

2.2 Le indennità di disoccupazione in Europa

Uno dei settori dei moderni welfare state europei a cui oggi si guarda con maggiore attenzione per introdurre riforme adeguate alle sfide in atto, specie in questo periodo in cui la crisi economica sta producendo dannosi effetti sul mercato del lavoro, è quello degli ammortizzatori sociali.

Con questo termine è comunemente indicato *l'insieme di quelle misure di sostegno al reddito dei lavoratori, che intervengono quando essi si ritrovano in condizione di disoccupazione, e quindi privi di retribuzione, sia per ragioni di natura congiunturale, sia a causa di esuberi, collegati o meno ad una crisi aziendale.*

Pur nascendo come misure di contrasto alla riduzione del reddito del lavoratore, legata ad un evento di disoccupazione, gli ammortizzatori sociali sono diventati, specie recentemente, misure di contrasto alla disoccupazione *tout court*, accompagnando sovente all'erogazione di trasferimenti monetari (di solito proporzionati al salario percepito), anche misure attive, volte al reinserimento occupazionale del beneficiario. Tra queste misure, la predisposizione di Piani di azione individuali da parte delle Agenzie per l'impiego sta diffondendosi nelle più moderne legislazioni relative alle indennità di disoccupazioni europee, che quindi divengono strumenti non più solamente passivi, ma che coinvolgono anche un'azione e una gestione istituzionale a livello locale.

L'idea di welfare europeo attivo e gli obiettivi di Lisbona pongono un particolare accento su queste politiche, che si trovano quindi ad avere oggi un ruolo molto importante; al centro di tali misure vi è uno strumento diffuso in tutti i paesi europei, l'indennità ordinaria di disoccupazione, a cui si affiancano anche indennità speciali (per particolari categorie di lavori, o rivolte ad alcuni soggetti, come i disoccupati anziani).

Un primo importante elemento da considerare, quindi, è che tutti i Paesi dell'Unione Europea sono dotati di almeno una misura di tutela della disoccupazione.

Quella che in prima battuta potrebbe sembrare una constatazione banale e quasi scontata, in realtà si presenta subito come un aspetto molto significativo nel segnare una caratteristica del cosiddetto “modello sociale europeo”, se consideriamo che, al contrario, non tutti i Paesi dell'Unione sono dotati ad esempio di misure universalistiche di contrasto alla povertà, come le politiche di reddito minimo.

Come abbiamo visto in un precedente lavoro svolto per la Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, infatti, l'Italia, la Grecia e l'Ungheria non hanno predisposto all'interno dei propri Welfare State misure di tutela minima della povertà (CIES 2008).

Anche in virtù delle molteplici misure di contrasto alla disoccupazione che descriveremo nelle prossime pagine, si potrebbe quindi ipotizzare che la tutela delle condizioni economiche e sociali a fronte della perdita del lavoro viene avvertita dai legislatori continentali come una priorità più significativa del ‘semplice’ contrasto della povertà.

Questa ipotesi in realtà non stupisce, se si pensa che gli attuali sistemi di welfare europei ancora poggiano prevalentemente su base contributiva per proteggere i cittadini dai principali rischi sociali. E, non a caso, in ogni paese dell'UE esiste almeno uno schema di indennità di disoccupazione a base contributiva, cioè un tipo di politica che in linea di massimo discende da quell'impostazione bismarkiana propria delle ‘assicurazioni sociali’, che risulta ancora l'imprinting determinante nel segnare il corso dei modelli di welfare europei.

In realtà, la maggioranza delle misure di indennità di disoccupazione introdotte nei 27 paesi membri, è stata recentemente “rivisitata”, vale a dire che una nuova legislazione è intervenuta nel corso degli ultimi dieci anni, in quasi tutti i paesi dell'Unione, per adeguare questi ammortizzatori sociali alle attuali e mutate condizioni

del mercato del lavoro. E in molti paesi, come vedremo, sono stati inseriti diversi strumenti di “accompagnamento” all’indennità, per favorire l’attivazione dei beneficiari, così come indicato dalla strategia di Lisbona.

E’ però altresì vero che, almeno in molti paesi della “vecchia” Europa, tali misure affondano le proprie radici in leggi nate nel secondo dopoguerra e conservano quindi una sorta di filosofia di fondo che porta a privilegiare lo strumento “contributivo”, rispetto a misure di tipo assistenziale o di tipo attivo.

Nelle seguenti pagine affronteremo l’analisi di queste misure, nei 27 paesi dell’Unione europea, più la Norvegia, per verificare la presenza di elementi comuni tra i singoli casi e analizzare le diversità principali. In tale analisi ci concentreremo prevalentemente sulle misure “ordinarie” di indennità di disoccupazione, vale a dire quelle politiche, sia a matrice contributiva che assistenziale, che sono indirizzate a sostenere il reddito da “normali” condizioni di disoccupazione. In quasi tutti i paesi, però, esistono anche misure “speciali” di tutela della disoccupazione, rivolte specificamente a categorie particolari di lavoratori, o limitatamente ad alcuni settori, o ad alcune fasce di età: in molti paesi europei esistono ad esempio misure speciali per i disoccupati anziani, che favoriscono una “transizione” tra lo stato di disoccupazione e il pensionamento e che risulta piuttosto difficile considerare come parte integrante degli schemi pensionistici, ma anche come un’indennità di disoccupazione “normale”. Approfondiremo più avanti queste misure speciali, per ora concentriamoci sugli ammortizzatori “ordinari”.

2.2.1 Le misure ordinarie di indennità di disoccupazione

Come abbiamo appena ricordato, tutti i paesi dell’Unione europea godono di almeno una misura “assicurativa” contro il rischio di perdita di reddito dovuto alla disoccupazione. Le differenze, all’interno dei vari modelli di welfare europei, sono però molteplici e avvengono su diverse “linee” di differenziazione.

In questa sede utilizzeremo due fondamentali macro-variabili che ci consentiranno di costruire una tassonomia delle misure ordinarie di indennità di disoccupazione, vale a dire la *copertura* e l’*entità* di tali misure.

La *copertura* del sistema di ammortizzatori sociali esprime la capacità di tale sistema di proteggere le condizioni economiche e sociali del maggior numero di persone che si trovano senza lavoro; tale variabile rappresenta la sintesi di tre elementi:

- la natura della misura di indennità;
- i soggetti coinvolti;
- le condizioni di accesso richieste.

Con il primo termine (la *natura* della misura di indennità), intendiamo riferirci al fatto che esiste una tipologia dei sistemi di ammortizzatori sociali, che rimanda alla ragione ultima della loro esistenza, e che ci consente di distinguere i paesi in cui esistono solo indennità di disoccupazione di tipo contributivo, dai casi in cui a tale livello è affiancata anche una misura di tipo assistenziale. Chiaramente, laddove ciò avviene, si ha un maggiore livello di copertura rispetto al rischio di perdita di reddito a fronte della disoccupazione, poiché risultano tutelati anche coloro che non hanno una copertura contributiva sufficiente per poter aver accesso alla misura previdenziale.

Il secondo elemento che contribuisce a determinare il tasso di copertura delle misure di sostegno alla disoccupazione riguarda il tema dei *soggetti* che possono essere titolari di tali indennità; il livello di estensione delle misure ad alcune categorie di soggetti piuttosto che ad altre è già parzialmente legato alla modalità di composizione di

diversi livelli di indennità (contributiva e assistenziale) appena indicati. In effetti, mentre le misure contributive debbono necessariamente rivolgersi a chi è stato in grado di aver versato contributi (quindi a ex lavoratori), sono le misure assistenziali che possono estendere la platea di beneficiari di indennità di disoccupazione anche a categorie come gli inoccupati (coloro che non hanno mai lavorato).

Ci dovremmo quindi aspettare che, in quei paesi in cui vi sono misure solo contributive, l'indennità di disoccupazione sia limitata a coloro che hanno una sufficiente "storia contributiva"; in realtà la complessità delle leggi relative agli ammortizzatori sociali, soprattutto dovuta ai diversi regimi previdenziali di varie categorie professionali, consente molteplici eccezioni, vale a dire casi in cui alcune categorie possono essere parificate a chi versa regolarmente i contributi necessari per avere accesso alla misura previdenziale. E' quindi utile analizzare chi sono i diversi soggetti coinvolti dal sistema di ammortizzatori sociali per poter comprendere la capacità di ogni sistema di "coprire" il rischio di disoccupazione.

Infine il terzo elemento è legato alle *condizioni* per avere accesso all'indennità ordinaria: infatti, quanto più il disegno istituzionale condiziona la possibilità di usufruire di tali misure al soddisfacimento di determinati requisiti, tanto più basso sarà, appunto, il loro grado finale di copertura.

La seconda macrovariabile che prenderemo in considerazione, invece, indica l'*entità* delle misure di indennità di disoccupazione. Al di là della loro capacità di copertura della popolazione esposta al rischio, è infatti necessario capire quale sia la loro incisività come misura di protezione del reddito del soggetto senza lavoro: l'analisi delle principali caratteristiche di tale misura quindi (generosità e durata) ci permetteranno quindi di comprenderne il valore 'sostanziale'.

2.2.1.1 La natura delle misure di indennità ordinaria

A seconda della natura delle misure di indennità di disoccupazione è possibile classificare i paesi europei in tre gruppi fondamentali.

In un primo gruppo collochiamo quei paesi in cui è presente *una sola misura contributiva*, vale a dire un'indennità ordinaria di disoccupazione finanziata dai contributi dei lavoratori e il cui importo, laddove non diversamente indicato, è correlato a questi contributi (quindi al salario percepito prima di diventare disoccupati): in questo gruppo troviamo la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Grecia, Malta (dove l'indennità è a rata fissa), la Lettonia, Lussemburgo, la Norvegia, la Polonia, Danimarca, Romania, Slovenia e Cipro. Nel caso di questi ultimi tre paesi il testo di legge fa espressamente riferimento al fatto che si tratta di schemi di assicurazione obbligatoria, mentre il caso danese è l'unico, in questo primo gruppo, in cui l'indennità è pienamente opzionale e volontaria. Ma al di là dell'obbligatorietà o meno dell'accesso a tali schemi, ciò che importa è appunto la natura contributiva di tali schemi, che quindi poggiano su un principio di giustificazione di tipo previdenziale.

Vi è poi un secondo gruppo di paesi in cui, all'interno dello schema complessivo di assicurazione contro la disoccupazione, vengono erogate *varie misure di indennità contributiva*, la cui diversità di solito fa riferimento a varie categorie di soggetti da proteggere, o a varie modalità di pagamento. Ad esempio in Svezia coesistono due misure contributive, una che eroga un'indennità di base e una correlata ai salari; anche in Belgio e Olanda, alla indennità correlata ai salari si affianca una misura a rata fissa; in particolare in Olanda essa è pensata per gli eventi di disoccupazione di "breve periodo", mentre in Slovacchia le due misure presenti differiscono per il fatto che una è ad accesso volontario, mentre l'altra è per categorie obbligate ad assicurarsi.

Un caso molto particolare è quello costituito da Italia e Ungheria, dove le condizioni di “giungla contributiva” contribuiscono a creare dei casi particolarmente intricati anche sul piano delle indennità presenti. In questi due paesi infatti esistono solo schemi contributivi, ma al cui interno si trovano varie misure, sia di carattere ordinario, sia misure speciali rivolte solo ad apposite categorie di lavoratori (es. settore dell’edilizia). Soprattutto in questi ultimi casi, quindi, la ‘ragione ultima’ che ci sembra di identificare è sempre di tipo previdenziale, ma più marcatamente categoriale, vale a dire che alcune differenziazioni presenti nel mercato del lavoro vengono riprodotte in tali schemi di indennità.

Vi è infine un cospicuo gruppo di paesi in cui, allo schema di tipo contributivo è affiancata una *indennità di disoccupazione di carattere assistenziale*, vale a dire svincolata dal requisito di aver accumulato una base contributiva minima, ma di solito legata a “prove dei mezzi” (si veda più avanti). Riteniamo questi casi i migliori sul piano della copertura, poiché permettono l’accesso ad una indennità che tuteli il reddito a tutte le famiglie di disoccupati. Rientrano in questo gruppo, Francia, Irlanda, Lituania, Austria, Portogallo, Gran Bretagna, Germania, Estonia, Finlandia e Spagna. In particolare questi ultimi due paesi si segnalano rispetto agli altri, poiché combinano varie misure di carattere contributivo con misure assistenziali (dunque presentano più di due livelli) e presentano anche un certo grado di strumenti “attivi” all’interno di tali schemi, in aggiunta all’aspetto “passivo” del trasferimento monetario, costituito dall’indennità. Va detto, per inciso, che la differenza fondamentale tra le misure di indennità di disoccupazione di tipo assistenziale e le misure di contrasto alla povertà è che le prime, solitamente di importo maggiore rispetto alle seconde, sono specificamente rivolte a disoccupati che versino in particolari condizioni di indigenza (di solito verificate tramite prova dei mezzi), mentre le seconde sono misure di assistenza per tutti i poveri, indipendentemente dalla loro posizione sul mercato del lavoro. In alcuni casi, laddove il sistema è particolarmente “armonioso”, questi due strumenti costituiscono due ‘livelli successivi’, per cui i disoccupati che non riescono più a rispondere ai requisiti della misura di indennità di tipo assistenziale possono “scivolare” nella misura di contrasto alla povertà (di solito politiche di reddito minimo).

Ad ogni modo quest’ultimo gruppo permette livelli di copertura maggiormente ‘universalistici’, rispetto a quei sistemi di ammortizzatori sociali in cui sono presenti solo misure contributive.

2.2.1.2 I soggetti coinvolti

Il tipo di platea dei soggetti coinvolti dalle indennità di disoccupazione è in parte strettamente legato alla natura delle differenti misure: vale a dire che, laddove esistono politiche solo di tipo contributivo, chi non ha mai lavorato non può avere normalmente accesso a tali schemi, mentre tale preclusione, almeno concettualmente, non vi è con la presenza di misure di tipo assistenziale. In realtà, il tema dei soggetti coinvolti dalle varie politiche di indennità ordinaria è più complesso, poiché da un lato vi sono eccezioni a tale regola generale, e dall’altro anche le misure contributive (o assistenziali) possono essere rivolte solo ad alcuni sottogruppi di lavoratori.

Nello specifico sono limitate ai *solli lavoratori dipendenti* le indennità (contributive) di disoccupazione a Malta, in Olanda, a Cipro²⁴, in Polonia, Grecia e in Francia (nel testo di legge si fa riferimento al termine “salariati”). Qualche estensione maggiore rispetto alla ristretta cerchia dei soli lavoratori dipendenti si ha in Bulgaria, Belgio,

²⁴ In questo caso e in altri paesi in cui è significativa la presenza di emigranti all’estero, sono previste indennità di disoccupazione (volontarie) anche per i cittadini che lavorano all’estero.

Austria, Lettonia, Portogallo e Norvegia, dove alcune categorie professionali specifiche, previste per legge, vengono parificate ai dipendenti stessi²⁵, con il caso estremo dell'Italia, dove la legislazione è piuttosto particolaristica e prevede trattamenti speciali per alcuni settori economici (es. settore delle costruzioni), o per i lavoratori in imprese con alcune specifiche caratteristiche (es. sopra i 15 addetti).

In un secondo gruppo di paesi, l'indennità di disoccupazione ordinaria è rivolta, oltre agli ex dipendenti, anche agli ex *autonomi*: è il caso di Ungheria, Regno Unito, Svezia, Repubblica Ceca, Romania e Slovenia; in questo ultimo paese il regime di copertura contributiva è obbligatorio per i soli lavoratori dipendenti, mentre per gli autonomi è volontario.

In un terzo gruppo di paesi, infine, l'estensione della misura è massima, fino a comprendere in molti casi anche gli *inoccupati*, cioè coloro (di solito giovani) che non hanno mai trovato una occupazione e non solo a coloro che l'hanno persa (disoccupati). Come ricordato in apertura, il fatto di non aver mai lavorato costituisce un vincolo decisivo per i paesi in cui non vi è una indennità di disoccupazione di tipo assistenziale: infatti, qualora l'unico strumento di tutela dalla disoccupazione sia di tipo contributivo, è evidente che chi non ha mai avuto un'occupazione, non può aver nemmeno maturato nessuna posizione contributiva. Ci aspetteremmo quindi che l'eventuale estensione dell'indennità agli inoccupati sia un'eventualità possibile esclusivamente per quei paesi in cui vi è un'indennità di tipo assistenziale (che non richiede un 'record' contributivo), vale a dire in Francia, Irlanda, Lituania, Portogallo, Gran Bretagna, Germania, Estonia, Finlandia e Spagna. In questi paesi infatti basta essere non occupati e al di sotto di un determinato reddito per avere comunque accesso alla misura, anche se si è in cerca della prima occupazione. Ma è solamente la presenza di eventuali livelli assistenziali di indennità di disoccupazione a garantire la posizione degli inoccupati?

In realtà vi sono alcune eccezioni: in Slovacchia²⁶, Danimarca, Belgio e Lussemburgo, infatti, pur non essendoci misure assistenziali, l'accesso alla misura contributiva è "volontario" anche per gli over 16 che svolgono attività di tirocinio, con una copertura contributiva assicurata dallo Stato.

Negli altri casi, invece, l'estensione agli inoccupati è resa possibile 'tramite' la misura assistenziale: così, in Estonia possono avere accesso all'indennità tutti i residenti nel paese, in Irlanda gli over 18, in Germania coloro che risultano ufficialmente inoccupati e alla ricerca di un lavoro. In Estonia, a fronte di una indennità di tipo contributivo particolarmente ristretta (solo per dipendenti), la misura assistenziale assicura l'accesso a tutti quei disoccupati "con una condizione sociale tale da poter aver accesso ai benefit sociali". Infine nei sistemi finlandese e spagnolo, che, come abbiamo visto, sono particolarmente ben articolati, le misure assistenziali svolgono un ruolo di tipo 'residuale', tali cioè da consentire l'accesso all'indennità a tutti coloro che sono in cerca di un lavoro e che non hanno raggiunto le condizioni per godere dell'indennità contributiva.

²⁵ E' il caso dei pescatori in Norvegia, o degli ex pensionati di invalidità tornati in condizioni di lavorare, in Portogallo.

²⁶ In Slovacchia si presenta un singolare paradosso per cui, mentre la copertura obbligatoria è particolarmente rigida, essendo rivolta ai soli dipendenti che abbiano anche l'assicurazione contro la malattia (come in Grecia), al contempo l'assicurazione volontaria è davvero libera nell'accesso, essendo estesa anche agli inoccupati over 16.

2.2.1.3 Condizioni per avere accesso all'indennità ordinaria

La determinazione delle norme che costituiscono i requisiti per poter essere “eleggibili” per l'indennità di disoccupazione, stabiliti direttamente in ogni testo di legge istitutivo di tali misure, rappresenta il terzo elemento che concorre a determinare i livelli di copertura delle indennità ordinarie di disoccupazione: più si rende difficile l'accesso a tali misure, prevedendo il soddisfacimento di determinate condizioni, infatti, più i livelli di copertura degli ammortizzatori sociali risulteranno compressi.

Per semplicità possiamo dividere in tre gruppi tali condizioni di accesso: un primo gruppo che possiamo definire di *condizioni “principali”*, che decreta di fatto quali caratteristiche fondamentali devono avere i disoccupati che vogliano diventare beneficiari della misura; un secondo gruppo di condizioni, particolarmente importante per le misure contributive, stabilisce quale debba essere la dotazione contributiva minima a disposizione dei disoccupati per poter avere diritto all'indennità; e infine i requisiti richiesti sul versante della condizione economica dei beneficiari, sottoposta a prova dei mezzi, che risulta invece significativa per le misure assistenziali.

Per quanto riguarda il primo gruppo di condizioni, praticamente tutte le legislazioni sulle indennità di disoccupazione prevedono che l'accesso sia rivolto a chi si trova in uno stato di disoccupazione di solito indicato come “involontario”, vale a dire una condizione in cui si è perso il proprio lavoro senza una giusta causa, si risulti registrati al collocamento²⁷ e alla ricerca attiva di un lavoro (a questo proposito la legislazione finlandese precisa che la ricerca deve essere di un lavoro “full time”).

A tale aspetto, comune a tutti i 28 casi qui analizzati, si sommano poi alcune peculiarità presenti nelle legislazioni dei singoli paesi. In realtà queste condizioni di carattere generale, che accomunano misure contributive e assistenziali e riguardano aspetti come l'età, o la residenza dei beneficiari, non sono davvero decisive come altre che vedremo più avanti.

Ad esempio, in alcuni testi di legge si fa precisa richiesta del fatto che i disoccupati non debbano aver rifiutato un lavoro prima di accedere alla misura (Olanda e Svezia), o che debbano avere determinate (e, del resto, ovvie) caratteristiche anagrafiche, vale a dire essere tra i 16 e i 65 anni (Estonia, Spagna, Polonia, Irlanda), anche se in alcuni casi si indica solo il limite minimo (Romania, 16 anni), o quello massimo (Francia, 60 anni).

Un aspetto più sostanziale è invece la richiesta, in alcuni casi, di essere residenti nel Paese, come avviene in Repubblica Ceca o per la misura assistenziale tedesca, mentre per soddisfare il requisito della misura contributiva inglese è sufficiente essere “presenti nel paese”²⁸; in Polonia, invece, tale condizione si irrigidisce al punto da richiedere come requisito non la residenza, bensì la cittadinanza polacca.

Come abbiamo visto, in tutti i paesi è necessario essere registrati al collocamento come disoccupati, ma in alcuni casi si richiede che, nel solco delle indicazioni del welfare attivo di Lisbona, i beneficiari dell'indennità cooperino attivamente con il servizio per l'impiego (Austria, Ungheria), collaborando alla stesura dei Piani di azione individuale (Svezia, Francia), o comunque ne rispettino le indicazioni circa i percorsi di inserimento lavorativo (Norvegia, Lituania, Estonia), addirittura firmando un vero e proprio impegno, come nel caso dell'inglese *Job seeker agreement*.

²⁷ In questo contributo si utilizzerà il termine “collocamento” utilizzando la tradizionale dizione italiana di quelli che oggi si chiamano Centri per l'impiego, per intendere diversi uffici presso cui si devono registrare i disoccupati, che in alcuni Paesi si chiamano Uffici del lavoro, o Servizi o Agenzie per l'Impiego o ancora Uffici degli affari sociali e del lavoro. Il significato sostanziale e la funzione di questi servizi sono tuttavia i medesimi.

²⁸ La stessa locuzione è utilizzata per la misura di reddito minimo inglese.

La presenza di questi aspetti riguardanti l'attivazione dei beneficiari era già in parte presente in alcuni testi di legge prima del 2000, ma è stato decisamente esteso e rafforzato in seguito alle prescrizioni emerse al Consiglio europeo di Lisbona.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla possibilità di svolgere qualche occupazione, in alcuni casi si può avere accesso all'indennità anche in presenza di lavori a basso impegno (sotto le 16 ore settimanali, per le misure inglesi), o sotto un determinato livello di guadagno (115 euro al mese, in Romania), mentre, al contrario, in tutti gli altri paesi europei ogni forma di lavoro è impedita e comporta la caducità della misura.

In alcuni casi non ci si può nemmeno dedicare a tempo pieno allo studio: è il caso di Lituania, Repubblica Ceca e Gran Bretagna. In quest'ultimo paese, per avere accesso all'indennità, non bisogna nemmeno avere "problemi con la giustizia".

In alcuni casi si ha una incompatibilità dell'accesso all'indennità con altre misure di welfare, come ad esempio misure di pensionamento o prepensionamenti (Bulgaria), o tutte le pensioni di anzianità e invalidità (Slovacchia, Portogallo, Ungheria, Polonia²⁹), mentre in Germania in generale vi è incompatibilità con tutte le "altre indennità sociali".

Alcune condizioni specifiche, all'interno di questi requisiti di carattere generale, sono presenti nel caso spagnolo e italiano, dove sono esclusi dall'indennità ordinaria i disoccupati di particolari gruppi professionali specifici, che godono di regimi particolari, e nel caso norvegese, dove un importante requisito per avere accesso alla misura è che la condizione di disoccupazione abbia determinato significative perdite di reddito.

Per un'analisi specifica delle altre due categorie di condizioni richieste ai beneficiari rimandiamo alla tabella 3.1; qui ci limitiamo ad indicarne le principali evidenze.

La seconda categoria di requisiti richiesti riguarda il *valore minimo di contributi* richiesti ai disoccupati per poter aver accesso all'indennità, che concerne chiaramente le sole indennità di tipo contributivo, con la sola eccezione dell'indennità assistenziale portoghese, che richiede 180 giorni di contributi nell'ultimo anno.

Per il resto, la grande maggioranza dei paesi dell'Unione richiede un requisito contributivo di solito pari o inferiore a un anno di contributi pagati; i soli casi in cui tale limite è maggiore sono quelli della Gran Bretagna e dell'Italia (2 anni), Lituania (18 mesi negli ultimi 3 anni), il Portogallo, che per l'accesso alla misura contributiva richiede 450 giorni di contributi pagati negli ultimi 2 anni, e la Slovacchia (3 anni). Infine in Norvegia, per stabilire tale limite, si guarda alla combinazione tra importo e periodo pagato.

L'ultimo gruppo di condizioni riguarda, di converso, principalmente le misure assistenziali, e consiste nella *prova dei mezzi* richiesta per avere accesso a tale livello dell'indennità di disoccupazione.

Tutti i paesi che hanno una misura assistenziale prevedono questo *means test*, che è richiesto anche per le misure contributive da Gran Bretagna e Germania e anche da due paesi che non erogano affatto il livello assistenziale dell'indennità: la Polonia e l'Austria.

La soglia individuata è chiaramente superiore a quella che dà accesso alle misure universalistiche per poveri (RM), che rappresentano quindi un livello di copertura di ultima istanza, per coloro che non soddisfano le condizioni generali richieste dalle indennità di disoccupazione.

²⁹ In Ungheria sono incompatibili anche le pensioni di malattia e in Polonia quelle di malattia e quelle di maternità.

Molto spesso la soglia individuata è espressa come una porzione del salario minimo (ad esempio il 50% del salario minimo in Polonia, 75% in Spagna, o l'80% in Portogallo) e in un caso è costituito dall'importo della misura stessa (Estonia). Alcuni casi particolari sono quello inglese, in cui è prevista anche una soglia di risparmi che non si può oltrepassare per avere accesso all'indennità di disoccupazione (23.756 euro per accedere alla misura contributiva) e l'assenza di redditi da pensioni (assenza richiesta anche in Lituania); nel caso tedesco il reddito da lavoro *part time* è tollerato, ma riduce l'importo dell'indennità contributiva, mentre, per avere accesso a quella assistenziale, non bisogna avere nessun reddito, né patrimonio. Infine il caso austriaco prevede due diversi livelli di soglia: mentre la soglia dell'indennità assistenziale è infatti fissata a 465 euro per persona sola, la misura contributiva prevede la possibilità di cumulare piccoli redditi fino a 341 euro al mese, ma, dopo questo valore, si perde istantaneamente diritto all'indennità di disoccupazione.

2.2.1.4 Osservazioni conclusive sul livello di copertura

In conclusione, ricapitolando quanto visto finora, possiamo dire che è possibile verificare un maggiore o minore livello di copertura complessiva degli schemi di indennità di disoccupazione ordinaria, concentrandoci su tre aspetti: la loro natura (una misura contributiva; varie misure contributive; presenza di misure assistenziali), la tipologia di soggetti a cui le misure di indennità sono rivolte (solo dipendenti; estensione agli autonomi; estensione agli inoccupati) e le condizioni richieste per aver accesso alla misura (di tipo generale, legate ai contributi, legate alla condizione economica del richiedente).

Il primo aspetto gioca un ruolo forse prevalente nel determinare il maggiore o minore grado di copertura rispetto alla platea di disoccupati: infatti, sistemi di indennità più integrati, in cui alla misura contributiva si affiancano misure assistenziali, assicurano una maggiore copertura rispetto a sistemi solo contributivi.

Da questo punto di vista, uno degli aspetti che ci pare più significativi è costituito dal fatto che le indennità di disoccupazione ordinaria presenti oggi in Europa sono rivolte prevalentemente a chi il lavoro lo ha avuto e lo ha poi perso, e solo in rarissimi casi a chi il lavoro non lo ha mai avuto, vale a dire gli inoccupati. Questa constatazione, che esprime in un certo senso anche un cultura politica di fondo rispetto al tema della tutela del reddito dei disoccupati, mostra anche un lato un po' trascurato nelle priorità di policy europea, vale a dire il contrasto alla precarietà economica dei giovani in cerca di lavoro: non è pienamente avvertita, cioè, la necessità di assicurare una copertura universalistica delle indennità di disoccupazione a tutti coloro che sono alla ricerca di un lavoro.

Da questo punto di vista, come abbiamo visto finora, è la presenza di misure assistenziali ad apparire decisiva: vale a dire che, a parte le rare eccezioni indicate in precedenza, in cui misure di indennità di disoccupazione contributive sono rivolte a chi è in cerca della prima occupazione, gli inoccupati non possono avere, per l'assenza di storie contributive, accesso alle misure di indennità di disoccupazione più diffuse, cioè quelle di tipo previdenziale, mentre vengono tutelati solo quando a tali strumenti si affiancano anche indennità di tipo assistenziale.

Venendo dunque alla tassonomia delle misure ordinarie, con riferimento alla prima macrovariabile presa in considerazione per classificare i diversi strumenti, è possibile valutare il *livello di copertura complessivo* considerando il peso dei tre elementi sopra citati.

Per comodità analitica, nella valutazione del “livello di copertura complessiva”, accorpriamo i primi due elementi, che hanno tra loro una forte connessione concettuale: è così possibile attribuire dei punteggi crescenti in riferimento a crescenti livelli di copertura “parziale”, vale a dire quella prevista dal disegno istituzionale delle misure.

Sintetizzando le informazioni presenti nel testo e nelle tabelle sinottiche rispetto ai primi due elementi e attribuendo una serie di punteggi a questi due gruppi di caratteristiche³⁰, possiamo concludere che solo cinque paesi presentano un livello elevato di copertura (6-6,5 punti): si tratta di Irlanda, Germania, Estonia, Finlandia e Spagna. Presentano invece un livello medio di copertura (4-5 punti): Danimarca, Svezia, Lussemburgo, Belgio, Slovacchia, Ungheria, Austria, Francia, Lituania, Portogallo e Regno Unito. I restanti paesi, vale a dire Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Lettonia, Norvegia, Polonia, Romania, Slovenia, Cipro, Olanda, Italia, Malta presentano un basso grado di copertura (2-3 punti) del sistema di ammortizzatori.

Per passare dall'indice di copertura “parziale” a quella “complessiva” abbiamo sommato i valori derivanti dall'attribuzione di punteggi crescenti al terzo elemento qui descritto: la presenza di condizioni di accesso più o meno rigide.

Abbiamo visto che i requisiti richiesti per avere accesso a tali misure sono: condizioni di carattere ‘generale’ (vale a dire riguardanti la residenza, l'incompatibilità con altre misure di welfare, la minore o maggiore rigidità richiesta rispetto all'impegno a cercare attivamente un lavoro ecc.); condizioni riguardanti la contribuzione minima richiesta (che può essere inferiore o superiore ad un anno), e la eventuale richiesta di soddisfare requisiti di tipo economico, individuabili tramite prova dei mezzi. In questo caso, abbiamo sommato mezzo punto per ogni richiesta aggiuntiva che viene prevista dai singoli schemi di indennità di disoccupazione per poter aver accesso alla misura.

Dalle nostre elaborazioni, paesi che presentano una elevata rigidità delle condizioni richieste risultano essere la Germania e Lituania (2,5 punti), la Polonia (3), la Slovacchia (3,5) e più di tutti il Regno Unito (4,5 punti).

Possiamo invece considerare casi di rigidità media quello della Repubblica Ceca (2), del Portogallo, Austria, Ungheria e Italia (1,5), della Bulgaria (1) e della Svezia, Francia, Norvegia ed Estonia (0,5). Presentano infine una bassa rigidità delle condizioni di accesso all'indennità di disoccupazione ordinaria tutti gli altri paesi, con una particolare menzione per la Romania, che si caratterizza per una notevole flessibilità da questo punto di vista (-0,5).

Combinando i due aspetti possiamo quindi individuare tre diversi livelli di copertura complessiva delle misure di indennità di disoccupazione:

- alta copertura: Finlandia, Spagna, Estonia, Irlanda;
- media copertura: Danimarca, Francia, Belgio, Lussemburgo, Austria, Germania, Svezia, Portogallo e Ungheria (gli ultimi due paesi rientrano in questo gruppo in una condizione ‘limite’, avendo una copertura medio-bassa);
- bassa copertura: tutti gli altri paesi.

³⁰ Nella “costruzione” dell'indice si è attribuito un punto ad ogni “livello” di copertura (ad esempio: 1 punto per chi ha solo una misura contributiva, 2 punti per chi ha più misure contributive e 3 punti per chi ha anche misure assistenziali), aggiungendo 0,5 punti ai casi particolarmente “virtuosi” di ogni singola fattispecie.

2.2.2 Caratteristiche della misura di indennità ordinaria di disoccupazione

In questo paragrafo ci dedicheremo all'analisi della seconda macro-variabile identificata in apertura per costruire la tassonomia delle misure di indennità di disoccupazione: la loro *entità*.

Con questo termine intendiamo riferirci alla valutazione del ruolo di queste politiche come strumenti di sostegno al reddito dell'individuo che soffre una condizione di disoccupazione, e che può essere sintetizzato dalla combinazione della generosità e della durata di tali misure.

Per soppesare tali elementi è necessario stabilire come viene calcolato l'importo dell'indennità, quale è la sua durata, se vi possono essere casi in cui essa viene interrotta e infine se vi è la possibilità di cumulare questa indennità con altre misure di welfare, o con redditi derivanti dal lavoro.

Uno degli aspetti più importanti nel caratterizzare le diverse misure di indennità di disoccupazione europee è costituito dalla *modalità con cui viene calcolato l'ammontare della misura stessa*: essa ci permette, infatti, di stabilire il livello di generosità dell'indennità nei vari paesi e il grado di riproduzione delle disuguaglianze presenti sul mercato del lavoro.

Ad esempio, misure fortemente correlate ai livelli salariali tenderanno a contraddistinguere in modo più "corporativo" il sistema di ammortizzatori sociali di un paese, rispetto ad esempio ad uno schema di indennità che tenga conto dell'età dei disoccupati, o che presenti importi a "rata fissa".

Vediamo dunque quali sono le formule utilizzate più di frequente nei 28 paesi qui analizzati.

2.2.2.1 Generosità delle misure di indennità di disoccupazione: il calcolo dell'importo

La diretta correlazione tra il valore dei livelli salariali e l'indennità di disoccupazione, per stabilire l'importo di quest'ultima, è una caratteristica assai comune nei paesi europei e ciò avviene fondamentalmente per due ragioni, una di tipo sostanziale e una legata al meccanismo che concerne il finanziamento e l'erogazione dell'indennità.

Come ricordato, infatti, le indennità di disoccupazione sono misure per la maggior parte di tipo contributivo e ciò significa che, come per tutti gli schemi previdenziali, sia che vengano adottate modalità a ripartizione, sia a capitalizzazione, l'importo delle misure è direttamente proporzionale ai contributi versati, vale a dire direttamente correlato ai salari guadagnati.

Al di là dell'aspetto del finanziamento, però, questo elemento è anche uno degli aspetti fondativi su cui si basa concettualmente una misura volta a risarcire il reddito di cui il disoccupato si trova a venire privato, in seguito alla perdita del lavoro. E, per tale ragione, la capacità "risarcitoria" dell'indennità di disoccupazione tende a misurarsi proprio in funzione del salario precedentemente guadagnato: il rapporto tra indennità percepita e salario perduto è quindi un rapporto di tipo 'sostanziale'.

La maggior parte delle indennità di disoccupazione ordinaria europee sono dunque correlate all'importo del salario (di solito all'importo mensile e settimanale, talvolta a quello giornaliero), guadagnato nell'ultimo periodo contributivo che ha preceduto la disoccupazione (l'ultimo anno o una quota dell'anno, ad esempio un quadrimestre). Questo "salario di riferimento" può oscillare entro valori minimi e/o massimi (aspetto molto frequente), oppure al contrario non avere vincoli di oscillazione (come in Portogallo, Romania, Finlandia), a seconda delle singole legislazioni nazionali sugli

ammortizzatori sociali; in alcuni casi (Grecia, Bulgaria, Ungheria, Austria, Belgio, Francia, Slovenia e in Spagna per la misura contributiva) si prevede che l'indennità non possa comunque scendere sotto un livello minimo, nei primi tre casi fissandone anche un valore massimo.

Nella maggior parte dei paesi, dunque, l'importo dell'indennità viene calcolato semplicemente come quota parte di tale salario di riferimento: è il caso di Austria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Gran Bretagna, Grecia, Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Lussemburgo, Olanda (dove si guarda la "storia contributiva" dei beneficiari) e delle misure contributive in Portogallo, Spagna e Svezia.

In altri casi, invece, per il calcolo dell'importo dell'indennità si tiene conto della durata del pagamento dei contributi (Romania e Slovacchia), quindi del periodo occupazionale, o, al contrario, della durata dello stato di disoccupazione, come nel caso della Repubblica Ceca, dove, inoltre, la misura per gli inoccupati che non hanno mai lavorato viene fissata con una quota fissa.

Infine, l'importo dell'indennità viene influenzato anche dalle condizioni familiari del beneficiario, in Belgio, Germania (presenza di minori nel nucleo familiare) e Norvegia (numero dei figli).

Un altro gruppo numeroso di paesi si caratterizza invece per la presenza di indennità di disoccupazione a "rata fissa", vale a dire uguali per tutti i beneficiari, indipendentemente dalle condizioni occupazionali di ognuno; al massimo le differenze si possono riferire alla composizione familiare: ciò avviene in particolare per le misure di tipo assistenziale, in Finlandia, Gran Bretagna, Svezia, Francia, Portogallo (dove la rata fissa è calcolata pro-quota sulla base del salario minimo), Irlanda e Estonia. Ma questo meccanismo vale anche per alcune misure contributive: in Polonia, nuovamente in Irlanda e Finlandia (indennità di base), Malta e Danimarca (per giovani inoccupati dopo il tirocinio e per chi versa in particolari condizioni sociali), mentre in Lituania la misura è determinata sulla base di un mix tra una quota fissa e una quota variabile, rapportata ai salari.

Anche in Germania e Spagna l'importo delle indennità di disoccupazione di tipo assistenziale dipende dalle condizioni sociali in cui versa la famiglia del beneficiario, ma in questo caso è variabile e non a rata fissa.

La possibilità di intervenire in modo differenziato a seconda del nucleo familiare dei beneficiari è però di solito assicurata dalla possibilità di garantire oltre all'indennità, alcuni *supplementi*: essi sono erogati in Austria, Cipro, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Norvegia; in Belgio, a Malta e per le misure assistenziali di Gran Bretagna e Portogallo, invece, l'importo dell'indennità è modulato diversamente a seconda delle condizioni familiari.

L'opportunità di trattare in modo differente diverse categorie di beneficiari dell'indennità è ad ogni modo garantito anche dalla possibilità di cumulare questo ammortizzatore sociale con altre misure di welfare, sia di tipo assistenziale che previdenziale. Rimandiamo alla seguente tabella 3.1 per verificare nel dettaglio le diverse e molteplici possibilità di cumulo che vengono consentite dai singoli sistemi di welfare nazionali.

La possibilità di cumulo con piccoli redditi da lavoro è invece consentita da alcuni sistemi di indennità di disoccupazione: questa che potrebbe apparire a prima vista come una contraddizione – se l'indennità è erogata per disoccupazione come è infatti possibile che il percettore riceva redditi da attività lavorativa? – in realtà è una modalità per evitare la cosiddetta "trappola della disoccupazione", scongiurando così il rischio che coloro che ricevono l'indennità siano disincentivati a svolgere lavori, anche poco remunerati, che avrebbero l'effetto immediato di far cessare la misura, ma in alcuni casi senza assicurare un reddito sufficiente a rimpiazzarla.

In Belgio, Austria, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Spagna è così consentito cumulare i due redditi, prevedendo però che l'attività lavorativa possa essere solo part-time.

2.2.2.2 La durata delle misure di indennità di disoccupazione

Il secondo aspetto che concorre a stabilire l'entità delle misure di indennità di disoccupazione è la loro durata.

Tale aspetto risulta molto importante, anche sul piano teorico: gran parte della letteratura economica, infatti, sostiene che l'erogazione di una misura di welfare senza limiti temporali e contro-richieste per il beneficiario, potrebbe creare effetti di disincentivo alla ricerca di una occupazione, teoria appunto nota con il termine di “trappola della disoccupazione”.

In realtà, in un precedente lavoro di questa Commissione, abbiamo già verificato che la maggior parte delle misure di reddito minimo erogate dai sistemi di welfare europei è di fatto illimitata nel tempo, finché le condizioni di accesso alla misura sono rispettate, senza che ciò determini “l'intrappolamento” dei beneficiari (CIES 2009).

In questo caso, invece, la maggioranza delle misure ha una *durata* limitata, o, per lo meno, sono tutte le misure di carattere contributivo ad essere limitate, mentre le indennità di natura assistenziale possono avere anche durata illimitata.

La ragione di tale differenza, a nostro avviso, risiede nel fatto che, mentre le misure di reddito minimo costituiscono una sorta di *last resort* per i poveri, e hanno appunto l'obiettivo di costituire l'ultimo ‘salvagente’ contro la povertà più estrema, in questo caso siamo di fronte a misure volte a tutelare il reddito di persone che hanno perso l'occupazione, ma che dovrebbero prontamente tornare sul mercato del lavoro (ed essere incentivato ad esserlo). Non si tratta, quindi, di misure volte a contrastare la povertà di persone che presentano profili di rischio particolare, anche sul piano dell'esclusione sociale, bensì l'impoverimento dei disoccupati.

In molti paesi le indennità di disoccupazione ordinaria hanno una durata massima “fissa”, che va dai 6 mesi in Slovacchia, Francia (misura assistenziale), Olanda (misura di breve periodo), Cipro (in realtà poco più di 5 mesi), Gran Bretagna (misura contributiva) e Spagna (misura assistenziale), per crescere un poco nella durata in Italia (7 mesi per la misura ordinaria³¹), Lettonia (9 mesi), Svezia (300 giorni, estendibile a 600), Lussemburgo (365 giorni su due anni), Irlanda (dove la misura contributiva può durare fino a 390 giorni), fino ai record scandinavi, rappresentati dai 550 giorni della misura contributiva finlandese, le 104 settimane (vale a dire 2 anni) di quella norvegese e i possibili 4 anni della misura danese.

In un corposo gruppo di paesi, invece, la misura non ha durata massima fissa, ma è variabile al variare dell'età del beneficiario e della sua “storia contributiva”, cioè dei contributi pagati: questa “forbice” è compresa tra i 3 e 24 mesi in Slovenia e Spagna (misura contributiva), tra i 6 e 12 mesi in Romania, Estonia e Repubblica Ceca (dove varia solo in base all'età e non ai contributi pagati), tra i 4 e 12 mesi in Bulgaria, tra i 5 e 12 in Grecia e Austria (misura contributiva), tra i 6 e 9 mesi in Lituania, tra i 6 e 18 mesi in Polonia, tra i 7 e 36 mesi in Francia (misura contributiva), e ancora tra i 9 e 36 mesi in Portogallo (sia misura contributiva, che assistenziale), e tra i 12 e 36 mesi in Germania (misura contributiva). Infine possono durare (senza un limite minimo), fino a 9 mesi la misura ungherese, fino a un anno con qualche eccezione l'indennità lussemburghese e fino a 5 anni l'indennità correlata al salario in Olanda.

³¹ Mentre la misura speciale è erogata per 90 giorni e l'indennità di mobilità fino a 36 mesi.

Hanno infine una durata potenzialmente illimitata, finché permangono le condizioni generali di accesso, le indennità assistenziali irlandese, inglese, tedesca, finlandese, austriaca e quella belga. Come detto sopra infatti, permane una differenza tra le misure di carattere contributivo, che hanno una durata limitata e quelle di tipo assistenziale che tendono a non essere limitate, se non dal superamento della condizione di bisogno economico. Tale differenza si spiega con il fatto che mentre la logica delle misure contributive tende di solito a vincolare le erogazioni monetarie al livello dei contributi pagati (che non possono essere illimitati), al contrario il livello assistenziale delle indennità di disoccupazione va a costituire una sorta di *safety net* di secondo livello, superiore a quello costituito dalle misure di reddito minimo, ma che richiede anche un maggiore impegno sul piano delle contropartite richieste. Quando tali contropartite non possono essere soddisfatte, si “cade” nel ‘terzo’ livello di protezione del reddito, costituito dalle misure di reddito minimo.

Infatti, quasi tutte le misure di indennità di disoccupazione, come abbiamo visto, richiedono da parte dei beneficiari un insieme di comportamenti da seguire, nella ricerca attiva di un lavoro e nell’impegno a seguire le indicazioni dei Piani di azione individuale, che la maggior parte delle Agenzie per l’impiego lega all’erogazione dell’indennità di disoccupazione.

E in questi casi, in tutti i 28 paesi analizzati, esistono sanzioni per coloro che non rispettano le indicazioni delle agenzie per l’impiego, o rifiutano un lavoro, o attività formative di inserimento attivo, o comunque non mostrano una propensione alla ricerca attiva di una occupazione. Tali sanzioni, al di là dei coinvolgimenti penali in case di frode contro la Pubblica Amministrazione, che, seppure previsti da alcune normative sugli ammortizzatori sociali, qui non interessano, coinvolgono gli aspetti amministrativi della misura, vale a dire che possono comportare la sospensione temporanea o definitiva dell’indennità.

2.2.2.3 Osservazioni conclusive sull’entità delle misure di indennità ordinaria di disoccupazione

La seconda macro-variabile analizzata riguarda l’entità dell’indennità di disoccupazione, il suo “peso” nello svolgere un ruolo di sostegno al reddito dell’individuo disoccupato.

Per valutare tale entità abbiamo preso in considerazione due elementi caratterizzanti il trasferimento monetario in questione, vale a dire la sua generosità (comprendendo la possibilità di supplementi o cumuli) e la sua possibile durata. Abbinando questi due elementi possiamo ottenere una misura della “generosità complessiva” di tale strumento, che tiene conto dell’importo complessivo erogato rispetto al tempo di erogazione.

Anche in questo caso facendo riferimento al testo e alle tabella sinottiche, applichiamo un punteggio di mezzo punto per ogni singola caratteristica del benefit che contribuisce a concorrere alla sua crescente entità.

I paesi in cui l’entità della misura risulta maggiore sono Germania e Olanda (4,5 punti), Norvegia (4), Austria, Grecia, Lussemburgo, Francia, Portogallo e Danimarca (3).

Un sistema di ammortizzatori sociali di media entità è presente in Finlandia e Spagna (2,5), Repubblica Ceca e Romania (2), Italia (1,7), Slovenia (1,5), Regno Unito, Cipro e Slovacchia (1,6).

Infine, sono contraddistinti da schemi di bassa entità i casi di Polonia, Lettonia, Estonia, Svezia, Ungheria, Belgio, Lituania e Bulgaria (1), Irlanda (0,5) e Malta (-0,5).

2.2.3 Misure speciali di indennità di disoccupazione

2.2.3.1 Indennità di disoccupazione parziale

Le indennità di disoccupazione parziale sono misure speciali rivolte a quei lavoratori che subiscono una riduzione involontaria dell'orario di lavoro, o a quei disoccupati che riescono ad ottenere un lavoro, ma solamente part-time, pur manifestando il desiderio di lavorare a tempo pieno.

A differenza di quanto accade con l'indennità di disoccupazione ordinaria, non tutti i paesi europei godono di queste misure specifiche; sono 10 i paesi qui analizzati che non prevedono appositi strumenti di questo genere, e si tratta di tutti paesi di recente ingresso nell'Unione a 27, vale a dire Ungheria, Malta, Estonia, Olanda, Polonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia.

Tra i restanti paesi, possiamo identificare tre diversi gruppi di indennità di disoccupazione parziale.

Un *primo* gruppo è rappresentato da quei casi in cui si consente, di fatto, un cumulo tra un lavoro ad orario ridotto e la misura di indennità ordinaria, il cui importo viene però ridotto proporzionalmente all'orario lavorato (e al guadagno percepito). Tale condizione può riguardare sia i casi in cui i beneficiari di indennità ordinaria iniziano un lavoro part-time, che, viceversa, i casi in cui un lavoratore full-time si vede ridurre parte del proprio orario di lavoro settimanale, per cause legate alla congiuntura economica, a ristrutturazioni aziendali, o ad altri motivi. Di fatto, quindi, in questo caso non siamo di fronte ad una "nuova misura", ma solo ad un caso speciale dell'indennità ordinaria, poiché il salario "mancante" viene ricompensato proprio da una integrazione di una "quota parte" dell'indennità ordinaria, proporzionale all'orario ridotto. Fanno parte di questo primo gruppo la Slovenia, l'Irlanda, la Finlandia, Germania, Gran Bretagna, Spagna (dove viene concertata, di fronte a casi di recessione economica), Bulgaria e Portogallo (in questi due casi è prevista, in particolare, per beneficiari dell'indennità ordinaria che iniziano un lavoro part-time), Repubblica Ceca, Danimarca, Norvegia e Austria³².

La seconda fattispecie di questo genere di misure, invece, consiste nell'erogazione di una apposita indennità di disoccupazione parziale. Mentre, infatti, nel caso precedente si trattava di una semplice "contrazione" dell'indennità ordinaria, il cui importo era ridotto per consentire una cumulabilità tra reddito da lavoro part-time e reddito prodotto dall'indennità, ora siamo di fronte ad una vera e propria misura "ad hoc".

Questa indennità, presente in Italia, Francia, Svezia, Lussemburgo, Germania, Belgio, Portogallo e Austria, assicura la corresponsione di una quota parte del salario perduto nei giorni non lavorati, garantendo così una compensazione economica ai disoccupati parzialmente impiegati in attività lavorative. Questo genere di misure viene solitamente contrattato collettivamente con le parti sociali in caso di recessione economica.

Un terzo e ultimo gruppo di indennità di disoccupazione parziale si riscontra in Germania, Italia, Grecia e Austria e riguarda misure specifiche previste per alcuni settori occupazionali (come il settore edile, o turistico) che, per le proprie caratteristiche, presentano forti elementi di stagionalità. In questi casi, infatti, la riduzione involontaria dell'orario di lavoro è un fenomeno che può verificarsi molto più

³² Il fatto che alcuni paesi si ripetano in gruppi differenti significa che quei paesi presentano più di una misura di indennità speciale, come si può vedere in tabella 2.

frequentemente che in altri settori, quindi apposite misure di indennità di disoccupazione parziale tutelano il maggior rischio che corrono i lavoratori occupati in tali attività, di solito garantendo diversi importi e durate nell'erogazione del trasferimento monetario, rispetto alle misure generiche.

2.2.3.2 Indennità per disoccupati anziani

Concludiamo con l'analisi di un secondo tipo di indennità di disoccupazione "speciale", quella riservata ai disoccupati anziani.

Anche in questo caso alcuni paesi europei non prevedono una misura specifica per questa fattispecie: si tratta di Repubblica Ceca, Malta, Lettonia, Romania, Italia e Gran Bretagna.

E anche in questo caso l'indennità di disoccupazione speciale per anziani può talvolta semplicemente costituire un caso straordinario dell'indennità ordinaria: ad esempio, qualora il suo limite massimo di durata venga esteso, per consentire ai disoccupati prossimi alla pensione di anzianità di vedersi garantita una continuità "assistenziale". Ciò avviene in moltissimi paesi come in Norvegia, Estonia, Grecia, Ungheria, Olanda, Svezia (dove non esiste il prepensionamento), Cipro, Slovenia, Bulgaria, Portogallo e Danimarca. In Lituania vi è invece la possibilità di riammettere persone anziane uscite da un "evento" di indennità di disoccupazione, prima del tempo ufficialmente richiesto, così come in Austria una misura speciale di indennità per anziani è prevista per favorire i prepensionamenti di chi ha svolto lavori usuranti. In Finlandia esisteva (ma ora è stata abolita e permane esclusivamente per alcune coorti di età) la "pensione di disoccupazione", per disoccupati anziani di lungo periodo. Una riduzione dell'orario di lavoro sovvenzionato, per consentire un certo ricambio generazionale nelle imprese, è previsto in Germania, con rimborsi per i datori di lavoro che se ne prendono carico assicurando però un salario minimo ai lavoratori anziani.

Vi sono poi paesi in cui è consentito a tutti gli effetti un vero e proprio prepensionamento³³, che però non è regolato dalla legislazione sugli ammortizzatori sociali, ma da quella sulle pensioni di anzianità e quindi va al di là degli obiettivi di questo lavoro.

2.2.4 Osservazioni conclusive

La contemporanea presenza, in molti sistemi di ammortizzatori sociali europei, di misure di indennità contributive e assistenziali e, in taluni casi, l'esistenza di diversi regimi previdenziali per varie categorie di lavoratori, rende piuttosto complicato il compito di provare a trarre conclusioni sintetiche sul sistema di ammortizzatori sociali, in un contesto così vasto e differenziato come quello dell'Unione europea a 27.

A questo scopo proviamo a riprendere le due principali categorie di schematizzazione delle misure emerse nel testo, vale a dire il livello di copertura delle misure, e la loro 'entità', misurata tramite l'analisi delle caratteristiche principali del trasferimento monetario (generosità complessiva e durata).

Va chiarito anzitutto che in questo esercizio ci concentreremo esclusivamente sulle misure di indennità ordinaria di disoccupazione, senza inserire nella comparazione di sintesi le misure di indennità speciale, che pure abbiamo trattato, seppur brevemente, nel testo.

³³ Si tratta di Spagna, Belgio (sulla base di accordi collettivi), Lussemburgo, Olanda, Francia, Irlanda, Lituania, Slovacchia, Austria, Bulgaria e Polonia.

La ragione è molto semplice: in realtà tali misure sono appunto misure speciali e straordinarie, sebbene siano piuttosto diffuse nel caso italiano, determinando un meccanismo di 'normalizzazione' della loro straordinarietà.

Alcune di tali misure sono in realtà strumenti di 'ponte' non direttamente collocabili all'interno del sistema di ammortizzatori sociali, ad esempio sconfinando in una sorta di pensione di anzianità anticipata nel caso delle indennità per anziani disoccupati. Anche misure molto diffuse in Italia, come le forme di indennità di disoccupazione parziale (la CIGO, nel caso del nostro paese), talvolta sono in realtà modalità di compensazione della riduzione dell'orario di lavoro.

Torneremo più avanti sul fatto che un forte sbilanciamento, come avviene nel caso italiano, di misure speciali rispetto alle misure ordinarie di tutela dalla disoccupazione, sia in realtà indice di un sistema estremamente frammentato.

Nella seguente tabella le due variabili utilizzate nell'analisi, sono state ripartite in tre livelli crescenti (basso, medio e alto livello): si vengono così a determinare nove possibili quadranti, anche se in questo caso due rimangono vuoti.

Tab. 2.20 - Quadro riassuntivo della tassonomia delle indennità ordinarie di disoccupazione in UE27

<u>redistributivo</u>	←		<u>corporativo</u>	→
↑	←			→
	Livelli di entità\copertura	<i>Alta copertura</i>	<i>Media copertura</i>	<i>Bassa copertura</i>
	<i>Alta entità</i>	-	Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Austria, Portogallo	Olanda, Norvegia, Grecia
	<i>Media entità</i>	Finlandia Spagna	-	Cipro, Slovenia, Romania, Italia, Repubblica Ceca, Lettonia, Regno Unito
	<i>Bassa entità</i>	Estonia, Irlanda	Svezia, Belgio, Ungheria	Malta, Bulgaria, Polonia, Lituania, Slovacchia
<u>universalistico</u>				<u>residuale</u>