

Politiche sociali in tempi di crisi

Uno sguardo d'insieme agli effetti della crisi economico-finanziaria sul mercato del lavoro europeo e agli strumenti di politica sociale messi in atto da alcuni stati Ue

Questo dossier analizza gli effetti che la crisi economico-finanziaria ha avuto sul mercato del lavoro e gli strumenti di politica sociale messi in atto da parte dei governi di alcuni stati membri. Il tutto, secondo una prospettiva d'insieme che mette in luce tanto gli aspetti convergenti quanto quelli discordanti, attraverso un approccio talvolta comparativo fra i Paesi presi in esame.

La prima parte del dossier è incentrata sugli effetti della recessione, con particolare attenzione alla diminuzione dell'occupazione, all'aumento dei tassi di disoccupazione, alla distribuzione ineguale di tali effetti sulle diverse categorie socioeconomiche e al conseguente aumento della povertà, soprattutto laddove non vengano messe in atto misure sufficienti volte a prevenire o combattere tale problema.

La seconda parte analizza invece le misure adottate dagli stati per far fronte agli effetti sociali della recessione, e le principali tipologie di approccio messe in atto nell'ambito del Piano europeo di ripresa economica: mantenimento dell'occupazione, creazione di nuovi posti di lavoro, sostegno al reddito.

Il dossier si conclude con una sintesi del punto di vista della Confederazione europea dei sindacati, rispetto al modo in cui gli stati membri hanno valutato gli effetti della crisi e quelli delle misure conseguentemente adottate.

1. Introduzione

La crisi economico finanziaria attuale ha avuto un costo umano elevato, ripercuotendosi soprattutto sulle categorie socio-economiche più vulnerabili: i lavoratori con contratti atipici e temporanei, in molti casi non rinnovati dai datori di lavoro, i giovani, il cui tasso di disoccupazione è aumentato in tutti i Paesi dell'Unione, gli immigrati per i quali l'integrazione nel mercato del lavoro non viene certo facilitata dalla diminuzione dell'occupazione.

Gli stati hanno cercato di limitare le conseguenze sociali della crisi e di adottare una serie di misure necessarie per favorire un ritorno all'occupazione.

Il nostro intento non è quello di fornire una valutazione delle misure messe in atto, ma di offrire una panoramica generale di ciò che la crisi ha comportato.

In tale contesto, è impossibile non sottolineare l'importanza che i regimi di sicurezza sociale hanno avuto: essi giocano un ruolo fondamentale sia come meccanismi di sostituzione del reddito, sia come strumenti di intervento per poter far fronte alla recessione economica.

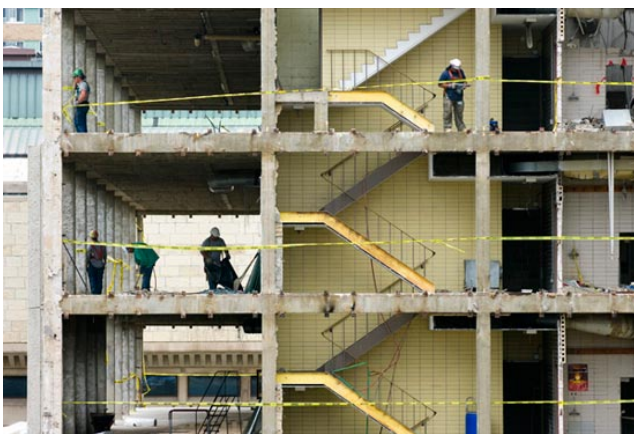
Attraverso le istituzioni locali, permettono infatti di attenuare la crescita della disoccupazione e l'aumento della povertà e di orientare le risorse finanziarie verso i gruppi di disoccupazione più deboli.

La crisi ha messo in luce anche l'importanza della ridefinizione dei programmi di sicurezza sociale, affinché sia possibile reagire in maniera flessibile e rapida ad una eventuale e successiva recessione, ed ha ricordato la necessità di una regolamentazione e di una supervisione delle dinamiche del mercato del lavoro da parte dei poteri pubblici.

Le iniziative messe in atto dagli stati, pur rivelando diverse strategie di uscita, hanno tutte ribadito come il ruolo dello stato sia indispensabile per attenuare i rischi, proteggere le categorie vulnerabili e garantire una sicurezza sociale di base per tutti.

2. La natura economica e sociale dell'impatto della crisi sul mercato del lavoro

L'occupazione è diminuita, ma meno della produzione



La crisi economica ha avuto un impatto molto forte sul mercato del lavoro, facendo registrare in quasi tutti i paesi dell'Unione, un brusco calo dell'occupazione accompagnato dall'impennata dei tassi di disoccupazione, conseguenti al calo della produzione e alla successiva caduta della domanda di lavoro.

Tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009, nell'Ue sono scomparsi 4,3 milioni di posti di lavoro¹. L'impatto più marcato si è avuto

nell'edilizia e nell'industria manifatturiera, ma il calo dell'occupazione non ha lasciato indenne alcun comparto.

Molti rapporti sulla situazione dei mercati del lavoro, tra i quali l'*Employment Outlook 2009* dell'Ocse², mettono in guardia dal serio rischio che si correrebbe laddove tale aumento della disoccupazione assumesse una natura strutturale, vale a dire nel caso in cui buona parte di coloro che oggi perdono il lavoro passasse gradualmente ad ingrossare le fila dei disoccupati di lungo periodo oppure rinunciasse del tutto a ricercare una nuova occupazione, uscendo così dalle forze di lavoro.

Tenuto conto delle differenze strutturali delle economie degli stati membri e delle politiche economiche messe in atto dai governi per rispondere alla crisi, il primo dato da rilevare è che la caduta dell'occupazione, seppur ai livelli più alti dal secondo dopoguerra, è stata di entità minore rispetto a quella della produzione. Secondo i dati Eurostat³, tra il secondo quadrimestre del 2008 e quello del 2009 nell'Ue, a fronte di una diminuzione media del Pil pari al 5% si è

¹ Commissione europea, *La crisi occupazionale: andamento, risposte politiche e interventi chiave*, Documento preparatorio della Commissione Europea per il Consiglio EPSCO, Bruxelles 24 Novembre 2009.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0649:FIN:IT:DOC>

² Oecd, *Employment Outlook 2009. Tackling the Jobs Crisis*, Paris, 2009

<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/8109151E.PDF>

³ Eurostat, *The impact of the crisis on Employment*, Statistics in Focus, 79/2009

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-079/EN/KS-SF-09-079-EN.PDF

avuto un declino dell'occupazione pari "soltanto" all'1,9%.

Ora, si vede come questa differenza nelle rispettive evoluzioni del Pil e dell'occupazione sia molto marcata in paesi come la Germania, dove nello stesso periodo il calo dell'occupazione è stato dello 0,1 %, mentre il prodotto è sceso del 5,9 %. Il dato è anche rilevante per l'Italia, dove se il calo del Pil è stato del 6%, la diminuzione dell'occupazione si è fermata allo 0,9%.

Tabella 1 : Crescita % del Pil reale e tasso di occupazione nell'Ue e in alcuni stati membri

(Periodo: II quadrimestre 2008 / II quadrimestre 2009)

	PIL*	Occupazione
Belgio	-3,7	-0,7
Danimarca	-7,0	-2,6
Francia	-2,8	-1,2
Germania	-5,9	-0,1
Italia	-6,0	-0,9
Polonia	1,1	-0,7
Regno Unito	-5,5	-2,0
Spagna	-4,2	-7,1
Media Ue	-4,9	-1,8

* Dati destagionalizzati (ad eccezione del Belgio)

Fonte: Eurostat, 2009.

La tendenza ad una differente evoluzione delle variazioni del Pil e dell'occupazione, sia in termini di ampiezza che di tempo richiesto, non è comunque fatto nuovo ed è conseguenza di determinati comportamenti delle imprese che si accentuano in fase di recessione.

Infatti, a fronte di un calo della domanda, nel breve periodo un'impresa trova generalmente più conveniente effettuare delle variazioni negative nelle ore di lavoro prestate dai propri dipendenti piuttosto che ricorre allo strumento del licenziamento, che comporterebbe costi più elevati e che laddove ci fosse una successiva ripresa della domanda e degli ordinativi imporrebbe ulteriori costi addizionali per le nuove assunzioni e per la formazione.

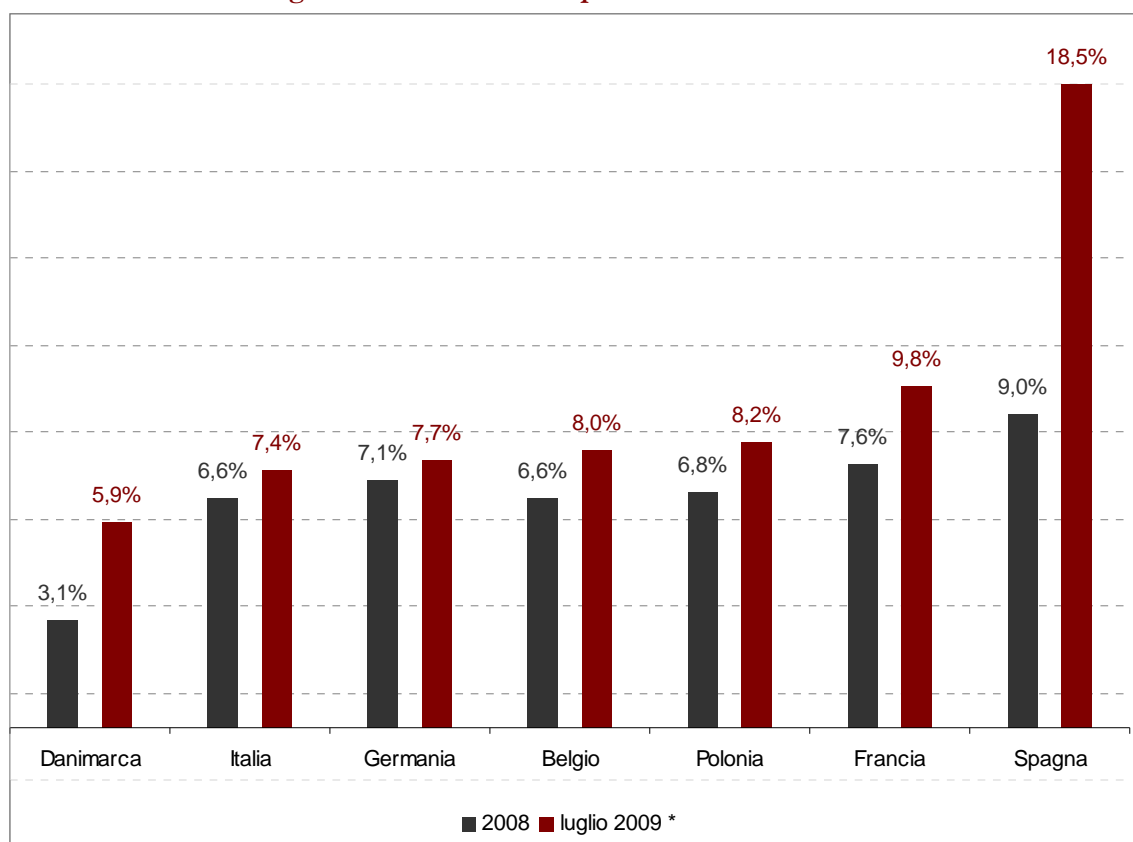
Dal punto di vista dei livelli di disoccupazione registrati, i valori variano in modo notevole nei diversi paesi, anche considerando la situazione della struttura economica precedente la crisi. Il dato più rilevante è certamente quello della Spagna, dove, sempre secondo i dati Ocse, la disoccupazione è salita dal 9% del 2008 al 18,5% del luglio 2009: il tasso più alto tra i paesi europei. Qui, come in Irlanda e nei Paesi Baltici, la grave crisi del mercato immobiliare ha prodotto una contrazione dell'occupazione nel settore delle costruzioni. Sembrerebbe tuttavia che la Spagna abbia mostrato prima degli altri gli effetti della crisi e che dunque non siano da escludere importanti peggioramenti del tasso di disoccupazione anche negli altri paesi europei. Per la Germania invece il livello di disoccupazione è cresciuto meno di quanto inizialmente previsto, attestandosi a luglio 2009 al 7,7%.

L'Italia sembrerebbe aver tenuto meglio di altri, pagando un impatto più modesto sul mercato del lavoro e un tasso di disoccupazione a marzo 2009 del 7,4 % . Tutto ciò non nega però un peggioramento delle condizioni di tale mercato, soprattutto alla luce del fatto che la spesa

pubblica a sostegno delle politiche occupazionali è aumentata poco rispetto agli altri paesi, visto il forte debito italiano che restringe il grado di libertà nelle manovre di politica economica. Il dato relativo alla disoccupazione in Italia non deve infatti trarre in inganno: il tasso sarebbe molto più alto se non ci fosse un enorme bacino di lavoro nero e se un gran numero di lavoratori non avesse rinunciato a cercare attivamente lavoro (il tasso di attività, già ai livelli più bassi in Europa, è ulteriormente sceso di 0,4 punti percentuali in un anno, in particolare nel sud del paese).

Qui di seguito, confrontando i dati del 2008 con quelli di luglio 2009, viene riportato un grafico riassuntivo del livello del tasso di disoccupazione in alcuni stati Ue.

Figura 1: Tassi di disoccupazione in alcuni stati Ue



* Per l'Italia il dato è riferito a marzo 2009

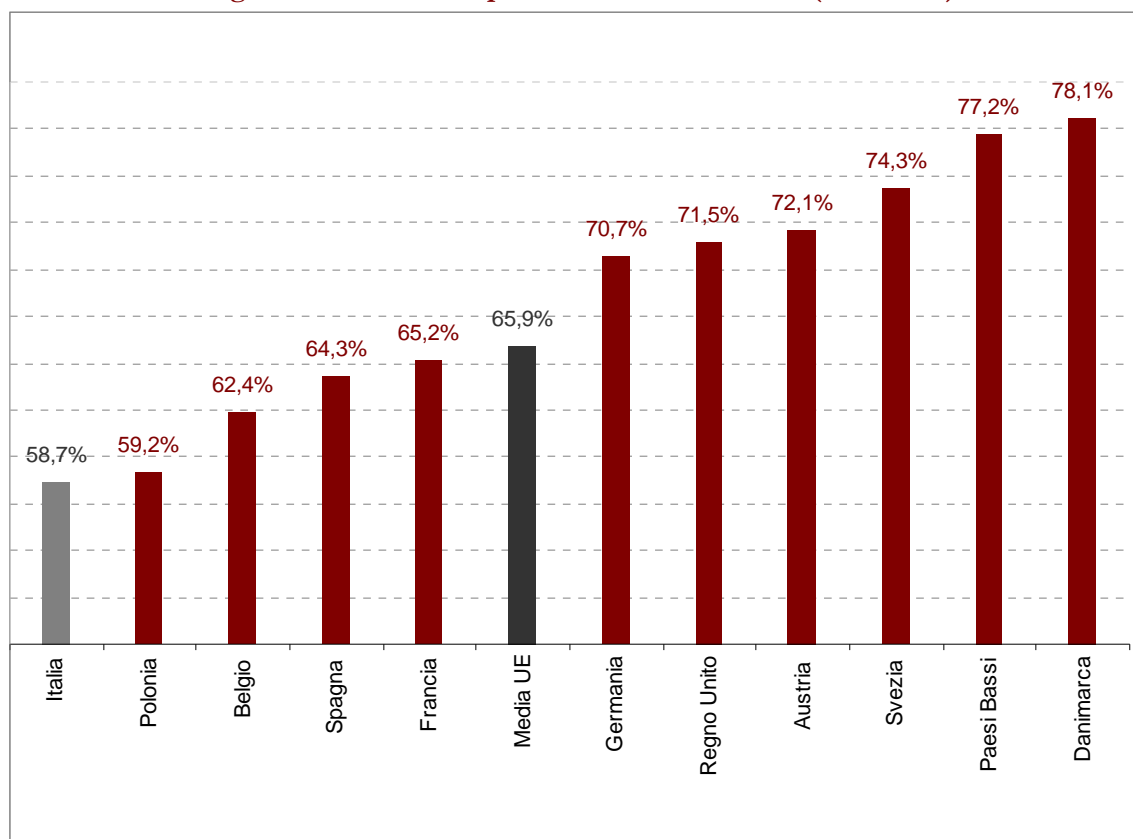
Fonte: Oecd, *Employment Outlook 2009*

Sempre a proposito della disoccupazione, il rapporto Ocse mostra anche come molti governi abbiano risposto alla crisi, oltre che con misure macroeconomiche e di stimolo fiscale, anche con maggiori risorse per le politiche sociali e occupazionali per ammortizzare gli effetti negativi della crisi sui lavoratori e le famiglie a basso reddito. Nei paesi con forti ammortizzatori sociali, come i paesi nordici e dell'Europa continentale, la spesa legata alle politiche del lavoro (come sussidi di disoccupazione e programmi di attivazione) è cresciuta durante la crisi in maniera significativa. In Italia, invece, l'azione del governo si è concentrata soprattutto sulla Cassa integrazione guadagni (Cig), uno strumento cui ha accesso soltanto un numero limitato di lavoratori e imprese. Di conseguenza, rilevanti segmenti di popolazione restano sprovvisti di

una protezione adeguata per aiutarli a superare la crisi. “*Se la ripresa non si rafforza rapidamente – sottolinea l’Ocse – la disoccupazione rischia non solo di aumentare ma anche di divenire più persistente, con un maggior numero di persone alla ricerca del lavoro per periodi lunghi. Anche prima dell’inizio della crisi, quasi la metà dei disoccupati italiani era rimasta senza lavoro per almeno 12 mesi, una proporzione doppia rispetto alla media Ocse. Inoltre, la maggior parte dei disoccupati di lungo periodo ha accesso a una rete di protezione molto limitata?*”.

Dopo aver parlato di disoccupazione, per avere una panoramica più esaustiva di ciò che accade nei diversi stati membri occorre prendere in considerazione anche il tasso di occupazione⁴, ossia il rapporto percentuale tra il numero di persone effettivamente occupate e la popolazione in età lavorativa. Vediamo allora che l’Italia è tra i paesi con il tasso di occupazione più basso in Europa, pari a 58,7 % (nell’Ue fanno peggio solo Malta e Ungheria) . Tra i Paesi più virtuosi, la Danimarca e i Paesi Bassi, rispettivamente con il 78,1% e il 77,2%. Molto elevati anche i tassi di occupazione di Svezia (74,3%), Austria (72,1%), Regno Unito (71,5%) e Germania (70,7%). Qui di seguito sintetizziamo questi dati in forma grafica prendendo come riferimento soltanto alcuni Stati europei.

Figura 2: Tassi di occupazione in alcuni stati Ue (anno 2008)



Fonte: European Union, *Employment in Europe 2009*

La perdita del posto di lavoro, in particolar modo quello salariato, costituisce insomma un

⁴ European Union, *Employment in Europe 2009*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1 Manuscript completed in October 2009

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4196&langId=en>

problema alla base di un circolo non certo virtuoso che, soprattutto nelle economie industrializzate dove la maggior parte dei redditi sono redditi da lavoro, si traduce nella riduzione della capacità di spesa delle famiglie a cui fanno capo i nuovi disoccupati.

Se poi gli stati non prevedono istituti capaci di integrare o sostituire eventualmente il salario perso allora evidentemente più che di riduzione della capacità di contribuire si deve parlare di incapacità assoluta nel farlo. È certamente vero che predisporre questi strumenti di previdenza ha dei costi sociali molto elevati nel suo insieme ma è altrettanto vero che così facendo coloro che hanno perduto il lavoro sono messi nella condizione di rispondere, almeno sul breve periodo, al sopravvenuto “cambiamento”, senza dimenticare che il poter loro offrire un certo potere d’acquisto e quindi capacità di consumare ha effetti positivi sull’economia in termini aggregati.

Ma il problema non è solo economico. Disoccupazione vuol dire anche erosione delle capacità e delle conoscenze acquisite nell’esperienza lavorativa, una perdita di capitale umano che tocca non solo individualmente chi ne è soggetto, ma anche la società nel suo insieme in cui la persona è inserita. Se si considera poi che, con l’aumentare del periodo di disoccupazione, si registra statisticamente una perdita di autostima oltre che una maggiore difficoltà nel trovare un nuovo impiego allora capiamo bene che un approccio anche “sociale” al problema non è di secondo ordine.

Aumentano i lavoratori part-time e diminuiscono le ore di lavoro settimanale per lavoratore

Un’altro aspetto del problema riguarda i lavoratori occupati a tempo parziale. Stando ai dati Eurostat⁵, dal 2008 al 2009 nell’Ue ci sarebbe stato un aumento del lavoro part-time pari allo 0,5%, nonostante molti lavoratori a tempo parziale abbiano perso il loro impiego. Andando ad analizzare tutte le informazioni a disposizione si osserva come tra gli stati membri ci sia stato un aumento del numero dei lavoratori a tempo parziale rispetto al numero totale di persone occupate, con le sole eccezioni di quattro paesi, Portogallo, Italia, Malta e Romania. I lavoratori a tempo parziale sono aumentati, ad esempio, in Francia e Germania (+0,1%), in Spagna (+0,8%), in Irlanda (+2,3%) e in Olanda⁶ addirittura dal 47,2% al 48,2%.

La caduta dell’attività economica combinata, come si è visto in precedenza, con una riduzione più lenta dell’occupazione ha avuto in sostanza come effetto quello di provocare una diminuzione della media delle ore di lavoro settimanale prestate da ciascun lavoratore a tempo indeterminato, con una riduzione nell’ultimo anno del 3,3% del numero totale delle ore lavorate nei 27 paesi Ue. Gli uomini, che mediamente lavoravano nel 2008 un numero di ore retribuite per settimana superiore a quello delle donne (42,1 ore settimanali contro 39,1) hanno visto una riduzione leggermente più consistente rispetto a queste ultime. Questo fenomeno ha raggiunto livelli più elevati in Estonia, Austria, Slovacchia e Finlandia, mentre in controtendenza si trovano Lussemburgo e Lituania, per i quali il numero medio di ore

⁵ Eurostat, *The impact of the crisis on Employment, Population and social condition*, n.79/2009, 2009
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-079/EN/KS-SF-09-079-EN.PDF

⁶ L’Olanda è il paese europeo con la più alta percentuale di lavoratori a tempo parziale. Questo valore così elevato si spiega alla luce dell’entrata in vigore a partire dal primo gennaio 1999 dell’*Atto sulla flessibilità e la sicurezza*, concluso tra Governo e parti sociali, il quale promuoveva il lavoro a tempo parziale, ma con coinvolgimento di tutte le forze di lavoro disponibili, piuttosto che favorire la presenza di impieghi a tempo pieno ma che escludessero sostanzialmente dei soggetti dalla possibilità di lavorare. In sostanza, lavorare tutti ma meno ore ogni lavoratore.

settimanali lavorate è aumentato e l'Ungheria dove invece esso è rimasto stabile.

Una distribuzione ineguale degli effetti della crisi

Come tutti i grandi fenomeni di natura sociale, anche l'attuale crisi economica non ha colpito in modo indistinto e con la stessa intensità: alcune categorie economiche, sociali e produttive sono state maggiormente colpite e tutte le statistiche sembrano confermarlo.



La prima categoria che ha risentito dell'aggiustamento occupazionale è stata quella dei lavoratori con contratti temporanei ed atipici, in molti casi non rinnovati da parte dei datori di lavoro, con una perdita complessiva nell'area Ue pari a 1,7 milioni di posti di lavoro. Nella sola Italia, ad esempio, tra il 2008 e il marzo 2009 sono scomparsi ben 261.000 posti di lavoro temporanei o con contratti atipici⁷. I più

colpiti sono i giovani, con poche eccezioni in Europa. In Francia, il tasso di disoccupazione giovanile (fascia di età compresa tra 15 e 24 anni), già molto elevato prima della crisi, è aumentato più del doppio del tasso di disoccupazione generale, attestandosi al 23%. L'Italia presenta una situazione ancora più critica, con una crescita del tasso di disoccupazione giovanile pari al 5% e con un valore complessivo del 26,3%; solo Spagna, Svezia e Ungheria stanno peggio in Europa. Nonostante un leggero aumento, il dato sulla disoccupazione giovanile rimane molto basso nei Paesi Bassi e in Austria.

Altra categoria sociale colpita dalla crisi occupazionale è quella dei lavoratori con bassi livelli d'istruzione. Tra il 2008 e il 2009 hanno perso il loro posto di lavoro circa 2,7 milioni lavoratori che possedevano un titolo di studio inferiore all'istruzione secondaria, mentre il numero di quelli con un livello di istruzione terziaria è addirittura aumentato di circa 1,8 milioni. Ovviamente ciò non vuol dire che non ci siano stati licenziamenti tra i lavoratori con livelli d'istruzione più elevati, ma semplicemente che il risultato netto alla fine del quadrimestre è stato comunque positivo.

All'inizio della crisi erano gli uomini i più colpiti⁸, ma questo era dovuto semplicemente al fatto che i settori più interessati dalla recessione erano quelli a prevalente occupazione maschile. Con il passare dei mesi anche l'occupazione femminile ha subito il colpo, segno di un allargamento della crisi anche a settori dove la composizione per genere è più equilibrata.

Gli effetti negativi della crisi si stanno ripercuotendo anche sulle condizioni di vita e di lavoro

⁷ Oecd, *Employment Outlook 2009. Tackling the Jobs Crisis*, Paris, 2009

<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/8109151E.PDF>

⁸ Eurostat, *The impact of the crisis on Employment, Population and social condition*, n.79/2009, 2009

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-079/EN/KS-SF-09-079-EN.PDF

Commissione europea, *La crisi occupazionale: andamento, risposte politiche e interventi chiave*, Documento preparatorio della Commissione Europea per il Consiglio EPSCO, Bruxelles 24 Novembre 2009.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0649:FIN:IT:DOC>

degli immigrati, per i quali oltre ad aumentare la difficoltà nel trovare un impiego sta aumentando mediamente anche il “tasso di intolleranza”, con episodi di discriminazione soprattutto nel luogo di lavoro. Per l'Italia, ad esempio, dall'ultimo rapporto *International Migration Outlook*⁹, realizzato ogni anno per l'Ocse dal Censis in qualità di corrispondente del nostro paese, emerge che le imprese italiane hanno ridimensionato le previsioni di assunzione di personale immigrato: 92.500 assunzioni per il 2009, contro le 171.900 che erano state previste per il 2008. Rispetto agli episodi di intolleranza contro gli immigrati, anche essi in forte aumento, circa il 22% di questi sono commessi sul luogo di lavoro: il 32,1% delle denunce riguarda la fase di accesso al mercato del lavoro, il 23,2% le condizioni lavorative, il 19,6% azioni di mobbing.

Gli effetti sociali della crisi: rischio di povertà e perdita di coesione sociale

Uno dei rischi più importanti enfatizzato dall'Ocse è che la perdita del lavoro e dunque del salario possano costituire una pericolosa minaccia di povertà per tutte le famiglie che vedono di colpo venir meno la loro principale fonte di reddito. Questo è un pericolo serio, ma occorre anche dire che se l'occupazione riduce notevolmente il rischio di povertà certo non può prevenirlo completamente.



I dati mostrano, ad esempio, che nella media dell'area Ocse il 7% di chi vive in famiglie con almeno un lavoratore è comunque povero (ossia con un reddito disponibile inferiore al 50% del reddito mediano). Si rileva inoltre che la povertà è spesso dovuta ad una scarsa partecipazione al mondo del lavoro risultante da impieghi precari e saltuari o ad orario fortemente ridotto oppure da periodi di occupazione molto brevi nell'arco dell'anno. Ma essa dipende anche da altri fattori sociali e familiari importanti, come la presenza di figli minori a carico.

Anche prima della recessione il 10% della popolazione Ocse (11% in Italia) che viveva in famiglie con capofamiglia in età lavorativa, era relativamente povera. Ma, aspetto più importante, più del 14% delle famiglie con bambini e capofamiglia in età lavorativa erano povere.

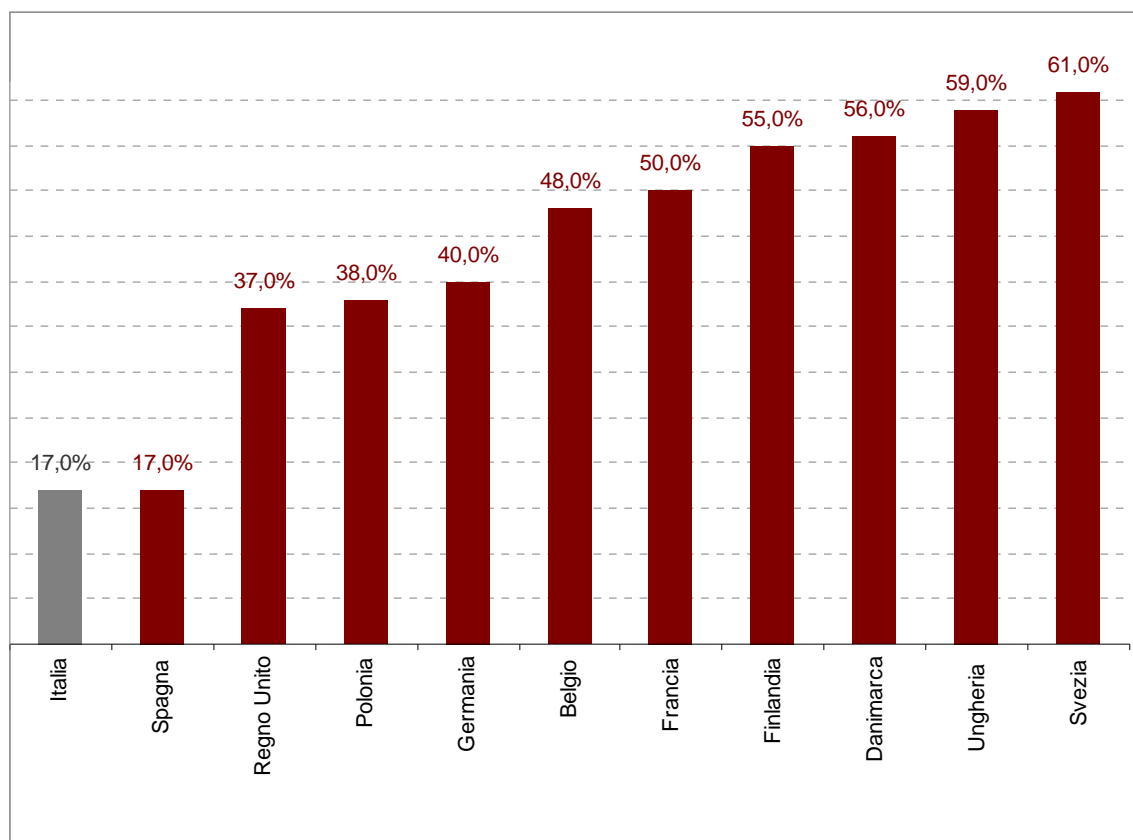
Le conseguenze sociali della crisi dell'occupazione possono avere effetti diversi su alcuni paesi, meglio dotati in quanto a misure di protezione sociale. L'Ocse prevede, ad esempio, che l'aumento della povertà avrà effetti meno gravi in Francia rispetto ad altri paesi europei per i quali viene prospettato un brusco aumento della povertà. Proprio in Francia prima dell'inizio della crisi, il tasso di povertà della popolazione in età lavorativa era pari al 6,7 %, inferiore di 2,3 punti rispetto la media Ocse.

⁹ Oecd, *International Migration Outlook 2009*, Paris, 2009

www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_43009971_1_1_1_37415,00.html

Molto interessante è vedere allora quale sia l'impatto dei trasferimenti sociali sul rischio di povertà¹⁰, in altre parole quanto gli ammortizzatori sociali riducano il rischio di povertà per le famiglie beneficiarie. Nella figura 3 si vede, ad esempio, che per l'Italia l'impatto è ai livelli più bassi d'Europa, sotto al 20%, ben lontani dai paesi scandinavi, e persino dall'Ungheria, dove le misure di protezione sociale contribuiscono a ridurre il rischio di povertà per più del 50%.

Figura 3: Impatto dei trasferimenti sociali sul rischio di povertà in alcuni paesi Ue



Fonte: The Social Protection Committee, 2009

Altro pericolo connesso alla crisi economica, e che viene denunciato tanto da organismi internazionali di studio dell'economia quanto da associazioni sindacali e imprenditoriali, è la possibilità di assistere ad una perdita di coesione sociale. Ovviamente per quanto concerne questa eventualità non si dispone di dati o di indici che possano essere usati per sostenere empiricamente la tesi. Con il venir meno della coesione sociale si intende un indebolimento del "contratto sociale" che è alla base della convivenza e della cooperazione tra i diversi gruppi socio-economici che può avere la conseguenza di irrigidire determinate posizioni di interesse di un certo gruppo a danno degli altri. Nell'attuare le politiche economiche come risposta alla crisi attuale i pubblici poteri hanno dovuto tener conto anche di questo tipo di problematiche e non solo di quelle prettamente economiche. Ed è proprio di tali politiche che ora ci interesseremo.

¹⁰ European Commission, *Report on the social dimension of the growth and job strategy*, Bruxelles 29 settembre 2009
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596>

3. Crisi e occupazione: le risposte degli stati nel quadro del Piano europeo di ripresa economica

3.1. Il Piano europeo di ripresa economica e incentivi finanziari

Nel marzo 2009 il Consiglio europeo ha approvato un *Piano europeo di ripresa economica*¹¹ (EERP- *European Economic Recovery Plan*) come risposta anticiclica alla crisi, nell'intento di far fronte alla grave recessione.

Il Piano ha previsto un incentivo finanziario pari a 200 miliardi di euro (1,5% del PIL dell'Ue), costituito da un'espansione del bilancio degli stati membri di 170 miliardi di euro (circa 1,2% del PIL) e da un finanziamento Ue a favore di azioni immediate dell'ordine di 30 miliardi di euro (circa 0,3 % del PIL). Tale risposta nasce dall'esigenza di un coordinamento a livello comunitario in un'Europa dove, nonostante l'elevato grado di integrazione delle economie nazionali (mercato unico e politiche comuni), gli stati membri partono da situazioni molto diverse per ciò che riguarda il loro margine di manovra finanziario.

Sul fronte specifico del mercato del lavoro, ulteriori incentivi finanziari vengono dalla semplificazione dei criteri degli aiuti provenienti dal Fondo sociale europeo (Fse), così come previsto dal Piano.¹²

La semplificazione ha lo scopo di mettere a disposizione maggiore liquidità in fase di avvio dei progetti, attraverso il recupero di risorse non utilizzate nel periodo 2000-2006, di aumentare gli anticipi relativi ai progetti che promuovono sviluppo e occupazione, di incrementare la flessibilità del co-finanziamento comunitario, diminuendo il carico amministrativo per le procedure di impegno e finanziamento, di sostenere progetti locali.

In particolare, rispetto all'aumento degli anticipi, i finanziamenti aggiuntivi a quelli previsti dal piano di programmazione del FSE nel periodo 2007-2013 ammontano a 6,25 miliardi di euro, come riportato nella tabella qui sotto. Rendendo disponibili più risorse nel corso del 2009, gli stati membri potranno incrementare l'attuazione di iniziative volte a favorire l'occupazione.

Tabella 2: Anticipi Fse del 2009 (in miliardi di euro)

Fondi strutturali	Prima del piano di ripresa	Aggiunti al piano di ripresa	Totale
Ue-15	0,00	3,80	3,80
Ue-12	2,29	2,29	4,58
Ue collaborazione transfrontaliera	0,08	0,16	0,24
Totale	2,37	6,25	8,62

Fonte: nostra elaborazione su dati Fse¹³

¹¹ Commissione europea, *Un piano europeo di ripresa economica*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, Bruxelles, 26.11.2008.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:it:PDF>

¹² Idem.

¹³ Commissione europea, *Il Fondo sociale europeo: un sostegno alla ripresa economica*

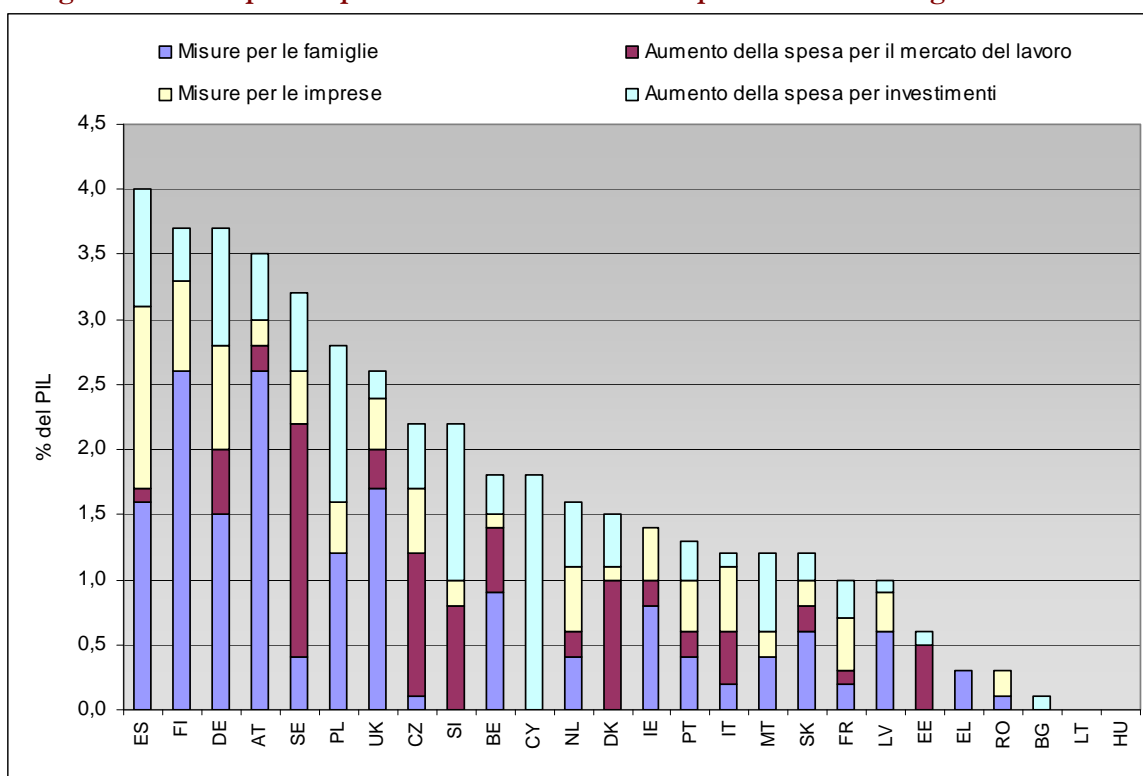
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/supporting_it.pdf

3.2 Le linee direttive

Nel gennaio 2009 Il Consiglio europeo ha adottato la proposta della Commissione¹⁴ indicante le linee direttive per potenziare le misure a favore dell'occupazione, la Commissione ha presentato una proposta di decisione indicante gli indirizzi di policy comunitaria per potenziare la governance dell'occupazione, poi adottata dal Consiglio europeo. La proposta metteva in luce le seguenti priorità:

- attirare e mantenere più persone nel mondo del lavoro e aumentare la disponibilità di manodopera, modernizzando i sistemi di previdenza sociale
- migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese
- aumentare gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche
- rafforzare al massimo le misure legate alla flessicurezza, la certificazione delle competenze e il miglioramento dei servizi per l'impiego.

Figura 4: Misure per la ripresa finanziaria attraverso i piani di rilancio degli stati membri



Fonte: Commissione europea, 2009¹⁵.

¹⁴ Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio relativa ad orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, Bruxelles, 28.1.2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0869:FIN:IT:PDF>

¹⁵ Commissione europea, *La crisi occupazionale: andamento, risposte politiche ed interventi chiave*, Documento preparatorio della Commissione europea per il Consiglio EPSCO, Bruxelles, 24.11.2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0649:FIN:IT:DOC>

Secondo Commissione e Consiglio, tutti i piani nazionali di rilancio hanno rispettato le linee direttive indicate, adottando iniziative riguardanti le politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione e le politiche sociali.



Sebbene le iniziative dei paesi riguardino gli stessi ambiti, la portata degli interventi varia visibilmente in maniera significativa.

Ciò è dovuto al diverso margine di manovra finanziario che gli stati hanno, al fatto che la crisi non ha colpito tutti i paesi allo stesso modo, ma anche alle diverse scelte sociali fatte dai governi degli stati membri: ad esempio, si evince chiaramente dalla figura 4 come rispetto agli altri Paesi l'Italia abbia investito una percentuale di Pil minima nelle misure a sostegno delle famiglie. E questo nonostante le frequenti dichiarazioni

mediatiche di senso contrario dei leader di maggioranza e governo.

Possiamo classificare le iniziative prese dagli stati membri dell'Unione europea in tre gruppi¹⁶:

- misure “preventive” a sostegno dell'occupazione, intese cioè a mantenere i lavoratori all'interno del mercato del lavoro, per esempio sostenendo le imprese o fornendo un sostegno al reddito per i lavoratori che accettano riduzioni salariali per salvaguardare i loro posti di lavoro;
- iniziative volte a sostenere finanziariamente singoli lavoratori in caso di perdita del posto di lavoro; queste misure rientrano nella categoria del sostegno al reddito per disoccupati e persone al di fuori del mercato del lavoro;
- misure mirate a creare occupazione, basate su strumenti che promuovono il passaggio dalla disoccupazione all'occupazione, con particolare attenzione ai singoli lavoratori in cerca di lavoro.

Misure a sostegno dell'occupazione: Belgio, Francia e Italia a confronto

Tra le misure di mantenimento dell'occupazione troviamo il sostegno al lavoro a tempo ridotto o la cassa integrazione, gli aiuti a favore di attività di formazione e la riduzione dei costi del lavoro non salariali.

Numerosi stati membri, come Belgio, Francia e Italia, hanno messo in atto iniziative legate al lavoro a tempo ridotto e alla cassa integrazione.

La maggior parte degli strumenti adottati si applica a tutti i settori di attività economica, ma alcune disposizioni si concentrano in particolare sugli ambiti più colpiti. Varia anche la tipologia di lavoratori ammissibili al sostegno finanziario, tra i quali sono talvolta inclusi i lavoratori temporanei o a tempo parziale.

¹⁶ Eurofound, *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, Dublin, 2009 www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/index.htm

Tabella 3: Misure legate al lavoro a tempo ridotto o alla cassa integrazione

Paese	Misura	Beneficiari	Caratteristiche e importo del sostegno	Durata del sostegno
BE	Disoccupazione temporanea / disoccupazione funzionale (Chômage temporaire / chômage technique)	Lavoratori dipendenti, compresi i lavoratori temporanei e i lavoratori a tempo determinato; in alcuni casi solo operai.	Risarcimento mensile per un minimo di € 150 al mese a carico del datore di lavoro a fronte di una riduzione collettiva dell'orario di lavoro. Indennità pubblica per un minimo di € 188 al mese a fronte di una riduzione temporanea individuale dell'orario di lavoro. Disoccupazione temporanea: risarcimento di almeno 70% del salario lordo del lavoratore, fino a 2.206 euro al mese.	Riduzione dell'orario di lavoro per un periodo minimo di un mese e fino a un periodo massimo di sei mesi. Disoccupazione temporanea: sospensione totale del lavoro (tutti i giorni della settimana) o sospensione parziale (mantenendo almeno due giorni lavorativi per settimana) per un minimo di una o due settimane e fino a un massimo di 16 o 26 settimane all'anno
FR	Disoccupazione temporanea / disoccupazione funzionale (Chômage temporaire / chômage technique)	Nel caso di lavoro a tempo ridotto, tutti i dipendenti, compresi i lavoratori part-time, i lavoratori temporanei e quelli con contratto di lavoro a tempo determinato, se il loro datore di lavoro ha un diminuzione del fatturato di almeno 50%.	Il datore di lavoro paga fino al 75% della retribuzione oraria lorda per le ore non lavorate, per un minimo di € 6,84 l'ora; In caso di chiusura dell'azienda per più di tre mesi, i dipendenti hanno diritto a indennità di disoccupazione.	Sei settimane consecutive, in totale 800 ore per dipendente all'anno o 1.000 ore nei settori tessile, dell'abbigliamento, dell'industria del cuoio e dell'industria automobilistica
IT	Cassa integrazione guadagni, CIG	Dipendenti, compresi i lavoratori temporanei e, in misura limitata lavoratori a progetto e apprendisti.	I beneficiari percepiscono l'80% dell'ultimo stipendio.	Un anno (CIGO, cassa integrazione ordinaria) o 36 mesi (CIGS, cassa integrazione straordinaria).

Fonte: Eurofound 2009¹⁷

¹⁷ Eurofound, *ERM REPORT 2009: Restructuring in recession*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009 www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm

Disoccupazione funzionale: Belgio

Sin dall'inizio della crisi, il Belgio ha limitato le ripercussioni della recessione sul mercato del lavoro tramite lo strumento della disoccupazione funzionale nel settore operaio (*Chômage temporaire/ chômage technique*). Poiché da luglio 2008 a luglio 2009 il tasso di disoccupazione è aumentato del 0.7 % e nel marzo, quando la crisi ha raggiunto l'apice, la disoccupazione ha coinvolto 313 000 soggetti, tale misura non si è rivelata sufficiente ad arginare la perdita dei posti di lavoro ed è stata estesa anche agli impiegati. In particolare, la durata della sospensione del rapporto di lavoro per gli impiegati non può superare le 16 settimane nel caso di totale sospensione e 26 settimane nel caso di parziale sospensione. Lo strumento della disoccupazione funzionale è stato utilizzato a partire da giugno 2009 e la durata della sua applicazione potrebbe essere prolungata fino a giugno 2010.

Disoccupazione giovanile: Francia

Tra le iniziative più significative a riguardo, figura il caso della Francia. Il governo francese ha scelto di migliorare l'occupabilità del settore giovanile in particolare, presentando alla fine di aprile 2009 un piano d'emergenza per l'occupazione dei giovani concentrato soprattutto sull'apprendistato. Il piano ha però sollevato numerose reazioni critiche, soprattutto da parte dei movimenti giovanili, che vedono in questo piano un modo per aumentare la precarizzazione e lo sfruttamento del lavoro. Esso fornisce un incentivo finanziario di 1,3 miliardi di euro per la formazione e il lavoro dei giovani, e prevede una serie di azioni volte a migliorare l'occupabilità di questa categoria:

- Programmi di formazione per giovani privi di qualifiche attraverso le risorse dei fondi per i percorsi professionali (*fonds de sécurisation des parcours professionnels*) creati dalle parti sociali con l'accordo sulla formazione professionale.
- Sviluppo di formule che associno occupazione e formazione (in particolare contratti di professionalizzazione). Il Governo ha fissato l'obiettivo di 170mila contratti di professionalizzazione per un anno, tra il 1 giugno 2009 e il 1 giugno 2010. Per ogni giovane di età inferiore a 26 anni assunto sotto questa forma di contratto sarà dato un premio di 1.000 euro. Tale premio sarà portato a 2.000 euro per i giovani non laureati.
- Rafforzamento dell'apprendistato come principale strumento che associ occupazione e formazione. Si prevede il reclutamento di 320mila apprendisti tra giugno 2009 e giugno 2010. Si dispone l'estensione dell'esonero totale dagli oneri sociali a tutte le imprese che assumeranno degli apprendisti prima del 30 giugno 2010. Questo esonero sarà associato ad un premio di 1.800 euro per tutte le imprese con meno di 50 dipendenti che assumeranno un apprendista prima del 30 giugno 2010.

Formazione permanente: Germania

In Germania, per quanto riguarda le politiche a sostegno dell'occupazione, il governo ha adottato misure di riduzione dell'orario di lavoro, ma con l'obiettivo di utilizzare le ore di lavoro eliminate per attività di formazione continua. In particolare, per operare in regime di orario ridotto, il datore di lavoro deve di norma richiedere un sostegno all'Agenzia federale per

l'impiego, che verifica la presenza di una serie di requisiti. Una volta approvato, il regime di lavoro a orario ridotto viene poi utilizzato per un periodo massimo di sei mesi. Con il primo pacchetto di misure anticrisi, invece, il periodo di erogazione degli incentivi è stato esteso a 18 mesi e le ore non lavorate vengono utilizzate per formare i lavoratori. In particolare, il Programma *WeGebAU* sviluppa un piano di formazione che, prima della crisi, si indirizzava solo ai lavoratori senior e poco qualificati, e ora viene invece esteso a tutti gli occupati per i quali sono trascorsi più di quattro anni da misure di formazione iniziale o continua. Un secondo pacchetto anticrisi prevede ulteriori misure per il lavoro a orario ridotto e la formazione, che valgono retroattivamente dal 1 febbraio 2009:

- di norma, durante il lavoro a orario ridotto i contributi previdenziali devono essere versati per intero dal datore di lavoro. Le norme anticrisi prevedevano che l'Agenzia federale per l'impiego ne rimborsasse la metà per i primi sei mesi e, successivamente, la totalità (misura applicabile fino alla fine del 2010). Successivamente il governo federale ha stabilito che fino al 31 dicembre 2010 il rimborso totale dei contributi sia erogato già dal primo mese;
- viene sospesa la disposizione per cui per applicare il regime a orario ridotto almeno 1/3 del personale deve aver subito una perdita di retribuzione: è sufficiente dimostrare che la perdita di retribuzione sia maggiore del 10%.

Sostegno al reddito: Spagna

Il Piano spagnolo di stimolo all'economia e all'occupazione (*Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo*)¹⁸ è stato lanciato nel novembre del 2008. Tre le misure principali:

- aumento delle pensioni minime: dopo aver rivalutato l'importo delle pensioni erogate dal sistema della sicurezza sociale, è stato predisposto l'aumento delle pensioni minime, con coniuge a carico, del 26% nell'arco della legislatura 2008-2012, passando così dagli attuali 658 euro mensili a 850 euro mensili nel 2012. Tale misura coinvolgerà, secondo il Governo spagnolo, più di 2 milioni e 600 mila beneficiari;
- aumento del Salario Minimo Interprofessionale per il 2009: dai 600 euro mensili del 2008 ai 624 euro mensili del 2009, con un incremento pari al 4%: più di 500.000 lavoratori, in gran parte giovani e immigrati, beneficeranno di tale misura;
- erogazione di un bonus annuo di 1.500 euro, a carico della previdenza sociale, per i disoccupati che hanno carichi familiari. Esso riguarda le imprese che da dicembre 2008 a dicembre 2010 assumono a tempo indeterminato un lavoratore disoccupato con figli a carico. Dovrebbero beneficiarne circa 110mila disoccupati.

Altre due azioni importanti riguardanti il settore dell'occupazione sono:

- Eliminazione del periodo di attesa di attesa di un mese, previsto dalla precedente normativa, per l'accesso al sussidio di disoccupazione (fino al 31 dicembre 2009).
- Avvio del *Plan de Empleo 2009 en Trabajos de Utilidad Social*, rivolto in particolare alle persone disoccupate con più di 25 anni, nell'ottica di favorire l'impiego di circa 100.000 lavoratori disoccupati. Mediante la loro assunzione, si realizzeranno lavori o servizi di interesse collettivo, che abbiano anche valore formativo.

¹⁸ Gobierno de España, *Plan español para el estímulo de la economía y el Empleo* www.plane.gob.es

4 . Confederazione europea dei sindacati : scetticismo sulle misure adottate dagli stati.

Concludiamo quindi questa breve analisi riportando le critiche sollevate dalla Confederazione europea dei sindacati (Ces), tanto nei confronti delle valutazioni degli stati membri sugli effetti e la natura della crisi quanto sull'eccessiva fiducia da questi mostrata rispetto alle misure adottate.

Secondo la Ces, è il modello di crescita economica nel suo insieme che dovrebbe essere rivisto, mettendo fine al continuo incitamento a spendere, tramite l'indebitamento, rivolto al settore privato. I ministri delle finanze respingerebbero a torto l'idea di aggiungere ulteriori incentivi fiscali all'economia, giustificando ciò con il fatto che l'Europa avrebbe sistemi sociali e politiche di pubblico impiego piuttosto forti, alle quali si andrebbero ad aggiungere politiche fiscali redistributive ben strutturate. Nel dare questo tipo di giustificazione si tralascia, secondo la Ces, l'indebolimento occorso ai sistemi dei "stabilizzatori automatici" in nome di una maggiore flessibilità dell'economia che ha però posto serie problemi rispetto alla capacità di quest'ultima di rispondere ad eventuali shock.

L'opinione secondo la quale i mercati europei del lavoro sarebbero rigidi, in quanto i licenziamenti avrebbero costi elevati da sostenere per le imprese, viene confutata prendendo a riprova il massiccio incremento della disoccupazione verificatosi in particolare come effetto della crisi economica. Il problema dunque è che se da un lato si è riusciti a creare mercati del lavoro sufficientemente flessibili in Europa, dall'altro è mancato un rafforzamento degli strumenti di tutela, mostrando così confini troppo labili tra precariato e flessibilità.

Piuttosto critiche sono anche le riflessioni a riguardo delle misure monetarie, rispetto alle quali, pur riconoscendo l'apporto benefico al sistema bancario dell'enorme liquidità immessa dalla Banca centrale europea, si denuncia che tale liquidità non sia servita a sostenere l'espansione del credito e degli investimenti.

In questo contesto infine sarebbe inutile¹⁹, se non addirittura pericoloso, focalizzarsi sulla cosiddetta *exit strategy* per il recupero della liquidità immessa nel circuito e il rientro dell'indebitamento eccessivo a cui alcuni stati hanno ricorso, in quanto così facendo si verrebbe travolti dagli effetti in parte evidenti e in parte ancora nascosti della crisi attuale.

Dossier a cura di:

Andrea Di Filippo, per i paragrafi 2 e 4
difilippo.andrea@hotmail.it

Chiara Galbersanini per i paragrafi 1 e 3.
chiarug@gmail.com

Carlo Caldarini per l'impostazione iniziale, la supervisione e la revisione finale dei testi.
c.caldarini@osservatorioinca.org

¹⁹ Confédération européenne des syndicats (CES), *De l'incapacité des décideurs européens à apporter une réponse politique satisfaisante à l'effondrement de l'économie*, Note de discussion de la CES 2009/2, 2009
www.etuc.org/IMG/pdf_Note_discussion_2009_02_Decideurs_europeens_se_trompent_Fr.pdf

Fonti

Commissione europea, *La crisi occupazionale: andamento, risposte politiche e interventi chiave*, Documento preparatorio della Commissione Europea per il Consiglio EPSCO, Bruxelles 24 Novembre 2009
www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/com.htm

Commissione europea, *Un piano europeo di ripresa economica*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, Bruxelles, 26.11.2008.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:it:PDF>

Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio relativa ad orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, Bruxelles, 28.1.2009
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0869:FIN:IT:PDF>

Commissione europea, *La crisi occupazionale: andamento, risposte politiche ed interventi chiave*, Documento preparatorio della Commissione europea per il Consiglio EPSCO, Bruxelles, 24.11.2009
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0649:FIN:IT:DOC>

Confédération européenne des syndicats (CES), *De l'incapacité des décideurs européens à apporter une réponse politique satisfaisante à l'effondrement de l'économie*, Note de discussion de la CES 2009/2, 2009
www.etuc.org/IMG/pdf_Note_discussion_2009_02_Decideurs_europeens_se_trompent_Fr.pdf

EUR-Lex. L'accesso al diritto dell'Unione Europea,
<http://eur-lex.europa.eu/>

Eurofound, *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, Dublin, 2009
www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/index.htm

Eurofound, *ERM REPORT 2009: Restructuring in recession*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009
www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm

European Commission, *Driving the European recovery*, Communication for the spring European Council, Bruxelles, 4.3.2009,
http://ec.europa.eu/financial-crisis/index_en.htm

European Commission, *Report on the social dimension of the growth and job strategy*, Bruxelles 29 settembre 2009
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596>

European Commission, *Employment in Europe 2009*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1 Manuscript completed in October 2009
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4196&langId=en>

Eurofound, *ERM Report 2009: Restructuring in recession*, 2009
www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm

Eurostat, *The impact of the crisis on Employment*, Statistics in Focus, 79/2009
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-079/EN/KS-SF-09-079-EN.PDF

Fondo sociale europeo
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/

Gobierno de España. Plan español para el estímulo de la economía y el Empleo
www.plane.gob.es

Gobierno de España. Servicio Público de Empleo Estatal
www.sepe.es

ISFOL, *Risposte europee all'attuale crisi socio-economica*, Roma, 2009
www.isfol.it/Notizie/Dettaglio/index.scm?codi_noti=2950&cod_archivio=1

Ministère français du Travail
www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/travail

Oecd, *Employment Outlook 2009. Tackling the Jobs Crisis*, Paris, 2009
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/8109151E.PDF>

Oecd, *International Migration Outlook 2009*, Paris, 2009
www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_43009971_1_1_1_37415,00.html

Tatsachen über Deutschland
www.tatsachen-ueber-deutschland.de/index.php?L=5

The Social Protection Committee, *Growth, jobs and social progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, September 2009
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Protezione_sociale_poverta_29_09_2009_REPORT_EN.pdf