerge quando nel mercato non esiste corrispondenza tra lavoratori disponibili e posti di lavoro offerti. Il *mismatch* tra domanda e offerta può interessare caratteristiche tecnico-produttive dei lavoratori (qualificati/non qualificati) oppure aspetti demografici (giovani/adulti). Un ulteriore aspetto delle differenze tra la struttura dell'offerta e della domanda riguarda la distribuzione geografica o settoriale dei lavoratori e delle opportunità di impiego (Dell'Aringa e Lucifora, 2000). Un altro aspetto di interesse per l'efficacia degli interventi di policy è rappresentato dalla durata media della disoccupazione. La durata della ricerca del posto di lavoro

ro, infatti, consente di discriminare tra contesti in cui i flussi fra occupazione e disoccupazione sono cospicui – *i.e.* elevata mobilità e rotazione tra i lavoratori – e contesti in cui la scarsa mobilità fa ricadere il peso della disoccupazione su alcuni gruppi di lavoratori (disoccupati di lungo periodo), mentre la maggior parte dei lavoratori non è a rischio disoccupazione. In termini di disuguaglianze di reddito ed esclusione sociale, non vi è dubbio che la disoccupazione di lunga durata costituisca un problema assai più preoccupante rispetto ad una maggiore probabilità di sperimentare un (breve) episodio di disoccupazione equamente distribuito tra gli occupati. L'aumento del tasso di disoccupazione avvenuto nei paesi Ocse nel corso degli anni '70 e '80 è stato accompagnato da importanti cambiamenti nella distribuzione della disoccupazione stessa tra sessi, classi di età, livelli educativi e aree geografiche. Negli anni più recenti, anche se la disoccupazione è diminuita significativamente in quasi tutti i paesi, lo stesso non si può dire della distribuzione della durata della disoccupazione tra gruppi di individui diversi. A questo titolo non è di conforto il dato secondo cui la modalità che viene utilizzata in maniera più diffusa sia dagli occupati sia dai disoccupati per la ricerca del lavoro sono le reti informali (contatti con amici, parenti e conoscenti). Modelli alternativi di determinazione dei salari e del tasso di disoccupazione di equilibrio quali la teoria della contrattazione sindacale, la teoria dei salari di efficienza e la teoria di *search* forniscono chiare implicazioni sull'effetto della tutela del reddito dei disoccupati e, in particolare, dei sussidi di disoccupazione, sulla durata della ricerca di un posto di lavoro. Quanto più elevati sono i sussidi, tanto maggiore è il salario di riserva al di sotto del quale i disoccupati non sono disposti a lavorare e quindi la durata della ricerca viene a dipendere dalla generosità dei sussidi.

2.2 *Disuguaglianze salariali e working poors*

Nel corso degli ultimi decenni, anche se il fenomeno non si è manifestato con uguale intensità nei diversi paesi, si è verificato un ampliamento delle disuguaglianze salariali. I cambiamenti nella distribuzione dei salari sono stati imputati sia a fattori economici (globalizzazione, shock tecnologico *skill-biased* e flussi migratori), sia istituzionali (deregolamentazione del mercato del lavoro, diminuzione del grado di centralizzazione della contrattazione e perdita di potere del sindacato). Il dibattito innescato dall'ondata di differenziali salariali crescenti ha sottolineato come la crescita di disuguaglianza possa tradursi nella dif-

fusione di occupazioni a bassa remunerazione, con una quota sempre maggiore degli occupati che viene a ricadere nella condizione di *working poors*, ovvero con redditi da lavoro collocati al di sotto di una prefissata «soglia di decenza». L'esistenza di una quota rilevante di posti di lavoro a basso salario comporta notevoli disagi sia in termini di potere di acquisto dei lavoratori e delle loro famiglie, sia come indice di un generale malfunzionamento del mercato del lavoro in cui il processo di determinazione dei salari può risultare distorto verso il basso dall'operare di meccanismi non competitivi o di concorrenza sleale (Brandolini, Cipollone e Sestito, 2002). Tuttavia la realtà del fenomeno dei bassi salari e le diverse modalità con cui si manifesta nel mercato del lavoro e nella società sono assai più complesse e non riguardano semplicemente la povertà intesa in senso tradizionale (*i.e.* come mancanza di potere di acquisto) ma anche aspetti legati alle caratteristiche personali degli individui e al loro inserimento sociale, le prospettive di lavoro presenti e future, fino ad aspetti più tipicamente socioambientali come la criminalità e la salute. In particolare, i bassi salari sembrano interessare gruppi specifici di lavoratori (giovani, immigrati, non qualificati) e determinate caratteristiche socioeconomiche (marginalità sociale, famiglie numerose, occupazione instabile, residenza in aree economicamente depresse), risultano più concentrati in alcuni comparti economici (agricoltura e servizi), in imprese di piccole dimensioni e sono più diffusi laddove mancano o sono deboli le istituzioni del mercato del lavoro dirette a tutelare i lavoratori (sindacati, contrattazione collettiva, rete di protezione sociale). Infine, i «bassi salari» non sono altro che una fase del ciclo che vede disoccupazione e non-partecipazione come momenti significativi del funzionamento del mercato del lavoro per questo tipo di lavoratori. Anche se tradizionalmente l'enfasi viene posta sui caratteri «privati» del fenomeno, ancor più rilevanti sono gli effetti «sociali» (o indiretti) dei bassi salari, quali: scarsa partecipazione al mercato del lavoro, scarsa istruzione e formazione, salute precaria, basso tasso di legalità e criminalità diffusa, povertà ed esclusione sociale e infine minori opportunità per le generazioni future.

2.3 Segmentazione (*insider-outsider*) e divari territoriali

Gli effetti e le cause della segmentazione nel mercato del lavoro sono stati descritti e studiati approfonditamente nella letteratura economica ed è stato messo in luce come nel settore «primario» i lavoratori ot-

tengano remunerazioni elevate, premi significativi, piena assicurazione di non perdere il posto di lavoro e la protezione del sindacato; mentre nel settore «secondario» si osservano bassi salari, frequenti periodi di disoccupazione nella transizione da un posto di lavoro precario ad un altro, scarsa partecipazione al mercato del lavoro (Doeringer e Piore, 1971). In numerosi paesi europei esiste di fatto una contrapposizione molto forte tra gli insider – lavoratori tutelati da un contratto di lavoro a tempo indeterminato – e gli outsider – lavoratori disoccupati o irregolari con una ridotta probabilità di accesso ad un'occupazione nel settore primario. Alcuni aspetti della segmentazione sembrano essere fortemente correlati alla regolamentazione del mercato del lavoro, per esempio alta disoccupazione giovanile (outsider) e bassa disoccupazione per gli adulti (insider), che introduce un conflitto tra generazioni coadiuvato dalla presenza di un sistema sociale, tipico soprattutto dell'Europa meridionale, basato sulla protezione del capofamiglia (Lindbeck e Snower, 1988). Si noti che meccanismi di tipo insider-outsider possono interessare anche i lavoratori autonomi, nella misura in cui la costituzione di ordini professionali risponda a forme di autotutela corporativa per proteggersi dalla concorrenza degli esterni.

Un differente contesto di segmentazione emerge nel caso di divari territoriali persistenti tra aree diverse di uno stesso paese (ad esempio in Italia, Germania, Gran Bretagna, Spagna ecc.) o all'interno di aree di scambio fortemente integrate (Grecia, Portogallo, Est-Europa versus Germania, Francia, Danimarca). La letteratura economica fa risalire alla debolezza strutturale dell'apparato produttivo, al funzionamento del mercato del lavoro, alle carenze infrastrutturali e alle caratteristiche del tessuto socioistituzionale le principali ragioni del persistere delle differenze. Tesi contrapposte le attribuiscono alle rigidità istituzionali – che impediscono ai salari di compensare le differenze di produttività – o in alternativa alla fragilità dell'apparato produttivo (bassa innovazione e scarsa qualificazione del capitale umano) – che sconta una arretratezza strutturale e un ritardo di sviluppo (Saint Paul, 1996). Le implicazioni nei due casi sono assai diverse: da un lato, viene richiamata l'opportunità di interventi che riducano il costo del lavoro e che rendano la struttura salariale più sensibile ai differenziali di disoccupazione e di produttività; dall'altro, si sottolinea come una politica di flessibilizzazione del mercato del lavoro, se non accompagnata da politiche di sviluppo, possa risultare persino controproducente.

In questo quadro complessivo di squilibri strutturali e macroeconomici il mix di politiche sperimentato nel corso dei decenni passati ha visto pre-

valere prima le «politiche passive», poi le «politiche attive» e infine una integrazione delle due per ovviare alle inefficienze nella struttura degli incentivi e per compensare gli effetti di sostituzione e spiazzamento.

3. *Le politiche del lavoro in Europa e il processo di riforma*

Alla luce dei mali del mercato del lavoro europeo sopra elencati è comprensibile il profondo interesse suscitato dalle numerose riforme del mercato del lavoro implementate negli ultimi anni, che si prestano ad essere confrontate per accertarne i punti di forza e di debolezza, i caratteri comuni e invece le peculiarità nazionali.

La Comunità europea ha avuto un forte ruolo propulsivo del processo di riforma e di diffusione delle *best practice* nei paesi membri, anche e soprattutto allo scopo di migliorare la performance economica e la capacità di aggiustamento delle economie europee a fronte di shock idiosincratici, e in seconda istanza per migliorare la libertà di circolazione del lavoro e del capitale umano.

La Comunità europea ha anche avuto un ruolo importante nell'incoraggiare alcuni paesi ad avviare un processo di profonda riforma del mercato del lavoro per ovviare ad alcune rigidità e inefficienze che nel tempo avevano contribuito a determinare una bassa performance del mercato del lavoro caratterizzata da alti tassi di disoccupazione, bassa partecipazione al mercato del lavoro per alcuni gruppi di individui, alta spesa sociale in politiche passive, scarsa mobilità del lavoro e, infine, diffusa segmentazione e squilibri territoriali. Le strategie utilizzate sono diverse così come le aree su cui le riforme sono intervenute. Seguendo le indicazioni della stessa Comunità europea tutti i paesi coinvolti hanno cercato di migliorare l'efficienza dei propri mercati del lavoro secondo l'approccio della *flexicurity* che, come già ricordato, ha un esempio ben definito nel caso danese (Booth, Dolado e Frank, 2002). Date le esigenze dell'apparato produttivo moderno e di una sempre più estesa globalizzazione tra paesi, la Comunità europea ha individuato nel mix tra flessibilità delle condizioni del rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato (del lavoro) un mezzo per superare l'ingessatura dei mercati e riprendere la strada della crescita. L'orientamento generale delle politiche di riforma che sono state implementate (più o meno compiutamente) negli ultimi anni è stato quello di trasferire l'attenzione dalla protezione del posto di lavoro (*i.e.* attraverso la regolamentazione a protezione dell'impiego) al miglioramento del-

l'occupabilità dell'individuo e della sua sicurezza nel mercato. L'idea comunitaria, resa famosa dallo slogan «from protection on the job to protection on the market», richiama appunto l'idea che un mercato del lavoro efficiente necessita di flessibilità nell'allocazione delle risorse nel mercato ed al contempo di una rete di protezione sociale efficiente (ed efficace) in grado di sostenere i processi di riallocazione del lavoro, ma anche di aumentarne la velocità di aggiustamento. Tuttavia, dietro l'enunciazione generale di *flexicurity* stanno le declinazioni nazionali delle varie politiche in cui l'implementazione ha trovato risposte diverse a seconda delle peculiarità nazionali. Se, da un lato, l'esperienza danese mostra il modello ortodosso caratterizzato da bassi livelli di protezione dell'impiego e generosi sussidi di disoccupazione, altri paesi come l'Olanda hanno scelto di mantenere un'elevata protezione dell'impiego ma di coniugarla con un'alta variabilità contrattuale. La Germania, è intervenuta mettendo in atto una profonda e complessiva riforma delle politiche attive e passive del lavoro (Leschke, Schmid e Griga, 2006), mentre Francia e Spagna hanno seguito la strada degli interventi gradualisti (o a «margine») attraverso l'introduzione di forme contrattuali più flessibili o la ridefinizione di quelle già presenti (Dolado, Garcia-Serrano e Jimeno, 2002). In questo quadro l'Italia si colloca a metà, avendo cercato di ampliare l'offerta di contratti di lavoro (attualmente in via di ridefinizione e riduzione delle fattispecie) e anche di riformare la struttura e i compiti delle Agenzie del lavoro.

3.1 Il dibattito economico

Il dibattito degli economisti ha sviluppato alcune indicazioni circa l'efficienza del processo di riforma e gli istituti sui quali concentrare l'attenzione. In particolare, come già ricordato, l'idea di fondo è che per migliorare la performance del mercato del lavoro sia necessaria una sostanziale riforma della regolamentazione del mercato del lavoro (sia dal lato dell'occupazione, sia nella determinazione dei salari) che tenga conto di un ampio insieme di politiche e istituzioni tra loro complementari. Nel considerare l'interazione tra «politiche» e «istituzioni» è necessario tenere presente che entrambe tendono allo stesso set di obiettivi fondamentali e rischiano di determinare legami di equivalenza funzionale tra istituzioni e politiche differenti i cui effetti non sono a priori definiti. In altre parole, la teoria economica mette in dubbio la validità di un modello europeo per il funzionamento del

mercato del lavoro e per il processo di riforma «esportabile» in tutti i paesi della Comunità. La complementarità tra politiche e istituzioni significa che ad istituzioni diverse devono corrispondere politiche adeguate e che, al contrario, le stesse politiche applicate a contesti diversi possono produrre risultati assai eterogenei e non necessariamente efficienti. Infatti, proprio la complementarità tra le diverse politiche e le istituzioni del mercato del lavoro può cercare di spiegare le divergenze nelle performance di riforme parziali o duali messe in atto negli ultimi anni in alcuni paesi. Un filone del dibattito ha riguardato la riforma del rapporto d'impiego attraverso l'introduzione di fattispecie contrattuali meno vincolistiche e parimenti di una politica a queste correlata che è quella dei sussidi di disoccupazione. In un recente lavoro Blanchard e Tirole (2003) hanno mostrato come i regimi di protezione dell'impiego di fatto rappresentino una forma di assicurazione contro gli effetti della disoccupazione che tuttavia – a causa delle restrizioni all'aggiustamento dell'occupazione e dei costi impliciti – produce significative inefficienze dal punto di vista allocativo. In quest'ottica, una riforma della struttura e del funzionamento dei sussidi di disoccupazione (migliore monitoraggio e copertura più ampia) potrebbe consentire anche una riduzione delle funzioni della protezione dell'impiego e ridurre i costi della riallocazione dei fattori produttivi. Le linee guida della riforma proposta da Blanchard e Tirole si articolano su tre punti:

- ♦ costituzione di un'agenzia che amministri l'assicurazione contro la disoccupazione (raccolgendo i contributi delle imprese, distribuendo i sussidi e monitorando e assistendo i disoccupati nella ricerca del lavoro);
- ♦ aumento nel costo marginale dei licenziamenti per le imprese, ma riduzione del ricorso ai tribunali per una valutazione della *in xta causa* nel licenziamento;
- ♦ eliminazione dei diversi regimi contrattuali e introduzione di un unico contratto.

Un aspetto qualificante della riforma sta proprio nell'efficienza delle istituzioni preposte all'amministrazione dei sussidi. Il sussidio deve essere integrato da una attenta politica attiva di accompagnamento del disoccupato, ma anche da un efficace monitoraggio della condizionalità dei sussidi (soggetti a «verifica dei mezzi»). Inoltre, dal momento che i licenziamenti creano una externalità negativa sul mercato del lavoro, la riforma dovrebbe introdurre un correttivo, penalizzando maggiormente le imprese che licenziano a vantaggio di quelle che

creano occupazione. In particolare, gli autori propongono che il tasso di contribuzione delle imprese nel finanziamento del fondo contro la disoccupazione sia legato al comportamento di ciascuna impresa nei licenziamenti. In questo modo, vengono scoraggiati i licenziamenti poiché le imprese, nelle decisioni di riduzione occupazionale, sono forzate a tenere conto del costo «sociale» della disoccupazione. In altre parole la tassa marginale opera in modo che le imprese internalizzino i costi sociali della disoccupazione. Infine, Blanchard e Tirole ritengono eccessivo il ruolo dei tribunali nelle controversie del lavoro lasciando alle parti (nell'ambito della legge) la definizione dei «buoni uscita» ed eliminando le perdite (sociali) secche originate dal ricorso ai tribunali. In altre parole, una volta decisa la separazione dal lavoratore, l'impresa dovrà pagare un'indennità di licenziamento (*experience rated*) e i contributi per la disoccupazione secondo i termini di legge. La sostituzione dei diversi regimi contrattuali con un unico contratto – con un periodo di prova e assenza di indennità di licenziamento per i primi anni – mira ad eliminare l'attuale segmentazione del mercato del lavoro tra lavoratori protetti e lavoratori non protetti. In particolare, le differenze che contraddistinguono i contratti a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato (con le relative protezioni e regolamentazioni dei licenziamenti economici) provocano profonde disuguaglianze di cui fanno le spese i segmenti più deboli come le donne, i giovani e i lavoratori immigrati, che sopportano un onere eccessivo in termini di precariato e incidenza della disoccupazione.

Rispetto a questa proposta, il dibattito tra economisti e policy maker si è concentrato sulla riduttività dell'introduzione di una sola fattispecie contrattuale e sulla non fattibilità della penalizzazione delle imprese che licenziano, che essendo in ovvie difficoltà finanziarie non sarebbero in grado di sostenere i costi. Relativamente al primo punto si obietta che le forme di lavoro sono tante e come tali devono essere regolamentate adeguatamente: il lavoro stagionale, il lavoro che segue le esigenze dei processi produttivi (turnazioni, picchi di produzione), il lavoro secondo il ciclo economico, ecc., richiedono modalità di erogazione dei servizi che sono diverse e che non trovano corrispettivo in un'unica fattispecie contrattuale. Il secondo punto della riforma sembrerebbe difficilmente implementabile soprattutto in contesti economici caratterizzati da piccole imprese e da un'elevata demografia d'impresa che penalizzerebbe eccessivamente proprio quel segmento che tradizionalmente sembra aver risposto meglio alle necessità di innovazione e aggiustamento della struttura produttiva.

Il concetto dell'importanza delle complementarità tra politiche e istituzioni per il processo di riforma è anche al centro di un'altra proposta (Cahuc e Kramarz, 2005) che richiama l'attenzione all'efficienza del mercato del prodotto. Pur avendo molti punti in comune con il dibattito precedente, il processo di riforma si articola su tre punti:

- ♦ la riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego;
- ♦ la deregolamentazione del mercato dei prodotti;
- ♦ l'introduzione di un unico istituto contrattuale.

Il rapporto sottolinea come, per esempio, in Francia gli individui esprimano un elevato livello di preoccupazione e di insicurezza occupazionale, sorprendentemente il più alto tra i paesi industrializzati. Alla luce dell'alto livello di garanzie contrattuali a protezione dell'impiego questa evidenza sembra sottolineare il fallimento della legislazione e delle politiche a protezione del posto di lavoro. In questo caso, il dibattito riprende l'idea della *flexicurity* sottolineando, tuttavia, come sia necessaria una profonda revisione delle relazioni occupazionali, dei sistemi di protezione sociale, ma anche una deregolamentazione dei mercati produttivi (Cahuc e Algan, 2005). Il primo aspetto riguarda interventi amministrativi per il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego, caratterizzati da inefficienze, lungaggini burocratiche e troppi passaggi nell'assistenza ai disoccupati. Il secondo aspetto interessa una nuova regolazione del settore dei servizi: maggiore concorrenza (eliminazione di barriere all'entrata, promozione dell'imprenditorialità) e minori vincoli all'avvio di nuove iniziative imprenditoriali. Il terzo aspetto, il più controverso, riguarda anche in questo caso l'introduzione di un'unica forma contrattuale che consenta di superare il precariato legato ai contratti a termine e i contratti a tempo indeterminato, con le seguenti caratteristiche:

- ♦ tempo indeterminato;
- ♦ erogazione di un'indennità di licenziamento al lavoratore e un «contributo di solidarietà» allo Stato;
- ♦ reddito di sostituzione in caso di perdita di lavoro.

Un altro aspetto toccato dal dibattito sulle riforme ha interessato più direttamente l'efficienza dei servizi delle agenzie per l'impiego attraverso attività di monitoraggio e di valutazione scientifica degli effetti delle politiche. Le riforme hanno cercato di rendere meno burocratico l'intervento dei servizi per l'impiego, favorendo anche il ricorso al mercato privato e alle agenzie di lavoro temporaneo (obbligando i privati al rispetto degli standard). In generale, questi interventi si muovono nella direzione della semplificazione e della flessibilità nel-

l'azione delle istituzioni competenti, obiettivi ottenuti anche mettendo in concorrenza i servizi del pubblico con quelli del privato attraverso meccanismi di (pseudo)mercato. Tra le proposte discusse, vi è stata anche quella relativa all'introduzione di voucher per favorire il collocamento dei lavoratori e il processo di riqualificazione dei lavoratori attraverso corsi di formazione, così come forme di sussidio per l'avvio di una nuova impresa da parte di disoccupati.

3.2 L'efficacia e i costi delle riforme

Il processo di riforma ha implicazioni rilevanti relativamente ai costi e alla efficacia degli interventi. Da sempre, le riforme hanno avuto maggiore probabilità di successo se varate congiuntamente a misure di accompagnamento e di sostegno del sistema di protezione sociale. In altre parole, le riforme sono spesso molto costose, e i costi si manifestano sia nel breve sia nel lungo periodo. Al tempo stesso, la spesa sociale e i costi delle riforme devono essere valutati relativamente alla loro efficacia – utilizzando metodi statistici di controllo degli effetti prodotti – e alla *cost-efficiency* delle singole politiche. Per lungo tempo gli studi sull'efficacia delle politiche sono stati assai ridotti e la valutazione limitata ai soli effetti «lordi». Solo recentemente l'esigenza di introdurre programmi di monitoraggio circa l'implementazione e la conduzione degli interventi di politica e, soprattutto, circa la valutazione scientifica degli effetti hanno trovato spazio nel dibattito economico.

La valutazione che permette di individuare i risultati effettivi di una politica e di evidenziarne le dinamiche, rappresenta ormai un importante strumento di supporto alle politiche del lavoro. La valutazione di impatto ha lo scopo di misurare i risultati «netti» dell'intervento, valutando altresì i possibili «effetti di dispersione e di spiazzamento» e gli eventuali «effetti di spreco» (*deadweight loss*). Le diverse esperienze maturate nei vari paesi che hanno attuato le riforme offrono una serie di insegnamenti circa i contesti in cui una data politica funziona meglio. Vediamo come nei diversi contesti economici relativi ai problemi ciclici e strutturali, precedentemente elencati, le politiche hanno spiegato la loro *cost-efficiency*.

Con riferimento alla durata della disoccupazione e alle politiche attive, una prima conclusione che emerge dal dibattito economico è che gli incentivi al reimpiego sono efficaci, ma che effetti di spiazzamento e sostituzione, e *deadweight loss* possono implicare un notevole spreco di

risorse. Per converso, sono ritenute cruciali le attività di supporto alla ricerca di lavoro da parte delle agenzie per l'impiego (soprattutto pubbliche). La creazione diretta di occupazione nel settore pubblico viene indicata nel dibattito economico come uno degli strumenti meno efficaci, il cui effetto è scarsamente efficace per contrastare gli effetti dei cicli economici negativi e crea invece dipendenza temporale – innalzando la spesa – come molte politiche passive (*i.e.* i cosiddetti *Mini* e *Midi-jobs* della Riforma Hartz tedesca). Anche gli interventi che hanno sperimentato forme di creazione diretta di occupazione allo scopo di combattere il lavoro irregolare, creare occupazione nei settori a basso salario e accrescere gli incentivi per i disoccupati ad accettare forme di lavoro a breve termine come primo passo verso un posto di lavoro stabile, hanno dato risultati modesti creando problemi di finanziamento (a causa della fiscalizzazione degli oneri contributivi), effetti di disincentivo al lavoro nel caso di coppie in cui entrambi i componenti partecipino al mercato del lavoro e dipendenza da forme di lavoro sussidiate (con bassi tassi di trasformazione). Le politiche di formazione presentano modesti effetti sulla occupabilità dei disoccupati (*employability*), soprattutto se di lungo periodo, e anche sulla capacità di guadagno (scarsa qualità dei corsi, eccessiva durata e mancanza di selezione). Le politiche di flessibilizzazione contrattuale (contratti a termine e fattispecie contrattuali con impiego flessibile) sono risultate efficaci nel breve per aumentare i flussi nell'occupazione, tuttavia i tassi di trasformazione in contratti di lavoro regolari (piene garanzie e tempo indeterminato) sono in generale assai modesti, e si manifestano problemi di segmentazione del mercato (*insider-outsider*). Il rovescio della medaglia delle politiche di flessibilizzazione e della deregolamentazione del mercato del lavoro ha determinato, in alcuni paesi, un significativo aumento delle disuguaglianze nei salari e nei redditi e il rischio di diffusione di occupazioni a bassa remunerazione (*i.e.* *working poors*). Le politiche in questo ambito sono state molto caute, attraverso l'introduzione di minimi salariali o di meccanismi di contrattazione collettiva per individuare e mantenere una soglia inferiore alla distribuzione dei salari e al contempo minimizzare il rischio di effetti negativi sull'occupazione (Funk e Lesch, 2005).

La valutazione delle politiche ha anche evidenziato alcuni tratti generali circa il successo dei processi di riforma e l'efficacia delle politiche:

- l'impatto delle politiche è spesso differenziato tra i vari gruppi sociali (più efficace per le donne che per i giovani e gli anziani);

- ♦ il contesto istituzionale in cui vengono implementate le riforme e le procedure amministrative di implementazione delle politiche possono determinarne il successo o l'insuccesso (come già ricordato relativamente agli effetti delle interazioni e complementarità istituzionali);
- ♦ vi sono forti diseconomie di scala, sia per ciò che concerne l'azione amministrativa di supporto delle politiche – *i.e.* sono più efficaci se di piccole dimensioni –, sia per ciò che concerne la definizione degli obiettivi che, quando diretti al totale dei disoccupati invece che ad un gruppo ben circoscritto, risultano poco efficaci;
- ♦ le politiche selettive, tuttavia, pur essendo più efficaci di quelle generalistiche, nel lungo periodo finiscono per creare dipendenza dallo Stato (*State dependance*) e segmentazione nel mercato del lavoro (*i.e.* giovani e donne con contratti a tempo determinato, *outsider*; adulti con contratti di lavoro garantiti e a tempo indeterminato, *insider*).

Infine, nel caso di riforme di vasta portata, l'architettura complessiva dei sistemi di protezione sociale deve essere valutata nel suo complesso. Interventi di tipo restrittivo su una particolare tipologia di politiche attive/passive possono generare effetti di travaso su altre politiche che vengono a svolgere un ruolo improprio, con effetti significativi di incremento della spesa. Un esempio è dato dagli interventi restrittivi apportati alle politiche di sostegno al reddito dei disoccupati (monitoraggio dell'intensità di ricerca del posto dei disoccupati, riduzione della durata, dei tassi di rimpiazzo e soprattutto della condizionalità di erogazione), introdotte in vari paesi, e gli effetti prodotti su programmi di sostegno del reddito alternativi, quali: sussidi di inabilità/disabilità, integrazioni al reddito minimo, ecc., che presentano spesso erogazioni superiori e durate di erogazione non a termine. Ciò è vero anche per numerose politiche di attivazione, in cui i costi di implementazione e gestione degli aspetti amministrativi risultano spesso superiori agli effetti prodotti.

Il messaggio che il dibattito economico sembra trasmettere è di due tipi: in primo luogo, riforme di tipo parziale rischiano di generare significativi effetti di travaso alterando il disegno complessivo del sistema di protezione sociale e impedendo una corretta valutazione di *cost-efficiency*; in secondo luogo, è necessario distinguere i costi di breve dai costi di lungo periodo, tenendo conto dei comportamenti dei soggetti interessati (in reazione alle politiche) lungo il ciclo di vita (*i.e.* effetti sul risparmio, sul sistema dei contributi e pensionistico, sulla salute, ecc.). Inoltre, per riforme di vasta portata che ambiscono a modi-

ficare strutturalmente le modalità di funzionamento del sistema nel suo complesso (*i.e.* la Riforma Hartz in Germania), l'approccio per la valutazione di efficacia deve necessariamente prendere in considerazione l'equilibrio generale, tale da incorporare sia gli effetti diretti, sia quelli indiretti generati dalle riforme.

3.3 *La political economy delle riforme*

Come già ricordato, gli ultimi decenni sono stati anni di intenso dibattito circa la necessità di riformare i sistemi di regolazione del mercato del lavoro. Guardando all'Europa potremmo dire che si sia trattato di un periodo di riforma continua che ha interessato la flessibilizzazione dei mercati, il contenimento dei costi e la revisione dei sistemi di governo e di quelli amministrativi nel campo delle politiche pubbliche. A fronte di tanto dibattito, tuttavia, i risultati sono stati assai modesti sia in termini di riforme effettivamente varate sia in termini di guadagni in termini di *cost-efficiency*. Emerge una forte resistenza della società al cambiamento, soprattutto quando questo va a toccare posizioni di rendita (gli *insider*), o cerca di introdurre modifiche – anche solo *pro-rata* (cioè solo per i nuovi, mantenendo invariate le condizioni degli *incumbents*) – alla struttura dei rendimenti (sistemi di contrattazione, rendimenti pensionistici, ecc.).

Per quale motivo riformare i sistemi di regolazione dei mercati (lavoro e prodotto) è così difficile? Quali meccanismi ostacolano il processo di riforma vincolando il sistema economico allo *status quo*, o a riforme *pro-rata* che concentrano su pochi l'effetto del cambiamento?

Il dibattito economico, in quest'ambito, ha privilegiato un filone di indagine che riguarda l'analisi economica delle politiche di intervento pubblico, intesa non tanto in termini di efficienza ed efficacia economica, ma proprio relativamente al sistema politico, ai meccanismi di rappresentanza, ai problemi di governance e alle strategie messe in atto dai gruppi d'interesse.

Il punto di avvio del dibattito sulle riforme si fonda sull'osservazione che le leggi di riforma necessitano di ampio consenso popolare e di una robusta coalizione politica (sia dei partiti, sia dei gruppi di interesse). Date queste premesse non dovrebbe sorprendere che l'introduzione di misure che abbiano come scopo quello di ridurre i privilegi di cui godono alcuni gruppi sociali finisce inevitabilmente per indurre questi stessi gruppi, ad utilizzare il potere di influenza (*lobbying*) per ritirare o modificare tali misure, oppure – quando possibile – per im-

porre posizioni di «veto» al fine di mantenere lo *status quo*. L'opposizione al processo di riforma nasce dal fatto che ciascuno teme di perdere, o di guadagnare meno degli altri, a seguito di un cambiamento generale i cui effetti sono difficilmente prevedibili; oppure perché ad un diffuso (ma modesto) interesse generale al cambiamento, si contrappone un'elevata capacità di coalizzarsi nella difesa dello *status quo* da parte dei gruppi di interesse – che beneficiano della posizione di rendita corrente – che, proprio perché piccoli e omogenei al loro interno, sono estremamente coesi. Inoltre, le difficoltà del processo di trasformazione dei meccanismi di regolazione del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro sono riconducibili alla «istituzionalizzazione» delle politiche stesse, cioè al fatto che le politiche creano delle aspettative circa i «diritti» degli interessati (insider) i quali si adoperano, nel tempo, per mantenere in vita e migliorare la continuità nella distribuzione delle risorse escludendo, necessariamente, gli altri (outsider). Ne discende una sostanziale impermeabilità delle istituzioni alle istanze di cambiamento e, in termini di politiche di riforma, una carenza quasi totale di interventi per la tutela dei più deboli (disoccupati di lungo periodo, individui in cerca di primo impiego, occupati precari, *working poors*, individui diversamente abili, ecc.) e una forte concentrazione delle risorse verso la tutela dei soggetti già inseriti nel mercato (occupati regolari con contratti a tempo indeterminato, pensionati, dipendenti di piccole imprese, ecc.). Come ampiamente discusso nella letteratura economica, l'assetto istituzionale che regola il funzionamento del mercato del lavoro non è che il risultato di scelte razionali di una classe politica che riflette le preferenze degli insider e, di conseguenza, non esiste alcun incentivo a riformarlo (Saint Paul, 1996). I gruppi sociali che beneficerebbero maggiormente delle misure programmate nel processo di riforma – come ricordato precedentemente – costituiscono spesso una minoranza numerica, sono eterogenei, non sono organizzati e, spesso, hanno scarso potere di influenza. Emerge una complementarità tra il funzionamento del mercato del lavoro e l'incentivo politico alle riforme, in cui l'unico equilibrio possibile sembra quello in cui gli insider, non essendo direttamente esposti agli effetti della riforma, finiscono per assecondare i processi di riforma. Quindi, tanto più rigido è il contesto istituzionale tanto più difficile risulta condurre a termine il processo di riforma (Garibaldi e Boeri, 2007; Dell'Aringa e Lucifora, 2000).

Il risultato è che le riforme sono state «minimali» o «marginali» nel senso di lente ed «incrementali», essendo queste le uniche in grado di

vincere l'opposizione dei gruppi di interesse. Tuttavia, le riforme «marginali» (prevalenti nel panorama europeo degli ultimi decenni) devono essere valutate in termini di costi-benefici. Dal lato dei benefici si può sottolineare come le riforme «marginali», di fatto, siano le uniche capaci di garantire il sostegno necessario alla loro approvazione e implementazione (*i.e.* la non opposizione, attraverso meccanismi di veto, dei segmenti non direttamente interessati dalle misure), e in grado di ridurre i rischi di inversione (*reversal risk*) del processo di riforma; tuttavia dal lato dei costi va ricordato che la «marginalità», escludendo alcuni gruppi dagli effetti della riforma, può rischiare di ridurre l'efficienza complessiva del sistema economico segmentando il mercato, aumentando le frizioni e alterando la struttura dei prezzi relativi, mentre i costi impliciti dell'«incrementalità» nel lungo periodo possono essere ingenti (*i.e.* per arrivare a regime la riforma può necessitare di decenni).

4. *Prospettive future*

In questa nota si è cercato di descrivere le linee generali dei principali interventi di riforma dei meccanismi di regolamentazione del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale che hanno caratterizzato i paesi europei. Le linee generali che emergono sono quelle di un processo di riforma e di un assetto istituzionale assai eterogeneo tra i paesi, caratterizzato da riforme «marginali» con una implementazione «incrementale» fatta di interventi progressivi su specifici segmenti del mercato o gruppi di individui, ma anche di contro-riforme, in un contesto condizionato dalle richieste di protezione sociale degli individui e delle imprese e dalla fattibilità politica delle riforme stesse. In alcuni casi la riforma è stata più ambiziosa nel tentativo di riformare complessivamente il sistema di sicurezza sociale (come la *Hartz Reform* in Germania); alternativamente sono stati proposti modelli diametralmente opposti, coniugando protezione dell'impiego e altre forme di flessibilità (orari, contratti, ecc.), come in Olanda; oppure proteggendo l'individuo attraverso tutele a sostegno del reddito nel mercato ma garantendo un'elevata flessibilità del lavoro (*flex-security*), come in Danimarca. Anche se alcuni modelli sono stati molto celebrati come esempi di riforme da adottare, questa nota ha cercato di sottolineare come la letteratura economica, evidenziando le interazioni e complementarità tra politiche e istituzioni, abbia messo in guardia dalla

esportabilità dei modelli di riforma. In alcuni casi ad essere chiamati in causa sono anche gli atteggiamenti «moralì o etici» dei cittadini nei confronti degli interventi di welfare. In particolare, politiche dirette ad una estensione delle misure a sostegno del reddito, o quelle che riguardano interventi soggetti a verifica dei mezzi, quando combinate con una gestione amministrativa inefficiente e una scarsa legalità nei comportamenti dei cittadini possono creare problemi di *moral hazard* (comportamenti opportunistici) tali da vanificare gli effetti delle politiche incrementando significativamente i costi degli interventi.

Le riforme implementate sono risultate costose, sia economicamente sia politicamente, i costi maggiori interessano soprattutto il breve periodo a causa della transizione da un assetto istituzionale all'altro e in mancanza dei guadagni di efficienza che le riforme possono produrre solo con il tempo. La complementarità e le interazioni economiche dei processi di riforma hanno messo in guardia relativamente agli effetti «indiretti» delle riforme (di equilibrio generale), in cui alla riduzione delle politiche passive (e della generosità dei sussidi) e alla attivazione delle risorse produttive (orientamento, formazione, supporto alla ricerca di lavoro), si sono aperti nuovi costi sociali per gli effetti di travaso dalla disoccupazione alla disabilità e inabilità al lavoro. Parimenti le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, in assenza di minimi salariali o protezione dei contratti collettivi, hanno prodotto maggiore precarietà e incidenza di lavori a bassa retribuzione.

Il processo di riforma non ha trovato immediato consenso nei diversi paesi europei. L'opposizione alle riforme trova origine nel timore che qualcuno nel cambiamento possa perdere posizioni e determina una strenua difesa dello *status quo* da parte dei gruppi di interesse (gli *insider*) che beneficiano di posizione di rendita. In questo contesto, l'unico equilibrio possibile è stato quello in cui gli *insider* hanno assecondato solo quelle riforme che non li esponevano direttamente ai rischi della riforma (disoccupazione, riduzione dei benefici e delle rendite di posizione) e, come già ricordato, il processo di riforma ha prodotto principalmente modifiche «minimali» o «marginali» – nel senso di lente e «incrementali» – essendo queste le uniche in grado di vincere l'opposizione dei gruppi di interesse.

Nonostante questo quadro poco favorevole, alcune riforme – pur con ricette diverse – hanno prodotto ottimi risultati sia in termini di contrasto alla disoccupazione, sia come sostegno ai redditi, senza peraltro comportare eccessivi effetti disincentivo e/o effetti spreco sulle scelte dei lavoratori. Tra le misure che, dato il contesto amministrativo e

istituzionale, sembrano aver funzionato possono essere richiamate quelle riforme che sono intervenute sull'intera struttura degli ammortizzatori sociali, integrando al meglio le politiche passive con quelle attive. Per esempio, l'integrazione di misure dirette a flessibilizzare il mercato del lavoro – attraverso una revisione della regolamentazione relativa all'interruzione dei rapporti di lavoro – con una protezione diffusa e generalizzata per i rischi della disoccupazione sembra essere riuscita a combinare in modo ottimale le esigenze delle imprese (nel mercato) con le esigenze di tutela (nel mercato) dei lavoratori. In altri casi, la flessibilità ha riguardato l'orario di lavoro (attraverso misure di fiscalizzazione del part-time) con un massiccio aumento della partecipazione al mercato del lavoro, che tuttavia nel lungo periodo ha messo in luce dei limiti sia per l'efficienza delle imprese, sia per il benessere delle famiglie. Quelle che senz'altro sembrano aver funzionato male sono le cosiddette riforme «incompiute», che per vari motivi hanno limitato gli interventi di riforma ad alcuni segmenti del mercato del lavoro, creando inefficienze e aumentando la segmentazione del mercato del lavoro (troppa tutela per gli insider e troppo poca per gli outsider).

Va detto, infine, che queste politiche si sono concretizzate in un contesto economico di elevata disoccupazione, tensioni inflazionistiche, forte rigidità dei mercati del lavoro, elevata spesa pubblica. Tuttavia, in un contesto istituzionale di unificazione delle economie, integrazione dei mercati, elevata competizione e cambiamento tecnologico, molti dei problemi che hanno afflitto le economie europee negli ultimi decenni non sembrano più essere all'orizzonte. Allo spettro di un'elevata e persistente disoccupazione, si sostituiscono progressivamente le nuove sfide rappresentate dai fenomeni migratori, dalla capacità dei sistemi di assorbire perturbazioni economiche più robuste e frequenti dovute alla globalizzazione dei mercati e dei flussi finanziari. Le politiche del mercato del lavoro dovranno sempre più fare i conti con la necessità di integrare gli outsider (giovani e anziani lavoratori) attraverso politiche dirette ad aumentare la occupabilità, anche governando il ricollocamento delle risorse umane dai settori maturi verso i settori più dinamici.

La riforma dei sistemi di sicurezza sociale dovrà confrontarsi con le richieste di maggiore tutela, a fronte di una vita attesa e un ciclo lavorativo che si allunga, e le necessità di contenimento dei costi. Anche l'allargamento dell'Europa solleva nuove sfide, per l'integrazione e l'armonizzazione della regolamentazione dei mercati del lavoro, ma anche nuove opportunità di mercati in rapida crescita.

La sfida si giocherà sulla capacità dei sistemi economici a rinnovarsi

alla luce delle nuove sfide, mentre saranno perdenti quei paesi che continueranno a proteggere i privilegi di pochi insider impedendo il processo di modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Algan Y. e Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, Iza working paper n. 1928.
- Belot M. e Van Ours J., 2004, *Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reform?*, «Oxford Economic Papers», v. 56, n. 4.
- Bassanini A. e Duval R., 2006, *Employment Patterns In OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, Oecd, Economics Department working paper n. 486.
- Bertola G., Blau F. e Kahn L., 2002, *Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long Run Evidence*, in Krueger A. e Solow R. (a cura di), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, Russell Sage, New York.
- Blanchard O.-J. e Tirole J., 2003, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapporto al Consiglio di Analisi Economica.
- Blanchard O. e Wolfers J., 2000, *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, «The Economic Journal», v. 110, n. 462, marzo.
- Blanchard O. e Giavazzi F., 2003, *Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets*, «Quarterly Journal of Economics», v. 118, n. 3, agosto.
- Booth A.L., Dolado J. e Frank J., 2002, *Symposium on Temporary Work Introduction*, «The Economic Journal», n. 112, pp. 181-188, giugno.
- Brandolini A., Cipollone P. e Sestito P., 2002, *Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998*, in Cohen D., Piketty T. e Saint-Paul G. (a cura di), *The Economics of Rising Inequalities*, Oxford University Press, Oxford, pp. 225-264.
- Cahuc P. e Kramarz F., 2005, *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapporto al Ministro delle Finanze e dell'Industria, La Documentation française, Parigi.
- Cahuc P. e Algan Y., 2005, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, mimeo Université Paris I, settembre.
- Checchi D. e Lucifora C., 2002, *Unions and Labour Market Institutions in Europe*, «Economic Policy», n. 35, pp. 25-46.

RPS

Claudio Lucifora

- Dell'Aringa C. e Lucifora C., 2000, *La «scatola nera» dell'economia italiana: mercato del lavoro, istituzioni, formazione dei salari e disoccupazione*, «Rivista di politica economica», n. 90, pp. 21-69.
- Doeringer P. e Piore M., 1971, *Internal labor markets and manpower analysis*, Heath, Lexington, Mass.
- Dolado J.J., Garcia-Serrano C. e Jimeno J.F., 2002, *Drawing Lesson from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, «The Economic Journal», n. 112, pp. 270-295, giugno.
- Leschke J., Schmid G. e Griga D., 2006, *On the Marriage of Flexibility and Security: Lesson from the Hartz-reforms in Germany*, Wzb working paper n. 108, aprile.
- Lindbeck A. e Snower D.J., 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Mit Press, Cambridge Mass.
- Funk L. e Lesch H., 2005, *Minimum wages in Europe*, Eiro Doc., 2005/07.
- Garibaldi P. e Boeri T., 2007, *Two Tier Reforms of Employment Protection Legislation. A Honeymoon Effects?*, «Economic Journal», di prossima pubblicazione.
- Oecd, 2000, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2006, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Saint Paul G., 1996, *Dual Labor Markets, a Macroeconomic Perspective*, Mit Press, Cambridge Mass.

PARTE SECONDA
Gli ammortizzatori sociali in Italia

La riforma degli ammortizzatori sociali in Italia. La posizione del sindacato

Claudio Treves

L'articolo esamina i problemi che si pongono al sindacato, alla Cgil in particolare, nella fase attuale di confronto con il governo in merito, tra l'altro, alla riforma degli ammortizzatori sociali. Si considerano, in sequenza, le relazioni tra riforma degli ammortizzatori sociali e riforma delle tipologie d'impiego, quali dovrebbero essere i cardini della riforma, come siano parziali

ed insufficienti i propositi di semplice aumento dell'indennità di disoccupazione, quali relazioni tra provvidenze pubbliche e ruolo dell'autonomia privata, che riflessi tra le accennate proposte di riforma degli ammortizzatori sociali, le politiche di incentivazione e il sistema delle politiche attive del lavoro, il grado di sostenibilità finanziaria di una simile impostazione.

1. Premessa

Scrivere di una «posizione del sindacato» durante un confronto in cui essa viene messa in gioco in antitesi/competizione con altre è sempre molto difficile, e spero che di questo si tenga conto nel valutare le righe seguenti. I punti che mi propongo di analizzare, in ogni caso, saranno questi: perché riformare gli ammortizzatori non può essere un tassello isolato e autosufficiente di una rinnovata politica del lavoro; conseguentemente per quale motivo i cardini di ogni riforma debbano essere l'universalità del sistema e la tutela del lavoro e quindi perché non ci si possa limitare alle auspiccate manovre sull'indennità di disoccupazione; che spazio in questo ambito potranno avere integrazioni pattizie; quale legame tra percezione di indennità e obblighi formativi e di riqualificazione e quali riflessi sul sistema degli incentivi.

2. Perché gli ammortizzatori da soli non bastano

Nelle molte discussioni che accompagnano, tra gli studiosi e le forze politiche, il quesito su «che fare della legge 30?» si fa tacitamente stra-

da la proposta dell'*integrazione con rinnovati ammortizzatori sociali*. La sostengono esplicitamente tutte o quasi le associazioni datoriali, larga parte dei «commentatori indipendenti» sui giornali cosiddetti di opinione, molti sindacalisti e importanti dirigenti politici (emblematicamente Fassino e Rutelli). Nei limiti di queste poche pagine cercherò di argomentare perché questa impostazione non mi convince: dal 2002 in avanti, come evidenziato anche da molti contributi di questo volume, l'Italia ha consolidato un modello di sviluppo in cui la «quota occupazionale della crescita» è andata crescendo. Ciò è avvenuto per il concorso di due fattori: una specializzazione produttiva che non ha compiuto il salto definitivo verso beni di alta qualità tecnologica e produttiva (sulla falsariga di quanto avvenuto negli stessi anni in Germania), e una quota crescente di lavoro fornito in modo temporaneo (contratti a termine, collaborazioni, altre forme di lavoro instabile). Ma a differenza degli anni '80/'90, in cui l'instabilità occupazionale era strettamente collegata all'ingresso nel mondo del lavoro e all'80% si concludeva con la trasformazione del contratto di formazione/lavoro o del contratto a termine in rapporti di lavoro stabile, oggi le ricerche di ogni parte confermano che il *tasso di conversione* dei rapporti instabili si posiziona attorno al 40%, con medie molto più basse per le classi giovanili (Isfol e Ministero del Lavoro, a cura di, 2006, per dati assai eloquenti, ma anche Banca d'Italia, 2006). Se questo è il quadro, il tema della *stabilizzazione dell'occupazione* non è risolvibile con la predisposizione di una rete di sostegno estranea alla forma del rapporto di lavoro, ma necessita di interventi sulle tipologie di lavoro oltretutto sul sistema degli incentivi. Da questo punto di vista, la vicenda della riduzione del «cuneo fiscale», utilizzata ai fini della stabilizzazione dell'occupazione nella Finanziaria 2007¹, è assai significativa e importante, ma richiede di essere completata dai due ambiti di intervento: da un lato, la riduzione delle tipologie di lavoro, la «ri-gerararchizzazione» di quelle residue, attraverso il ristabilimento di una relazione definita come regola ed eccezione tra il lavoro a tempo indeterminato e le altre forme di lavoro, e come completamento una riforma organica degli ammortizzatori sociali. Pensare, come aveva fatto il *Libro Bianco* del 2001 (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2001) e secondo il filone espresso dal Patto per l'Italia (2002), che alla flessibilità occupazionale non ci dovessero essere freni nor-

¹ Legge 296/2006, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (Legge finanziaria 2007), 27 dicembre.

mativi, ma che si poteva rispondere riformando gli ammortizzatori sociali, si è dimostrata una scelta empiricamente improduttiva, oltreché socialmente e politicamente sbagliata.

Del resto, gli stessi autori de «lavoce.info»² nelle loro proposte immaginano interventi sulle forme del lavoro, e non solo sugli ammortizzatori sociali. Naturalmente, dall'altra parte risuona minacciosa la voce del *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*³, secondo cui l'eccessiva tutela è causa della segmentazione, cui quindi si dovrebbe rispondere diminuendo le tutele per i lavoratori «standard», ed estendendo (nei limiti però degli equilibri di bilancio), gli ammortizzatori sociali, e il gioco sarebbe fatto. Non rientra nello scopo di queste pagine, se non per un commento rapidissimo, segnalare ai troppi e interessati cantori nostrani del «modello danese» che esso si regge, oltreché su un collaudato sistema di regolazione sociale collaborativa⁴ che non è esportabile per via legislativa, su un (collegato?) prelievo fiscale molto elevato sui redditi personali con tassi di evasione praticamente inesistenti e – cosa del tutto trascurata nel dibattito scientifico e politico – su una sostanziale assenza di differenziazioni regionali degli andamenti del mercato del lavoro. Cosicché si tende spesso a dimenticare che la nostra disoccupazione (e il lavoro sommerso) sono concentrati territorialmente, e che quindi prima (o comunque oltre) la tematica della flessibilità dei rapporti di lavoro si dovrebbe porre la priorità della *politica di sviluppo* (e della lotta al lavoro sommerso, che bisogna riconoscere l'attuale governo ha iniziato a fare con rigore e serietà, e di cui si cominciano a vedere i primi risultati strutturali).

Per questi motivi, un'efficace riforma degli ammortizzatori non può essere scissa da interventi di profonda riforma degli assetti lavoristici esistenti, esemplificabili, come accennato poco sopra, nella individuazione del lavoro a tempo indeterminato come la forma *normale* di rapporto di lavoro, con la conseguente necessità per ogni rapporto diverso di avere alla base del ricorso una motivazione rinvenibile in causali temporanee ed eccezionali definite dalla contrattazione collettiva. In questo modo si determinerebbe una condizione per cui gli ammortizzatori sociali completano la riforma e concorrono a sostenere l'occupazione e la sua ricerca.

² Si veda al sito internet <http://www.lavoce.info/news/index.php?id=15>.

³ Commissione europea, 2006; testo e commenti al sito internet in bibliografia.

⁴ Su cui insistono Elena Pisano e Michele Raitano in questo numero (*infra*).

3. I cardini di una riforma

I lettori della «Rivista» conoscono la proposta che la Cgil ha elaborato (Treves, 2003), così come i testi di altra provenienza, dal citato Patto per l'Italia, cui fece da contraltare il d.d.l. 848^{bis} della scorsa legislatura, alla *Carta dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici* di Treu/Amato, poi rielaborata dalle forze dell'Ulivo. Non mi dilungherò quindi troppo sui dettagli, e sulle differenze, che sono evidenti ed esplicite tra le diverse proposte. Credo più utile sottolineare quelli che a mio giudizio devono essere i cardini, e da qui mostrare i punti di contatti e le distanze con le altre proposte in campo.

Com'è ovvio, la diretta conseguenza dell'argomentazione condotta nel paragrafo precedente porta a indicare due elementi imprescindibili nel disegno di riforma: la sua universalità e la sua finalità tesa a difendere attivamente l'occupazione. Con il primo obiettivo, siamo decisamente contro ogni «riforma a pezzi», e puntiamo a sistemi di tutela che comprendano, *anche gradualmente*, l'intero sistema economico italiano, e non parti di esso. Con il secondo, abbiamo un fine esplicito, quello di limitare l'espulsione del lavoratore dal lavoro, e contestualmente una finalità conseguente, quella di rimettercelo al più presto.

È ovvio che questa impostazione è alternativa a quella del d.d.l. 848^{bis}, che indicava non a caso nella *sola* indennità di disoccupazione ordinaria l'ammortizzatore pubblico universale, lasciando poi alle parti dei settori (su cui vedremo appresso le complicazioni) l'onere, anche finanziario, di apprestare tutele ulteriori, ma sempre a partire dalla perdita del posto di lavoro. Per la Cgil questo non può essere condiviso, per entrambe le ragioni fondative di una riforma degli ammortizzatori sociali: perché i principi devono essere universali, e perché l'obiettivo non deve essere quello soltanto di alleviare la disoccupazione, ma, nei limiti di quanto si dirà dopo, di impedirla.

⁵ Disegno di legge n. 848^{bis}/2002, stralcio deliberato dall'Assemblea il 13 gennaio 2002 degli articoli 2, 3, 10, 12 del d.d.l. n. 848 «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro», anche al sito internet <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?leg=14&id=00019461&tipodoc=ddlpres&modo=PRODUZIONE>.

⁶ Disegno di legge n. 1872/2002, «Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori», comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 dicembre; per una sintesi si veda il sito internet <http://www.rassegna.it/2002/lavoro/articoli/carta-ulivo/prima.htm>.

Il che ci porta a sostenere, anche a fronte di esperienze consolidate e che spesso hanno contribuito a mitigare l'assenza di un ammortizzatore sociale pubblico degno di questo nome, che il sistema dovrà comportare, con le gradualità necessarie, un deciso sforzo di inclusione e di armonizzazione con quanto si è consolidato pattiziamente in settori particolari (banche, assicurazioni, artigianato, per citare i casi più famosi).

Veniamo quindi alla descrizione dell'impalcatura immaginata, e allo stato oggetto di confronto con il governo.

Al sistema ognuno dovrà contribuire: questo primo dato apparentemente innocuo dovrebbe invece fare giustizia di un fatto spesso trascurato, e cioè che dal 1993 (si badi bene, solo due anni dopo la riforma della Cigs e l'introduzione della mobilità) si va avanti per «ammortizzatori in deroga» in alcuni spezzoni settoriali (emblematicamente le imprese commerciali con 50-199 dipendenti e l'intero settore della vigilanza privata, oltreché gli operatori turistici con più di 50 dipendenti), che ogni legge finanziaria deve confermare, con la relativa dotazione economica. Dal 2004⁷, poi, tale sistema si è «evoluto» con lo stanziamento da parte del governo di una cifra «onnicomprensiva» finalizzata alla copertura degli ammortizzatori in deroga, successivi ad intese e accordi relativi ad imprese e/o settori non rientranti nel sistema «ordinario» degli ammortizzatori sociali. Si sono affrontate in questo modo la crisi dell'aviazione, ma anche improbabili crisi territoriali di province note per il livello del tutto frizionale della disoccupazione, ma elettoralmente care al governo precedente, ingenerando derive localistiche pericolose. Stiamo parlando di circa 500 milioni di euro annui, cui non ha corrisposto alcun versamento contributivo da parte dei beneficiari. Confermare il principio per cui ogni intervento assicurativo deve avere a monte un versamento è un segnale importante in assoluto, e non inutile ai fini della valutazione dei costi dell'operazione.

Ma come dovrebbe essere un sistema universale e fondato sulla difesa dell'occupazione? Contrariamente a quanto si legge in molta letteratura, anche internazionale, il punto di partenza di un sistema così concepito *non è* l'indennità di disoccupazione, ma è la strumentazione da mettere in atto in via *preventiva*. Detto in altri termini, come si sostiene l'impresa (e l'occupazione) *prima* che «scoppi il disastro». Di qui la necessità, sottolineata dalla proposta Cgil, di un impegno e di una re-

⁷ Nella legge n. 350/2003, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2004)», 24 dicembre, ai commi 137 e ss.

sponsabilizzazione dell'impresa verso attività di costante qualificazione e riqualificazione della propria forza-lavoro, la cui assenza e/o mancata costanza determinerebbe ricadute sui costi delle risoluzioni di rapporto. Questo è spesso un punto trascurato, oppure trattato (in termini troppo spesso punitivi e autoritari) quando il lavoratore è ormai un ex, percepisce l'assegno di disoccupazione, e allora si è tutti attenti ai possibili comportamenti opportunistici. Qualche maggior grado di coerenza sarebbe utile, anche ai fini di un uso mirato e non dissipatore dell'ammortizzatore quando serve. Coerentemente, lo strumento da universalizzare dopo aver fissato il modello «preventivo» è simile alla Cassa integrazione, ma dovrebbe diventare lo strumento per la gestione flessibile delle difficoltà d'impresa di natura temporanea. Che poi le difficoltà derivino da crisi di mercato o da necessità di riorganizzazione (esemplificando le attuali causali per l'ordinaria e la straordinaria) non dovrebbe fare più differenza, così come che le difficoltà siano di un'impresa metalmeccanica o di un laboratorio artigiano, o di una banca. La novità su cui stiamo ragionando, a partire da un'idea semplificatrice delle attuali normative elaborata in ambienti governativi, è la seguente: anziché esordire con l'allontanamento dal luogo di lavoro di lavoratori (in teoria a rotazione, in pratica spesso già individuati come «prossimi esuberanti»), sarebbe più coerente con l'approccio preventivo il far precedere questa fase da un periodo, immediatamente successivo al sorgere della difficoltà, in cui l'impresa sia aiutata dalla collettività ad affrontare le difficoltà riorganizzandosi. È la vecchia idea del contratto di solidarietà che rivive sotto nuova luce, attraverso la formalizzazione di un periodo, indicativamente di 12 mesi, durante i quali non solo nessuno esce dall'impresa, ma ci si misura sull'organizzazione del lavoro, sugli orari e l'utilizzo degli impianti, sul binomio esternalizzazioni/reinternalizzazioni, potendo beneficiare di un sostegno pubblico alla riduzione salariale e contributiva. Insomma si uniscono le forze per due obiettivi: la ripresa produttiva e la valorizzazione delle professionalità presenti nell'impresa. Ai critici segnalo che la stessa Oecd ha dovuto ammettere che oltre a non esserci alcun legame statisticamente valido tra livello di protezione sul lavoro e andamento occupazionale, la maggior tutela può indurre le imprese ad investire in qualità e produttività del lavoro (European Commission, 2006, cap. 2). Naturalmente può capitare che i 12 mesi non siano sufficienti, e che il processo riorganizzativo necessiti di altro tempo: a quel punto l'impresa ha l'obbligo di redigere un *piano sociale* che indichi gli obiettivi anche occupa-

zionali della riorganizzazione, e disponga le misure necessarie per il governo meno traumatico possibile dell'andamento dell'occupazione. In questo ambito torna in gioco un elemento presente nell'elaborazione della Cgil: la responsabilizzazione del «gruppo d'impresa». Si tratta di una figura giuridica esistente, normata dall'art. 2359 del codice civile, ma di cui il legislatore lavoristico italiano si è troppo spesso disinteressato. Eppure uno studio recente dell'Union-camere (2006) segnala ben 71mila gruppi d'impresa, con un'occupazione complessiva di oltre 4,8 milioni di persone! Non appare quindi particolarmente esagerato sostenere come prima misura necessaria la responsabilizzazione *del gruppo in quanto tale* nella gestione di eventuali esuberi occupazionali derivanti da un piano d'impresa di una società parte di un gruppo.

Le durate complessive della Cassa rinnovata non dovrebbero distanziarsi molto dai 36 mesi su un arco di 60 attualmente previsti per la gestione straordinaria. L'importo dell'integrazione, ugualmente, non dovrebbe subire modifiche dall'attuale, salvo, come vedremo in seguito, riguardo al livello del tetto retributivo.

Naturalmente, là dove, in forza del passato o in virtù di situazioni particolari, ci fosse accordo tra le parti sull'opportunità di *integrare* il livello e/o la durata del sostegno pubblico con apporti aggiuntivi di fonte pattizia, non sorgerebbe alcuno scandalo, purché sia chiara la natura integrativa dell'apporto pattizio rispetto a un sostegno pubblico universale, piuttosto che la sua funzione *sostitutiva* esplicitata nel d.d.l. 848*bis*. Si può anche ipotizzare la funzione di sostegno temporaneo della bilateralità in attesa che il livello del sostegno pubblico nei settori finora non coperti si attesti al livello già attinto dai settori «storici» (ciò anche per evidenti ragioni di sostenibilità del bilancio pubblico). Questa impostazione differisce, e non di poco, dal molto discutere che si fa in letteratura e spesso anche nelle sedi di confronto tra le parti e istituzionale sulla priorità da assegnare all'incremento dell'indennità di disoccupazione, intesa come *ammortizzatore universale*. In effetti non ci sono molti esempi esteri di uno strumento come la Cassa integrazione, tant'è vero che la stessa Unione europea ha dovuto rimediare, istituendo un Fondo di aggiustamento rispetto alla globalizzazione, a seguito delle crisi cui sono andati incontro colossi nazionali tedeschi, francesi e belgi senza poter disporre di uno strumento di sostegno temporaneo all'occupazione che non impattasse con la risoluzione del rapporto, e quindi che fosse più coerente con l'obiettivo comunitario di favorire la «coesione sociale». Del resto, i risultati non

esaltanti già accennati degli impegni assunti nel Patto per l'Italia ci dovrebbero rendere cauti nell'assegnare valori eccessivi ad una misura certamente assai costosa per il bilancio e, aggiungo, inevitabilmente costretta a misurarsi con la ben più ricca «sorella» rappresentata dall'indennità di mobilità. Una via d'uscita, sul piano teorico, ci sarebbe, ed è appunto quella descritta dal d.d.l. 848^{bis}: unico ammortizzatore pubblico universale l'indennità di disoccupazione, e poi chi può si tiene ciò che ha (la Cig), e chi non ce l'ha si premura *bilateralmente* di trovare le risorse utili allo scopo. Aldilà di vincoli di bilancio non banali, il problema *politico* sottostante a una simile strategia è quello di aver deciso una balcanizzazione formalizzata delle tutele, a seconda della forza economica del settore di appartenenza. Di ciò ci sono già segnali chiarissimi: una norma della Legge finanziaria per il 1997 dava la possibilità ai settori non allora compresi nell'ambito dei beneficiari degli ammortizzatori sociali di fonte pubblicistica di dare vita pattiziamente a fondi di settore «in attesa della riforma organica degli ammortizzatori sociali»⁸. Di questa norma hanno beneficiato le banche, le assicurazioni, le Poste e le Ferrovie, ma nessun altro. Ora, è evidente che un sindacato confederale come la Cgil ha qualche ritrosia, per non dire altro, a *formalizzare* un sistema in cui il livello di tutela pubblico è frantumato (disoccupazione per tutti e Cig per l'industria e pochi altri) e la maggioranza dei lavoratori davvero a rischio sono lasciati in condizioni di minorità rispetto a rischi che per loro sono per giunta probabilisticamente più frequenti.

Naturalmente, in un disegno organico di riforma, è necessario stabilire un sostegno adeguato per ammontare e durata in caso di risoluzione del rapporto di lavoro. Dopo le accennate vicende della passata legislatura, in cui l'indennità ordinaria fu elevata in modo inferiore a quanto pattuito dal Patto per l'Italia, e per una durata limitata alla fine della legislatura medesima⁹, oggi l'importo dell'indennità è stabilizzato,

⁸ Legge n. 662/1996, «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», 23 dicembre, disponibile sul sito internet http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/l662_96.html#ART2 (il passo rilevante è il comma 28 dell'art. 2).

⁹ Art. 13 legge 80/2005, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali», 14 maggio.

e tuttavia è illogicamente breve (dieci mesi per gli over 50, sette mesi per chi ha meno di 50 ma più di 40 anni, sei per chi ha meno di 40 anni), e con aliquote troppo basse (50%, 40% e 30% dell'ultima retribuzione). In più, l'intreccio tra percezione dell'indennità e fruizione di servizi efficaci di rientro nel mercato del lavoro è troppo fragile e territorialmente assai diseguale. Questo elemento vale anche per l'altro ammortizzatore deputato al sostegno al reddito dopo la risoluzione del rapporto di lavoro, ossia la mobilità. Qui si pone l'esigenza di una profonda rivisitazione dei meccanismi incentivanti a favore delle imprese che «peschino» dal bacino della mobilità (o della disoccupazione di lunga durata): si deve chiaramente scegliere di incentivare l'adozione di rapporti di lavoro stabili a tempo indeterminato, superando il sistema attuale che permette all'impresa «furba» di lucrare incentivi assumendo a termine dalle liste, calibrando le assunzioni sugli andamenti del proprio ciclo produttivo e di magazzino, senza mai confermare a tempo indeterminato il lavoratore in mobilità. Così come va profondamente rivisitato il meccanismo varato nella scorsa legislatura riguardante la perdita dei benefici in caso di comportamenti non corretti dei percettori di ammortizzatore sociale. Il fondamento è riassumibile in ciò: «dato che la collettività ti paga senza che tu faccia nulla, hai poche pretese da avanzare e devi accettare ciò che passa il convento». Non nego che in casi estremi si debba giungere anche a questo, ma troverei assai più corretto, oltretutto forse più efficace, adottare – qui sì – un principio «danese»: ad ogni rifiuto scende il grado di coerenza tra le qualifiche professionali possedute dal lavoratore e l'offerta di lavoro proposta dai servizi. Naturalmente, tutto ciò sarà possibile nella misura in cui gli erogatori di ammortizzatori (Inps) e i proponenti una soluzione (i servizi all'impiego) saranno in grado di integrarsi e di procedere insieme. Per il nostro paese sarebbe un passo straordinario, di cui si vedono ora solo prime timide avvisaglie sperimentali con la decisione della Direzione generale Inps di strutturarsi insieme al centro per l'impiego in un capoluogo per regione (decisione del settembre 2006).

Non c'è dubbio, tuttavia, che un'esigenza di armonizzazione tra mobilità e indennità di disoccupazione si ponga, per la stessa ragione unificante dibattuta sopra per criticare la scelta di fondare il sistema sull'indennità di disoccupazione. E tuttavia, unificare il sistema a partire dall'universalizzazione della Cassa rende possibile, in un'ottica gradualistica, di ammettere la sussistenza di un divario, per un periodo temporalmente limitato, tra ammontare e durata dei due istituti, ferma

restando la necessità di procedere verso una unificazione, che potrebbe, se collegata ad una rinnovata funzione attiva dei servizi, prevedere anche una durata inferiore per la mobilità, sempreché l'ammontare degli importi sia tale da garantire nel tempo la tutela efficace del reddito delle persone. Forse qui si potrebbero introdurre differenziazioni per età (riguardo alla durata) e territorio. Ciò che va rivisto, invece, sia per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione che durante il periodo della Cig, è il livello troppo basso del tetto retributivo, che fa sì che sia davvero difficile tirare a campare durante i periodi di fruizione dell'ammortizzatore. Stiamo parlando di cifre fissate per il 2007 a 844,06 euro mensili *lordi* elevati a 1.014,48 euro in caso di retribuzione mensile superiore a 1.826,07 euro. Non si va lontano, e la discussione sui possibili comportamenti opportunistici dei percettori di assegni pare poco fondata se si pone mente al fatto di dover campare (e fare riqualificazione, attivarsi, ecc., come dai buoni propositi descritti in letteratura...) con redditi di quella entità.

Dunque, riassumendo quanto elaborato fin qui, il sistema dovrebbe poggiarsi sui cardini dell'universalità e della prioritaria tutela dell'occupazione, ma estendersi anche a un sistema integrato di ammortizzatori e servizi di politiche attive da svolgere prima e durante il periodo di assenza di lavoro.

Quanto fin qui descritto, lascia tuttavia fuori alcuni ambiti problematici, che ora conviene affrontare. Mi riferisco agli esclusi dal sistema «per carenza di requisito», a sua volta suddivisibile per carenza di requisito di anzianità e di qualificazione. Chiarendo ulteriormente, stiamo parlando di:

- 1) chi ha *strutturalmente* l'impossibilità di acquisire gli attuali requisiti d'accesso (52 contributi settimanali nel biennio) e che già oggi ha diritto ad uno strumento significativamente chiamato «indennità di disoccupazione a *requisiti ridotti*» (tipicamente gli stagionali);
- 2) chi è entrato da poco nel sistema, non ha un lavoro che lo renderà incapace di acquisire i requisiti, ma ne risulta escluso dalle attuali norme (emblematicamente i contratti a termine e gli apprendisti);
- 3) chi è considerato lavoratore non subordinato e pertanto fuori *per definizione* dall'accesso ai sistemi di tutela (collaboratori, associati in partecipazione, occasionali, ecc.). Non si tratta di elementi marginali, ma dei casi emblematici di come una riforma del sistema delle tutele possa conciliarsi ed essere funzionale alle trasformazioni dell'impresa e del mondo del lavoro.

In linea generale, la soluzione più semplice è relativa al secondo grup-

po descritto sopra: basta cancellare la norma che limitava la fruizione degli ammortizzatori, in particolare della Cig, a chi avesse un'anzianità superiore ai sei mesi, ed escludeva a monte i lavoratori a termine e gli apprendisti, i quali, paradossalmente, erano invece computati ai fini del raggiungimento della soglia di 15 dipendenti che faceva scattare il diritto (e la contribuzione) alla Cig straordinaria. Qui la ricetta è semplice: non ci potranno essere esclusioni dal beneficio, vuoi in ragione della tipologia d'impiego vuoi in ragione della dimensione d'impresa (sull'assenza di limitazioni settoriali abbiamo già detto sopra).

Riguardo invece alla prima delle due categorie residue, l'idea è quella di «fare manutenzione» dell'indennità di disoccupazione per requisiti ridotti, in varie direzioni: in primo luogo, operando nel tempo affinché essa ricomprenda in un unico istituto quanto oggi è differenziato tra le misure in vigore per l'agricoltura e il regime generale, superando così le irragionevoli soglie vigenti in agricoltura (51, 101, 151 giornate), posizionando il numero di giornate necessarie per l'accesso ad un punto intermedio tra le 51 vigenti in agricoltura e le 78 necessarie per gli altri settori, e attestando il tasso di rimpiazzo dell'indennità ad un livello decisamente superiore al 30% attuale. Ciò che del sistema va invece mantenuto è il rapporto di proporzionalità diretta tra le giornate denunciate e l'ammontare dell'importo monetario. Va invece aggiunto, cosa paradossalmente assente nelle attuali disposizioni, il raccordo tra la condizione di percettore dell'indennità a requisiti ridotti e la funzione di proponenti di misure di politica attiva dei Centri per l'impiego, per ricondurre anche questi lavoratori a destinatari, con gli aggiustamenti descritti sopra, di proposte di rientro nell'occupazione stabile.

Più difficile, in termini concettuali, è il tema del sostegno per i «para-subordinati» variamente intesi: la legislazione ha decisamente optato per la loro inclusione nell'ambito del lavoro autonomo, e pertanto, a rigore, per una loro esclusione *ab initio* riguardo alla fruizione di ammortizzatori sociali. Tuttavia, non si può chiudere gli occhi di fronte al fatto ormai acclarato da innumerevoli ricerche e *in primis* dagli stessi dati Inps circa la condizione di circa l'80% dei collaboratori «in esclusiva», ossia non percettori di altre forme di provvidenze previdenziali al di fuori della loro inclusione nella famosa lista separata presso l'Inps: stiamo parlando di circa 750/800mila persone i cui redditi il più delle volte non superano i 15mila euro annui, soggetti alle fluttuazioni della commessa, e privi di ogni forma di sostegno nelle fasi di non lavoro. L'idea potrebbe essere quella di dotarli di un contributo

figurativo aggiuntivo alla loro provvidenza previdenziale, a carico dello Stato, cui attingere in caso di necessità (completamento studi, riqualificazione, ecc.), salvaguardando in qualche modo la loro natura di lavoratori autonomi e al contempo garantendo una forma sia pur embrionale di sostegno. Un abbozzo di questo approccio è rintracciabile nella disposizione nell'ultima Finanziaria, che stanziava un limitato ammontare per azioni di riqualificazione per collaboratori il cui rapporto sia venuto meno per crisi del committente¹⁰. Naturalmente, ciò va pensato di pari passo ad un deciso intervento che distingua *normativamente* cosa sia possibile svolgere in subordinazione e cosa sia invece possibile fare in modalità autonoma, partendo dal concetto che i normali assetti produttivi aziendali non possono essere coperti ricorrendo alle collaborazioni. Come si vede, a conclusione della nostra disamina siamo tornati dove eravamo partiti, ossia all'indissolubilità di interventi di tipo «lavoristico» sulle tipologie d'impiego affinché un sistema organico di ammortizzatori sociali possa funzionare efficacemente.

Un'ultima considerazione, non semplice, riguarda i costi di una simile operazione: giova ricordare al riguardo come una delle misure di finanziamento immaginate dalla Cgil all'epoca dell'elaborazione della propria proposta di legge di iniziativa popolare¹¹ non sia più utilizzabile, avendo il legislatore disposto che per le imprese i cui lavoratori depositino il proprio Tfr maturando ai fondi negoziali sia disponibile uno sgravio del costo del lavoro ottenuto fiscalizzando, tra gli altri, i contributi per disoccupazione¹². È chiaro come le simulazioni debbano prendere in considerazione vuoi gli allargamenti della base contributiva, connessi all'universalizzazione della Cig, vuoi il maggior costo derivante dal presumibile maggior utilizzo degli ammortizzatori sociali, al netto però del costo di circa 500 milioni annui per ammortizzatori in deroga che ogni Finanziaria da almeno 4 anni ha immesso nel sistema pur non attribuendogli una natura strutturale. Giova ricordare, infine, che gli andamenti economici distinti per singolo ammortizzatore sociale danno un quadro in sostanziale equilibrio complessivo, tolta l'eccezione dei comparti agricoli, cui è in ogni caso necessario porre rimedio¹³. In altre parole, la somma algebrica dei tre ambiti di ammor-

¹⁰ Legge 296/06, art. 1 comma 1156 lettera d).

¹¹ Sia consentito rimandare a Treves, 2003.

¹² Legge 296/06 art. 1, comma 764.

¹³ Su questo, cfr. Geroldi, 2005.

tizzatori fin qui discussi (Cigo, Cigs, mobilità, disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti) dimostrano un bilanciamento tra contributi e prestazioni che dovrebbe rendere anche la discussione sulle proposte di universalizzazione meno difficile dell'immaginato.

Finito di scrivere il 19 giugno 2007

Riferimenti bibliografici

- Isfol e Ministero del Lavoro (a cura di), 2006, *Sintesi indagine PLUS*, anche sul sito <http://www.cgil.it/politiche-lavoro/ComunicatiEDocumentiSindacali/isfol%20plus%202006%20mercato%20del%20lavoro.pdf>.
- Banca d'Italia, 2006, *Bollettino n. 46*, Roma, disponibile anche sul sito <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/bollec/2006/bolls46/bollec46>.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2001, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, ottobre, Roma, disponibile anche sul sito <http://www.ambientediritto.it/Legislazione/SicurezzaLavoro/anno%202001/libro%20bianco%20lavoro.pdf>.
- Patto per l'Italia - Contratto per il Lavoro, 2002, *Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, 5 luglio, disponibile anche sul sito <http://www.rassegna.it/2002/lavoro/documenti/pattoitalia.htm>.
- Commissione europea, 2006, *Libro verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM.708 del 22.11.06, Bruxelles, disponibile anche sul sito <http://www.cgil.it/politiche-lavoro/LeggiNormative/Libro%20Verde>.
- Treves C., 2003, *La proposta della Cgil sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, «L'Assistenza sociale», n. 1-2, Ediesse, Roma, disponibile anche sul sito <http://www.larivistadellepolitichesociali.it/asp/abstract.asp?id=48>.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006, *Flexibility and security in the EU labour markets in Employment in Europe*, Bruxelles, disponibile anche sul sito http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_chap2_en.pdf.
- Unioncamere (a cura di), 2006, *Politiche e Reti per lo Sviluppo*, n. 19, luglio-dicembre, Venezia.
- Geroldi G., 2005, *Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia. Aspetti critici e ipotesi di riforma*, in Giannini S., Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna.

Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance

Manuel Marocco

Nell'ambito del dibattito scientifico e politico attorno alla più volte annunciata riforma degli ammortizzatori sociali, l'introduzione di meccanismi di workfare viene spesso presentata come la «panacea» in grado di risolvere i più gravi difetti sperequativi dell'attuale sistema. Nel breve scritto che segue si tenterà di dimostrare come allo stato, almeno formalmente, l'ordinamento giuridico, per larghi tratti, già si presenta conforme rispetto a tale obiettivo. In particolare negli ultimi anni sono segnalabili diversi interventi legislativi che, seppur confusamente, tentano

di agire dal lato dell'inasprimento della condizionalità e da quello della incentivazione della partecipazione lavorativa.

Nella prospettiva della riforma, oltre chiaramente alla necessità di colmare il distacco tra l'astratta previsione normativa e la sua concreta applicazione, appare invece pressante l'esigenza di intervenire per rafforzare la governance del sistema che, anche per effetto di processi ispirati alla sussidiarietà verticale ed orizzontale, appare «polverizzato» fra le competenze di svariati attori.

1. Introduzione

Il tema della riforma degli ammortizzatori sociali si «trascina» oramai da due legislature, anche con la predisposizione, da parte delle maggioranze che si sono succedute a capo dell'esecutivo, di testi normativi contenenti ampie deleghe legislative proprio dirette a tale scopo¹. In effetti, quanto può essere registrato *a consuntivo* dei dieci anni trascorsi, si risolve in interventi tampone e settoriali, come d'altronde dimostrato dall'uso, oramai divenuto consuetudinario, della «clausola di stile»: «In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali»².

¹ Ci si riferisce all'art. 45 della l. n. 144/99 e al disegno di legge n. 848bis/2002, i quali originavano rispettivamente nel cd. Patto di Natale del 1998 e nel cd. Patto per l'Italia del 2002.

² Si veda da ultimo l'art. 13 del d.l. n. 35/2005, conv. dalla l. n. 80/2005 (cd.

Tuttavia, un tratto comune agli interventi comunque approvati, è l'introduzione di clausole di simile tenore dirette, almeno formalmente, ad irrigidire l'apparato sanzionatorio che regola l'accesso alla misurazione di politica passiva. In altre parole, come si vedrà, è possibile sostenere che quella che, secondo tutte le proposte sinora avanzate³ – ma anche quelle di cui attualmente si discute⁴ – dovrebbe essere una caratteristica essenziale e imprescindibile del nuovo sistema, e vale a dire l'integrazione delle politiche passive con quelle attive, è già ampiamente riconosciuta nell'ambito del nostro ordinamento.

Resta da vedere quanto alla astrattezza della prescrizione normativa corrisponda la sua concreta interazione.

Può essere anticipato in proposito che, a parere di chi scrive, in disparte dall'esigenza di razionalizzare le disposizioni già vigenti, è indispensabile intervenire sull'attuale assetto organizzativo e istituzionale difficilmente compatibile con una razionale gestione di un riformato sistema di ammortizzatori sociali. Insomma, piuttosto che «da formulazione di nuove norme» (così Lagala e Liso, 2006, p. 675), occorre intervenire per rafforzare la governance del sistema che, anche per effetto di processi ispirati alla sussidiarietà verticale e orizzontale, appare «polverizzato» fra le competenze di svariati attori. Si pensi solo al fatto che le politiche attive e passive (ma anche incentivi all'assunzione), risultano rispettivamente attestate, dal punto di vista gestionale, ai «servizi competenti» locali, da una parte, e agli uffici territoriali Inps, dall'altra⁵.

Pacchetto competitività), il quale, appunto, «In attesa della riforma organica degli ammortizzatori sociali e del sistema degli incentivi all'occupazione», contiene una sorta di anticipazione della riforma dei trattamenti di disoccupazione (vedi anche *infra*).

³ Si veda ad es. l'art. 45, lett. *ì*), della citata l. n. 144 e l'art. 2, lett. *b*) del citato d.d.l. 848*bis*/2002.

⁴ Si veda la relazione del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, on. Cesare Damiano, al tavolo di concertazione su *Tutele, mercato del lavoro e previdenza*, Palazzo Chigi, 29 marzo 2007, in particolare p. 5. Da ultimo, la proposta di legge n. 2484, primo firmatario Capezzone, presentata alla Camera dei deputati il 24.4.2007, in particolare art. 4, lett. *e*).

⁵ A titolo esemplificativo mentre i Cpi (Centri provinciali per l'impiego) gestiscono le liste di mobilità e i servizi rivolti ai lavoratori che derivano dall'inserimento nelle stesse liste, è l'Inps che provvede, ove ne ricorrano i requisiti, al pagamento della relativa indennità.

2. *Sviluppi delle clausole «workfare»*

L'ordinamento vigente appare intessuto di clausole ispirate da un approccio alle politiche di sostegno al reddito detto *welfare-to-work*, da cui la contrazione «workfare». La proposta di riforma dello stato sociale alla base di tale approccio è nata nei paesi anglosassoni ove esiste una tradizione di sistemi passivi di protezione del reddito molto consolidata (si veda in questo fascicolo l'intervento di Rossi). A sostegno di questa impostazione, oltre ad esigenze di contenimento della spesa pubblica, assume un ruolo primario l'insieme di critiche mosse all'elargizione di sussidi alla disoccupazione, fra le quali il presunto effetto disincentivante alla ricerca di un nuovo lavoro e alla riqualificazione professionale (*unemployment trap*). Pertanto, una delle tendenze più recenti di riforma di tali sistemi di protezione adottati a livello internazionale ha riguardato, da una parte, «l'inasprimento della cosiddetta condizionalità, ossia delle condizioni che devono essere soddisfatte dal beneficiario per percepire (e/o continuare a percepire) la prestazione» e, dall'altra, «la manipolazione delle formule di prestazione e della condizionalità in modo da incentivare la partecipazione lavorativa (*make-work-pay*), anche in collegamento con le politiche attive e le altre politiche sociali» (Ferrera, 2004). Viene cioè previsto uno scambio sinallagmatico tra prestazione previdenziale erogata e quella lavorativa, sotto forma di onere a carico del soggetto titolare di un trattamento, dal cui inadempimento discende la perdita del trattamento stesso.

Si deve cioè convenire con chi ha sostenuto che il consenso in Italia verso il *make-work-pay* «è oggi generale e metabolizzato» (Nogler, 2004, p. 178), proprio per la presenza di norme che condizionano la fruizione dei sussidi alla partecipazione ad attività formative, o alla disponibilità al lavoro, pur avendo trovato poi scarsa applicazione concreta nella pratica (Liso, 1997, p. 214; Aurilio, 2000 e da ultimo Lagala e Liso, 2006, p. 675⁶).

Osservando la disciplina positiva della condizionalità, si può ricordare quanto stabiliva la l. n. 56/87 relativamente alla decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e cancellazione dalle liste di disoccu-

⁶ Tali ultimi autori sottolineano che il collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive pur essendo presente nell'attuale problema è «scarsamente praticato, soprattutto per la tradizionale debolezza delle strutture pubbliche nella gestione delle politiche attive».

pazione (art. 12); la legge n. 223/91 in tema di cancellazione del lavoratore dalle liste di mobilità (art. 9) e poi il d.lgs. n. 468/97 in tema di decadenza dai trattamenti previdenziali e cancellazione dalle liste di mobilità dei soggetti che rifiutavano l'avviamento ai lavori socialmente utili (art. 9).

Più recentemente la Legge finanziaria 2004 (art. 3, c. 137, l. n. 350/2003), con un intervento di portata generale – espressamente dotato, si noti, di valenza abrogatrice di «tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili» – ha uniformato i requisiti per il godimento del trattamento di mobilità, di disoccupazione ordinaria o speciale, della Cigs, nonché di ogni «altra indennità o sussidio, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione». Soffermandoci solo su tale ultima disposizione, era ivi prevista la decadenza da tutti i trattamenti quando il lavoratore:

- ♦ «rifiuti di essere avviato ad un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro, ovvero
- ♦ «rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione o non lo frequenti regolarmente», ovvero
- ♦ «non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza».

Allo stesso modo, per la Cigs – essendo sospeso il rapporto di lavoro da cui la stessa origina – si disponeva comunque detta decadenza in caso di rifiuto ad «essere avviato ad un corso di formazione professionale o non lo frequenti regolarmente» e comunque, si ribadiva, l'irrogazione della stessa sanzione «qualora non accetti di essere impiegato in opere o servizi di pubblica utilità».

Le stesse regole risultano poi ribadite in un decreto legge del 2004, poi convertito in legge (d.l. n. 249/2004, conv. dalla l. n. 291/2004, art. 1^{quinquies}), sulla quale è intervenuto anche il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 5/2006. È qui enucleato il vincolo di proattività imposto ai beneficiari dei trattamenti e sussidi già presi in considerazione dalla Finanziaria del 2004, sia dal punto di vista soggettivo⁷ che

⁷ Secondo tale circolare la disciplina si applica ai:

«lavoratori in mobilità – anche concessa ai sensi di normative speciali in deroga alla vigente legislazione – la cui iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego;
«lavoratori destinatari di sussidio connesso allo stato di disoccupazione o inoccupazione;

oggettivo, altresì chiarendo procedure, soggetti istituzionali e attori economici coinvolti, a diverso titolo, nell'irrogazione del provvedimento di decadenza.

Di fatto, gli ultimi interventi segnalati hanno ripreso, estendendola a tutti i lavoratori percettori di trattamenti previdenziali e/o assistenziali, la previgente disciplina in tema di cancellazione del lavoratore dalla lista di mobilità di cui alla l. 223/1991, ricalcando gli oneri di accettazione, correttezza e comunicazione ivi previsti. Tuttavia sono rilevabili due novità.

In primo luogo è possibile riscontare un certo inasprimento della condizionalità, in particolare sotto forma di una maggiore severità in tema di disponibilità al lavoro. Si è difatti intervenuti su tutte le componenti, di regola, prese in considerazione nella valutazione della accettabilità di un impiego e vale a dire: quella «geografica, relativa alla mobilità richiesta, quella materiale, relativa alla retribuzione prevista dal lavoro e quella funzionale, relativa al tipo di attività e alla mansione svolta» (Tiraboschi, 2003). Infatti, oltre alla azione sui primi due elementi (quello geografico e quello materiale) rispetto ai quali si apprezza un certo aggravio⁸, una ulteriore differenza, rilevabile da un confronto con la disciplina del 1991, è quella che concerne la definizione di lavoro e offerta formativa «accettabile», il cui rifiuto comporta il venir meno della posizione giuridica attiva dell'interessato.

Mentre la disciplina precedente conteneva il più sicuro riferimento alla «equivalenza professionale»⁹, sotto questo aspetto, sia la Finanziaria

«– i lavoratori destinatari della disoccupazione speciale, anche concessa ai sensi di normative speciali in deroga alla vigente legislazione;

«– i lavoratori sospesi in cassa integrazione guadagni straordinaria concessa per cessazione di attività dell'impresa di appartenenza;

«– i lavoratori sospesi in cassa integrazione guadagni straordinaria concessa ai sensi di normative speciali in deroga alla vigente legislazione».

⁸ Infatti, va notato che l'art. 9 della legge 223, quanto alle caratteristiche dell'offerta lavorativa, richiedeva che essa garantisse comunque un livello retributivo non inferiore al 10% rispetto a quello di provenienza, mentre, con riguardo alla distanza dal luogo di residenza del luogo in cui si svolge la formazione o l'attività lavorativa offerta, imponeva una distanza massima di 50 km, o comunque di 60 minuti con i mezzi pubblici.

⁹ L'art. 9, 1° comma, lett. b) della citata l. n. 223/91 comminava la cancellazione dalle liste ove, tra l'altro, l'iscritto: «Non accetti l'offerta di un lavoro che sia professionalmente equivalente ovvero, in mancanza di questo, che presenti omogeneità anche intercategoriale».

per il 2004, che il successivo d.l. 249/2004 sopra richiamati, addirittura, dispongono solo un limite «materiale» alla disponibilità al lavoro (sotto forma di soglia reddituale minima, il 20% della retribuzione di provenienza). Ha rimediato alla assenza di un limite «funzionale» a detta disponibilità, la citata circolare n. 2/2006; questa, difatti, ha esteso anche alle fattispecie ivi previste una nozione già nota all'ordinamento, in quanto introdotta da precedenti provvedimenti legislativi (vedi par. 3). Ci si riferisce al vincolo di «congruità», il quale – a parere del Ministero del Lavoro – anche se non espressamente richiamato dalla legge, «può ritenersi applicabile»; sicché «l'obbligo di accettare un'offerta di lavoro si applica nei casi in cui la medesima sia congrua con le competenze e le qualifiche possedute dal lavoratore».

In secondo luogo, pare rilevante segnalare che la decadenza discende anche dal rifiuto ad essere avviato ad un «progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro». Sembra così tratteggiato, seppur genericamente, l'inserimento del soggetto in un piano di politiche di attivazione dedicato, finalizzato a migliorarne l'occupabilità e il cui rifiuto incide negativamente sul rapporto previdenziale.

Un riferimento legislativo immediato, peraltro, è «anche» (come specifica la circolare n. 5 più volte richiamata) all'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003, di attuazione della legge n. 30/2003.

Semplificando, «al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di welfare», è ivi disciplinata una forma di somministrazione (lavoro interinale) in deroga rispetto alla disciplina ordinaria¹⁰. Le agenzie di somministrazione, infatti, ricevono congrui incentivi normativi ed economici, ove assumano temporaneamente («presa in carico») e stipulino con i soggetti destinatari della misura (i «lavoratori svantaggiati»), appunto, «un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro».

La misura di welfare è dotata di specifico regime sanzionatorio, qualora il lavoratore coinvolto sia titolare di una trattamento di disoccupazione. Infatti, è previsto che il lavoratore «preso in carico» cessi di beneficiare di «trattamenti di mobilità [...], indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione», al ricorrere delle più volte richiamate cause di decadenza e vale a dire: mancata partecipazione ad attività formative e indisponibi-

¹⁰ Per un maggiore approfondimento sia consentito rinviare a Emanuele, Marrocco, 2007.

lità al lavoro, peraltro secondo gli ordinari *standard qualitativi* minimi delle offerte, idonei a determinare la soglia di esigibilità del comportamento richiesto ai soggetti coinvolti nella misura.

La perdita dell'ammortizzatore – anche in questo caso – è disposta inoltre nel caso di rifiuto a «essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro». A sua volta la disposizione riecheggia l'istituto del «patto di servizio» che, allo stato, trova compiuta regolazione solo a livello regionale (vedi par. 3).

Insomma da questo breve, e semplificato, *excursus* sembra possa affermarsi l'insorgenza di una disciplina comune in materia di decadenza, seppure «nascosta» nelle pieghe di normative che disordinatamente si affastellano tra loro.

A completare l'apparato normativo vigente in tema di condizionalità deve essere sottolineato che il già ricordato «Pacchetto competitività», proprio anticipando una delle linee guida della riforma degli ammortizzatori sociali, sembra stabilire il collegamento tra indennità di disoccupazione e situazione di disoccupazione¹¹. Difatti è ivi espressamente disposto che: «L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro» (art. 13, commi 2°, lett. a), e 9°)¹².

Tuttavia il riferimento alla «normativa in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro», oltre a porre notevoli problemi interpretativi, chiama in causa, dal punto di vista gestionale, soggetti ulteriori rispetto all'Inps – deputato alla cura dell'apparato sanzionatorio fin qui rassegnato – al contempo esponendo il sistema a differenziazioni territoriali dei livelli di protezione. Si tratta, infatti, di disciplina in parte dettata a livello regionale, che coinvolge l'attività dei servizi locali per il lavoro.

¹¹ Per una ricostruzione di tale disciplina si vedano gli interventi del Seminario *I trattamenti di disoccupazione nella legge n. 80 del 2005*, promosso dalla Cattedra di Diritto del lavoro della Facoltà di Scienze politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma e raccolti sul n. 4, 2005, de «Il Diritto della Sicurezza Sociale».

¹² Tale disposizione – letteralmente ripresa dall'art. 2*bis*, 5° comma, del d.d.l. 848*bis*, articolo inserito a seguito di un emendamento governativo – era originariamente valevole solo per l'anno 2006, ma la Finanziaria per l'anno 2007 (l. n. 296/2007) sembra averla, nel complesso, inserita a titolo definitivo nell'ordinamento.

3. *Parzialità ed eterogeneità degli ordinamenti regionali in tema di «stato di disoccupazione»*

È necessaria a questo punto una breve digressione nel tempo. Il vincolo di proattività tratteggiato nel 2003-2004 ricalca, in realtà, quello delineato in precedenti dispositivi normativi, i quali sembrano aver agito non solo da modello cui attingere, ma anche quali indispensabili premesse logico-sistematiche.

Ci si riferisce alla cosiddetta riforma del collocamento ordinario, contenuta nel d.lgs. n. 297/2002, che ha modificato e integrato il d.lgs. n. 181/2000¹³. Questo, tramite la interpolazione della nozione di disoccupato, ha esteso l'onere di attivazione del soggetto disoccupato/inoccupato a tutte le misure pubbliche di promozione dell'occupabilità dei lavoratori, al di là della condizione di beneficiario di un ammortizzatore sociale. Per l'acquisizione dello *status* non rileva più solo il mero fatto di essere privo di lavoro, ma è indispensabile dichiararsi immediatamente disponibile ad un lavoro «congruo» e concordare, con chi eroga il servizio all'impiego, le modalità per la «ricerca di una attività lavorativa». Cosicché, il rifiuto ingiustificato delle misure preventive proposte comporta il venire meno della condizione di «disoccupato».

Pertanto già la nuova nozione di disoccupazione, così come poi «integrata» a livello regionale, conteneva *in nuce* elementi utili alla valutazione della accettabilità di un impiego, inoltre tratteggiando, seppure in forma non compiuta, un innovativo strumento, il cosiddetto patto di servizio.

Quanto al primo aspetto, va subito notato un complesso intreccio fra disciplina nazionale e regionale, stante l'esistenza di una potestà legislativa concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro»¹⁴. Infatti, sebbene la Corte costituzionale (sent. n. 50/2005) abbia rinun-

¹³ D'altro canto non può non essere sottolineato che tale ultimo decreto è stato proprio emanato in attuazione della delega contenuta nella l. n. 144/99 all'inizio citata, concernente, appunto, la riforma degli ammortizzatori sociali. Sia consentito rinviare, per maggiori approfondimenti, a Marocco, 2005.

¹⁴ È noto che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, risulta profondamente mutata la ripartizione tra centro e periferia della potestà legislativa, essendosi prodotta, semplificando, un processo di «costituzionalizzazione» della Riforma Bassanini della fine degli anni '90. I limiti del presente scritto non consentono però di approfondire il tema.

ciato ad una definizione esaustiva di tale endiadi, ha comunque affermato che in tale nozione rientra senza ombra di dubbio «la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento».

Mentre il legislatore nazionale ha quindi fissato degli *standard minimi* circa l'offerta di lavoro, in ordine alla tipologia contrattuale e alla durata del rapporto – contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e per una durata indeterminata ovvero per una durata minima (8 o 4 mesi a secondo se giovani o anziani) – risultano affidate alla normativa regionale sia la disciplina della «congruità», sia la fissazione della distanza massima tra luogo di lavoro e domicilio del lavoratore. Senza soffermarci sulla determinazione di tali bacini che variano sensibilmente, in coerenza con le caratteristiche geografiche dei territori, più interessante e delicata si presenta la regolazione dell'altro aspetto.

Le Regioni nel disciplinare la congruità dell'offerta di lavoro¹⁵ hanno definito, in genere, parametri di professionalità, nonché di reddito percepibile, in concorrenza tra loro, così come del resto osservato in tema di decadenza dagli ammortizzatori sociali. Al di là dei contenuti specifici, vale la pena qui rilevare, che, di fatto, non ricorre un'unica definizione di congruità, almeno ai fini della definizione della platea dei beneficiari delle politiche attive da erogarsi a livello locale.

Il rischio evidente è che, essendo stato stabilito – ci si riferisce al «Pacchetto competitività» (vedi par. 2) – un collegamento di tali politiche con quelle passive, ne derivi una differenziazione territoriale di una delle componenti fondamentali per la definizione di lavoro accettabile; il cui rifiuto comporta perciò, non solo l'esclusione temporanea dalla platea dei soggetti cui gli enti locali rivolgono prioritariamente misure per il miglioramento della occupabilità, ma anche la decadenza dal diritto a beneficiare del trattamento o sussidio eventualmente goduto.

Come detto, una delle condizioni previste ai fini del riconoscimento dello «stato di disoccupazione», è quella concernente la «ricerca attiva

¹⁵ Ciò è avvenuto tramite delibere di giunta regionali approvate tra il 2004 e il 2006. Tale attività legislativa è stata preceduta dall'approvazione, nel dicembre 2003, di un accordo interistituzionale tra amministrazioni nazionali e periferiche presso la Conferenza unificata Stato-Regioni. In tale ultimo ambito si sono concordate alcune soluzioni interpretative in tema di acquisizione, conservazione e sospensione dello stato di disoccupazione, ma non si è invece riusciti ad approdare a soluzioni comuni proprio con riguardo alla congruità dell'offerta di lavoro. Si veda ancora Marocco, 2005.

di lavoro secondo le modalità definite con i servizi competenti»: proprio essa varrebbe a modificare la posizione del lavoratore di «semplice attesa», tipica del precedente sistema, a quella proattiva del nuovo impianto normativo. Sebbene non esplicitato compiutamente dalla disciplina nazionale – sicché esso rappresenta uno strumento «solo eventuale e non necessario» (Liso, 2003, p. 381) – la maggioranza delle Regioni hanno stabilito che le modalità di ricerca attiva di lavoro debbano essere formalizzate in un «patto di servizio» tra utente e «servizio competente», il cui contenuto tipico è costituito dalla enucleazione consensuale delle azioni e misure intese all'inserimento/reinserimento, ritagliate sulle necessità occupazionali del soggetto che richiede l'intervento del «servizio competente».

Raggiunto l'accordo sul percorso di inserimento/reinserimento, da questo nucleo discendono gli obblighi per le parti e in particolare per l'utente, una volta sottoscritto il patto. Il disoccupato/inoccupato, infatti, rimane così vincolato «in merito alle modalità di ricerca attiva concordate». Ne discende che la verifica del mancato rispetto delle azioni ivi previste comporta il venir meno della condizione della ricerca attiva di lavoro, e pertanto la perdita dello *status* di disoccupato. Si aggiunga che è considerato sintomatico della involontarietà della condizione occupazionale, anche il mero rifiuto di stipulare il patto, integrando lo stesso rifiuto una causa di decadenza dello «stato di disoccupazione».

Si può affermare che gli ordinamenti regionali prevedano un onere – e non un obbligo – alla stipula del patto, il cui contenuto peraltro viene «concordato» tra le parti e da cui discendono degli obblighi di comportamento, in particolare in capo all'utente. A tale ultimo proposito, difatti, non può non essere sottolineato che, alla precisione con cui sono definiti gli obblighi di fare dell'utente, non corrisponde, con altrettante chiarezza, l'individuazione di quelli gravanti sul «servizio competente», limitandosi le Regioni, nella maggioranza dei casi, a richiamare il solo vincolo in capo al soggetto privato. Manca in ogni caso la previsione di una «sanzione» per l'inadempimento dello stesso «servizio competente». È assente, insomma, una perfetta individuazione del diritto di credito alla prestazione dell'utente e, di conseguenza, appare di difficile inquadramento la situazione giuridica di quest'ultimo, nell'evenienza della mancata erogazione del servizio. Così tratteggiata la posizione del «servizio competente» pare, pertanto, quella tradizionale della pubblica amministrazione che agisce tramite atti autoritativi nei confronti del cittadino, il quale può quindi lamentare la sola lesione di un interesse legittimo.

Nonostante l'auspicio della dottrina, la legislazione regionale, pertanto, non pare essere intervenuta per chiarire se sia eventualmente configurabile un vero e proprio diritto soggettivo al «servizio per l'impiego», sicché la responsabilità delle amministrazioni pubbliche locali, per la mancata e/o inefficiente prestazione del servizio, continua ad apparire «più in termini di prospettiva, che di diritto positivo e di esperienza» (così Alaimo, 2004, p. 272).

Se perdura l'assenza di un indispensabile intervento legislativo di chiarimento della configurazione dei servizi per l'impiego come servizi pubblici, per consentire un più certo inquadramento della posizione giuridica del cittadino utente dal lato attivo, molto più piana appare quella dal lato passivo. Stabilito, con il più volte richiamato «Pacchetto competitività», il collegamento tra azione dei Centri provinciali per l'impiego ed erogazione del trattamento di disoccupazione, ne dovrebbe conseguire che, in caso di mancato rispetto del «patto», l'utente perderà lo stato di disoccupazione con «riflessi» non solo sul piano dell'accesso alle misure di politica attiva, ma anche sul diritto a godere della medesima prestazione. Insomma, i trattamenti di disoccupazione di cui alla «mini-riforma» del 2005 non dovrebbero essere concessi in caso di inadempimento degli obblighi assunti con la sottoscrizione del «patto di servizio», in caso di assenza alle convocazioni disposte dal «servizio competente», di rifiuto di una congrua offerta di lavoro, nonché di accettazione di lavori a termine di durata inferiore a 8-4 mesi, e vale a dire nei casi di «sospensione» dello *status* di disoccupazione.

Tuttavia, almeno allo stato attuale, le Regioni nella maggioranza dei casi paiono legislatori «inconsapevoli» degli effetti previdenziali della nuova nozione di disoccupazione, da esse normata nella sola prospettiva di disegnare il rapporto giuridico tra ufficio pubblico e cittadino/utente in materia di accesso ai servizi per l'impiego. In altre parole e più semplicemente, esse hanno inteso esclusivamente selezionare la platea dei prioritari soggetti destinatari delle politiche attive erogate dagli uffici provinciali.

Ciò è piuttosto evidente solo ove si verifichi quali effetti sono stati fatti discendere, a livello locale, dal venir meno della condizione di disoccupato. Difatti, se solo in poche Regioni si ritrovano più o meno esplicite affermazioni di un collegamento diretto tra politiche attive e quelle passive (ad es. la Basilicata stabilisce che: «Lo stato di disoccupazione è presupposto necessario per godere delle indennità di disoc-

cupazione»¹⁶), ben più frequenti sono le deroghe introdotte – autonomamente – dalle Regioni al principio della «immediata disponibilità», sotto forma di «dichiarazioni di disponibilità limitate», ovvero di vere e proprie esenzioni dal requisito della «immediata disponibilità», ovvero ancora dell'ammissibilità di dichiarazioni di «mera assenza di lavoro». Insomma la condizione di taluni peculiari lavoratori (quelli stagionali e quelli sospesi dal rapporto di lavoro), ma anche di coloro meramente interessati alle prestazioni assistenziali erogate da altre amministrazioni, è stata presa in considerazione, ancora una volta, al solo esclusivo fine di selezionare la platea dei soggetti realmente interessati alle politiche attive del lavoro. Pertanto, la soluzione apprestata dalle amministrazioni locali è proprio diretta ad escludere tali soggetti – a meno che non vi dimostrino interesse, in quanto disposti a mutare la propria condizione – dal raggio di azione dei «servizi competenti», non richiedendo loro la prestazione della dichiarazione di immediata disponibilità.

Se, da una parte, la maggioranza delle Regioni, attraverso numerose deroghe ed esenzioni, si premura quindi di limitare alcuni, per così dire, effetti «espansivi» della perdita della condizione di disoccupato sulla materia degli ammortizzatori sociali, dall'altra, gli stessi enti disciplinano, invece, dettagliatamente gli effetti del venir meno dello *status* sull'accesso alle misure di occupabilità.

In sostanza, detta perdita si traduce nella mera impossibilità temporanea di accedere ai servizi all'impiego: è in altre parole prevista l'inammissibilità del soggetto decaduto a rendere, per periodi che vanno da un minimo di 2 mesi (Emilia-Romagna e Puglia) fino ad un massimo di 12 (Toscana), una nuova dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro. Solo in taluni casi ricorre una differenziazione a seconda della causa di decadenza, discendendo più lunghi periodi di esclusione dall'accesso ai servizi, nel caso di rifiuto di una congrua offerta di lavoro.

Non v'è dubbio che così configurata la sanzione appare piuttosto spuntata¹⁷. Si pensi alle Regioni, ove, a causa delle condizioni del mercato del lavoro locale particolarmente sfavorevoli all'offerta, i servizi per l'occupabilità, e nello specifico le «proposte di inserimento lavorativo», costituiscono più che altro un servizio *virtuale*. Chiaro è che, al

¹⁶ Così il par. 2.1. Delib. g.r. Basilicata n. 1645/2004.

¹⁷ Per di più il provvedimento negativo ha valenza solo regionale, cosicché, soprattutto, nelle zone limitrofe e di confine, resterà sempre possibile presentare la dichiarazione di immediata disponibilità presso il Cpi di altro ente locale.

contrario, ben più vigorosi effetti sulle convenienze dei lavoratori possa avere la perdita dello «stato di disoccupazione» ove accompagnata dalla *minaccia* della corrispettiva perdita dei sussidi di disoccupazione.

4. Sistemi regolativi in fieri e difficile pluralità delle competenze

Ai problemi fin qui affrontati, posti dalla non sempre razionale *intersecazione* della potestà legislativa nazionale con quella regionale, da ultimo se ne aggiungono ulteriori posti dall'applicazione del principio di rango costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.), inteso non solo in senso verticale, ma anche orizzontale.

Anche in questo caso è necessaria una breve premessa. Il d.lgs. n. 469/97, di attuazione della Legge Bassanini (l. n. 59/1997), disponendo il «conferimento» di alcune competenze in materia di mercato del lavoro, prevedeva l'attribuzione alle Regioni del ruolo di legislazione, di organizzazione amministrativa, di progettazione, di valutazione e controllo dei servizi all'impiego, mentre alle Province quello di «fulcro gestionale» dei servizi sul territorio e quello di raccordo con gli altri enti locali. Il *sub-conferimento* di alcune funzioni all'ente provinciale (obbligatorio per il collocamento e solo facoltativo per le «politiche attive») rappresentava comunque un passo necessario e congruente con la *ratio* ispiratrice dell'intero intervento di riforma, teso a superare la dicotomia istituzionale «tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative».

Su tale modello organizzativo/istituzionale *irrompe* la già ricordata riforma costituzionale del 2001. Alla luce dell'esistenza di una potestà legislativa concorrente in materia di servizi per l'impiego, la Corte costituzionale si è pronunciata circa il «mantenimento» delle competenze attribuite alle Province dal citato d.lgs. n. 469/97 e ribadito nel 2003 (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 276/2003). Nel dettaglio la Consulta ha qualificato quest'ultima disposizione quale norma statale «cedevole», alla luce della considerazione che si tratta di «funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati, [...], senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni» (sent. n. 50/2005 su citata). La Corte ha così aperto a diverse e nuove allocazioni delle competenze amministrative in materia ad opera del legislatore regionale.

Proprio a seguito dell'intervento del giudice delle leggi diverse Regioni (Marche, Friuli V.G., Emilia-Romagna, Toscana, Sardegna, Lombardia, Piemonte) hanno iniziato l'opera di adeguamento dei propri ordinamenti alla riforma costituzionale¹⁸. Nelle sezioni di tali leggi dedicate all'assetto organizzativo, la prima questione affrontata è proprio quella relativa alla ripartizione delle competenze tra Regione e Province.

La scelta compiuta dalla maggioranza dei legislatori è stata quella della «continuità» con il modello del citato d.lgs. n. 469. La Lombardia, invece, si è diversamente orientata, mettendo in discussione, almeno in parte, il ruolo delle Province quale esclusivo fulcro gestionale dei servizi all'impiego.

Infatti, nella legge regionale lombarda n. 22/06 il processo prima di complementarità gestionale e poi di omologazione tra erogatori pubblici e privati, già accennato nella legge n. 388/2000 e affermato nel citato d.lgs. n. 297/2002¹⁹, è portato a definitivo compimento, dando luogo ad una quasi completa parificazione giuridica degli stessi. Posta la finalità di «garantire la libertà di scelta dei lavoratori attraverso un sistema di servizi al lavoro costituito da operatori pubblici e privati accreditati o autorizzati» (art. 1, c. 1, lett. a), se ne ricava una quasi totale fungibilità tra detti operatori, i quali agiscono in condizioni di parità, sulla base della sottoposizione a medesimi requisiti abilitativi (quelli richiesti appunto per l'iscrizione all'elenco dei soggetti accreditati), e a cui sono attribuite – quasi – identiche funzioni.

Difatti, fermo restando l'attribuzione all'ente provinciale delle funzioni di «programmazione territoriale» e di attuazione di alcuni interventi di politiche attive, ad essa risulta riservato l'esercizio di talune peculiari funzioni, di carattere squisitamente amministrativo²⁰. Le restanti attività di intervento sul mercato del lavoro, in particolare quelle per il miglioramento della occupabilità, invece, possono essere gestite esclu-

¹⁸ Sia consentito rinviare a Marocco, 2006.

¹⁹ Si intende riferirci alla definizione di «servizi competenti» ivi contenuta, la quale fa riferimento, indistintamente, ai Centri per l'impiego provinciali, nonché «agli altri organismi autorizzati o accreditati».

²⁰ In particolare: a) gestione e aggiornamento dell'elenco anagrafico e della scheda professionale; b) attivazione delle procedure finalizzate all'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione previsti dalla legislazione nazionale; c) acquisizione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro; d) collocamento mirato; e) gestione delle liste di mobilità (art. 4).

sivamente dagli operatori accreditati. Questi ultimi, e solo questi, gestiscono le fasi procedurali di gestione dei servizi all'impiego: dal momento della «presa in carico» del soggetto, attraverso il passaggio intermedio della stipula del «patto di servizio», sino alla verifica del patto stesso²¹, con tutte le conseguenze che abbiamo visto possono derivare da questa attività sul piano previdenziale (perdita della disoccupazione=perdita ammortizzatore).

Gli stessi uffici provinciali (i Cpi) sono pertanto sottoposti alla procedura amministrativa di accreditamento, pena l'esclusione dal «sistema»²². In altre parole, dando rigorosa applicazione al principio di sussidiarietà orizzontale a scapito di quello verticale (Varesi, 2007), ci si è mossi dalle ipotesi – piuttosto diffuse sin dalla legislazione regionale di attuazione del d.lgs. n. 469/97 – di «collaborazione» tra soggetto pubblico e privato, in cui quest'ultimo agiva in veste di *attore aggiuntivo*, ad un sistema in cui lo stesso operatore accreditato, sia esso pubblico che privato, è invece *protagonista a pari titolo*, legittimato a sostituire la Provincia nella gestione di un'attività amministrativa.

Nella configurazione di tale modello organizzativo il legislatore lombardo si è latamente rifatto ad un istituto cui, già in precedenza, si è fatto cenno e vale a dire la somministrazione *in workfare* (vedi par. 2).

Peculiare in tale ambito è infatti l'individuazione del soggetto cui spetta dar avvio al procedimento amministrativo diretto a sanzionare la violazione degli obblighi di accettazione e di correttezza da parte del lavoratore svantaggiato. La legge, difatti, dispone che: «I responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'Inps, e al servizio per l'impiego

²¹ Nel dettaglio è stabilito che gli operatori accreditati, siano essi pubblici o privati, assicurano a tutti i lavoratori disoccupati – «sulla base di un patto di servizio» – i seguenti servizi: *a)* acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione; *b)* colloquio di orientamento; *c)* proposta di adesione a iniziative e a misure personalizzate di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o altre misure che favoriscano l'integrazione professionale; *d)* verifica del rispetto delle misure concordate con il disoccupato» (art. 13).

²² Difatti, ai sensi dell'art. 32, «I centri per l'impiego continuano ad erogare in via provvisoria, nell'ambito del sistema regionale, i servizi [...], sino all'acquisizione dell'accREDITamento, che deve avvenire entro ventiquattro mesi dalla data di pubblicazione della deliberazione regionale di cui allo stesso articolo. La mancata acquisizione dell'accREDITamento comporta l'esclusione dal sistema, cui possono comunque partecipare con iscrizione successiva all'albo».

[...] i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'Inps sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo [...]. Sebbene permanga in capo al soggetto pubblico (l'Inps) la competenza ad irrogare la sanzione della decadenza, è indispensabile la comunicazione dell'operatore privato (responsabile dell'attività formativa o agenzia di somministrazione) perché l'iter della procedura amministrativa prenda inizio.

È insomma quest'ultimo operatore – come del resto quello accreditato nella Regione Lombardia – che verifica il ricorrere di cause non solo di temporanea esclusione dalle politiche attive, ma anche di decadenza da trattamenti e sussidi statali.

Si potrebbe affermare pertanto che, con riguardo a tale specifico istituto, un ulteriore elemento di inasprimento della condizionalità introdotto derivi dal «coinvolgimento» nella gestione della condizionalità medesima di un soggetto privato.

In disparte da considerazioni circa la legittimità dell'affidamento di funzioni che incidono direttamente sullo *status* dei cittadini in capo ad enti non pubblici, non pare che nemmeno sotto il profilo dell'efficacia tale soluzione possa valere a migliorare l'effettività del profilo sanzionatorio della disciplina nel suo complesso.

Così come la dottrina (Liso, 1997), con riguardo al regime di condizionalità prevista in materia di Lsu, riconduceva la non operatività della stessa alla scelta di attribuirne la gestione ad un organismo composto in prevalenza dalle Parti sociali, si dubita, allo stesso modo, circa la «vocazione» degli stessi operatori privati a gestire una funzione sanzionatoria verso la propria abituale «clientela».

5. Conclusione

da quanto sin qui detto, pare evidente l'esistenza di clausole di *workfare* nella disciplina vigente, la cui applicazione è tuttavia complicata dalla presenza di una pluralità di soggetti non solo chiamati a regolarne, secondo le rispettive competenze, gli aspetti essenziali (Stato e Regioni), ma anche a governarle (Inps, Centri per l'impiego e altri operatori riconosciuti).

Dal punto di vista gestionale, tuttavia, può essere segnalata una iniziativa che, anche facendo *fruttare* la disciplina esistente, appare ispirata al principio di «leale collaborazione», più volte affermato

dalla Corte costituzionale e che, in prospettiva, potrebbe dotare anche l'Italia, sulla scorta di altre esperienze europee, di un cosiddetto *one stop shop*, vale a dire uno «sportello unico» in grado di garantire ai cittadini, in un'unica sede locale, l'accesso a politiche attive e servizi di welfare locale.

Si intende riferirci alla circolare Inps n. 136/2006, finalizzata alla costituzione dei «Centri integrati per l'impiego». L'Istituto previdenziale, rilevando che «in diverse Regioni sono già state attivate collaborazioni tra Inps e Centri per l'impiego», ha dettato le modalità operative per definire e «omogeneizzare» i rapporti tra questi soggetti, «con l'obiettivo di creare valore per cittadini ed imprese, oltre che razionalizzare e semplificare l'attività della pubblica amministrazione, ottimizzare l'utilizzo delle risorse e contenere i costi». Allo scopo è allegato alla stessa circolare uno Schema di protocollo che i direttori regionali dell'Istituto possono proporre alle Province competenti.

Sebbene si tratti di un processo diretto allo sviluppo di sinergie virtuose affidato alla libera volontà delle pubbliche amministrazioni coinvolte, non può non essere sottolineato che, proprio in questo campo, sono state spesso le iniziative autonome ad aver costituito l'*humus* fecondo per importanti e innovative soluzioni.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., 2004, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», n. 102, pp. 249 ss.
- Aurilio A., 2000, *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, «Lavoro e Informazione», n. 14, pp. 5 ss.
- Emanuele M. e Marocco M., 2007, *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati*, Università degli Studi di Siena, Collana dell'Osservatorio Centro Studi Ebitemp, 4, Rubbettino, Catanzaro.
- Ferrera M., 2004, *La gestione del rischio economico di disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in Porcari S. (a cura di), *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Isfol, Franco Angeli, Milano.
- Lagala C. e Liso F., 2006, *La revisione degli ammortizzatori sociali del Governo Berlusconi*, in Garofalo D., Ricci M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari.
- Liso F., 1997, *La galassia normativa dopo la Legge 223/1991*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», n. 73, pp. 1 ss.

- Liso F., 2003, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Marocco M., 2005, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, «Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale», n. 4, pp. 641 ss.
- Marocco M., 2006, *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, pp. 863 ss.
- Nogler L., 2004, *Articolo 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato*, in Aa.Vv., *Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Zanichelli, Bologna.
- Tiraboschi M., 2003, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa - Spunti di riflessione per il caso italiano*, Rapporto per il Cnel, giugno 2003, in www.csmb.unimo.it.
- Varesi P.A., *Regione Lombardia: la legge di politica del lavoro*, in «Inserto di diritto e pratica del lavoro» n. 7/2007, III ss.

RPS

Rubriche

Flexicurity

Elena Pisano, Michele Raitano

Nel dibattito di politica economica, anche in sede comunitaria, il tema della flexicurity – combinazione «virtuosa» fra crescita della flessibilità sul mercato del lavoro e incremento della sicurezza e dell'occupabilità dei lavoratori – sta acquisendo un notevole risalto. In questo contributo in primo luogo si richiama l'enfasi attribuita dalle istituzioni comunitarie alla flexicurity come strategia in grado di conciliare la ricerca della competitività con

la sopravvivenza del modello sociale europeo e si riportano le numerose definizioni di flexicurity presenti in letteratura e le molteplici dimensioni che contribuiscono ad identificare tale concetto. Successivamente, dopo aver brevemente descritto l'esperienza della Danimarca, ci si interroga sulla possibilità di esportare il modello di flexicurity in paesi, come l'Italia, con contesti socio-economici profondamente diversi da quello danese.

1. Introduzione

Il concetto di *flexicurity*, definibile in prima approssimazione come una combinazione virtuosa fra flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza dell'occupazione, sta assumendo un ruolo sempre più centrale nel dibattito accademico e politico, soprattutto in sede comunitaria. In particolare la definizione di strategie di riforma ispirate alla *flexicurity* sembra essere recentemente assunta a paradigma cruciale della Strategia europea per l'occupazione (*European employment strategy* - Ees).

Nel presente articolo si riflette sul concetto di *flexicurity* partendo dunque dal dibattito che si registra in seno alle istituzioni comunitarie; successivamente, si richiamano le principali definizioni proposte in letteratura al concetto in esame e si descrivono le molteplici dimensioni e caratteristiche attraverso cui può declinarsi un modello di *flexicurity*, dedicando un'attenzione particolare all'esperienza della Danimarca, il paese in cui tale modello è stato finora realizzato in modo più completo (al punto che in letteratura si utilizzano spesso come sinonimi i termini *flexicurity* e «modello danese»). Infine, alla luce della specifica esperienza danese e ponendo un'attenzione particolare alla situazione italiana, si esprimono alcune valutazioni critiche sulla possibilità, suggerita nella gran parte dei recenti documenti delle istituzio-

ni internazionali, di esportare tale modello anche in paesi con contesti socio-economici profondamente diversi dalla Danimarca.

2. *La flexicurity: il nuovo paradigma della Strategia europea per l'occupazione*

Nell'ultimo biennio in seno alle istituzioni comunitarie si è osservata un'attenzione notevolmente crescente al tema della *flexicurity*, che, pur in assenza di una definizione univoca (come si vedrà nel paragrafo successivo), può essere intesa in senso lato come una strategia che cerchi di conciliare la crescita della flessibilità sul mercato del lavoro con un incremento della sicurezza sociale e dell'occupabilità dei lavoratori ed eviti la segmentazione del mercato del lavoro.

I più recenti documenti comunitari relativi alle politiche del lavoro (Comitato per l'occupazione, 2006; Consiglio europeo, 2007; Comitato di politica economica, 2006) sottolineano infatti come, nel contesto delle nuove sfide fronteggiate dalle economie sviluppate – *in primis* la globalizzazione, l'accresciuta competizione con le economie emergenti e il bisogno di continue riconversioni tecnologiche e, quindi, di aggiornamento degli *skills* della forza lavoro –, le due dimensioni di flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza sociale non vadano intese in contrasto (come un *trade-off*), ma, al contrario, possano e debbano supportarsi a vicenda.

In particolare, si enfatizza come la *flexicurity* possa rappresentare una risposta efficiente al dilemma su come migliorare la competitività internazionale preservando al contempo le caratteristiche distintive del modello sociale europeo.

Nel Consiglio europeo informale tenutosi a Villach nel gennaio del 2006 il tema della *flexicurity* – e in particolare l'adattabilità all'interno dei paesi Ue del cosiddetto «modello danese» – è stato individuato come centrale per il perseguimento della rinnovata Strategia di Lisbona di occupazione e crescita (nella quale si affida un ruolo rilevante alla formazione e all'occupabilità della forza lavoro) e della Strategia europea per l'occupazione; alla *flexicurity* viene infatti dedicata una specifica *guideline*, che afferma il bisogno di «promuovere la flessibilità di concerto alla sicurezza dell'occupazione, riducendo la segmentazione del mercato del lavoro e affidando un ruolo prioritario alle parti sociali».

Successivamente, nel Consiglio europeo di primavera del 2006 i mini-

stri Ecofin hanno ufficialmente discusso di *flexicurity*, esprimendo un invito formale alla Commissione a definire entro la metà 2007, insieme agli Stati membri e alle parti sociali, una serie di principi comuni da perseguire in ambito di *flexicurity*, che dovranno dar luogo ad una Comunicazione da discutere e adottare dal Consiglio europeo entro la fine del 2007.

Il dibattito comunitario sulla *flexicurity* è chiaramente ispirato in grande misura dall'esperienza e dalle recenti ottime performance macroeconomiche della Danimarca, primo paese a realizzare un esteso modello che coniughi flessibilità contrattuale e sicurezza e riqualificazione dei lavoratori. Tuttavia, in linea con i principi del metodo del coordinamento aperto – in base al quale le istituzioni europee individuano degli obiettivi comuni e attivano lo scambio di informazioni fra i paesi membri sulle best practice nazionali, anziché imporre uno specifico modello – viene ribadito in tutti i documenti comunitari come si auspichino riforme ispirate a una strategia di *flexicurity*, ma, al contempo, si sottolinea come, date le specificità nazionali, ogni paese sia libero di adottare gli strumenti da esso ritenuti più adatti per perseguire l'incremento congiunto di flessibilità e sicurezza.

3. La flexicurity: definizioni ed elementi costitutivi

Con il termine *flexicurity* si indica genericamente una strategia di politica economica che cerchi di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dal lato delle imprese con un'elevata protezione dei lavoratori, da realizzarsi attraverso un rafforzamento dell'apparato degli ammortizzatori sociali e l'attuazione di politiche attive che supportino le transizioni sul mercato del lavoro.

Il concetto di *flexicurity* deve la sua prima comparsa alle affermazioni di un membro del comitato scientifico di politica economica olandese, Hans Adriaansen, e del ministro degli Affari sociali Ad Melkert, che per primi la descrissero come il passaggio da una «filosofia di pensiero» basata sulla sicurezza del posto di lavoro (*job protection*) ad una maggiormente incentrata sul concetto di occupabilità (*employment protection*), da realizzarsi mediante una compensazione della minore sicurezza e continuità della carriera lavorativa con migliori opportunità la-

¹ A tal fine, all'interno del Comitato per l'occupazione (*Employment committee* - Emco) è stato definito uno specifico gruppo di lavoro sulla *flexicurity*.

vorative e maggiore sicurezza sociale per i lavoratori a tempo determinato e atipici. Tuttavia, come noto, è nell'ambito del mercato del lavoro danese che il modello di *flexicurity* ha trovato la sua piena realizzazione.

Dalla seconda metà degli anni novanta in poi, la letteratura si è spesa nel tentativo, finora vano, di formulare una definizione universalmente accettata del concetto di *flexicurity*. Oltre ad una suggestiva rappresentazione come «flessibilizzazione dal volto umano» (Tangian, 2006), una delle definizioni più citate e utili, e maggiormente densa di indicazioni di policy, la definisce come «una strategia che tenta, in maniera sincronica e deliberata, di aumentare, da un lato, la flessibilità dell'assetto del mercato del lavoro, della sua organizzazione e delle relazioni industriali e lavorative; dall'altro di accrescere la sicurezza – sia sociale che di occupabilità – soprattutto dei gruppi più deboli, interni o esterni al mercato del lavoro» (Wilthagen, Tros, 2004).

In base a tale definizione, alla quale sembrano riferirsi i suggerimenti contenuti nei documenti della Commissione, tale strategia non andrebbe quindi intesa, in termini riduttivi, come una semplice protezione sociale di tipo compensatorio per una forza lavoro flessibile; al contrario, gli aggettivi «sincronico» e «deliberato» invitano a porre l'accento sul carattere di simultaneità e coordinamento di tali politiche e su come queste vadano perseguite in maniera integrata e bilanciata. Inoltre, secondo tale definizione, misure che accrescano la flessibilità accentuando i meccanismi di protezione esclusivamente in favore dei gruppi più forti o degli insider non andrebbero annoverate fra le politiche di *flexicurity*. Allo stesso tempo, fra tali politiche non dovrebbero essere incluse nemmeno quelle misure (prevalenti nella strategia di policy italiana degli ultimi anni) che estendono la flessibilità «al margine» della forza lavoro (ovvero prevedono forme contrattuali flessibili rivolte a individui con maggiori difficoltà di occupabilità), dal momento che creano, inevitabilmente, una segmentazione del mercato del lavoro. L'assenza di segmentazione è, infatti, unanimemente considerata una condizione necessaria per un modello di *flexicurity*.

Altri autori definiscono la *flexicurity* in ragione dei molteplici elementi che dovrebbero costituirla; da una parte (Consiglio europeo, 2006) si rileva come si possa parlare di *flexicurity* unicamente in presenza di un mercato del lavoro non segmentato e di politiche del lavoro e del welfare basate sulla definizione di forme contrattuali flessibili, estesi schemi di politiche attive del lavoro, ampia partecipazione dei lavoratori a corsi di formazione continua (*lifelong learning*) e generosi am-

mortizzatori sociali, i cui requisiti d'accesso non disincentivano però il ritorno nell'occupazione.

Dall'altra, in riferimento specifico al caso danese, la si rappresenta (Madsen, 2002) come un «triangolo dorato» i cui tre vertici sono costituiti da un mercato del lavoro altamente flessibile, uno schema generoso di ammortizzatori sociali e un'ampia diffusione delle politiche attive. In altri termini, secondo tale visione la *flexicurity* si concreterebbe nel seguente processo: il mercato flessibile espelle di frequente un alto numero di lavoratori, che accedono, quindi, ai sussidi di disoccupazione; successivamente, i lavoratori espulsi rientrano nell'attività o in un lasso di tempo molto breve o, nel più lungo periodo, dopo essere passati attraverso schemi di attivazione che ne incrementino qualifiche (*skills*) e occupabilità.

Al di là degli aspetti definitivi, va d'altronde evidenziato come il concetto di *flexicurity* sia necessariamente multi-dimensionale, dal momento che, oltre le numerose caratteristiche elencate in precedenza, gli stessi concetti di flessibilità e sicurezza possono declinarsi lungo molteplici dimensioni (la cui numerosità rende particolarmente complessa la costruzione di un indicatore sintetico di *flexicurity*).

In particolare, si possono distinguere cinque diversi tipi di flessibilità (Wilthagen, Tros, 2004; Tangian, 2006):

- ♦ Flessibilità esterna: facilità di assunzione e licenziamento dei lavoratori e diffusione dei contratti a tempo determinato.
- ♦ Flessibilità interna: facilità di modificare la quantità di lavoro impiegata nell'impresa senza ricorso a modifiche formali del rapporto di lavoro (assunzioni o licenziamenti), ma tramite variazioni dell'orario lavorativo, ricorso a straordinari o part-time.
- ♦ Flessibilità funzionale: capacità delle imprese di spostare i propri lavoratori da una mansione ad un'altra o di modificare i contenuti del lavoro dei propri dipendenti.
- ♦ Flessibilità salariale: reattività dei salari ai mutamenti delle condizioni economiche.
- ♦ Flessibilità esterna funzionale: possibilità per l'impresa di commissionare alcune mansioni a lavoratori esterni senza dover ricorrere a contratti d'impiego, ma esclusivamente attraverso contratti commerciali (*out-sourcing* di alcune mansioni).

Analogamente, è possibile individuare quattro dimensioni del concetto di sicurezza (Wilthagen, Tros, 2004; Tangian, 2006):

- ♦ Sicurezza del posto di lavoro (*job security*): sicurezza di mantenere un determinato impiego presso uno specifico datore di lavoro

(attraverso una rigida legislazione di protezione dell'occupazione; *Employment protection legislation* - Epl).

- ♦ Sicurezza dell'occupazione (*employment security*): sicurezza di rimanere occupati, non necessariamente presso lo stesso datore di lavoro. L'occupabilità dovrebbe essere realizzata attraverso una formazione professionale continua e permanente e, in caso di disoccupazione, mediante politiche attive.
- ♦ Sicurezza del reddito (*income security* o *social security*): protezione del reddito, attraverso ammortizzatori sociali (politiche passive), nel caso in cui il rapporto di lavoro venga meno.
- ♦ *Combination security*: sicurezza di poter conciliare l'attività lavorativa con altre responsabilità e doveri sociali o privati (quali ad esempio formazione, assistenza ai figli o agli anziani).

4. Il «modello danese»

La Danimarca è universalmente considerata il paese pioniere nell'introduzione di un modello economico-sociale ispirato alla *flexicurity*, al punto da essere elevata dalla Commissione europea e da altri organismi internazionali ad esempio da seguire nei percorsi di riforma delle istituzioni del mercato del lavoro.

L'esperienza danese, caratterizzata da una combinazione virtuosa fra stabilità macroeconomica, crescita e protezione sociale, si è rilevata particolarmente significativa perché ha smentito l'idea di un necessario *trade-off* tra economia competitiva e solidarietà sociale, proprio negli anni in cui i fautori del liberismo professavano la crisi irreversibile del modello di welfare scandinavo e la sua incapacità a fronteggiare il cambiamento strutturale derivante dal progresso tecnologico e dalle spinte competitive internazionali.

Fra gli indicatori più rappresentativi delle recenti ottime performance del mercato del lavoro danese basti citare una riduzione del tasso di disoccupazione dal 10,2% del 1993 ad un valore attualmente di poco superiore al 3%, accompagnato dal più alto tasso di occupazione – ben oltre il 75% – fra i paesi Ue².

² In aggiunta, tali risultati sono stati ottenuti senza ricorrere a deficit di bilancia dei pagamenti (eccetto per il 1998), registrando ingenti surplus del bilancio pubblico, e senza che si generasse alcuna spirale inflazionistica, né sui prezzi né sui salari (Lang, 2006; Madsen, 2004).

Nell'analizzare l'evoluzione del mercato del lavoro danese, va d'altronde evidenziato come le ottime performance occupazionali si accompagnino ad un elevato turnover lavorativo (Madsen, 2004): ogni anno oltre il 30% della forza lavoro cambia occupazione (il periodo medio di durata dell'occupazione presso uno stesso datore è di 8,3 anni, il più basso fra i paesi Ue insieme a quello del Regno Unito, a fronte di valori superiori ai 10 anni in Francia, Svezia e Germania e pari a 12 anni in Italia) e circa il 20% attraversa periodi di disoccupazione. Il limitato tasso di disoccupazione danese non è quindi dovuto ad una scarsa probabilità di perdere lavoro, quanto ad una bassa durata dei periodi di non lavoro (solo il 25% dei disoccupati danesi è tale da più di 12 mesi, mentre tale percentuale non è inferiore al 30% nei paesi Ocse e raggiunge punte superiori al 40% in Ue15; Jensen, Larsen, 2006).

L'alta probabilità di disoccupazione discende d'altronde, molto verosimilmente, dall'elevata flessibilità esterna (ovvero facilità di assunzioni e licenziamenti) che si registra in Danimarca, come conferma la graduatoria dell'indicatore dell'Ocse relativo all'Epl (*Employment protection legislation*), che, seppur con tutti i *caveat* con i quali vanno valutati tali indicatori sintetici, mostra come all'interno di Ue15 unicamente i paesi anglosassoni abbiano una legislazione sul lavoro meno vincolante di quella danese³.

Va d'altronde segnalato come, nonostante la limitata legislazione a protezione del posto di lavoro, l'elevata mobilità occupazionale e il frequente transito nella disoccupazione, nella totalità delle indagini demoscopiche in materia i cittadini danesi si dichiarino molto più sicuri del proprio status occupazionale di quanto si registri negli altri paesi europei (Madsen, 2002). Le possibili spiegazioni di tale paradosso risiedono tuttavia (al di là di differenti percezioni del rischio di natura socio-antropologica), nella transitorietà del fenomeno della disoc-

³ D'altro canto, Janssen (2006) critica fortemente la *conventional wisdom* che ritiene la Danimarca caratterizzata dalla più assoluta libertà di licenziamento. Egli nota infatti come, sebbene non ci siano stringenti procedure amministrative, in base a quanto solitamente previsto dai contratti collettivi esistono importanti clausole che fissano i tempi di preavviso per il licenziamento nell'ordine dei 5 mesi (tempi, nella Ue, inferiori solo a quelli che si registrano in Svezia, Germania e Finlandia). Va inoltre notato che in paesi, come la Danimarca, con un'elevata diffusione di centri per l'impiego e opportunità formative un ampio preavviso può consentire di avviare in tempo utile la ricerca del lavoro o corsi di riqualificazione, con effetti rilevanti sulla riduzione dei successivi periodi di disoccupazione.

cupazione, nel controllo sociale che previene forme di licenziamento arbitrario e, soprattutto, nella generosità e nella tempestività del sistema degli ammortizzatori sociali.

L'importanza del ruolo attribuito alle politiche del lavoro all'interno del modello danese è d'altronde confermata dall'osservazione dei dati di spesa forniti dal *Labour market policy database* dell'Eurostat, dai quali si evidenzia come, nonostante il basso tasso di disoccupazione, la Danimarca sia di gran lunga il paese che destina alle politiche del lavoro, sia attive che passive, la maggior quota di Pil; nel 2004 la spesa per politiche del lavoro danese era infatti pari a poco meno del 4,5% del Pil (1,5% e 2,7%, rispettivamente, in politiche attive e passive) a fronte di un valor medio europeo del 2,4% (0,7% e 1,5%, rispettivamente, in politiche attive e passive); il paese che segue nella graduatoria, i Paesi Bassi, destinano alle politiche del lavoro 3,5 punti di Pil, mentre l'Italia occupa uno degli ultimi posti, spendendo in tali politiche neanche 1,4 punti di Pil (lo 0,55% e lo 0,75%, rispettivamente, in misure attive e passive).

Pur nell'impossibilità di valutare con certezza quanta parte del «miracolo danese» in termini di occupazione e crescita sia attribuibile alle caratteristiche del mercato del lavoro⁴, è opinione comune che la riforma del mercato del lavoro del 1993 abbia fornito un contributo decisivo. Di tale riforma va segnalata soprattutto la modifica del legame fra fruizione di ammortizzatori sociali e partecipazione a politiche attive (Braun, 2003; Wilthagen, Tros, Van Lieshout, 2003; Lang, 2006).

Mentre prima del 1993 la percezione del sussidio era di fatto slegata da meccanismi di attivazione dei lavoratori, la riforma ha introdotto un sistema a due periodi: dopo un periodo «passivo» di 4 anni nel quale il disoccupato è obbligato ad accettare un lavoro offerto in linea con la sua qualifica, ma non viene inserito in schemi di attivazione, egli, per poter continuare a ricevere il sussidio per ulteriori 3 anni, deve obbligatoriamente partecipare a schemi «attivi». Al termine dei 7 anni, in caso di mancato rientro nell'attività, si perde il diritto ai sussidi di disoccupazione e si può ricevere unicamente una prestazione assistenziale *means tested* (di ammontare ben inferiore al sussidio). Interventi successivi hanno poi via via ridotto il periodo passivo – a 2 anni

⁴ Il boom danese potrebbe essere descritto come un caso standard di crescita guidata dalla domanda e i risultati occupazionali potrebbero dipendere in primo luogo dalla politica fiscale espansiva adottata tra il 1993 e il 1994 (Madsen, 2002; Lang, 2006).

nel 1996 e a 1 anno nel 1999 – finché nel 2003 si è stabilito l'obbligo all'immediata attivazione (per un massimo di 4 anni) dei disoccupati.

Si sono quindi resi maggiormente stringenti i requisiti per poter ricevere il sussidio di disoccupazione, la cui elevata generosità non è stata invece intaccata dalle riforme dello scorso decennio; il tasso di sostituzione è pari al 90% dell'ultimo salario, fino a una soglia massima della prestazione di circa 20.000 euro l'anno (pari a oltre il 75% per un lavoratore medio; fra i paesi dell'Unione europea, la Danimarca è quello con il sistema di ammortizzatori sociali di gran lunga più generoso; Commissione europea, 2006).

Al di là della combinazione fra flessibilità contrattuale ed estensione delle politiche del lavoro, tra le caratteristiche essenziali del modello danese non va trascurato il ruolo rilevante che in esso assume, sin dal dopoguerra, la contrattazione fra le parti sociali (che avviene, solitamente, in un clima di mutua fiducia e responsabilità, spesso in presenza delle sole autorità politiche locali). In Danimarca, infatti, l'intervento legislativo sul mercato del lavoro è molto limitato (copre unicamente aspetti di cornice relativi a ferie, sanità e sicurezza o si limita al recepimento di direttive comunitarie), dato che quasi tutti gli aspetti principali (*in primis* i livelli salariali, ma anche l'offerta di corsi di formazione e delle stesse politiche attive) sono gestiti dalle parti sociali a livello di impresa o di settore; l'intervento dello Stato è limitato al caso in cui le parti non siano in grado di raggiungere un accordo mutualmente soddisfacente e/o ne facciano espressamente richiesta.

5. Valutazioni sull'esportabilità del modello di flexicurity

Dopo aver spiegato cosa generalmente si intende per *flexicurity* e aver descritto, in particolare, le caratteristiche del cosiddetto modello danese – da più parti, *in primis* dalla Commissione europea, considerato come un ideal-tipo che, pur in base alle specificità nazionali, tutti i paesi membri della Ue dovrebbero cercare di imitare –, si effettuano di seguito alcune valutazioni sulla possibilità di esportare con successo tale modello, replicando, anche in contesti profondamente diversi dalla Danimarca per cultura, struttura economica ed evoluzione storico-istituzionale, gli indubbi successi registrati nell'ultimo decennio dal sistema economico danese.

In primo luogo, va osservato come anche l'esperienza danese presenti alcuni elementi critici che, soprattutto in prospettiva, non andrebbero

sottovalutati (Lang, 2006; Madsen, 2002). Da una parte, pur in presenza di un ciclo economico particolarmente favorevole come quello attuale, si assiste recentemente in Danimarca ad una pericolosa graduale espulsione dalle forze lavoro di quelle categorie di lavoratori – in primo luogo immigrati e/o individui con qualifiche molto limitate – che non sono in grado di sostenere le esigenze di continua crescita della produttività, né sono capaci di riqualificarsi mediante schemi di attivazione⁵. Dall'altra parte, bisogna attentamente interrogarsi sull'effettiva sostenibilità fiscale di un diffuso modello di *flexicurity* in una fase di recessione. Bisogna chiedersi, in altri termini, come sarebbe finanziabile senza problemi, in una fase di difficoltà del bilancio pubblico e/o di crescita del tasso di disoccupazione e di contrasti fra le parti sociali, un modello che, anche in un contesto macroeconomico molto favorevole come quello danese attuale, assorbe, come visto in precedenza, numerosi punti di Pil. Il timore è allora che la *flexicurity* alla danese, con i suoi estesi schemi di attivazione e i generosi sussidi, possa costituire unicamente una sorta di «bene pubblico di lusso» garantibile ai cittadini solo in contesti particolarmente prosperi. In altri termini, un sistema ispirato alla *flexicurity* potrebbe rilevarsi adeguato a consentire di affrontare shock temporanei sul mercato del lavoro, ma l'assorbimento di risorse pubbliche di cui esso necessita potrebbe rendere insostenibile la sua applicazione in presenza di shock strutturali. Un modello di *flexicurity*, pur risultando idealmente utile ed efficace soprattutto durante periodi di recessione, difficilmente potrebbe quindi essere implementato, o semplicemente sostenuto, in situazioni di difficoltà macroeconomiche. In tali condizioni, in tutta probabilità, la dimensione della flessibilità finirebbe per prevalere sull'istanza di si-

⁵ Jensen e Larsen (2005) sottolineano come nonostante le politiche del mercato del lavoro danese negli anni novanta possano essere descritte come un successo in termini di risoluzione di problemi strutturali e di lotta alla disoccupazione, non si possa affermare che gli sforzi di integrazione di soggetti emarginati, rifugiati e immigrati nel mercato del lavoro siano stati altrettanto ben riusciti. Strettamente connesso a tale considerazione, si segnala poi come nella fruizione delle politiche attive si stia generando una sorta di *creaming effect*, dal momento che molte delle risorse disponibili finiscono appannaggio dei lavoratori più produttivi (che non ne avrebbero quindi particolarmente bisogno per rientrare nel sistema produttivo), anziché essere destinate a chi ne necessiterebbe maggiormente per incrementare *skills* altrimenti insufficienti (parte della spesa per politiche attive sarebbe allora, oltre che iniqua, inefficiente, venendo quasi a costituire uno spreco, una *deadweight loss*).

curezza, come accaduto del resto negli anni più recenti nella gran parte dei paesi europei, dove si è significativamente incrementata la deregolamentazione del mercato del lavoro, senza al contempo prevedere un'adeguata compensazione in termini di protezione sociale e ammortizzatori sociali (Tangian, 2006).

In secondo luogo, bisogna ribadire come non esista in letteratura un consenso certo sul ruolo avuto dalle riforme del mercato del lavoro nell'influenzare i recenti successi dell'economia danese (come detto, molti li imputano a una mera politica *demand driven*). Va comunque rilevato che nell'ambito di tali riforme la vera innovazione dell'ultimo decennio sia consistita nell'introduzione di pervasivi schemi di attivazione e non nella riduzione dell'Epl (Andersen, Mailand, 2005). L'esperienza danese non può quindi in nessun modo essere intesa come il successo di un'operazione di mera flessibilizzazione del mercato del lavoro; tale mercato era infatti ampiamente deregolamentato già negli anni '80, quando, invece, le performance macroeconomiche si rivelarono sfavorevoli e i tassi di disoccupazione raggiunsero le due cifre (Lang, 2006; Borioni, 2005).

Da ultimo, ciò che è fondamentale considerare, soprattutto ai fini di una valutazione di adattabilità dello schema di *flexicurity* in altri paesi, è che il «modello danese» non nasce dal nulla in modo estemporaneo con la riforma del 1993, ma è il frutto di un lungo processo storico che coinvolge tutti gli attori sociali e basato, oltre che sugli aspetti di flessibilità e sicurezza delle relazioni lavorative, sulla tradizione delle relazioni industriali e sull'intero complesso di istituzioni socio-economiche rilevanti (Braun, 2003; Larsen, 2004).

Un elemento fondamentale dei due paesi in cui più significative sono state finora le esperienze di *flexicurity* (Danimarca e Paesi Bassi) è il particolare clima cooperativo fra le diverse parti sociali (accompagnato ad un forte decentramento, anche territoriale); tale clima appare infatti prerequisito essenziale per istituire efficaci schemi di *lifelong learning* e di politiche attive, oltre che per realizzare servizi per l'impiego in grado di monitorare con precisione le mutue esigenze di datori e lavoratori.

In generale, come evidenziato da diversi autori (Lang, 2006; Algan, Cahuc, 2006), il clima di fiducia reciproca e di «senso civico» – in altri termini il grado di capitale sociale – appare basilare per realizzare politiche del lavoro che, anziché su legislazioni vincolanti, si fondino su una complessa interazione sul piano di diritti e doveri fra datori, lavoratori e operatori pubblici.

Si evidenzia infatti (Algan, Cahuc, 2006) come un modello di *flexicurity*

alla danese non sia sostenibile in paesi con uno scarso «spirito pubblico» (da parte sia dei datori che dei lavoratori). Sistemi basati su generosi ammortizzatori sociali e politiche attive virtuose non sarebbero allora importabili in paesi le cui tradizioni di attitudini civiche inducono i diversi attori sociali (lavoratori e imprese) ad un minor rispetto degli accordi precedenti e ad una maggior propensione a ingannare l'operatore pubblico e a richiedere prestazioni anche qualora non se ne abbia il diritto (magari perché si è occupati, per scelta o costrizione, nel settore sommerso). Tale considerazione spiegherebbe allora perché, storicamente, i paesi mediterranei, il cui sviluppo storico-culturale ha offuscato, rispetto a quelli del Nord Europa, alcuni aspetti di «spirito pubblico», abbiano fatto maggior ricorso al bastone della legislazione vincolante (Epl) piuttosto che alla carota di generosi ammortizzatori sociali. Di conseguenza, le attitudini civiche, la cui evoluzione è generalmente molto graduale, genererebbero un forte vincolo al tipo di istituzioni realizzabili sul mercato del lavoro; non si potrebbero allora esportare strategie di *flexicurity* in contesti socio-culturali inadatti a sostenerle.

Più in generale, al di là degli aspetti socio-culturali legati al concetto di capitale sociale, appare fondamentale evidenziare come il successo di un modello nazionale sia legato alla totalità delle istituzioni presenti e al funzionamento di un intero insieme di politiche complementari. Voler esportare unicamente alcuni elementi di tale modello (ad esempio la deregolamentazione dei mercati) senza tener conto delle complesse complementarità e interconnessioni istituzionali (o anche di semplici aspetti di disomogeneità territoriale) potrebbe risolversi in un fallimento e dar luogo a risultati perversi.

Da ultimo, ma non meno importante degli aspetti finora evidenziati, nel valutare le complementarità necessarie alla realizzazione di un modello simile a quello danese, non vanno affatto trascurate la struttura produttiva e le interconnessioni profonde fra politiche del lavoro e industriali (relative anche al ruolo della ricerca e sviluppo; Borioni, 2005). Il successo dell'esperienza della Danimarca risulta infatti fortemente legato alle esigenze di attivazione e accrescimento delle qualifiche dei lavoratori in un sistema economico fortemente innovativo come quello danese (seppur caratterizzato soprattutto da piccole e medie imprese che chiedono ampia flessibilità, non avendo risorse interne per sopportare i cambiamenti strutturali⁶), che appare richiede-

⁶ In questo senso, rispetto al caso danese, la limitata necessità di flessibilizzazio-

re flessibilità soprattutto per muoversi con meno vincoli lungo la frontiera tecnologica, piuttosto che per risparmiare sul costo del lavoro e continuare a competere nel breve periodo con i paesi emergenti nelle produzioni tradizionali. Allo stesso tempo, le politiche attive costituirebbero lo strumento principale e più efficiente affinché un sistema economico innovativo possa disporre di forza lavoro continuamente ri-qualificata in base alle proprie esigenze.

Queste valutazioni appaiono d'altronde particolarmente pregnanti qualora si intendesse riflettere a fondo sulla possibilità di replicare in Italia un modello ispirato ai principi della *flexicurity*.

Nello scorso decennio nel nostro paese, anche in conseguenza dell'evoluzione normativa, sembra essersi significativamente accresciuta la segmentazione fra i lavoratori a tempo indeterminato e la crescente quota di lavoratori temporanei, segmentazione acuita dal paradosso di un sistema di welfare che – in contrasto con ogni definizione condivisa di *flexicurity*, che richiede un incremento di «sicurezza» rivolto in primo luogo proprio ai lavoratori flessibili – tutela in modo significativamente minore proprio tali lavoratori (offrendo loro minor copertura previdenziale, meno generosi, o del tutto assenti, ammortizzatori sociali e un più difficile accesso a politiche attive e di *lifelong learning*)⁷.

Inoltre, al di là dell'enfasi verso le politiche attive concretatasi nel 1997 con la riforma dei Servizi per l'impiego⁸, le riforme si sono foca-

ne del mercato del lavoro e il minor ruolo affidato alle politiche attive che si registrano in Svezia dipenderebbero in primo luogo dalla maggior dimensione media d'impresa svedese (facendo le grandi imprese meno ricorso a continue espulsioni di manodopera e avendo le risorse finanziarie per organizzare da sé estesi corsi di formazione professionale; Borioni, 2005).

⁷ In relazione alla recente esperienza italiana sembra allora particolarmente pregnante l'idea presente in letteratura (Tangian, 2006) di qualificare il mercato del lavoro e le tutele del welfare in linea con la cosiddetta *flexinsurance*; tale concetto – oltre che sull'erogazione universale di un reddito di cittadinanza e sulla destinazione degli strumenti di sostegno del reddito e dell'occupabilità soprattutto a favore dei lavoratori flessibili – si basa, in primo luogo, sull'idea che i contributi sociali vadano definiti proporzionalmente al grado di rischio implicito nella tipologia contrattuale.

⁸ La riforma del 1997 del sistema di collocamento al lavoro ha stabilito l'apertura dell'offerta agli operatori privati e la decentralizzazione territoriale, a Regioni e Province, dei Servizi pubblici per l'impiego. Si osserva tuttavia (Benini, Patriarca, 2006) come la spesa per politiche attive – connessa sia ai servizi per

lizzate in prevalenza sul lato della *flexibility*, in particolare quella esterna (semplificazione di assunzioni e licenziamenti di lavoratori temporanei)⁹ – sulla base dell'idea che i problemi del mercato del lavoro italiano discendessero quasi unicamente da una troppo rigida regolamentazione –, mentre all'aspetto della *security* è stata rivolta un'attenzione di gran lunga secondaria¹⁰.

Al di là delle recenti tendenze nelle politiche sociali e del lavoro, la valutazione del caso italiano appare cruciale per mostrare i limiti di un approccio che cerchi di suggerire l'imitazione pedissequa di un modello senza considerare i numerosi elementi complementari al corretto funzionamento di tale modello, in assenza dei quali la replicabilità dei successi ottenuti altrove potrebbe non essere affatto garantita.

Infatti, al di là della situazione delle finanze pubbliche italiane, che rende nei fatti attualmente irrealizzabile l'ingente allocazione di risorse aggiuntive agli schemi di ammortizzatori sociali e politiche attive che sarebbe necessaria per realizzare un coerente ed esteso modello di *flexicurity*, una lunga serie di peculiarità del sistema socio-economico italiano fanno ritenere improbabile la replicabilità dei successi registrati dal modello danese.

Fra tali peculiarità, le principali appaiono: la carenza di quel clima di fiducia reciproco fra parti sociali e autorità locali che è ritenuta una dimensione cruciale del successo del modello sociale scandinavo (in altri termini, la dimensione del capitale sociale); la forte disomogeneità territoriale (oltre all'elevata diffusione dell'economia sommersa), che impedisce un equo ed efficiente sviluppo del welfare locale; il tipo di specializzazione produttiva – caratterizzata in maggioranza da piccole imprese specializzate in settori tradizionali e che danno un peso più rilevante alla competitività di prezzo che a quella di qualità (Onida,

l'impiego, che alle attività formative – sia fortemente disomogenea, per entità ed efficienza, a livello territoriale (generalmente a discapito di Regioni e Province meridionali).

⁹ La flessibilità è stata ampliata soprattutto mediante l'introduzione o la sistemazione normativa di un numero elevatissimo di forme contrattuali a tempo determinato o atipiche; attualmente in Italia si contano circa 40 diverse forme contrattuali a carattere temporaneo (Mariucci, 2006).

¹⁰ Non è stato intrapreso nessun serio tentativo di riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali, che – con l'eccezione relativa ai lavoratori della grande impresa, che possono accedere a istituti generosi quali cassa integrazione e mobilità – è rimasto assolutamente inadeguato, oltre che altamente frammentario (Geroldi, 2005).

2004; Daveri, 2006) –, che, generando una limitata domanda di lavoratori ad alta qualifica e di diffusione delle nuove tecnologie (Raitano, Supino, 2006; Daveri, 2006), sembra non necessitare di quella tensione verso la continua formazione e riqualificazione della forza lavoro che ha caratterizzato il successo danese (e ne è forse stato l'elemento principale). Un sistema produttivo *innovation-oriented* sembra allora una condizione necessaria per replicare tale successo, senza che, al contrario, si generino unicamente spinte alla riduzione dell'Epl (Borioni, 2005).

In altri termini, va ribadito come, al di là dei problemi di finanziamento delle politiche del lavoro, l'applicabilità del modello di *flexicurity* non possa essere valutata in astratto; essa non può essere ritenuta indipendente dal contesto produttivo del paese e dal ruolo positivo che potrebbero svolgere numerose misure complementari, quali la politica industriale e l'accumulazione del capitale umano.

In conclusione, pur apprezzando il significativo mutamento di ottica che si rileva in letteratura e nelle principali istituzioni internazionali – che, da suggerimenti fondati principalmente su processi di deregolamentazione, si stanno ora indirizzando sempre più verso un modello che cerchi di coniugare la richiesta di flessibilità con schemi di protezione sociale che garantiscano anche un miglioramento delle *skills* individuali –, va quindi ribadito come il processo di adattamento di un modello virtuoso ad altri contesti appaia molto complesso, dal momento che si deve necessariamente tener conto di una lunga serie di complementarità e interconnessioni in assenza delle quali il cambiamento istituzionale potrebbe comportare effetti ben diversi da quelli auspicati.

Riferimenti bibliografici

- Algan Y., Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, Iza discussion paper, n. 1928.
- Andersen S.K., Mailand M., 2005, *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System*, Report for the Danish Ministry of Employment.
- Benini R., Patriarca S., 2006, *La strada verso il lavoro*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).
- Borioni P., 2005, *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, in Borioni P. (a cura di), *Welfare scandinavo, welfare italiano*, Carocci, Roma.

- Braun T., 2003, *La flexicurity danese*, in Borioni P. (a cura di), *Welfare scandinavo*, Carocci, Roma.
- Commissione europea, 2006, *Flexibility and Security in the EU Labour Markets*, Commissione europea, Employment in Europe Report 2006, cap. 2, pp. 75-118.
- Comitato per l'occupazione – Emco, 2006, *Flexicurity*, Bruxelles.
- Comitato per la politica economica, 2006, *Issues for discussion note for the EPC on flexicurity*, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 2006, *Joint Employment Report 2005-2006*, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 2007, *Joint Employment Report 2006-2007*, Bruxelles.
- Daveri F., 2006, *Innovazione cercasi*, Laterza, Bari.
- Geroldi G., 2005, *Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia: aspetti critici e ipotesi di riforma*, in Giannini S., Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Janssen R., 2006, *Mito e realtà del modello danese*, www.eguaglianzaeliberta.it.
- Jensen H., Larsen J., 2005, *The Nordic Labour Markets and the Concept of Flexicurity*, mimeo.
- Lang D., 2006, *Can the Danish Model of «Flexicurity» Be a Matrix for The Reform of European Labour Markets?*, Gres working paper, n. 18.
- Larsen F., 2004, *Active Labour Market Policy in Denmark as An Example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements. What Can Be Learnt?*, mimeo.
- Madsen P.K., 2002, *The Danish Model of Flexicurity: a Paradise – With Some Snakes*, in Sarfati H., Bonoli G. (a cura di), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot, pp. 243-265.
- Madsen P.K., 2004, *The Danish Model of Flexicurity*, «Transfer», v. 10, n. 2.
- Mariucci L., 2006, *I cambiamenti del lavoro e del diritto del lavoro*, in Farrell G. (a cura di), *Flexicurity. Flessibilità e welfare: una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Edizioni Multimediali, Roma.
- Onida F., 2004, *Se il piccolo non cresce*, Il Mulino, Bologna.
- Raitano M., Supino S., 2006, *A proposito di declino: la questione del capitale umano*, «Meridiana», vol. 54.
- Tangian A., 2006, *European Flexicurity: Concepts (Operational Definitions), Methodology (Monitoring Instruments), and Policies (Consistent Implementation)*, mimeo.
- Wilthagen T., Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, «Transfer», vol. 10, n. 2.
- Wilthagen T., Tros F., Van Lieshout H., 2003, *Towards Flexicurity?: Balancing Flexibility and Security in EU Member States*, mimeo.

Il sistema di protezione del reddito dei disoccupati in Italia

Giulia Rossi

L'esigenza di una ridefinizione dei sistemi di protezione sociale, ed in particolare degli strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati, è una delle questioni presenti con cadenza quasi quotidiana nel dibattito politico, a livello nazionale e comunitario. I paesi dell'Unione europea hanno più volte riformato i loro sistemi

negli ultimi anni, coerentemente con le finalità espresse durante il vertice di Lisbona nel 2000. In questo contributo ci si concentra sulle caratteristiche del sistema italiano, mettendone in evidenza sia le peculiarità rispetto ad altre esperienze europee, che gli aspetti critici che dovrebbero essere toccati da un'eventuale riforma.

1. Introduzione

L'opinione comunemente diffusa, in letteratura e nel dibattito politico, è che l'Italia non ha ancora sviluppato un sistema efficace e omnicomprensivo di protezione del reddito dei disoccupati. Il nostro paese si caratterizza per una bassa spesa dedicata alle politiche del lavoro in percentuale sul Pil (nel 2005 la spesa per gli ammortizzatori sociali ammontava a poco più dello 0,6%), per l'assenza di un sistema di protezione minima e per una rilevante segmentazione dei beneficiari. Gli strumenti esistenti offrono, infatti, una protezione che differisce a seconda dell'anzianità del lavoratore, del settore di provenienza e della causa di disoccupazione. Altrettanto condivisa è la constatazione dell'esistenza di forti anomalie rispetto agli altri paesi dell'Unione europea. Il confronto con questi ultimi evidenzia come l'attuale regime degli ammortizzatori sociali presenti una spesa relativa alla copertura dei rischi di «disoccupazione-formazione» tra le più basse in Europa, a fronte invece di una spesa fra le più alte per la tutela verso la vecchiaia. Un'ulteriore distorsione è relativa alle disuguaglianze tra categorie «protette» e «non protette», ciò a causa di un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (e ex-lavoratori) del mercato del lavoro ordinario e regolare (in particolare delle grandi imprese e del pubblico impiego) rispetto a quelle riservate ad altri gruppi di lavoratori e ai non occupati.

Il problema che al giorno d'oggi si trovano ad affrontare tutti i paesi europei, relativamente alla gestione della sicurezza sociale, è prevalentemente di contenimento della spesa; per questo motivo sono stati effettuati, a partire dagli anni novanta, interventi sulle condizioni di accesso al sistema delle indennità, sulla generosità delle indennità stesse e sugli adempimenti richiesti ai beneficiari per disincentivarli alla permanenza passiva nel sistema di sicurezza sociale.

2. *Dal welfare state al workfare*

Tutti i paesi dell'Unione europea sono accomunati dalla scelta di sistemi previdenziali puri o misti (previdenza e assistenza) obbligatori, ad eccezione di Danimarca e Svezia in cui è presente una forma di previdenza volontaria sovvenzionata. Questi sistemi in ogni caso fanno parte di un più ampio sistema di sicurezza sociale, che interviene con sussidi in aiuto dei cittadini in difficoltà e che non percepiscono altre prestazioni sociali.

Il campo di applicazione comprende generalmente tutti i lavoratori subordinati entro i limiti dell'età pensionabile. In alcuni casi, però, rientrano nel campo d'applicazione anche i lavoratori autonomi come in Svezia e in Danimarca, oppure solo alcune categorie di essi come nel caso del Regno Unito.

Per quanto riguarda il finanziamento delle prestazioni relative alla disoccupazione, nella maggior parte dei paesi si basa su contributi versati dai lavoratori assicurati e dai loro datori di lavoro. La suddivisione dei contributi varia da Stato a Stato. In Germania la percentuale di contribuzione è uguale sia per i lavoratori che per i datori (3,25% a testa), in Francia e Spagna la quota maggiore è a carico del datore (rispettivamente 4,04% e 6%, mentre al lavoratore spetta il 2,44% in Francia e l'1,55% in Spagna nel caso generale), in Danimarca invece i contributi sono soltanto a carico del lavoratore che è iscritto alla cassa, mentre in Svezia è solo il datore a sostenere tale onere. In Gran Bretagna viene versato, sia da parte del lavoratore, sia del datore, un contributo sociale unico che comprende anche quello per l'assicurazione contro la disoccupazione. La fiscalità generale interviene nell'ambito delle prestazioni di assicurazione per la disoccupazione solo a copertura di eventuali deficit che si possono creare durante la gestione.

Nel contesto del rilancio della Strategia di Lisbona e in particolare della *Growth and jobs strategy*, gli stati dell'Unione europea sono stati in-

citati a mettere in atto programmi finalizzati ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre il tasso di disoccupazione¹. Negli ultimi anni sono stati pertanto adottati una serie di strumenti con lo scopo di incentivare il tasso di partecipazione evitando di ridurre la generosità dei sussidi di disoccupazione e assistenziali: alcuni esempi sono una riduzione della durata di erogazione, un più attento monitoraggio dell'attività di ricerca e un conseguente rafforzamento delle sanzioni in caso di inadempienza, un più stretto collegamento con le politiche attive. Riforme sostanziali inerenti ai sistemi di protezione del reddito dei disoccupati sono state adottate nel 2004 in Germania, nel 2005 in Ungheria e Olanda, nel 2006 in Francia. Modifiche inerenti ai sussidi di disoccupazione sono state introdotte anche in altri paesi ma senza rivoluzionarne l'intero sistema². Caratteristica comune di tali riforme è il rafforzamento delle interazioni fra i sussidi passivi e le politiche di attivazione. In Ungheria, ad esempio, con la legge 70 del 2005, le assicurazioni per la disoccupazione sono state sostituite da un sistema di sostegno alla ricerca di un posto di lavoro composto di due parti: un sussidio alla ricerca di lavoro (*job-search benefit*), erogato a chi è stato impiegato per almeno 365 giorni negli ultimi quattro anni, e un'indennità (*job-search allowance*) prevista per chi soddisfa determinati requisiti ma non quello lavorativo. Il nuovo sistema è fondato sulla base di uno stretto legame con i Pes (*Public employment services*), con cui chi è senza lavoro stipula un piano di azione individuale.

Uno studio dell'Oecd (2006) mostra che nel periodo 1994-2004 le riforme in questo ambito hanno riguardato prevalentemente i criteri di eleggibilità e la loro implementazione piuttosto che i tassi di rimpiazzo o la durata delle erogazioni, in particolare in quei paesi in cui il tasso di disoccupazione era più elevato rispetto alla media europea. In letteratura³ si ritiene che siano proprio i criteri di eleggibilità a produrre un

¹ Fonte: www.ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

² Riduzioni nel livello e nella durata di erogazione dei sussidi sono state previste in Irlanda, Polonia e Repubblica Slovacca, mentre in Belgio, Svezia, Repubblica Ceca, Portogallo sono previsti criteri di accesso più rigorosi e sanzioni più severe. Il livello e la durata delle indennità sono stati leggermente aumentati, invece, in quei paesi in cui comunque il sistema prevedeva condizioni meno generose relativamente agli altri paesi europei: riforme in questo senso si sono registrate in Repubblica Ceca, Estonia, Grecia e Italia, la cui situazione verrà analizzata più dettagliatamente in seguito (fonte: Arpaia, Costello, Mourre, Pierini, 2005).

³ Si vedano a questo proposito Oecd (2000; 2006) e lo studio del Ministero delle Finanze danese dell'aprile 2004 *Availability criteria in 25 countries*.

effetto maggiore sul tasso di disoccupazione, riducendo i rischi di *moral hazard*, piuttosto che una variazione del grado di generosità dei trattamenti. La ragione principale risiede nel fatto che generalmente vengono richiesti adempimenti comportamentali, come la disponibilità ad accettare con breve preavviso un posto di lavoro, dimostrare impegno nella ricerca attiva, non rifiutare troppo facilmente un'offerta ritenuta accettabile, che agiscono sia sulla cosiddetta «trappola della disoccupazione» che sulla «trappola della povertà».

Una tendenza che si sta affermando, nella prospettiva di un passaggio da sistemi di welfare a sistemi di workfare, vede l'introduzione di condizioni che prevedono la partecipazione a programmi di politica attiva, consistenti spesso in misure di training, *job creation* o di reinserimento al lavoro. In questo caso l'indennità di disoccupazione perderebbe in parte il suo aspetto di sussidio passivo per assumere una funzione attiva di corrispettivo in cambio della partecipazione a misure di politica attiva per l'occupazione o in generale per un impegno addizionale nella ricerca di un'occupazione.

Una delle questioni fondamentali è proprio l'efficienza di tali politiche, in quanto solo un attento monitoraggio sia delle singole situazioni di chi è senza lavoro, che del mercato del lavoro dal lato della domanda, può portare ad un incontro ottimale tra domanda e offerta e ad una riduzione della spesa sociale.

Un criterio di delicata definizione è quello relativo al lavoro accettabile. Nel corso degli anni novanta vi era la tendenza a considerare giustificato il rifiuto di un posto di lavoro quando era richiesto un cambiamento di mansione, un determinato livello di mobilità geografica e una retribuzione inferiore a quella precedente. Diversi paesi hanno modificato le condizioni a questo proposito: in riferimento alla mobilità geografica, nel Regno Unito sono considerati accettabili i posti di lavoro che richiedono fino ad uno spostamento massimo di due ore giornaliere; in Danimarca, dopo un primo anno di riscossione dell'indennità, è obbligatorio accettare qualunque offerta lavorativa o formativa proposta per continuare ad avere diritto alla stessa indennità.

In Germania, con il pacchetto di riforme *Hartz IV* del 2004, oltre ad essere stati previsti sostanziali tagli al montante dei sussidi e riduzioni dei periodi di erogazione, è stata proprio modificata la definizione di «lavoro accettabile». Da questo momento i beneficiari di sussidi sono obbligati ad accettare qualunque offerta di lavoro, indipendentemente dalla qualifica e dalla retribuzione. Inoltre i disoccupati di lunga data e i giovani al di sotto dei 25 anni hanno la possibilità di beneficiare di

una forma di assistenza per quanto riguarda i training e altre misure di qualificazione; inoltre è stata introdotta una nuova categoria di lavori a basso salario per facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro.

Anche in Olanda, dove dal 2005 sono stati previsti una radicale diminuzione del tempo di erogazione delle indennità (da cinque anni a 38 mesi) e un nuovo metodo di calcolo del montante del sussidio (legato al passato lavorativo del singolo), c'è stato un incremento della severità dei criteri di eleggibilità. Ad esempio, per avere diritto ad un'indennità di tre mesi il richiedente deve avere lavorato per almeno 26 settimane nelle ultime 36, mentre in precedenza erano necessarie 36 settimane di lavoro nelle ultime 52. Per avere diritto ai sussidi di più lunga durata, è necessario un precedente impiego di almeno cinque anni.

Sia in Olanda che in Ungheria le recenti riforme hanno introdotto misure per evitare che i beneficiari di sussidi rifiutino offerte di lavoro (in particolare a tempo determinato e con una retribuzione bassa) per non perdere il diritto a questi ultimi. In Ungheria è possibile continuare a ricevere il sussidio assistenziale anche durante il primo mese di lavoro, mentre in Olanda sono state introdotte autorità locali con il compito di analizzare le situazioni di chi ha beneficiato di sussidi per un lungo periodo.

Un'altra condizione per avere diritto all'erogazione dell'indennità consiste nella ricerca attiva di un'occupazione da parte del lavoratore disoccupato. Il problema, anche in questo caso, riguarda in primo luogo la sua definizione poi la sua verifica. In alcuni ordinamenti è richiesto un rapporto dettagliato e una frequenza minima delle domande di lavoro. In Francia ad esempio, la verifica della ricerca di un'occupazione avviene attraverso la presentazione di documentazione e di un rapporto ogni quattro mesi. Nel Regno Unito invece il lavoratore viene seguito da vicino da un *personal adviser*, che lo sollecita e lo guida alla ricerca di una nuova occupazione; in questo caso il controllo viene attuato attraverso frequenti colloqui e incontri.

Per quanto riguarda la durata dell'erogazione, questa dipende generalmente dalla combinazione di diverse condizioni: in prevalenza si tratta dell'età del beneficiario e della sua anzianità contributiva. In Francia, ad esempio, varia fra un minimo di 7 mesi e un massimo di 23, in Germania fra i 6 e i 12 mesi, nel Regno Unito il limite massimo sono 26 settimane, mentre in Danimarca l'erogazione può arrivare fino a 4 anni.

Il problema principale rispetto alla durata delle prestazioni consiste

nel fatto che, generalmente, maggiore è la durata della prestazione nei confronti dei disoccupati e quindi l'aspettativa di avere un'entrata sicura, minore è la loro motivazione a cercare un lavoro, con un prolungamento del periodo di disoccupazione. Proprio per questo motivo in un paese come la Danimarca, dove tale durata è protratta nel tempo, sono previste misure di politica attiva del lavoro che mirano a facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro, oltre a criteri di eleggibilità severi⁴.

L'ammontare effettivo della prestazione, invece, viene calcolato in base a una percentuale prestabilita rispetto alla retribuzione media di riferimento. Tali percentuali sono diverse a seconda dei paesi: in Francia varia fra il 57,4% e il 75% del salario di riferimento, in Germania invece è pari al 67% in presenza di figli a carico o 60% in caso contrario. Più elevati sono i tassi di sostituzione in Danimarca e Svezia, pari rispettivamente al 90% e all'80% del salario di riferimento, mentre nel Regno Unito viene erogato un sussidio forfetario convenzionale, in funzione solo dell'età del beneficiario⁵.

3. *Il sistema italiano*

Nella scelta delle modalità di sostegno ai disoccupati, l'Italia si è discostata dalla generosità degli altri paesi occidentali. In particolare le differenze riguardano il ruolo di rilievo attribuito agli strumenti volti a sussidiare i lavoratori sospesi dall'attività produttiva ma formalmente ancora dipendenti della propria azienda, contrapposto all'importo tradizionalmente modesto dei sussidi erogati in caso di perdita del lavoro per motivi diversi da sospensioni o licenziamenti collettivi.

Al giorno d'oggi coesistono infatti almeno tre diversi modelli nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali ovvero un sistema assicurativo con tutele limitate nel tempo e negli importi nei settori extra-agricoli

⁴ Il sistema danese prevede due fasi di erogazione: una di un anno e una di tre anni. Durante questa seconda fase però il lavoratore è obbligato a partecipare ai programmi di reinserimento previsti dai servizi di collocamento.

⁵ Al fine del confronto è stato utilizzato un indice omogeneo, il cosiddetto *replacement rate* ed è stata seguita la metodologia proposta dall'Oecd che calcola i tassi di rimpiazzo facendo riferimento alla retribuzione percepita da un lavoratore medio dell'industria manifatturiera (fonte: www.oecd.org/els/social/workincentives).

(l'indennità ordinaria), un sistema assicurativo ben più generoso, soprattutto per quanto attiene le durate complessivamente raggiungibili, proprio del settore industriale (la mobilità e la Cassa integrazione guadagni, al suo interno ulteriormente articolata in interventi ordinari, con una natura più ciclica, e interventi straordinari, spesso anticamera della mobilità), e infine un sistema di integrazione del reddito da lavoro nel settore agricolo e, in quello extra-agricolo, tramite lo strumento dei trattamenti con requisiti ridotti.

3.1 *L'indennità di disoccupazione ordinaria*

L'indennità di disoccupazione ordinaria è la più generale delle coperture esistenti contro la disoccupazione. Copre tutti i lavoratori dipendenti del settore privato (ad eccezione di quelli agricoli, destinatari di trattamenti più favorevoli); si può ottenere quando il lavoratore può far valere almeno due anni di assicurazione per la disoccupazione involontaria e almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro. La generalità della misura è però compensata dalla povertà dell'importo: l'indennità è corrisposta nella misura del 50% del salario giornaliero medio lordo per i primi sei mesi e del 40% per il settimo, nel caso il lavoratore abbia meno di 50 anni; mentre per gli over-50 l'erogazione è prevista per dieci mesi⁶.

I lavoratori che non possono far valere 52 contributi settimanali negli ultimi due anni (ma che comunque possono far valere un'anzianità assicurativa da almeno due anni) e che hanno lavorato per almeno 78 giornate nell'anno precedente hanno diritto all'indennità ordinaria di disoccupazione con i requisiti ridotti. L'indennità giornaliera in questo caso non può superare il 30% della retribuzione media giornaliera; è pagata dall'Inps con un'unica rata, relativa alle giornate effettivamente lavorate nell'anno precedente, ma comunque per un periodo non superiore a 156 giornate.

3.2 *La Cassa integrazione guadagni*

La Cassa integrazione guadagni è stato lo strumento più utilizzato dalle imprese industriali per affrontare crisi di settore e di mercato. I

⁶ Il d.l. 35/2005 aveva previsto incrementi dell'indennità ordinaria in termini di durata e importo per il biennio 2005-2006 che la recente legge Finanziaria ha prorogato fino a tutto il 2007.

beneficiari sono lavoratori di specifici settori, dotati di adeguate contribuzioni⁷; si tratta di un istituto rivolto alla protezione dell'occupazione; basti pensare che i lavoratori posti in Cig (anche a zero ore) sono considerati come occupati. È ordinaria (Cigo) quando la crisi dell'azienda dipende da eventi temporanei ed è certa la ripresa dell'attività produttiva; è straordinaria (Cigs) quando invece deve fronteggiare processi di ristrutturazione (cambiamento di tecnologie), riorganizzazione (cambiamento dell'organizzazione aziendale), riconversione (cambiamento dell'attività) o in caso di crisi aziendale. L'importo dell'integrazione salariale è pari all'80% della retribuzione complessiva che spetterebbe al lavoratore per le ore di lavoro non prestate fino a un massimo di 40 ore settimanali.

La durata massima della Cigo è di tre mesi continuativi per ogni unità produttiva, prorogabili fino a un massimo di 12 mesi. Per quanto riguarda la Cigs invece, la situazione è diversa a seconda della causa che ha determinato l'intervento: due anni in caso di ristrutturazioni, riorganizzazioni e riconversioni aziendali (prorogabili per ulteriori due anni), un anno in caso di crisi aziendale (eventualmente prorogabile una volta trascorsi almeno i due terzi del periodo già concesso), infine un anno anche in caso di procedure concorsuali.

3.3 *La mobilità*

Con la legge 223/1991 è stata introdotta un'ulteriore modalità per gestire le eccedenze di personale, la mobilità. La mobilità non è alternativa al licenziamento, ma lo presuppone. Attraverso questa procedura si vuole offrire ai disoccupati, a determinate condizioni, un sostegno economico e attivare allo stesso tempo i meccanismi necessari per favorirne la rioccupazione. Possono avviare la procedura di mobilità le imprese con più di 15 dipendenti ammesse alla Cigs che, nel corso del programma di risanamento, dichiarano di non essere in grado di garantire il reimpiego di tutti i lavoratori sospesi e di non poter attivare misure alternative; le imprese che occupano più di 15 dipendenti (compresi apprendisti e contratti di formazione) che, in seguito a una riduzione o trasformazione dell'attività o di lavoro, decidono di ef-

⁷ La Cigo può venire applicata alle imprese del settore industriale a prescindere dal numero dei dipendenti, del settore edile e dell'agricoltura (per eventi meteorologici); la Cigs invece si applica alle imprese industriali con più di 15 dipendenti, a quelle del commercio con più di 50 e a quelle dell'editoria.

fettuare un licenziamento collettivo⁸; le imprese che occupano più di 15 dipendenti che intendono effettuare licenziamenti collettivi per la cessazione dell'attività. I lavoratori, pertanto, possono essere collocati in mobilità sia direttamente, sia, come spesso accade, dopo un periodo di Cassa integrazione guadagni.

I lavoratori (operai, impiegati e quadri) da collocare in mobilità sono individuati in base ai criteri previsti dai contratti collettivi e dagli accordi sindacali. In mancanza, la scelta avviene tenendo conto dei carichi di famiglia di ciascuno, dell'anzianità e delle esigenze tecniche produttive e organizzative. L'indennità è pari al 100% della Cigs per i primi 12 mesi e all'80% per il periodo rimanente. La durata dell'erogazione varia in funzione dell'età del lavoratore: fino al compimento del trentanovesimo anno di età l'indennità spetta per un massimo di 12 mesi, da 40 a 49 anni di età il periodo di godimento è elevato a 24 mesi, mentre oltre i 50 anni la durata sale a 36 mesi. Per le aziende del Mezzogiorno i limiti temporali sono superiori: fino al trentanovesimo anno di età il limite massimo è pari a 24 mesi, da 40 a 49 anni di età è pari a 36 mesi, mentre oltre i 50 anni di età è pari a 48 mesi. In ogni caso la durata della prestazione non può superare l'anzianità maturata dal lavoratore nell'azienda che lo ha collocato in mobilità.

Sono previste una serie di agevolazioni dirette a favorire il reinserimento del lavoratore in mobilità nel mercato del lavoro. Innanzi tutto, i lavoratori in mobilità hanno diritto di precedenza in caso di assunzioni presso la stessa azienda entro sei mesi dal licenziamento. Inoltre, sono previsti sgravi contributivi (i contributi dovuti all'Inps vengono ridotti rispetto a quelli dovuti per gli altri lavoratori) e incentivi economici per le imprese che assumono, con contratto a termine o a tempo indeterminato, lavoratori iscritti alle liste di mobilità.

3.4 Il settore agricolo

Un caso a parte è rappresentato dal settore agricolo, per cui esistono due strumenti specifici: l'indennità di disoccupazione agricola ordinaria e il trattamento speciale di disoccupazione. I requisiti per l'inden-

⁸ Perché un licenziamento possa essere definito collettivo occorrono almeno cinque licenziamenti nell'arco di 120 giorni, in una o più unità produttive (intendendo per unità produttiva una sede, uno stabilimento) nell'ambito della stessa provincia (fonte: Inps, *La Cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Le guide Inps, da www.inps.it).

nità agricola ordinaria sono, oltre all'iscrizione negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli nell'anno solare per il quale viene chiesta l'indennità (tale condizione non si applica agli operai agricoli a tempo indeterminato), almeno due anni di assicurazione contro la disoccupazione involontaria e almeno 102 contributi giornalieri nel biennio precedente la domanda (in mancanza dei 102 contributi, l'indennità spetta ugualmente se il lavoratore, in aggiunta agli altri requisiti, ha svolto nell'anno a cui si riferisce la domanda, lavoro dipendente per almeno 78 giornate). In linea di massima, l'erogazione spetta per un numero di giornate pari a quelle lavorate.

L'indennità viene corrisposta nella misura del 30% del salario convenzionale congelato del 1996 oppure, se superiore, di quello contrattuale provinciale. Per gli operai a tempo indeterminato, l'indennità è calcolata sulla retribuzione effettivamente percepita.

Il trattamento speciale di disoccupazione per gli operai agricoli spetta a quei lavoratori che hanno i requisiti richiesti per l'indennità ordinaria; hanno lavorato a tempo determinato nell'anno cui si riferisce la prestazione; hanno prestato almeno 151 giornate come lavoratori dipendenti oppure risultano iscritti, nell'anno cui si riferisce la prestazione, negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli per un numero di giornate lavorative compreso tra 101 e 150. I trattamenti sono corrisposti ai lavoratori con almeno 151 giornate come lavoratore dipendente agricolo e non agricolo, nella misura del 66% della retribuzione media convenzionale congelata al 1996 o, se superiore, sul salario contrattuale. Ai lavoratori iscritti negli elenchi nominativi per un numero di giornate da 101 a 150 viene corrisposta nella misura del 40%. Il trattamento speciale spetta fino a un massimo di 90 giornate.

4. Aspetti critici e ipotesi di riforma

Il sistema italiano di protezione sociale dei disoccupati è costituito da un insieme talmente frammentato di prestazioni che al momento non risponde ad un'organica strategia di intervento. Si tratta di prestazioni originariamente introdotte per far fronte a situazioni di crisi, che hanno sino ad ora consentito di limitare la spesa complessivamente erogata, ma che appaiono sempre più inadeguate e sempre meno governabili.

L'obiettivo principale del sistema attualmente in vigore non è tanto il sostegno al reddito, ma piuttosto la conservazione del posto di lavoro; tanto è vero che gli strumenti principali non sono le indennità di di-

soccupazione ma gli strumenti di gestione degli esuberi. L'intervento degli ammortizzatori assume più una connotazione di risarcimento nei confronti del lavoratore che ha perso il lavoro, non funzionando come stimolo per la ricerca di una nuova occupazione.

Partendo dai criteri di eleggibilità, come negli altri paesi, condizione necessaria è l'aver svolto una precedente occupazione con un conseguente versamento di contributi. Quello che però manca è un esplicito collegamento con la ricerca attiva e la partecipazione a programmi di reinserimento. Invece, a differenza degli altri casi nazionali considerati, i trattamenti sono differenziati in base ad altre condizioni, che vanno oltre l'anzianità contributiva e l'età, ovvero il settore economico di appartenenza, la dimensione dell'impresa e la ragione della perdita del lavoro.

Il fatto che i trattamenti più generosi siano riservati a una minoranza di lavoratori, oltre a farne venire meno la stessa ragione d'essere come strumento di attenuazione degli effetti sociali negativi delle fluttuazioni cicliche, non elimina gli effetti disincentivanti. La segmentazione esistente nei trattamenti rischia di esacerbare quella dello stesso mercato del lavoro: chi perde il posto di lavoro nell'area più garantita può, infatti, essere indotto a rifiutare alternative occupazionali che, indipendentemente dai connotati retributivi immediati, possono far perdere l'appartenenza all'area delle tutele elevate; allo stesso tempo, l'attrattiva delle opzioni lavorative nel settore meno tutelato viene ridotta anche per i nuovi entranti nel mercato, che dalle stesse non trarrebbero benefici in termini di acquisizione di un regime di future tutele. In altri termini, il cosiddetto *entitlement effect* (secondo il quale un elevato sussidio di disoccupazione incentiva l'accettazione di un posto di lavoro da parte dei giovani, in quanto condizione di accesso a eventuali benefici futuri⁹) non opererebbe per le opzioni lavorative a termine e precarie, che sono però quelle più facilmente disponibili per lavoratori giovani e senza precedenti esperienze. La presenza di una differenziazione nel regime di sostegno al reddito dei sussidi e, più in generale, nel regime delle tutele esistenti, rischia di contribuire a creare un eccesso di offerta a favore dei settori più tutelati, traducendosi, in parte, in una maggiore disoccupazione a livello aggregato. Tale segmentazione è facilmente riscontrabile nel grado di copertura offerto a seconda del tipo di trattamento. Per quanto riguarda l'indennità in caso di cessazione di rapporto di lavoro, si ha da una parte l'indennità

⁹ Mortensen, 1977, pp. 505-517.

ordinaria di disoccupazione, con una copertura e un tempo di erogazione molto ridotti rispetto agli standard europei, dall'altro l'indennità di mobilità, di cui beneficia una platea ridotta.

L'ipotesi di un'estensione dei diritti di tutela alla maggioranza dei lavoratori, senza distinzione fra settori di appartenenza, tipologia di contratto o forma di licenziamento è stata formulata più volte nel corso degli ultimi anni¹⁰. Un allineamento con gli standard europei implica infatti in primo luogo un'armonizzazione dei trattamenti, sia dal punto di vista delle condizioni di accesso che da quello dell'ammontare delle prestazioni, pur tenendo conto delle oggettive differenze esistenti nelle situazioni lavorative da prendere in considerazione. Tale armonizzazione dovrebbe puntare a rafforzare la parte debole degli schemi in uso, aumentando adeguatamente il tasso di sostituzione e adeguando la durata in modo tale che l'individuo abbia il tempo necessario per cercare attivamente un'occupazione. Le ragioni alla base sono diverse: la necessità di tenere conto delle modifiche delle strutture familiari per le quali la disoccupazione rischia di divenire un'importante causa di povertà, la necessità di assecondare la trasformazione del mercato del lavoro, oltre alle conseguenze che un'elevata tutela finanziaria ha sull'efficacia della ricerca. La tutela del disoccupato deve essere ricercata nel rafforzamento della sua posizione nel mercato del lavoro e non nel rapporto di lavoro in essere (con un regime estremamente vincolistico in termini di licenziamenti).

Un ulteriore aspetto dell'attuale sistema su cui si vuole richiamare l'attenzione riguarda i potenziali esclusi dal sostegno del reddito in caso di uscita dall'occupazione. Una categoria è quella degli apprendisti che, in virtù della peculiarità del loro contratto (cosiddetto a causa mista, lavoro e apprendimento) non sono assicurati contro la disoccupazione. Un secondo gruppo di potenziali esclusi sono i giovani che entrano nel mercato del lavoro con un contratto a termine. Il trattamento ordinario di disoccupazione prevede, tra i requisiti soggettivi per avere diritto alla prestazione, che siano passati almeno due anni dalla data di prima contribuzione per l'assicurazione contro la disoccupazione. L'aumento dell'occupazione a termine e della diffusione dei cosiddetti rapporti di lavoro atipico, la cui incidenza, particolarmente elevata fra i giovani, è destinata a crescere anche per via delle

¹⁰ Si vedano la proposta dell'Ulivo presentata alla Presidenza del Senato il 2 agosto 2002 con il d.d.l. 1674 e la proposta della Cgil (d.d.l. 2208 dell'aprile 2003).

recenti riforme legislative¹¹, prospettano una crescente rilevanza di giovani disoccupati in senso stretto che non hanno maturato i requisiti per avere diritto al sussidio. L'incentivazione dei giovani al primo impiego ad accettare lavori a termine e le ipotesi di rilancio dell'apprendistato come forma di ingresso nel mercato del lavoro dovrebbero fare riconsiderare, in un più ampio contesto di riforma degli ammortizzatori sociali, il requisito dei due anni dalla data di prima assicurazione e l'esclusione degli apprendisti.

Infine, è opportuno soffermarsi sugli effetti di dipendenza nei quali incorrono i soggetti che possono accedere ai benefici più generosi (Cig e mobilità), in relazione all'elevata lunghezza dei trattamenti derivante, oltre che dal disegno normativo, dalla sua pratica attuazione, soprattutto nella forma di proroghe e con la possibilità di poter usufruire consecutivamente di più tipologie di trattamenti. Tale effetto rischia di tradursi in un disincentivo alla ricerca di lavoro e di favorire la transizione verso lo stato di inattività. A tale situazione si contrappone l'insufficienza dell'importo del trattamento di disoccupazione ordinaria in relazione alla funzione assicurativa e di finanziamento della ricerca di lavoro, che dovrebbe caratterizzare lo strumento.

Tali questioni sono state più volte oggetto di discussione in occasione dei numerosi tentativi di riforma del sistema di protezione del reddito in caso di disoccupazione. Proprio a causa della varietà degli strumenti esistenti, una razionalizzazione degli ammortizzatori sociali deve essere globale. Riforme isolate rischiano di generare l'opposizione dei gruppi che ne vengono particolarmente colpiti; un'estensione delle coperture, attuata senza intervenire sul complesso delle regole del mercato del lavoro implicherebbe un'estensione dell'area delle rigidità e delle inefficienze e, per le categorie oggi più tutelate, una riduzione della generosità delle prestazioni. Solo con un mercato del lavoro in cui l'aggiustamento sia facilitato, i reingressi nell'occupazione più fre-

¹¹ La notevole e rapida diffusione dei rapporti di lavoro a tempo determinato ha interessato, in maniera abbastanza uniforme, la maggior parte dei paesi europei più industrializzati a partire già dall'inizio degli anni ottanta del secolo scorso, quando hanno cominciato a diffondersi le prime proposte di intervento normativo in materia della Comunità europea. Per quanto riguarda più precisamente l'Italia, la deregolamentazione del mercato del lavoro ha avuto un vistoso cambiamento di rotta con le riforme apportate dalla maggioranza di destra vincitrice delle elezioni politiche del 2001, in particolare con la legge 30/2003 e il successivo d.lgs. 276/2003.

quenti e la durata della disoccupazione sia complessivamente più breve, si può concepire un sistema di sussidi che configuri un sostegno limitato nel tempo e che incentivi la ricerca di lavoro, attraverso la messa in atto di politiche attive del lavoro (ed eventualmente interventi di tipo assistenziale) indirizzate a lavoratori con un più elevato rischio di permanenza nella disoccupazione.

Riferimenti bibliografici

- Arpaia A., Costello D., Mourre G., Pierini F., 2005, *Tracking Labour Market Reforms in the EU Member States: An Overview of Reforms in 2004 Based on the LABREF Database*, European Commission Economic paper n. 239, Bruxelles.
- Carone G., Salomaki A., 2005, *Indicators and Policies to Make Work Pay. Proceedings of the Workshop Organised by the European Commission (DG ECFIN)*, European Economy, Special reports n. 2, European Commission, Bruxelles.
- Carone G., Salomaki A., Immervoll H., Paturot D., 2003, *Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes)*, Oecd Social, Employment and Migration Working Paper n. 18, Oecd, Parigi.
- De Caprariis G., 1999, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Di Domenico G., 2005, *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 15.
- Giannini S., Onofri P. (a cura di), 2005, *Per lo sviluppo: fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Grubb D., 2005, *Trends in Unemployment Insurance, Related Benefits and Active Labour Market Policies in Europe*, paper presentato all'«International Seminar on Employment/Unemployment Insurance», Seoul, South Korea, 7-8 luglio.
- Mancini M., 2000, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione*, Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 4.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Segretariato generale Divisione V – Coordinamento delle attività statistiche, 2007, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.
- Hasselplflug S., 2004, *Availability criteria in 25 countries*, Ministero delle Finanze della Danimarca.
- Mortensen D., 1977, *Unemployment Insurance and Job Search Decisions*, «Industrial Labour Market Review», vol. 30, n. 4, pp. 505-517.

Oecd, 2000, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, Employment Outlook*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2006, *Employment Outlook - Boosting Jobs and Incomes*, Oecd, Paris.

Tiraboschi M., 2003, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, ricerca per il Cnel, mimeo.

RPS

strumenti

Altre fonti

www.ec.europa.eu

www.inps.it

www.italialavoro.it

www.lavoro.gov.it

www.oecd.org

Gli autori

Michel Dollé è capo economista presso il Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, presieduto da Jacques Delors.

Virginia Hernanz è Tenured Lecturer di Economia presso la Universidad de Alcalá di Madrid.

Claudio Lucifora è professore di Economia presso l'università Cattolica di Milano. Attualmente è tesoriere del Comitato esecutivo della European Association of Labour Economics.

Manuel Marocco è ricercatore presso l'Isfol. È professore a contratto in Relazioni industriali presso l'Università degli Studi di Siena, e dottorando presso la Scuola internazionale di Dottorato in diritto delle relazioni di lavoro presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia. Collabora con la cattedra di Diritto del lavoro della facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza».

Elena Pisano è dottoranda in Economia politica presso l'Università «La Sapienza» di Roma, si interessa di analisi delle disuguaglianze dei redditi e dell'impatto redistributivo dei diversi modelli di welfare.

Michele Raitano è dottore di ricerca in Economia politica, svolge attività di ricerca presso l'Isae e l'Università «La Sapienza» di Roma. Ha attualmente un incarico di consulente in materia previdenziale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Giulia Rossi è laureata in Economia, industria e istituzioni finanziarie presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Bologna. Attualmente svolge uno stage presso la Commissione europea, Dg Economic and Financial Affairs, dove si occupa di mercati del lavoro e riforme del welfare state.

Manuela Samek Lodovici è presidente dell'Istituto per la ricerca sociale (Irs) e professore a contratto di Economia del lavoro presso l'Università cattolica di Milano e la Liuc di Castellanza.

Alessandra Sartori è dottoranda in Scienze del lavoro alla Graduate School in Social, economic and political sciences dell'Università di Milano.

Renata Semenza è professore di Sociologia economica e del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Milano, Dipartimento di Studi del lavoro e del welfare. È inoltre consulente scientifico dell'Istituto per la ricerca sociale (Irs).

Luis Toharia è professore di Economia presso la Universidad de Alcalá di Madrid.

Nicoletta Torchio è dottoranda in Economia all'Università di Torino e svolge attività di ricerca presso l'Università del Piemonte orientale. Ha conseguito un Master in Economia alla Warwick University.

Claudio Treves è coordinatore del Dipartimento Politiche attive del lavoro della Cgil nazionale.

Jelle Visser è professore di Sociologia presso l'Università di Amsterdam, dove dirige l'Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (Aias).

English Abstracts

The Recent Labour Market Reforms in Europe. An Overview

Manuela Samek, Renata Semenza, Nicoletta Torchio

The article compares the various labour market reforms that have come into force in Europe since the late 1990's. The analysis is based on secondary sources and has two aims: bringing out the main policy areas involved in the reforms and the degree of intensity and continuity of the reform process, and determining if there are common strategies and how suitable these reforms are, given the initial conditions of the national labour markets. The reform strategies and the move towards the Lisbon employment objectives are then considered in the light of the various welfare models in Europe. The comparative analysis brings out how the reform process of the labour markets in Europe has intensified in the last ten years, but also how they have been «light» and partial reforms, which do not have a common strategy, apart from generally reflecting the indications of European employment policy.

The Regulation of Flexible Labour Contracts in Spain: Continual Reforms, Partial Successes

Virginia Hernanz, Luis Toharia

In this paper we describe the history of labour market reforms in Spain, mostly aimed at fighting the extremely high and persistent proportion of temporary workers on the Spanish labour market. These reforms have tended to focus either on the strictly legal aspects of the use of temporary work or on the economic differences, in terms of dismissal costs, between temporary and open-ended workers, thus neglecting a very important part of the story, namely what we interpret as a learning process by firms of the simplicity involved in the use of temporary workers and the path-dependence, or lock-in effect, which this process has created. On the whole, the evidence presented in this paper tends to convey the idea that the persistence of tempo-

rary employment in Spain is neither clearly related to the «high» dismissal costs of open-ended employees, nor to the insufficient degree of application of an otherwise acceptable legal regulation, especially after the changes introduced in 2006.

After the Miracle. Recent Reforms of the Labour Market and Welfare in the Netherlands

Jelle Visser

This paper analyses the reforms in wage setting, social protection and labour markets in the Netherlands, focusing on recent developments. In the period since 1997 the Netherlands went through a remarkable boom and bust cycle. The article shows that the Netherlands like most European welfare states seems to have entered an age of «permanent reform». As in the 1980s and 1990s the main emphasis in these reforms was on cost containment with elements of re-commodification, but there was also a new emphasis on recalibration and covering new risks, especially in relation to work-family policies, and on issues of governance. In the administration of social protection and labour market policy there is now a greater role for private firms and contractual relations with public agencies, whereas the role of the traditional social partners – unions and employers – has been weakened. Still, the majority of the reforms in the Netherlands are negotiated with the social partners and consultation has remained the main method of decision-making, albeit not without major conflicts. Finally, the article concludes that the reforms, although each may be rather marginal, have added up to a major change and redirection of the Dutch approach to social protection and labour market policy.

Italy: from Regulatory Complexity to Welfare Reform for Employment?

Manuela Samek, Renata Semenza

The article analyses the stages of the reform process in the labour market, in the light of the special conditions of segmentation that still distinguish Italy from its European partners. Since the 1990's the

system for intervening on the labour market has slowly started to change, in response to the challenge of the European Union and the growing pressure of competition: there is a growth in the role of active labour service policies for employment and increased attention for user targets that have special weaknesses in the labour market, and a move to revise the system for regulating job contracts and wage bargaining, in the direction of greater flexibility. At the same time, the lack of an overall revision of job protection and wage support schemes helps crystallise differences of treatment between workers, many of whom have fragmented careers and very low social protection that is often unlikely to be used. In conclusion, the article underlines how the complex and varied regulatory approach adopted in Italy has had negative effects not only on the level of social justice, but also on the level of economic efficiency; the difficulty of implementing reform policies without previous agreement between the social partners; and the need to revise protection in a universalistic direction.

Labour Reforms and Anti-unemployment Policies in France: New Directions

Michel Dollé

This paper analyses some of the main characteristics of the French labour market and the reforms undertaken since the beginning of the century in three fields: flexicurity and labour contracts, unemployment benefits, and back-to work assistance. The reform process is still being debated and after the recent presidential election and the designation of a new government, they are at the top of the political agenda with two projects, the first of setting up a single labour contract which may become law at the end of this year and the second of merging the unemployment benefit fund (Unedic) and the employment agency (Anpe).

Is there a Scandinavian Model? An Examination of Labour Reforms in Sweden and Denmark

Alessandra Sartori

The article considers the essential features of labour regulation in two Scandinavian countries – Denmark and Sweden – dwelling in par-

ticular on an analysis of unemployment benefit, employment services and active labour policies. The aim is to see if there is a single North-European model, based on flexicurity, which both countries belong to. The existence of a fairly homogeneous Scandinavian model seems to be supported by the general convergence of the economic and social indicators of these countries, which are characterised by high employment levels, robust economic growth and a lack of obvious pockets of social exclusion. The conclusion is that the existing similarities in the labour regulation systems in the two countries do not constitute a single model.

Conclusions: the Effects of Labour and Welfare Reform and Unsolved Problems

Claudio Lucifora

This note examines the subject of labour market reforms and evaluates them in the light of the structural problems and macroeconomic imbalances in the European economies. The policy agenda is faced, considering the interactions with the institutions and bringing out their inefficiency in terms of replacement and crowding-out effects. The costs of the reforms and the difficulties of implementing policies are analysed in the context of the reforms currently being enacted. The piece concludes with some reflections on future trends and unsolved questions.

The Reform of Unemployment Benefit in Italy. The Position of the Unions

Claudio Treves

The article examines the problems facing the Unions, and the Cgil in particular, in the present phase of discussions with the government on matters such as the reform of unemployment benefit.

It examines, in order, the relation between reforming unemployment benefit and reforming employment typologies, what should be the cornerstones of the reform, how partial and inadequate are the proposals for a simple increase in unemployment benefit, what relations

there are between social benefit and the role of private autonomy, the effects of the suggested proposals for reforming unemployment benefit, incentive policies and the system of active labour policies, and the degree of financial sustainability of a similar project.

Introduction of Workfare Mechanisms in National and Regional Regulations. Problems and Application Definitions

Manuel Marocco

In the debate about the reform of unemployment benefit both politicians and economists have regarded the introduction of workfare mechanisms as a panacea that will solve the most serious inequalities of the present system. This essay tries to show how the present regulations, at least formally, conform in the main to this aim. In particular, various changes in the law in recent years have, however confusedly, tried both to make access to benefits dependent on certain conditions and to encourage worker participation.

With a view to the reform, we need not only to bridge the gap between the abstract regulations and how they are applied, but also to intervene to reinforce the governance of the system, which, as an effect of the processes of vertical and horizontal subsidiarity, seems «crushed» between the two.

KEY WORD

Flexicurity

Elena Pisano, Michele Raitano

In the debate on economic policy, including at European level, the subject of flexicurity – a «virtuous» combination of growth and flexibility on the labour market and increase in the security and employability of workers – is becoming more and more central. This contribution first of all refers to the institutional emphasis on flexicurity as a strategy able to reconcile the search for competitiveness with the survival of the European Social Model, and describes the many definitions of flexicurity in the literature and the many dimensions that

contribute to defining this concept. Then, after a brief description of the situation in Denmark, it asks if it is possible to export the model of flexicurity to countries like Italy with socio-economic contexts very different from that of Denmark.

TOOLS

The Unemployment Benefit System in Italy. Functions and Forms (Analyses and Dossiers)

Giulia Rossi

The need to redefine the systems of social protection, and particularly the instruments of unemployment support benefit, is a constantly recurring question in the political debate, both nationally and at community level. European Union countries have made many reforms to their systems in recent years, in accordance with the aims expressed at the Lisbon conference in 2000. This piece concentrates on the characteristics of the Italian system, bringing out both what distinguishes it from other European countries, and the critical aspects that should be touched in any reform.

Traduzione dall'italiano a cura di Richard Bathes

Call for Paper

Giovani ricercatori e studiosi di politiche sociali sono invitati a presentare un proprio contributo scientifico sui seguenti temi:

- ♦ Welfare e stratificazione sociale (n. 4-07).

Gli articoli selezionati verranno pubblicati nei fascicoli in programmazione per il 2007 de «La Rivista delle Politiche Sociali».

I lavori presentati dovranno basarsi su ricerche originali e sviluppare analisi critiche sui temi sopra proposti. Essi dovranno avere una lunghezza di circa 20.000 caratteri, spazi inclusi, e dovranno essere conformi, nello stile e nei contenuti, ad un articolo di tipo accademico.

Il *termine di scadenza* per la presentazione degli abstract (massimo 1.800 caratteri, spazi inclusi) è fissato:

- ♦ per il n. 4, al 30 giugno (intero contributo 20 settembre).

Gli abstract dovranno essere inviati per posta elettronica (redazione@larivistadellepolitichesociali.it) ed essere accompagnati da un breve curriculum vitae del percorso formativo/professionale dell'autore e dai dati anagrafici e di residenza.

I lavori non selezionati per la pubblicazione sulla rivista, ma valutati positivamente, verranno inseriti all'interno del sito internet www.larivistadellepolitichesociali.it.

