

WELFARE VS *FLEXICURITY*: MODELLI SOCIALI A CONFRONTO. VERSO UNA CONVERGENZA?

SILVIA SPATTINI

Direttore e ricercatore di ADAPT (www.adapt.it)

1. I MODELLI SOCIALI IN EUROPA

Tradizionalmente la letteratura economica classifica i modelli sociali o meglio i modelli di welfare in quattro diverse tipologie: il modello scandinavo, quello anglosassone, quello continentale e quello mediterraneo¹. Tuttavia, prendendo in considerazione alcuni profili ed elementi caratterizzanti i modelli sociali quali: la legislazione di tutela del lavoro, i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, il sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione dell'attività lavorativa (*short time work arrangements*), le misure di politiche attive per il lavoro e di attivazione; pare possibile individuare tre diversi modelli sociali che, in parte, ripropongono la catalogazione tradizionale, ma per altro verso, riclassificano i paesi (considerando i vecchi paesi comunitari).

Questi modelli sono: il modello di welfare (che in sostanza racchiude il modello continentale e quello mediterraneo), il modello della *flexicurity*² (al quale si riconducono i paesi nordici) e il modello anglosassone.

¹ Cfr. K. AIGINGER, T. LEONI, *Typologies of Social Models in Europe*, WIFO, Vienna, Austria, Febbraio, 2009, 3-4 e A. SAPIR, *Globalization and the Reform of European Social Models*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, n. 2, 369-390.

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

Tabella 1

Modelli sociali	Legislazione di tutela del lavoro	Assicurazione contro la disoccupazione	Sostegno al reddito per riduzione dell'orario o sospensione	Politiche attive per il lavoro e di attivazione
Welfare (Europa centro-meridionale)	Restrittiva Tutela e sicurezza del posto di lavoro (<i>job security</i>)	Poco generosa: breve durata basso tasso di rimpiazzo	Nella maggior parte	Poche
<i>Flexicurity</i> (Nord Europa)	Non restrittiva Tutela e sicurezza dell'occupazione (<i>employment security</i>)	Generosa: lunga durata alto tasso di rimpiazzo	No oppure sistemi di disoccupazione parziale	Molte
Anglosassone (Regno Unito e Irlanda)	Liberale Tutela e sicurezza dell'occupazione (<i>employment security</i>)	Poco generosa: breve durata basso tasso di rimpiazzo	No	Molte

I diversi modelli sociali hanno l'obiettivo comune della tutela e della sicurezza del reddito dei lavoratori, ma perseguono questo obiettivo secondo diverse modalità e basandosi su diversi principi ispiratori. I modelli affrontano la questione da prospettive differenti, puntando al risultato attraverso diverse combinazioni degli elementi e degli istituti caratterizzanti i sistemi nazionali.

Per comprenderne le diverse caratteristiche, occorre analizzare in ogni modello sociale le interrelazioni tra i diversi profili, sopramenzionati.

Nel confronto tra i modelli sociali non è ovviamente possibile affermare quale sia il miglior modello in termini assoluti. Al contrario è possibile verificare la loro *performance* in diverse condizioni economiche e la crisi economica iniziata nel 2008 fornisce un laboratorio proprio per verificare i diversi comportamenti ed effetti sugli indicatori economici dei diversi modelli sociali, nonché le modifiche e i correttivi apportati ai sistemi dai diversi Paesi, proprio per fare fronteggiare le criticità emerse ed evidenziate dalla crisi economica.

2. LE CARATTERISTICHE DEI MODELLI SOCIALI

L'obiettivo della tutela e della continuità del reddito dei lavoratori (*income security*) è prioritariamente garantita attraverso l'occupazione e secondariamente attraverso i sistemi di sicurezza sociale. Nei sistemi di welfare tale obiettivo viene perseguito attraverso la sicurezza del *posto di lavoro* (*job security*), cercando di garantire al lavoratore la conservazione del posto di lavoro nella stessa azienda. Nei modelli di *flexicurity*, invece, l'obiettivo è garantire ai lavoratori la continuità occupazionale (*employment security*) non necessariamente all'interno della stessa azienda.

Questa diversa strategia nel garantire la continuità e la tutela del reddito si evidenzia nella diversa severità della legislazione di tutela del lavoro e di tutela contro i licenziamenti, comunemente misurata dall'indice elaborato dell'OECD³. I paesi con indice superiore a quello della media dei Paesi europei (tabella 2)⁴, ovvero con una legislazione di tutela del lavoro più restrittiva sono riconducibili al modello di welfare (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Italia, Belgio, Germania, Austria), a seguire, con un indice abbastanza contenuto, quindi con una legislazione improntata ad una maggiore flessibilità del lavoro, i paesi con sistemi di protezione sociale ispirati alla *flexicurity* (Olanda, Danimarca, Finlandia, Svezia), per arrivare ai sistemi anglosassoni,

³ L'idea dell'indice nasce da D. GRUBB, W. WELLS, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, in *OECD Economic Studies*, 1993, n. 21, 7-58, successivamente viene sviluppato dall'OECD. Per la definizione e la metodologia della costruzione dell'indice della tutela dell'occupazione, si veda OECD, *Employment Outlook 1994*, cap. 2, Parigi, 1994, 50 ss. e per l'interrelazione tra la severità della legislazione di tutela dell'occupazione e le dinamiche del mercato del lavoro, cfr., anche, OECD, *Employment Outlook 2004*, cap. 2, Parigi, 2004. Esistono critiche sulla sua costruzione, come ammette D. VENN, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, Social, Employment and Migration Working Paper, OECD, Parigi, 2009, n. 89, 11, tuttavia l'indice viene ampiamente utilizzato.

⁴ Gli indici riportati in tabella sono relativi alla revisione effettuata sugli indici del 2008, cfr. OECD, *Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation*, in *OECD Employment Outlook 2013*, OECD, Parigi, 2013, 77 (dati relativi al box 2.1, <http://dx.doi.org/10.1787/888932852884>).

caratterizzati da una legislazione liberale, testimoniata appunto da un indice alquanto basso se paragonato agli altri paesi ⁵.

Tabella 2 – *Indice di severità della legislazione di tutela del lavoro (OECD EPL index).*

Paesi	Indice 2008
Francia	3,21
Spagna	3,01
Portogallo	3,00
Grecia	2,98
Italia	2,90
Belgio	2,73
Germania	2,38
Austria	2,33
Paesi Europei*	2,24
Olanda	2,20
Danimarca	2,07
Finlandia	2,05
Svezia	1,80
Irlanda	1,45
Regno Unito	1,17

Fonte: OECD Employment Protection Database, 2013 update

*elaborazione sui dati OECD

⁵ D. VENN, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, cit. sostiene che esiste una correlazione tra la rigidità della legislazione di tutela del lavoro e la tipologia di ordinamento giuridico. I paesi di *common law* hanno una legislazione più liberale dei paesi di *civil law*, infatti registrano gli indici inferiori.

Se i sistemi di welfare hanno come obiettivo principale la tutela del reddito dei lavoratori realizzata attraverso la tutela e la sicurezza del *posto di lavoro* e quindi una legislazione di tutela contro i licenziamenti piuttosto restrittiva, gli altri elementi del sistema sociale non assumono la stessa rilevanza della legislazione di tutela contro i licenziamenti ⁶. Infatti, i trattamenti di integrazione del reddito in caso di disoccupazione sono stati tradizionalmente poco generosi nella combinazione tra durata e tasso di rimpiazzo, in particolare se paragonati a quelli dei modelli di *flexicurity*, anche se nel 2008 rispetto al passato la loro generosità era già aumentata ⁷.

Tabella 3

Paese	Durata (2008)	Tasso di rimpiazzo (2008)
Austria	4.5 – 12 mesi	55%
Belgio	Nessun limite	77%
Francia	7 – 36 mesi	69%
Germania	6 – 12 (24) mesi	59%
Grecia	5 – 12 mesi	38%
Italia	7 – 12 mesi	70%
Portogallo	360 giorni	77%
Spagna	3 – 24 mesi	78%

Fonte: durata: Missoc; tasso di rimpiazzo: OECD <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>

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

⁶ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2004*, cit., 95.

⁷ Si confrontino i tassi di rimpiazzo nei diversi anni, *Net Replacement Rates for six family types: initial phase of unemployment* in OECD, *Benefits and Wages: Statistics*, <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>

Se la legislazione di tutela contro i licenziamenti è rigida, il sistema ha bisogno di una alternativa al licenziamento in caso di una crisi economica o di difficoltà temporanea dell'azienda. In queste circostanze, i datori di lavoro possono ridurre il numero di ore lavorate, evitando i licenziamenti. Tale riduzione può essere fatta attraverso diverse strategie: permessi, ferie, banca ore, riduzione dell'orario di lavoro, sospensione temporanea della produzione⁸. Questa scelta per i datori di lavoro è più facile nei paesi in cui esistono possibilità di compensazione per la riduzione dell'orario di lavoro o la sospensione dell'attività lavorativa (short time work arrangements) come la Cassa Integrazione Guadagni in Italia.

Il modello di *flexicurity* è basato, invece, su una regolamentazione flessibile in materia di lavoro e una legislazione di tutela dell'occupazione poco restrittiva. Infatti, si intende realizzare l'obiettivo ultimo della tutela del reddito dei lavoratori attraverso la continuità dell'occupazione, anche se non necessariamente nello stesso posto di lavoro. La maggiore flessibilità in uscita è controbilanciata da efficaci interventi di politica attiva del lavoro, con l'obiettivo di garantire un rapido reinserimento nel mercato del lavoro. Da un lato si tratta di attività di tipo formativo, volte alla riqualificazione professionale in funzione dei fabbisogni formativi espressi dal mercato del lavoro, incrementando perciò l'occupabilità dei disoccupati. Dall'altro lato, le politiche attive del lavoro attuate dai servizi per l'impiego supportano la transizione dei lavoratori da un posto di lavoro ad un altro e il reinserimento nel mercato del lavoro. Rilevante in questa prospettiva è la funzione degli stessi servizi pubblici per l'impiego⁹. Infatti, quanto più efficienti sono i servizi, tanto più efficaci saranno le politiche nel realizzare la tutela dell'occupazione¹⁰.

⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, Eucopena Economy, Occasional papers 64, Brussels, 2010, p. 10.

⁹ L'analisi svolta da AA.VV., *The role of the Public Employment Services related to Flexicurity' in the European Labour Markets*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009 evidenzia l'importanza del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nel promuovere l'attuazione della *flexicurity*, dal momento in cui uno dei componenti fondamentali di tale strategia è rappresentata dalle politiche per il lavoro.

¹⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641 e G. DI DOMENICO, S. SPATTINI (EDS), *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public*

Nei periodi di disoccupazione i lavoratori possono contare su indennità di disoccupazione generose in particolare in termini di durata, se non in termini di tasso di rimpiazzo.

Tabella 4

Paesi	Durata	Tasso di rimpiazzo
Danimarca	4 anni (2 anni dal 2010)	82%
Finlandia	500 giorni	57%
Svezia	300 – 450 giorni	72%
Olanda	max 38 mesi	76%

Fonte: Missoc

In questi paesi, dal momento che i datori di lavoro possono facilmente licenziare per ragioni economiche, poiché la normativa di tutela contro i licenziamenti non è troppo restrittiva, non vi è in linea di principio alcuna necessità di sistemi di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione del lavoro (short time work arrangements). In caso di riduzione dell'orario di lavoro a causa di ragioni economici, i lavoratori coinvolti nella riduzione dell'orario di lavoro sono considerati disoccupati parziali in cerca di lavoro a tempo pieno e la compensazione per il reddito perso è realizzata attraverso i sussidi di disoccupazione a tempo parziale¹¹.

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

Employment Services and What Market for Private Stakeholders?, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008.

¹¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, European Economy, Occasional Papers 64, Luxembourg, 2010, 18-19.

Tabella 5

Paesi	Durata	Taso di rimpiazzo
Regno Unito	182 giorni	18%
Irlanda	390 giorni	50%

Fonte: Missoc

3. LE **PERFORMANCE** DEI MODELLI SOCIALI IN DIVERSE CONDIZIONI ECONOMICHE

Osservando l'andamento degli indicatori economici dei diversi Paesi membri dell'Unione Europea, prima e nel corso della crisi economica iniziata nel 2008, sono possibili alcune considerazioni interessanti sulle *performance* dei modelli sociali, a cui sono stati ricondotti i sistemi di protezione sociale dei diversi paesi europei.

Prima della crisi economica (2008), il modello di *flexicurity* presentava performance piuttosto buone in termini di occupazione (tabella 6) e disoccupazione (tabella 7). Infatti, i tassi di disoccupazione erano molto bassi in Danimarca (3,4%) e Olanda (3,7%) e abbastanza contenuti in Svezia (6,2%) e Finlandia (6,4%), in ogni caso inferiori alla media dell'Unione europea a 27 (7,0%). Inoltre, Danimarca (77,9%), Olanda (77,2%) e Svezia (74,3%) erano i paesi con il più alto tasso di occupazione, seguiti di poche posizioni dalla Finlandia (71,1%).

Al contrario, i paesi improntati al modello di welfare registravano tassi di disoccupazione più elevati, tendenzialmente maggiori della media europea: molto maggiori in Spagna (11,3%) e Portogallo (8,7%), di poco superiori in particolare Grecia (7,8%), Francia (7,4%) e Germania (7,4%), mentre il Belgio (7,0%) registrava un tasso in linea con la media europea e l'Italia (6,7%) di poco inferiore. Molto più eterogenei risultavano, invece, i tassi di occupazione, che prevalentemente erano inferiori alla media europea (65,8%), così in Francia (64,8%), Spagna (64,5%), Belgio (62,4%), Grecia (61,4%) e Italia (58,7%), mentre più elevati sono stati registrati in Germania (70,1%) e Portogallo (68,0%). Difformi dall'andamento di questi dati, sono quelli registrati per l'Austria, che nel 2008 aveva un livello molto basso di disoccupazione (4,1%) e molto elevato di occupazione (72,1%), non troppo diversi da quelli di Danimarca e Olanda.

Regno Unito e Irlanda si collocavano in una posizione intermedia, con tassi di disoccupazione rispettivamente al 5,6% e 6,4% e di occupazione al 71,5% e 67,6%.

Tabella 6

	Tasso di occupazione(*)					
PAESI	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28	65,7	64,5	64,0	64,1	64,1	64,1
UE27	65,8	64,5	64,1	64,2	64,2	64,2
Danimarca	77,9	75,3	73,3	73,1	72,6	72,5
Olanda	77,2	77,0	74,7	74,9	75,1	74,3
Svezia	74,3	72,2	72,1	73,6	73,8	74,4
Austria	72,1	71,6	71,7	72,1	72,5	72,3
Regno Unito	71,5	69,9	69,5	69,5	70,1	70,5
Finlandia	71,1	68,7	68,1	69,0	69,4	68,9
Cipro	70,9	69,0	68,9	67,6	64,6	61,7
Germania	70,1	70,3	71,1	72,7	73,0	73,5
Estonia	70,1	63,8	61,2	65,3	67,1	68,5
Slovenia	68,6	67,5	66,2	64,4	64,1	63,3
Lettonia	68,2	60,3	58,5	60,8	63,0	65,0
Portogallo	68,0	66,1	65,3	63,8	61,4	60,6
Irlanda	67,6	61,9	59,6	58,9	58,8	60,5
Repubblica Ceca	66,6	65,4	65,0	65,7	66,5	67,7
Francia	64,8	64,0	63,9	63,9	63,9	64,1
Spagna	64,5	60,0	58,8	58,0	55,8	54,8
Lituania	64,4	59,9	57,6	60,2	62,0	63,7
Bulgaria	64,0	62,6	59,7	58,4	58,8	59,5
Lussemburgo	63,4	65,2	65,2	64,6	65,8	65,7
Belgio	62,4	61,6	62,0	61,9	61,8	61,8
Slovacchia	62,3	60,2	58,8	59,3	59,7	59,9
Grecia	61,4	60,8	59,1	55,1	50,8	48,8
Polonia	59,2	59,3	58,9	59,3	59,7	60,0
Romania	59,0	58,6	58,8	58,5	59,5	59,7
Italia	58,7	57,5	56,9	56,9	56,8	55,6

Croazia	57,8	56,6	54,0	52,4	50,7	52,5
Ungheria	56,7	55,4	55,4	55,8	57,2	58,4
Malta	55,5	55,3	56,2	57,9	59,1	60,8

Fonte: Eurostat [*lfsi_emp_a*], estrazione dati del 30 marzo 2015 (*). Al 30 marzo 2015 non erano disponibili i dati del 2014.

Tabella 7

PAESI	TASSO DI DISOCCUPAZIONE						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE28	7,0	8,9	9,6	9,6	10,5	10,9	10,2
UE27	7,0	8,9	9,6	9,6	10,4	10,8	10,1
Danimarca	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6
Olanda	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4
Cipro	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1
Austria	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6
Repubblica Ceca	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1
Slovenia	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,8
Lussemburgo	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9	6,0
Estonia	5,5	13,5	16,7	12,3	10,0	8,6	7,4
Regno Unito	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1
Romania	5,6	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8
Bulgaria	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	13,0	11,6
Lituania	5,8	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7
Malta	6,0	6,9	6,9	6,4	6,3	6,4	5,9
Svezia	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9
Finlandia	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7
Irlanda	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3
Italia	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7
Belgio	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5
Polonia	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0
Germania	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
Francia	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,2
Lettonia	7,7	17,5	19,5	16,2	15,0	11,9	10,8
Ungheria	7,8	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7
Grecia	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5

Croazia	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,0
Portogallo	8,7	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1
Slovacchia	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2
Spagna	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5

Fonte: Eurostat [une_rt_a], estrazione dati del 30 marzo 2015

Durante la crisi economica, tuttavia, il modello di *flexicurity* ha mostrato la sua debolezza, non avendo saputo contenere le variazioni dei livelli di occupazione e disoccupazione¹². Infatti, i paesi con sistemi di protezione sociale riconducibili al modello di *flexicurity* hanno riportato una crescita del tasso di disoccupazione e riduzione del tasso di occupazione compresi tra 2 e 5,5 punti percentuali (tabelle 8 e 9).

Tabella 8

PAESI	VARIAZIONI DEL TASSO DI OCCUPAZIONE				
	Var. '08-'09	Var. '08-'10	Var. '08-'11	Var. '08-'12	Var. '08-'13
UE28	-1,2	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
UE27	-1,3	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
Malta	-0,2	0,7	2,4	3,6	5,3
Germania	0,2	1,0	2,6	2,9	3,4
Lussemburgo	1,8	1,8	1,2	2,4	2,3
Ungheria	-1,3	-1,3	-0,9	0,5	1,7
Repubblica Ceca	-1,2	-1,6	-0,9	-0,1	1,1
Polonia	0,1	-0,3	0,1	0,5	0,8
Romania	-0,4	-0,2	-0,5	0,5	0,7
Austria	-0,5	-0,4	0,0	0,4	0,2
Svezia	-2,1	-2,2	-0,7	-0,5	0,1
Belgio	-0,8	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6

¹² Cfr. O. VAN VLIET, H.NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Department of Economics Research Memorandum, Leiden University, 2012, n. 2, 14 e P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, 37-58.

Francia	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	-0,7
Lituania	-4,5	-6,8	-4,2	-2,4	-0,7
Regno Unito	-1,6	-2,0	-2,0	-1,4	-1,0
Estonia	-6,3	-8,9	-4,8	-3,0	-1,6
Finlandia	-2,4	-3,0	-2,1	-1,7	-2,2
Slovacchia	-2,1	-3,5	-3,0	-2,6	-2,4
Olanda	-0,2	-2,5	-2,3	-2,1	-2,9
Italia	-1,2	-1,8	-1,8	-1,9	-3,1
Lettonia	-7,9	-9,7	-7,4	-5,2	-3,2
Bulgaria	-1,4	-4,3	-5,6	-5,2	-4,5
Slovenia	-1,1	-2,4	-4,2	-4,5	-5,3
Croazia	-1,2	-3,8	-5,4	-7,1	-5,3
Danimarca	-2,6	-4,6	-4,8	-5,3	-5,4
Irlanda	-5,7	-8,0	-8,7	-8,8	-7,1
Portogallo	-1,9	-2,7	-4,2	-6,6	-7,4
Cipro	-1,9	-2,0	-3,3	-6,3	-9,2
Spagna	-4,5	-5,7	-6,5	-8,7	-9,7
Grecia	-0,6	-2,3	-6,3	-10,6	-12,6

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat [lfsi_emp_a], estrazione dati del 30 marzo 2015

Tabella 9

PAESI	VARIAZIONI DEL TASSO DI DISOCCUPAZIONE					
	Var. '08-'09	Var. '08-'10	Var. '08-'11	Var. '08-'12	Var. '08-'13	Var. 08-'14
UE28	1,9	2,6	2,6	3,5	3,9	3,2
UE27	1,9	2,6	2,6	3,4	3,8	3,1
Germania	0,2	-0,4	-1,6	-2,0	-2,2	-2,4
Malta	0,9	0,9	0,4	0,3	0,4	-0,1
Ungheria	2,2	3,4	3,2	3,2	2,4	-0,1
Regno Unito	2,0	2,2	2,5	2,3	2,0	0,5
Lussemburgo	0,2	-0,3	-0,1	0,2	1,0	1,1
Romania	0,9	1,4	1,6	1,2	1,5	1,2
Austria	1,2	0,7	0,5	0,8	1,3	1,5

Belgio	0,9	1,3	0,2	0,6	1,4	1,5
Repubblica Ceca	2,3	2,9	2,3	2,6	2,6	1,7
Svezia	2,1	2,4	1,6	1,8	1,8	1,7
Estonia	8,0	11,2	6,8	4,5	3,1	1,9
Polonia	1,0	2,6	2,6	3,0	3,2	1,9
Finlandia	1,8	2,0	1,4	1,3	1,8	2,3
Francia	1,7	1,9	1,8	2,4	2,9	2,8
Lettonia	9,8	11,8	8,5	7,3	4,2	3,1
Danimarca	2,6	4,1	4,2	4,1	3,6	3,2
Slovacchia	2,5	4,9	4,1	4,4	4,6	3,6
Olanda	0,7	1,3	1,3	2,1	3,6	3,7
Lituania	8,0	12,0	9,6	7,6	6,0	4,9
Irlanda	5,6	7,5	8,3	8,3	6,7	4,9
Slovenia	1,5	2,9	3,8	4,5	5,7	5,4
Portogallo	2,0	3,3	4,2	7,1	7,7	5,4
Italia	1,0	1,7	1,7	4,0	5,4	6,0
Bulgaria	1,2	4,7	5,7	6,7	7,4	6,0
Croazia	0,6	3,1	5,1	7,4	8,7	8,4
Cipro	1,7	2,6	4,2	8,2	12,2	12,4
Spagna	6,6	8,6	10,1	13,5	14,8	13,2
Grecia	1,8	4,9	10,1	16,7	19,7	18,7

Fonte: elaborazioni su Eurostat [une_rt_a], estrazione dati del 30 marzo 2015

Con riferimento ai tassi di disoccupazione, nella prima fase della crisi ovvero fino al 2010/2011, essi hanno subito degli incrementi di oltre il 30 per cento rispetto al 2008. Ma il caso straordinario appare essere la Danimarca, esempio di *flexicurity*, che ha più che raddoppiato il tasso di disoccupazione tra il 2008 e il 2011, aumentandolo fino al 123 per cento¹³. D'altra parte l'impostazione di questo modello sociale non è basata sulla prevenzione dei licenziamenti, ma piuttosto sul supporto a un veloce

¹³ Per una analisi della crisi in Danimarca e la validità del suo modello di *flexicurity*, cfr. P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, 78-96.

reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. Tuttavia, se la domanda di lavoro è bassa, anche le migliori politiche di reinserimento si rivelano inefficaci. Inoltre, non è previsto nell'ordinamento un vero sistema di riduzione dell'orario di lavoro o sospensione dell'attività lavorativa con una integrazione del reddito, al contrario nel caso di una riduzione dell'orario di lavoro i lavoratori interessati dalla misura sono considerati dei disoccupati parziali, possono richiedere l'indennità di disoccupazione parziale, per il cui godimento è necessario soddisfare i requisiti per l'accesso alla normale indennità di disoccupazione, oltre a dover essere disponibili all'accettazione di un lavoro congruo, nonostante siano ancora occupati¹⁴. Pertanto, in caso di calo del PIL tutto l'impatto negativo si trasferisce sull'occupazione.

Alcuni paesi appartenenti al modello di welfare, Germania, Belgio, Austria, Francia e Italia hanno avuto nella prima fase della crisi economica (fino al 2011) un incremento della disoccupazione e un decremento della occupazione inferiore a due punti percentuali (tabella 8 e 9). Altri paesi, invece, quali Grecia e Spagna, hanno raggiunto un incremento della disoccupazione di 10 punti percentuali e una riduzione della occupazione di oltre 6 punti. In primo luogo, questa difformità dipende dalla diversa variazione del prodotto interno lordo, infatti questi paesi, e in particolare la Grecia (-8% tra 2008 e 2010), hanno registrato una riduzione del prodotto interno lordo maggiore degli altri stati sopra menzionati. Ma accanto a tale aspetto, decisamente rilevante, è possibile osservare che il primo gruppo di paesi è dotato di sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (*short time work arrangements*), mentre non si può dire lo stesso per Grecia e Spagna. Nel primo non esiste un sistema di quel tipo, mentre in Spagna in caso di riduzione dell'orario si ricorre al sistema della disoccupazione parziale.

Nella seconda fase della crisi (dopo il 2011), anche l'Italia ha visto peggiorare notevolmente il tasso di disoccupazione che nel 2014, arrivando al 12,7%, ha quasi raddoppiato il tasso del 2008 e il tasso di occupazione ridursi di oltre 3 punti percentuali nel 2013 rispetto al 2008 (quando fino al 2012 non aveva superato la riduzione di 1,9 punti). Questo andamento è stato causato da un decremento cumulato del prodotto interno lordo tra il 2010 e il 2013 del -2,2%, che si è a quel punto trasferito sull'occupazione, non potendovi più fare fronte con gli strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (*short time work arrangements*), ormai utilizzati per la loro durata massima.

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit. 20.

Con riferimento al modello anglosassone, pur essendo stata rilevata una riduzione del prodotto interno lordo molto differente tra Irlanda (-7,5% tra 2008 e 2010) e Regno Unito (-3,5% tra 2008 e 2010), è possibile individuare per entrambi gli Stati un andamento della variazione degli indici del mercato del lavoro che rispecchia la variazione del prodotto interno lordo. Infatti, tra il 2008 e il 2010 l'Irlanda ha subito un incremento di 7,5 punti percentuali del tasso di disoccupazione, mentre il Regno Unito di 2,2, mentre il tasso di occupazione in Irlanda è sceso di 8 punti, mentre nel Regno Unito di 2 punti percentuali. L'ampiezza delle variazioni dei tassi commisurata alla dimensione della variazione del prodotto interno lordo evidenzia come l'occupazione sia abbastanza elastica rispetto alla variazione del prodotto interno lordo. Questo dipende anche dal fatto che non sono presenti meccanismi, come gli *short time work arrangements* che riducano l'effetto della variazione del prodotto interno lordo sull'occupazione.

A seguito delle osservazioni effettuate, il modello di welfare (tranne per Grecia e Spagna, a causa del forte decremento del prodotto interno lordo) pare essere riuscito a ridurre l'impatto della crisi sul mercato del lavoro, contenendone le variazioni negative sugli indici occupazionali. Si potrebbe ritenere che la ragione sia insita nella severità della legislazione di tutela dell'occupazione e in particolare di tutela contro i licenziamenti (tabella 2). Ma in realtà, anche se proprio Grecia e Spagna sono tra i paesi con i più elevati indici di severità della legislazione di tutela del lavoro, hanno subito un elevato decremento della occupazione¹⁵. Ciò che differenzia questi paesi dagli altri (Germania, Belgio, Austria, Francia e Italia) nell'ambito del modello di welfare, è l'assenza di un sistema di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con compensazione del reddito. Sembra allora proprio da ricercare in questo elemento, piuttosto che nella severità della legislazione, la ragione che ha consentito a quei paesi di welfare di riuscire a controllare la riduzione del tasso di occupazione e l'incremento di quello di disoccupazione.

Il caso italiano può essere una conferma ulteriore di questo fenomeno. Infatti, come già ricordato, nei primi anni della crisi l'Italia è riuscita a contenere l'incremento della disoccupazione e la riduzione dell'occupazione proprio grazie al sistema di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con compensazione del reddito. Ma,

¹⁵ J. HEYES, P. LEWIS, *Employment Protection Under Fire: Why Labour Market Deregulation Will Not Deliver Quality Jobs*, Working Paper for SPERI Inaugural Conference, 16-18 July 2012, 20, evidenziano che la rigidità della legislazione di per sé può essere efficace nel contenimento della perdita di posti di lavoro soltanto in una prima fase della crisi.

come è noto, questi strumenti sono efficaci nel breve periodo, infatti con il protrarsi della crisi (a differenza degli altri Paesi – Germania, Belgio, Austria, Francia – i cui indici del prodotto interno loro hanno superato quelli del 2008) non sono più riusciti a contenere gli effetti negativi sull'occupazione, determinando un incremento della disoccupazione e una riduzione dell'occupazione.

4. LA VALUTAZIONE DEI MODELLI SOCIALI

Poiché i paesi appartenenti al modello di *flexicurity* (e in particolare la Danimarca) avevano buone performance nel periodo antecedente alla crisi, le istituzioni internazionali (per esempio OECD e Commissione europea) e molti commentatori ed esperti ritenevano che questo fosse il modello da seguire¹⁶. Si apprezzava in particolare l'obiettivo di garantire la sicurezza del reddito attraverso la tutela dell'occupazione, realizzata soprattutto grazie all'implementazione di efficaci politiche attive per il lavoro¹⁷. La Commissione europea stessa ha promosso questo sistema attraverso l'elaborazione della strategia europea della *flexicurity*, basata sulla flessibilità interna ed esterna, «accompagnata da una transizione sicura da un rapporto di lavoro ad un altro»¹⁸.

Al contrario, i modelli di welfare erano criticati per la loro impostazione basata sulla tutela del posto di lavoro¹⁹ e sulla prevalenza delle politiche passive su quelle attive. Si segnalava anche un atteggiamento di sfavore verso strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per difficoltà aziendali (*short time work arrangements*). L'approccio critico verso questo modello sociale e gli strumenti ora citati è andato scemando, giacché si sono dimostrati efficaci

¹⁶ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2004*, cap. 2, cit. spec. 97-98; O. VAN VLIET, H.NIJOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, cit., 1, 14 e, *ivi*, la bibliografia cita; inoltre, cfr. Commissione europea, *Employment in Europe 2007*, Lussemburgo, 2007, 125 ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007)359, 27 giugno 2007. I quattro elementi principali della strategia sono: forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, efficaci politiche attive del mercato del lavoro, sistemi moderni di sicurezza sociale.

¹⁹ Cfr. J. HEYES, P. LEWIS, *Employment Protection Under Fire: Why Labour Market Deregulation Will Not Deliver Quality Jobs*, Working Paper for SPERI Inaugural Conference, 16-18 July 2012, 2, 20.

nella gestione della crisi²⁰. Contemporaneamente, il modello di *flexicurity*, che ha mostrato maggiori difficoltà di fronte alla recessione²¹, non è più considerato il miglior modello sociale possibile²².

Gli autori che prima criticavano i sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro hanno iniziato a considerarli persino strumenti di attuazione dei principi di *flexicurity*, poiché sono in grado di combinare flessibilità interna e sicurezza del reddito e del posto di lavoro²³. Inoltre, si sono spinti ad affermare che un sistema che combini nelle diverse situazioni economiche strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (*short time work arrangements*) con indennità di disoccupazione è più equo ed efficace (per esempio con un livello maggiore di occupazione) rispetto ad un sistema basato esclusivamente sulle indennità di disoccupazione²⁴.

5. UN PROCESSO DI CONVERGENZA

I modelli sociali hanno mostrato in passato e ancora presentano degli aspetti critici. I paesi del nord Europa si caratterizzano tradizionalmente per una elevata generosità in termini di durata e ammontare delle indennità di disoccupazione. Queste peculiarità non soltanto determinano una elevata spesa sociale, ma causano distorsioni

²⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 15 ss. e COMMISSIONE EUROPEA, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, Lussemburgo, 2011, 25.

²¹ Questo viene affermato anche da O. VAN VLIET, H. NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, cit. 14, che sottolineano inoltre come gli Stati membri di fatto non abbiano riformato il mercato del lavoro nella direzione indicata dall'Unione europea, ma piuttosto abbiano seguito altre traiettorie.

²² La EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Flexicurity: perspectives and practice*, Dublino, 2010, 4, 7, richiama il dibattito relativo al fatto che la *flexicurity* rimanga un modello valido anche nella crisi economica

²³ Cfr., I. MANDL, J. HURLEY, M. MASCHERINI, D. STORRIE, *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Lussemburgo, 2010.

²⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 11.

del mercato del lavoro (trappola della disoccupazione e dell'inattività)²⁵. Per questo motivo, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso tali sistemi hanno subito una serie di interventi e modifiche²⁶. La durata delle indennità di disoccupazione è stata progressivamente ridotta e i criteri di eleggibilità sono diventati più selettivi. In particolare, viene richiesto che il lavoratore sia disoccupato involontario, abile al lavoro, immediatamente disponibile a un nuovo lavoro e attivo nella ricerca di una nuova occupazione, oltre ad essere stato incrementato il periodo di anzianità contributiva richiesto come requisito²⁷.

Queste nuove disposizioni hanno introdotto la condizionalità dei benefici alla partecipazione alle misure di politica del lavoro e alla accettazione di un lavoro congruo²⁸. Inoltre, fondamentale per il loro funzionamento sono le sanzioni applicate in caso di violazione delle prescrizioni, consistenti nella sospensione o riduzione del beneficio, fino alla decadenza dal diritto²⁹. Più recentemente, i paesi della *flexicurity* hanno ridotto ulteriormente la generosità dei loro sistemi di assicurazione contro la disoccupazione (pur rimanendo più generosi dei quelli dei paesi di welfare), riducendo ulteriormente la durata (per esempio la Danimarca nel 2010 ha ridotto la durata dell'indennità di disoccupazione da 4 a 2 anni)³⁰.

I sistemi di welfare sono per contro tradizionalmente connotati da scarse misure di attivazione e di politica attiva del lavoro (soprattutto interventi formativi), nonché, in alcuni di essi come l'Italia, anche da inefficienti servizi pubblici per l'impiego per una adeguata implementazione delle politiche³¹. Questi paesi hanno allora adottato

²⁵ Per una definizione e gli effetti che determinano, cfr. K. STOVICEK, A. TURRINI, *Benchmarking Unemployment Benefit Systems*, cit., spec. 6-7, inoltre, si veda Cfr. OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Parigi, 2007, 107.

²⁶ Cfr. OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Parigi, 2002, 51 e OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators 2007*, Parigi, 2007, 178 ss.

²⁷ Cfr. OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, Parigi, 2000, 129 ss.; COMMISSIONE EUROPEA, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, cit., 11.

²⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, cit., 11.

²⁹ Per un approfondimento sulle sanzioni in tale ambito, cfr. OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, cit. 134 ss.

³⁰ Cfr. P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, cit., 85.

³¹ Sull'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in Italia, anche in una prospettiva di evoluzione storica, si veda P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982; P. ICHINO, *La riforma del*

alcuni interventi tipici dei modelli di *flexicurity*, introducendo i criteri di eleggibilità elencati in precedenza, oltre alla condizionalità. Hanno inoltre tentato di incrementare i programmi di formazione per la riqualificazione dei disoccupati con l'obiettivo di aumentare la loro occupabilità. Analogamente, è aumentato l'impegno per migliorare i servizi pubblici per l'impiego perché potessero attuare in modo più efficiente le politiche attive e meglio supportare i disoccupati nella transizione occupazionale. In realtà, i paesi riconducibili ai modelli di welfare sono intervenuti anche sulle legislazioni nazionali in materia di lavoro introducendo elementi di maggiore flessibilità sia in uscita, rendendo meno severa la legislazione di tutela contro i licenziamenti, sia in entrata, favorendo il ricorso al lavoro temporaneo. Questa tendenza è registrata anche dall'indice OECD della tutela dell'occupazione, che evidenzia infatti un calo degli indicatori proprio per questi paesi.

Tabella 10

Paesi	Tutela contro licenziamenti individuali e collettivi		Regolazione del lavoro temporaneo	
	2008	2013	2008	2013
Portogallo	3,51	2,69	2,29	2,33
Italia	3,03	2,79	2,71	2,71
Germania	2,98	2,98	1,54	1,75
Belgio	2,95	2,95	2,14	2,14
Olanda	2,93	2,94	2,17	2,17
Francia	2,87	2,82	3,75	3,75
Grecia	2,85	2,41	3,17	2,92
Spagna	2,66	2,28	3,50	3,17
Austria	2,44	2,44	2,17	2,17

collocamento, in *Lavoro e relazioni industriali*, 1994, n. 3. 101ss.; più recentemente, P. ICHINO, *Collocamento: cosa cambia e cosa no*, in *lavoce.info*, 30 ottobre 2002; inoltre F. LISO, *Il collocamento ordinario da funzione pubblica a servizio. Appunti*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato ed altri studi*, CEDAM, 2005.

Fonte: OECD Indicators of Employment Protection, Annual time series data 1985-2013³².

Durante la recessione economica, è continuato questo processo di aggiustamento dei modelli sociali. Infatti, la crisi ha mostrato le criticità rispetto alle quali intervenire e in particolare è emersa chiaramente la necessità di strumenti che garantiscano la conservazione dei posti di lavoro per limitare le conseguenze economico-sociali della crisi. Alcuni paesi della *flexicurity* hanno, infatti, adottato misure che agiscono come «ammortizzatori» e sono volte a limitare i licenziamenti in caso di crisi economiche o momenti di difficoltà aziendale³³. Questo è registrato anche dagli indici OECD che infatti per alcuni paesi aumentano, anche se leggermente, non solo con riferimento alla severità della tutela contro i licenziamenti, ma anche con riferimento alla regolamentazione in materia di lavoro temporaneo.

Tabella 11

Paesi	Tutela contro licenziamenti individuali e collettivi		Regolazione del lavoro temporaneo	
	2008	2013	2008	2013
Olanda	2,93	2,94	2,17	2,17
Svezia	2,52	2,52	0,79	1,17
Danimarca	2,28	2,32	1,79	1,79
Finlandia	2,17	2,17	1,88	1,88
Irlanda	1,98	2,07	0,71	1,21
Regno Unito	1,71	1,55	0,42	0,54

³² A seguito della revisione degli indici, non è più calcolato l'indice sintetico che riassume i diversi indici specifici calcolati. Per questo motivo in questa tabella sono indicati separatamente gli indici relativi alla severità della tutela contro i licenziamenti e quella relativa alla legislazione in materia di lavoro temporaneo.

³³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 21.

Fonte: OECD Indicators of Employment Protection, Annual time series data 1985-2013³⁴

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

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

Silvia Spattini
Direttore e ricercatore di ADAPT
(www.adapt.it)
silvia.spattini@adapt.it

³⁴ A seguito della revisione degli indici, non è più calcolato l'indice sintetico che riassume i diversi indici specifici calcolati. Per questo motivo in questa tabella sono indicati separatamente gli indici relativi alla severità della tutela contro i licenziamenti e quella relativa alla legislazione in materia di lavoro temporaneo.