

# **Le prestazioni di disoccupazione in Europa**

**Spunti di riflessione per il caso italiano**

**di Michele Tiraboschi**

Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"  
Università di Modena e Reggio Emilia

## ***Indice-Sommario***

### ***Parte I – Posizione del problema***

1. Introduzione.
2. Misure per l'«occupabilità» e politiche passive di sostegno del reddito.
3. Utilità e limiti di una analisi comparata del sistema dei c.d. «ammortizzatori sociali» in Europa.

### ***Parte II – Analisi comparata: quadro generale e tendenze evolutive***

1. Profili introduttivi.
2. I sistemi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e il loro finanziamento.
3. I criteri di eleggibilità.
  - 3.1. Gli effetti dei criteri di eleggibilità.
  - 3.2. I criteri di eleggibilità nell'esperienza concreta.
4. Le sanzioni.
5. L'indice di “severità”.
6. L'effetto della “severità” dei criteri di eleggibilità sul tasso di disoccupazione.
7. I requisiti di anzianità contributiva.
8. Il periodo di carenza e la durata dell'indennità.
9. L'entità della prestazione e il tasso di rimpiazzo.
10. Altre forme di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati.
11. I modelli delle indennità di disoccupazione negli Stati dell'Unione Europea.
12. Riflessioni sulla situazione italiana alla luce della esperienza comparata.
13. Osservazioni conclusive.

### ***Parte III – Analisi comparata: esperienze nazionali***

1. Belgio.
2. Danimarca.
3. Francia.
4. Germania.

5. Olanda.
6. Regno Unito.
7. Spagna.
8. Svezia.

*Parte IV – **Tavole e schede comparate***

1. Tassi di rimborso e durata delle indennità di disoccupazione: tavola comparata.
2. Tassi di rimpiazzo: tavola comparata.
3. Indennità di disoccupazione: schede comparate.
4. Indennità di disoccupazione: schede Paese.

*Parte V – **Conclusioni: spunti di riflessione per la riforma del sistema italiano di «ammortizzatori sociali»***

1. Gli «ammortizzatori sociali» in Italia: un quadro normativo disorganico e irrazionale.
2. Le prospettive di riforma: dal *Libro Bianco* al disegno di legge delega n. 848-bis.
3. Le proposte di riforma del Governo: prime considerazioni.
4. In particolare: gli strumenti di sostegno del reddito e gli ammortizzatori sociali.

## Parte I – Posizione del problema

### 1. Introduzione (\*).

L'impostazione tipo *pro-attivo*, che permea il c.d. «Processo di Lussemburgo», costituisce indubbiamente il profilo più innovativo e caratterizzante della c.d. «Strategia Europea per la occupazione» <sup>(1)</sup> nella concezione delle tecniche di tutela del lavoro rispetto a quella che possiamo definire come la *tradizione italiana*; una tradizione connotata, come noto, per un eccesso di protezione del lavoratore nel «rapporto di lavoro» a scapito della protezione nel «mercato» <sup>(2)</sup>.

Caratteristica peculiare della *tradizione italiana* è, in effetti, la configurazione del diritto del lavoro – e delle politiche a esso sottostanti – in termini di mera tecnica unilaterale di tutela ed emancipazione di un soggetto caratterizzato da sottoprotezione sociale e dipendenza economica: il c.d. «contraente debole» del

---

\* La nota introduttiva del presente lavoro, che è meramente strumentale alla ricerca comparata vera e propria, rappresenta una rielaborazione e un aggiornamento di un più articolato percorso argomentativo contenuto in M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>1</sup> Tale profilo è bene evidenziato nei contributi nazionali raccolti in M. BIAGI (ed.), *Job Creation and Labour Law – From Protection Towards Pro-Action*, Kluwer law International, 2000. Cfr. altresì M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi – Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001) e ID., *Job Creation and Labour Law: From Protection Towards Pro-Action*, in M. TIRABOSCHI (ed.), *Marco Biagi – Selected Writings*, Kluwer Law International, 2003 (ma 2001). Per un quadro comparato cfr. anche L. INCAGLIS. PORCARI, *Strategia Europea per l'Occupazione: analisi comparata dei Piani Nazionali d'Azione*, ISFOL, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, Roma, 1999, n. 6.

<sup>2</sup> Tra i primi a insistere su questo profilo, nell'ottica della contrapposizione tra *insiders* e *outsiders*, cfr. P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996. Tale rilievo può peraltro essere esteso, pur con i dovuti distinguo, a numerosi altri ordinamenti europei. Cfr., in questo senso, gli spunti contenuti già in G. LYON-CAEN, *La crise du droit du travail*, in *In Memoriam Sir Otto Kan-Freund*, München, 1980, spec. 517-524 e in LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *La disciplina del mercato del lavoro nei Paesi europei*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1986, spec. 647. Questi spunti sono ripresi, più recentemente, anche da T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Diritto del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, 2001, 75.

rapporto di lavoro, appunto. A tale concezione ben si attaglia una rappresentazione in chiave marcatamente, se non esclusivamente, repressivo-protettiva della norma giuridica, là dove l'impostazione di tipo promozionale che sostiene la «Strategia Europea per la occupazione» impone, per contro, una maggiore attenzione alla protezione del lavoratore nel mercato e alle politiche di tutela della occupazione in generale <sup>(3)</sup>.

La sostanziale negazione del mercato <sup>(4)</sup>, conseguenza dei rigorosi limiti imposti dalla legge e dalla contrattazione collettiva alle libere dinamiche della autonomia negoziale privata nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro, non poteva non tradursi in una generalizzata svalutazione di tutte quelle tecniche di tutela del lavoro che non fossero orientate al consolidamento della posizione del singolo lavoratore nel rapporto di lavoro <sup>(5)</sup>, ivi comprese le misure di tipo promozionale non direttamente afferenti a una relazione contrattuale di lavoro subordinato già in essere.

Circostanza questa che aiuta a chiarire – sin dalle note introduttive di questo lavoro – perché il nostro Paese sia ancora oggi caratterizzato da un sistema di protezione del reddito dei disoccupati molto meno esteso di quello degli altri Paesi europei <sup>(6)</sup>: assegnata una importanza centrale all'obiettivo della conservazione del posto di lavoro già in essere non poteva in effetti che essere trascurata ogni politica di incentivazione della ricollocazione del lavoratore verso una nuova occupazione (c.d. occupabilità o impiegabilità nel linguaggio comunitario). Con il che l'enfasi non poteva che essere

---

<sup>3</sup> Per questi profili rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>4</sup> Ancora P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, cit.

<sup>5</sup> Sul punto, anche con riferimento alla relativamente recente proliferazione di tipologie di lavoro atipiche che fungono da bilanciamento alle tutele del lavoro subordinato stabile e per una carriera, rinvio al mio *Risoluzione e recesso nel contratto collettivo di lavoro*, in G. De Nova (a cura di), *Recesso e risoluzione nei contratti*, Giuffrè, Milano, 1994, 1089 e ss.

<sup>6</sup> Cfr., sul punto, G. GEROLDI, *Le ragioni per riformare gli strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati e gli incentivi all'occupazione*, in *Quaderni AGENS*, luglio 2000, 10 ss. Per una valutazione del caso italiano cfr., per tutti., E. BALLETTI *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Giappichelli, Torino, 2000, cui *adde*, più recentemente, i contributi raccolti in P.G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLI-A. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.

centrata sulle forme di sostegno del reddito dei soggetti già occupati, i c.d. «ammortizzatori sociali», appunto.

## **2. Misure per l'«occupabilità» e politiche passive di sostegno del reddito.**

Si può naturalmente discutere se gli sviluppi complessivi del diritto del lavoro italiano, almeno così come generalmente ricostruiti dalla dottrina giuslavoristica, rispondano realmente a una *ratio* sistematica unitaria di tutela unilaterale del «contraente debole» o non siano piuttosto, come pare più probabile il prodotto di una stratificazione disorganica e alluvionale che, indubbiamente, ha dato corpo a un intenso sistema di protezione sociale, per taluni aspetti «senza pari nel confronto comparato» (7), ma sicuramente non riconducibile a un progetto univoco di regolazione dei rapporti tra capitale e lavoro. Certo è che, tuttavia, più il diritto del lavoro assume la conformazione di una disciplina autonoma e speciale, quantunque non autosufficiente, sostanzialmente finalizzata a rimediare agli equivoci e alle mistificazioni del diritto dei contratti e delle obbligazioni applicato ai rapporti di lavoro, più la «norma inderogabile» diventa la principale tecnica di tutela dell'ordinamento posto dalla legislazione giuslavoristica (8): una tecnica sanzionatoria di protezione del lavoratore nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente che ben presto — almeno nelle rappresentazioni della materia offerte dalla dottrina — risulterà preponderante e assorbente

---

<sup>7</sup> Tale affermazione, a prima vista attribuibile a uno qualunque dei numerosi fautori della *deregulation*, è contenuta (a pag. 92) nel DPEF per gli anni 2000-2003, deliberato il 30 giugno 1999 dal Governo di centro-sinistra presieduto dall'On. Massimo D'ALEMA.

<sup>8</sup> D'obbligo, al riguardo, è il rinvio a R. DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Napoli, 1976. Cfr. altresì, sotto lo specifico profilo delle sanzioni a tutela delle situazioni soggettive favorevoli al lavoratore, E. GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, Relazione al Convegno AIDLASS su *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato*, Alba, 1-3 giugno 1978, ora in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1979, spec. 314-319. Sul piano della tecnica normativa, alla norma inderogabile si affiancano, come noto, il meccanismo della sostituzione legale della clausola (peggiorativa) difforme e il ricorso a obblighi «reintegratori» e a forme di tutela «reale» della posizione del lavoratore che richiamano più le logiche del diritto di proprietà che quelle del diritto dei contratti. Cfr., in questo senso, O. MAZZOTTA, *Autonomia individuale e sistema del diritto del lavoro*, Relazione al IX Congresso AIDLASS su *Autonomia individuale e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1994.

rispetto alle misure di tipo promozionale e incentivante – e cioè le tutele sul mercato – che pure sono state sperimentate nel nostro come in altri ordinamenti.

Non sorprende pertanto la circostanza che, sin dalle prime fasi di implementazione del «processo di Lussemburgo» nell'ambito delle politiche nazionali del lavoro, proprio l'Italia — accanto alla Grecia, alla Spagna e al Belgio — sia risultata la nazione europea meno attrezzata, sul piano culturale prima ancora che su quello giuridico-istituzionale, a sostenere la richiesta di rafforzare le capacità di inserimento professionale di chi cerca lavoro (soprattutto gruppi svantaggiati e disoccupati di lungo periodo), secondo quanto espressamente previsto dalle linee guida contenute negli orientamenti annuali sulla occupazione in materia di «occupabilità»<sup>(9)</sup>.

Il nostro Paese si è in effetti trovato complessivamente disallineato rispetto alla strategia di intervento promozionale e preventivo propria del «processo di Lussemburgo», e la sua possibilità di perseguire soprattutto le prime due linee guida comunitarie è stata gioco forza pressoché nulla nei primi cinque anni di applicazione «Strategia Europea per la occupazione»<sup>(10)</sup>.

Come evidenziato nell'ultimo *Rapporto congiunto sulla occupazione per il 2002*<sup>(11)</sup>, tra il 2000 e il 2001 il tasso complessivo di occupazione nella Unione Europea è salito al 63,9 per cento (+0,6 punti percentuali), quello relativo alle donne è salito al 54,9 per cento (+0,9 punti percentuali) e quello relativo agli anziani è aumentato a 38,5 per cento (+0,8 punti percentuali). Vi sono tuttavia differenze significative tra gli Stati membri per quanto concerne i livelli raggiunti e il ritmo del miglioramento. I Paesi che presentano i risultati migliori, con tassi di occupazione superiori al 70 per cento,

---

<sup>9</sup> Tale aspetto, costantemente rimarcato nelle Relazioni annuali comuni sulla occupazione, è stato ancora recentemente ribadito nella Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 – *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM(2002) 621 def., spec. 76 ss. Per un quadro comparato cfr. M. MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati tra politica sociale e strategia per l'occupazione. Analisi e confronti internazionali*, in ISFOL – *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2000, n. 4.

<sup>10</sup> Così: T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Politiche del lavoro ecc.*, cit., 99-104. Sul punto cfr. altresì la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 – *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM(2002) 416 def.

<sup>11</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 – *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, cit., 17.

sono stati, come nell'anno precedente, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito. I tassi più bassi sono invece, ancora una volta, quelli di Grecia, Spagna e, appunto, Italia.

A questo proposito, e proprio con specifico riguardo al profilo della c.d. «occupabilità» o «impiegabilità»<sup>(12)</sup>, l'angolo di osservazione offerto dal sistema degli ammortizzatori sociali consente di rilevare come, contrariamente a quanto normalmente si è soliti ritenere, le carenze del quadro giuridico-istituzionale del nostro Paese non siano limitate al solo — grave<sup>(3)</sup> — problema della attuazione definitiva della riforma sui servizi all'impiego a sostegno delle politiche preventive e di reinserimento attivo nel mercato del lavoro<sup>(4)</sup>. Vero è, piuttosto, che tutto l'impianto del diritto del lavoro italiano risente, rispetto alle politiche finalizzate a migliorare la capacità di inserimento professionale di chi cerca un lavoro, della tradizionale impostazione di tutela del «contraente debole». Una impostazione che, oltre ad alimentare evidenti sperequazioni tra i diversi gruppi di lavoratori<sup>(5)</sup>, ha finito con il disincentivare la

---

<sup>12</sup> Per una valutazione del pilastro europeo sulla occupabilità cfr., nella letteratura italiana, M. BARBERA, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000, spec. 166-168 e, in chiave comparata, M. BIAGI, *Job Creation ecc.*, cit.

<sup>13</sup> Rinvio in proposito al mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi per l'impiego - Commentario al decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 e prime interpretazioni dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*. Giuffrè, Milano, 2003. Per una valutazione dello stato della riforma cfr. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI, *Servizi per l'impiego - Rapporto di monitoraggio 2001*, ISFOL, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 3/2002; D. GILLI, *Monitoraggio Spi 2002. Analisi di profondità dei Centri per l'impiego: per target, per funzioni e per strutture*, in *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 7/2002; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, n. 1/2002.

<sup>14</sup> Il principale sostenitore di questo accostamento minimalista alla questione della occupabilità è stato lo stesso Governo italiano. Cfr., infatti, quanto sostenuto nel *Piano Nazionale per l'Occupazione italiano per il 2001*, 10.

<sup>15</sup> Accanto al classico tema della contrapposizione tra *insiders* e *outsiders* (su cui cfr., per tutti, P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, cit.), cfr., F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000, 62 e anche M. MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati tra politica sociale e strategia per l'occupazione. Analisi e confronti internazionali*, in ISFOL - *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2000, n. 4., cit., 45, che ricorda come «esistono sperequazioni nel livello e nella qualità della tutela tra i soggetti, in base all'anzianità lavorativa, in alcuni casi all'età, al settore di appartenenza, alla dimensione di impresa, alle ragioni per le quali si perde il posto di lavoro».



mobilità e l'offerta di lavoro dei beneficiari dei sistemi di protezione sociale e il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo <sup>(16)</sup>; laddove l'approccio di tipo promozionale, proprio della «Strategia Europea per l'occupazione» e delle linee di indirizzo seguite dai principali Paesi europei nell'ambito della riforma dei sistemi di *welfare*, attiene fundamentalmente alla valorizzazione della posizione del lavoratore nel mercato e alla tutela della occupazione in generale.

Particolarmente indicativa è, in effetti, la filosofia che, pur nella indubbia evoluzione del dato normativo di riferimento, ha sino a oggi caratterizzato nel nostro Paese l'intervento pubblico a tutela dell'interesse collettivo alla occupazione. Intervento, come noto, contraddistinto da misure prevalentemente di sostegno passivo del reddito dei lavoratori interessati da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione ovvero da situazioni di crisi aziendale mediante il ricorso all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni straordinaria <sup>(17)</sup>: un istituto tutto italiano, in quanto non presente nella esperienza di altri ordinamenti, e che, giustamente, è stato da tempo definito come «un canale indiretto di finanziamento per le scelte aziendali, sino al punto di “coprire”, in via diretta, legittime operazioni di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione produttiva» <sup>(18)</sup>. Ed in effetti, almeno sino alla riforma di cui alla Legge 23 luglio 1991, n. 223, il particolare sistema di finanziamento della Cassa Integrazione Guadagni, in larga misura a carico dello Stato e senza meccanismi disincentivanti, «ha favorito forme di collusione tra imprese e lavoratori a danno del bilancio dello Stato» <sup>(19)</sup>, finendo in ogni caso per determinare, ancora oggi, rilevanti effetti di spiazzamento nei confronti di altri segmenti di

---

<sup>16</sup> Ancora M. MANCINI, *op. ult. cit., passim*.

<sup>17</sup> Non è un caso che nella manualistica italiana anche le trattazioni più avanzate e sensibili al profilo delle tutele sul mercato siano ancora oggi costrette a occuparsi prevalentemente, nel capitolo sulla tutela della occupazione, di eccedenze del personale, Cassa Integrazione Guadagni e licenziamenti collettivi: cfr. infatti E. GHERA, *Diritto del lavoro*, cit. 655 ss. In generale: A. DI STASI, *Lavoro post industriale e ammortizzatori sociali*, Torino, 2000 cui adde P.G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLI-A. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>18</sup> C. ROMEO, *Impresa assistita e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1998, 221.

<sup>19</sup> C. DELL'ARINGA-M. SAMEK LODOVICI, *Politiche del lavoro*, in MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Cento idee per lo sviluppo – Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, Catania 2-4 dicembre 1998, qui 528.

forza lavoro che ambiscono all'ingresso - o al reingresso - nel mercato del lavoro regolare <sup>(20)</sup>.

La mancanza di una politica attiva di reinserimento dei lavoratori espulsi dalle aziende — e comunque di una struttura in grado di attuarla, stante la perdurante inefficienza dei servizi pubblici per l'impiego <sup>(1)</sup> — ha peraltro concorso a snaturare, in larga parte, anche il disegno di razionalizzazione e modernizzazione di cui alla Legge n. 223/1991, originariamente volto a circoscrivere il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, differenziando nettamente le situazioni temporanee di eccedenza del personale da quelle strutturali e pertanto definitive. La prassi delle relazioni industriali, assecondata in questo dallo stesso legislatore con la Legge n. 236/1993, ha di fatto marginalizzato il ricorso agli strumenti di mobilità a favore dell'intervento delle tradizionali procedure di integrazione salariale straordinaria, con la conseguenza di disattivare una parte importante della riforma, quella della flessibilità in uscita a beneficio dei soggetti più forti sul mercato politico <sup>(22)</sup>.

La «coesistenza-convergenza degli strumenti e, quindi, dei percorsi e delle soluzioni» <sup>(23)</sup> non poteva infatti che indurre gli attori del sistema di relazioni industriali a privilegiare, anche nei casi di eccedenze strutturali, la concessione della integrazione salariale: un intervento di sussidio meramente passivo e per di più di dubbia compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in crisi <sup>(24)</sup>, a cui si è

---

<sup>20</sup> Cfr. M. MANCINI, *I sistemi di protezione ecc.*, 46.

<sup>21</sup> Cfr. ancora C. DELL'ARINGA-M. SAMEK LODOVICI, *Politiche del lavoro*, cit., 530, che giustamente rilevano come «in Italia il problema maggiore è dato non tanto dalla mancanza di misure e strumenti, ma dalla scarsa capacità progettuale, gestionale e di controllo degli enti attuatori e delle amministrazioni pubbliche». Il tema non è nuovo: considerazioni analoghe, per esempio, sono già in M.G. GAROFALO-S. MAZZAMUTO, *La legge sull'occupazione giovanile*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1977, I, 485-486 e, con specifico riferimento alla sostanziale inefficacia dei meri incentivi economici, P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, Bari, 1982, spec. 41-42.

<sup>22</sup> In questo senso cfr. D. VALCAVI, *La gestione delle eccedenze di personale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, 35-36 e F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1997, 9. Cfr. altresì L. TRONTI, *Per un riordino degli ammortizzatori sociali*, in *Pol. Econ.*, 1998, 187-213.

<sup>(23)</sup> R. PESSI, *Commento all'art. 4 legge 223/91*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario della L. 23 luglio 1991, n. 223*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 1994, 915.

<sup>(24)</sup> Per l'impostazione del problema rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, Cap. II, Sez. III, § 17.2.

accompagnato, il più delle volte, il ricorso a un ampio spettro di incentivi economici ben collaudati nella prassi del nostro sistema di relazioni industriali, quali i prepensionamenti, le dimissioni incentivate, le pensioni di anzianità, ecc. <sup>(25)</sup>.

Né va peraltro trascurata la circostanza che proprio all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni è riconducibile la fallimentare esperienza italiana dei lavori socialmente utili e dei lavori di pubblica utilità, che ancora oggi assorbe in misure passive una quota particolarmente cospicua delle risorse pubbliche a sostegno della occupazione <sup>(26)</sup>. E' infatti al fine specifico di arginare il diffondersi di prestazioni di lavoro non dichiarato da parte di lavoratori posti in cassa integrazione che il legislatore italiano ha previsto l'utilizzazione di detti lavoratori in attività non incompatibili con la loro professionalità, per opere o servizi di pubblica utilità ovvero, quali istruttori, per iniziative di formazione professionale, d'intesa con le amministrazioni pubbliche interessate <sup>(27)</sup>.

Nonostante nel corso del tempo si sia cercato di ricondurre la logica dei lavori socialmente utili — e la relativa disciplina — nell'alveo delle politiche attive del lavoro di ispirazione europea <sup>(28)</sup>, anche gli esiti delle più recenti riforme <sup>(29)</sup> non sono valsi a rivitalizzarne efficacemente le funzioni, trasformandoli da strumento passivo di sostegno assistenziale, nella forma del «precariato stabile», del reddito di categorie di lavoratori che presentano maggiori

---

<sup>(25)</sup> Ampia ricostruzione in E. BELLIF. ROSSI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito*, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, il Mulino, Bologna, 1999. Per un proficuo confronto comparato cfr., sin da ora, E. FRONTINI-G. TABELLINI, *I sussidi di disoccupazione in alcuni paesi europei*, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro ecc.*, cit., e A. GANDIGLIO-R. DI BIASE, *Prestazioni sociali per i lavoratori in uscita dal mercato del lavoro. Italia e confronti internazionali*, in *Ass. Soc.*, 1998, n. 3-4.

<sup>(26)</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, 2000, cit., 37.

<sup>(27)</sup> Questa disciplina, prevista originariamente per i lavoratori del Mezzogiorno collocati in CIGs, è stata successivamente estesa a tutti i lavoratori che usufruiscono dell'intervento straordinario dall'art. 1 del Decreto legge 28 maggio 1981, n. 244). La vicenda, e l'evoluzione della normativa, è efficacemente ricostruita da E. GHERA, *Diritto del lavoro*, cit.

<sup>(28)</sup> Per questa prospettiva cfr., in particolare, A. PIZZINATO, *Lavori socialmente utili: modalità di funzionamento dell'istituto*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro - Commentario alla Legge 24 giugno 1997, n. 196*, Milano, Giuffrè, 296-297.

<sup>(29)</sup> Cfr. A. TURSI, *Il diritto dei disoccupati*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il pacchetto Treu*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 1998, spec. 1371 e ivi ampi riferimenti bibliografici.

difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro a canale di transizione guidata, mediante esperienze temporanee di lavoro e percorsi formativi, verso lavori più stabili e di qualità <sup>(30)</sup>. Prova ne sia la costante reiterazione di provvedimenti di proroga dei benefici a favore di soggetti che presentano oggettive difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro.

Ma non solo. Oltre a non aver fornito contributi di rilievo nella lotta alla disoccupazione, lo strumento dei lavori socialmente utili non pare essere neppure servito ad arginare lo svolgimento di attività di lavoro in «nero» da parte dei percettori di trattamenti assistenziali forti, come l'integrazione salariale straordinaria o la indennità di mobilità. Nella pratica, infatti, l'assenza di effettivi controlli e la frequente utilizzazione dei lavoratori per un orario ridotto rispetto a quello pieno, hanno contribuito alla creazione di un bacino di forza-lavoro favorevole a forme di impiego irregolari e sommerse: il sussidio economico corrisposto per lo svolgimento dei LSU e gli altri benefici a essi collegati hanno anzi svolto, il più delle volte, «la funzione paradossale di costituire una sorta di rete di garanzie che aumenta la propensione a accettare occupazioni nel sommerso, che per definizione non offrono alcuna forma di tutela» <sup>(31)</sup>.

Scontata l'assenza, in un ordinamento come quello italiano, storicamente sbilanciato a favore della conservazione del posto di lavoro rispetto alla tutela del lavoratore nel mercato, di una strumentazione efficace e omnicomprensiva di protezione del reddito dei disoccupati, non sorprende pertanto che anche il «sistema degli incentivi» a tutela della occupazione risulti largamente egemonizzato da misure a favore degli occupati (cassa integrazione e simili) e, come avviene in particolare in edilizia e agricoltura, da

---

<sup>(30)</sup> Secondo il modello di utilizzazione prospettato da A. PIZZINATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(31)</sup> Cfr. A. GARILLI, *I lavori socialmente utili al bivio della riforma*, in *Lav. Giur.*, 1999, 1006-1007. Del fallimento della idea di trasformare i lavori socialmente utili in una forma di sostegno attivo al reingresso nel mercato del lavoro di particolari categorie svantaggiate di lavoratori pare peraltro avere preso atto lo stesso legislatore. Al fine di «superare una situazione sempre più connotata da sostegni passivi» (così, testualmente, il *Piano Nazionale per l'Occupazione italiano per il 2001*, 12) i più recenti interventi normativi si sono collocati nella prospettiva di contenere l'ulteriore incremento della platea dei soggetti interessati, rafforzando al contempo, soprattutto con la L. 23 dicembre 2000, n. 388, l'intensità degli incentivi economici alla fuoriuscita volontaria (prepensionamento) laddove manchino prospettive occupazionali stabili.

misure di integrazione del reddito di lavoratori *già* in possesso di una occupazione in taluni settori particolari <sup>(32)</sup>, che alimentano un circolo vizioso di obsolescenza e inerzia nei lavoratori, rafforzando in questo modo le barriere all'entrata di coloro che si presentano per la prima volta nel mondo del lavoro <sup>(33)</sup>, secondo il noto modello dualistico che contrappone gli *insiders* agli *outsiders*.

Le prime conclusioni che si possono trarre da queste sommarie considerazioni sulle peculiarità del caso italiano sono a questo punto scontate. Ciò che emerge è un quadro giuridico-istituzionale complessivamente ancora ben lontano dai criteri c.d. di «convergenza» <sup>(34)</sup> delle politiche attive del lavoro stabiliti nell'ambito della Strategia Europea per la occupazione che, come noto, impongono agli Stati membri di raggiungere obiettivi quantitativamente individuati e misurabili con riferimento tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione nel caso dei giovani e prima dei dodici mesi di disoccupazione nel caso degli adulti.

L'assenza di una adeguata strumentazione giuridico-istituzionale idonea a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche mediante misure di flessibilità e investimenti in educazione e in formazione per elevare la qualità della offerta di lavoro e massimizzare così le occasioni di lavoro presenti sul mercato, spiega anche perché, nel nostro Paese, la parte più cospicua delle politiche del lavoro si traduca in misure passive di sostegno del reddito degli occupati e nella concessione generalizzata di incentivi economici a favore della occupazione in generale, o di specifici gruppi di lavoratori svantaggiati in particolare. Incentivi che tuttavia, almeno il più delle volte, finiscono con l'operare, in modo poi non troppo paradossale, alla stregua di un mero strumento di "ammortizzazione" dei costi (diretti e indiretti) della tutela del lavoro.

Come dire che, nel nostro ordinamento, l'incentivo di tipo economico appare il più delle volte congegnato al solo fine di neutralizzare o controbilanciare, nel breve ma talora anche nel lungo periodo, il "disincentivo" normativo, rappresentato dall'apparato

---

<sup>32</sup> Cfr. L. FORLANI, *Incentivi per l'occupazione e ammortizzatori sociali: appunti per una riforma*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, 449.

<sup>33</sup> T. TREU, *Lineamenti per una riforma dello stato sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1997, I, 12.

<sup>34</sup> Così, alludendo ai parametri di convergenza di cui al Trattato di Maastricht, M. BIAGI, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, cit.

protettivo del diritto del lavoro nel suo complesso <sup>(5)</sup>, vuoi alla assunzione regolare della forza-lavoro o al mantenimento di determinati livelli occupazionali, vuoi alla localizzazione di uno stabilimento in una determinata area geografica, vuoi alla introduzione di nuove tecnologie o di nuovi assetti di organizzazione del lavoro (per esempio mediante la rimodulazione degli orari di lavoro o il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale), vuoi ancora alla realizzazione di un investimento produttivo, ecc.

«Nel complesso» — si legge nei rapporti annuali di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale — «rimane confermato il quadro più volte descritto per le politiche attive, al cui interno a recitare la parte del leone sono sempre gli schemi di incentivo all'assunzione mediante sgravio contributivo (a cui per molti versi possono essere ricondotti anche i contratti a causa mista) di tipo automatico» <sup>(36)</sup>. L'incessante reiterazione, duplicazione e generalizzazione di queste misure ha tuttavia come effetto preminente quello di attenuare, e in taluni casi persino di annullare completamente, l'impatto dell'incentivo sul sistema delle convenienze, fino a far assumere all'incentivo valore in sé, alla stregua di un espediente rivolto alla pura e semplice riduzione del costo del lavoro, quale alternativa a modifiche ordinamentali di tipo normativo ben più problematiche sul piano del consenso sociale <sup>(37)</sup>. Si tratta dei c.d. «aiuti al funzionamento» del

---

<sup>35</sup> Comprensivo, cioè, non solo delle tutele economiche e normative del lavoro poste dalla legge, ma anche degli oneri contributivi e previdenziali e dei “costi” indotti dalla contrattazione collettiva. Per uno spunto in questo senso, seppure dalla angolazione di indagine offerta dagli oneri fiscali e previdenziali gravanti sul costo del lavoro, cfr. M. CINELLI, *Politiche per l'occupazione nel sud e misure riduttive del costo del lavoro nella legge «finanziaria 1999» e nei relativi «collegati»*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1999, spec. 1378. Questo profilo è ora ripreso nel mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, ecc.*, cit., spec. Cap. I, § 1.

<sup>36</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2001, cit., 11.

<sup>37</sup> Cfr. G. PROSPERETTI, *Intervento*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Trento, 4-5 giugno 1999, Milano, 2000, 334. Una ammissione in questo senso è ora in MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, cit., 30, ove, nel giudizio di valutazione del funzionamento complessivo di politiche attive e passive, si riconosce la scarsa selettività di molte delle politiche adoperate: «più che di politiche del lavoro rivolte a soggetti individualmente deboli, spesso si tratta di strumenti atti a superare rigidità normative e contrattuali — nei regimi di determinazione dei salari, nell'accesso al lavoro etc. — che sfavoriscono i giovani in quanto tali».

sistema delle imprese che sono, come noto <sup>(38)</sup>, non solo superflui sul piano delle logiche di funzionamento delle tecniche di incentivazione della occupazione ma anche incompatibili con il quadro giuridico comunitario in materia di aiuti alla occupazione.

A questo proposito non va trascurata la circostanza che, secondo uno schema di intervento dello Stato nella economia che in Italia «si è protratto sino a tempi recentissimi» <sup>(39)</sup>, l'incentivo finanziario in senso stretto è stato il più delle volte limitato al sostegno di singole aziende di grandi dimensioni, anche se operanti in settori obsoleti e stagnanti, e comunque della occupazione industriale soprattutto (ma non solo) del Mezzogiorno. L'analisi delle misure adottate dal legislatore nel corso degli ultimi decenni mostra, in effetti, come la incapacità della politica industriale italiana di indirizzare la condotta degli operatori economici (come nell'esperienza francese) o anche solo di migliorare il funzionamento del mercato (come nel caso dei Paesi anglosassoni), si sia cristallizzata in una politica di passivo trasferimento di risorse finanziarie dallo Stato alle imprese, secondo logiche poco o nulla trasparenti, e pertanto suscettibili di gravi degenerazioni, e comunque attraverso provvedimenti legislativi «frammentari ed episodici, niente affatto coordinati» <sup>(40)</sup>.

Queste misure, anche laddove non abbiano assunto una connotazione marcatamente assistenziale e clientelare, rivelano inequivocabilmente la priorità assegnata ai processi di riorganizzazione e salvataggio, ma anche di mero radicamento nel Mezzogiorno, di imprese del settore industriale, rispetto a un intervento organico e maggiormente coerente con gli assetti evolutivi dei modi di produzione e circolazione della ricchezza che, sicuramente, avrebbe destato maggiore interesse nella riflessione dottrinale. Una circostanza questa che spiega anche la resistenza, e cioè il minor declino, della occupazione nei grandi aggregati industriali, «in una situazione che in altri Paesi già registra una forte flessione» <sup>(41)</sup>, e, contestualmente, il ritardo del nostro apparato produttivo nel processo di trasformazione, innovazione tecnologica e

---

<sup>38</sup> Rinvio ancora al mio *Incentivi alla occupazione, ecc.*, cit.

<sup>39</sup> Così: M. SALVATI, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari, 2000, qui 28.

<sup>40</sup> Così, con specifico riferimento alla fiscalizzazione degli oneri sociali e agli sgravi contributivi, ma con considerazioni di portata generale, G. FERRARO, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1989, I, 66.

<sup>41</sup> M. SALVATI, *op. ult. cit.*, 57.

adattamento imposto dalle logiche della nascente «nuova economia»<sup>(42)</sup>.

Notevolmente diversa è stata, da questo specifico punto di vista, l'esperienza degli altri Paesi industrializzati, compresi quelli che non sono stati immuni dalle degenerazioni di una politica assistenzialistica e di stampo clientelare, rispetto alla quale, tuttavia, lo «scambio politico», implementato secondo pratiche non dissimili da quelle che si sono verificate nel nostro Paese, non ha mai dato luogo ad abusi ed eclatanti distorsioni nel trasferimento di risorse finanziarie e sussidi dallo Stato alle imprese nazionali<sup>(43)</sup>.

E' soprattutto a taluni fattori esogeni rispetto al nostro ordinamento che si può attribuire il merito di aver posto le condizioni per una inversione di tendenza relativamente nell'impiego delle risorse pubbliche a sostegno della occupazione. In questa prospettiva, vanno indubbiamente ricordate le misure adottate dal Governo nel corso degli anni Novanta al fine di rispettare, in un quadro macro-economico internazionale connotato da una pronunciata instabilità economica e finanziaria, i c.d. parametri di convergenza economica imposti dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (e dal relativo Patto di Stabilità e Crescita), che hanno consentito l'adesione del nostro Paese alla Unione Monetaria Europea<sup>(44)</sup>.

Si tratta di misure che, come noto, hanno sollecitato una ampia quanto complessa riflessione sulla tenuta del tradizionale modello di *welfare-state*<sup>(45)</sup>, ponendo le premesse per una radicale revisione e

---

<sup>42</sup> Utilizzo l'espressione — oggi abusata — «nuova economia», nella classica accezione proposta da H.W. ARTURS, *Labour Law without the State*, in *University of Toronto Law Journal*, 1996, spec. 420, e 18 per la citazione, con riferimento a fenomeni ampiamente conosciuti quali «globalization, the incongruent spaces and diminished roles of the national state, the reorganization of production, management, and work».

<sup>43</sup> Cfr., in proposito, N. BELLINI, *Stato e industria nelle economie contemporanee*, Roma, 1996, spec. 97-98, che richiama in particolare il caso di un Paese come il Giappone che, rispetto ai rapporti tra potere politico e sistema economico, presenta marcate analogie con il nostro Paese.

<sup>44</sup> Cfr., in proposito, le relazioni presentate al Convegno AISRI su *Le conseguenze dell'Unione monetaria europea sulle relazioni industriali*, Milano 23 aprile 1999. Una sintesi del convegno è in M. TIRABOSCHI, *Le conseguenze dell'Unione monetaria europea sulle relazioni industriali*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, 402-405.

<sup>45</sup> Per una sintesi di tale dibattito, che non può essere ricostruito in questa sede, cfr., dal punto di vista dei riflessi sul diritto del lavoro e sul sistema di previdenza sociale e anche per taluni significativi spunti ricostruttivi, E. BALLETTI *Tutela della disoccupazione ecc.*, cit., e ID., *Trattamenti di disoccupazione e principi guida*



razionalizzazione del sistema della spesa pubblica sul modello di quanto da tempo avviato negli altri Paesi europei. La spesa sociale per le attività di incentivazione in materia di occupazione, in particolare, verrà da questo momento prioritariamente indirizzata verso quegli interventi di tipo «produttivo» e «strutturale» — tra cui le politiche attive del lavoro — che, rispetto ai sostegni passivi del reddito finanziati da una crescita incontrollata dell'indebitamento pubblico (sussidi di disoccupazione e forme di pensionamento anticipato), risultano maggiormente idonei a rispondere alle esigenze di una crescita economica di lungo periodo socialmente sostenibile.

La drastica politica di risanamento e aggiustamento dei c.d. fondamentali economici e finanziari perseguita nel corso degli anni Novanta <sup>(46)</sup> non poteva in effetti non accentuare le debolezze e le contraddizioni di un sistema di incentivazione come quello italiano, destinato a operare più alla stregua di un premio *ex post*, e in quanto tale meramente funzionale ai risultati reddituali delle imprese, che come vero e proprio incentivo a sostegno di una condotta valutata positivamente dal legislatore (*id est* il sostegno alla creazione di occupazione). Ed anzi, anche una volta conseguito l'obiettivo della adesione alla Unione Monetaria Europea, il persistere di una situazione caratterizzata da un (progressivamente ridotto, ma pur sempre) elevato indebitamento pubblico, nel comprimere drasticamente l'entità delle risorse direttamente utilizzabili per il finanziamento del sistema delle imprese <sup>(47)</sup> e, dunque, lo spazio per le tradizionali politiche di stampo assistenzialistico ed erogatorio, induce ora a ricercare nuove forme di incentivazione alla crescita e alla stabilizzazione della occupazione.

Vero è che, in un contesto macroeconomico condizionato dagli obiettivi del risanamento del bilancio, dalla razionalizzazione della

---

*dell'intervento di welfare: il quadro attuale*, in *Dir. Lav.*, 1997, I, 463-511, e ivi ampi riferimenti bibliografici. Per notazioni di carattere comparato cfr. A.B. ATKINSON-G.V. MOGENSEN (eds.), *Welfare and Work Incentives*, Oxford, 1993.

<sup>46</sup> La politica del Governo di risanamento dei fondamentali economici e finanziari in funzione dell'ingresso nell'Euro è ora efficacemente riassunta in CNEL, *I DPEF della seconda metà degli anni Novanta*, Rapporto al CNEL a cura di Centro Europa Ricerche, Istituto per la Ricerca Sociale, Prometeia, Roma 11 maggio 2000.

<sup>47</sup> La *XIX Relazione sulla politica di concorrenza*, Rel. Concl. 1999, dimostra in effetti come, nel periodo tra il 1996 e il 1998 il nostro Paese abbia ridotto di circa il 20 per cento (da 11 a 8,9 miliardi di Euro) gli aiuti alla industria rispetto al triennio 1994-1996. Tuttavia, nonostante la riduzione, l'Italia mantiene il primato tra i Paesi dell'Unione Europea con riferimento alla quantità di aiuti di Stato per addetto.

spesa pubblica e dal controllo della inflazione, gli incentivi allo sviluppo e alla occupazione potranno derivare principalmente «come effetto endogeno di misure strutturali che, aumentando le capacità di offerta dell'economia italiana, rimuovano gli ostacoli al manifestarsi di tutte le sue potenzialità di crescita» (48).

### **3. Utilità e limiti di una analisi comparata del sistema dei c.d. ammortizzatori sociali in Europa**

Nel contesto descritto nel paragrafo che precede si colloca il disegno di legge 848-bis contenente, tra le altre cose, anche una delega per la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali che largamente si ispira ad alcune delle principali esperienze europee in materia di politiche attive del lavoro e misure di sostegno ai lavoratori disoccupati, soprattutto là dove si richiama – in linea con gli orientamenti contenuti nella «Strategia Europea per la occupazione» – alla necessità di definire un «assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato ed il lavoro non dichiarato». Un assetto proattivo o promozionale, come indicato nel paragrafo che precede, a cui dovrebbero conseguentemente accompagnarsi:

- un controllo periodico sulla permanenza nello stato di disoccupazione involontaria dei soggetti che percepiscono l'indennità;
- programmi formativi a frequenza obbligatoria per i soggetti che percepiscono l'indennità di disoccupazione, con certificazione finale del risultato ottenuto, nel quadro dei piani individuali concordati con i servizi per l'impiego, anche sperimentando a livello locale forme di bilateralità che concorrano a definire l'orientamento formativo;
- la perdita del diritto al sostegno del reddito nel caso di rifiuto delle azioni di formazione, di altra misura o occasione di

---

<sup>48</sup> CNEL, *I DPEF della seconda metà degli anni Novanta*, cit., 107. Cfr. altresì SENATO DELLA REPUBBLICA, *Aiuti di Stato alle imprese*, Commissione tecnica della spesa pubblica, Roma, ottobre 1996, nonché G. GEROLDI-M. PACI, *Le politiche del lavoro*, Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale – Documento di base n. 2, Roma, 1997, spec. 66-71 e la *Relazione della Commissione di studi sulla normativa in materia di incentivi a favore di particolari fasce del mercato del lavoro istituita con D.M. 6 febbraio 1995*, Roma, 29 marzo 1995.

lavoro di prestazioni di lavoro irregolare.

Le linee della riforma evidenziano nitidamente una filosofia di intervento – da tempo formulata nell’ambito della riflessione scientifica sulle cause e sulle conseguenze della disoccupazione, ma su cui solo oggi pare registrarsi una ampia convergenza di opinioni tra studiosi di diversa ispirazione e collocazione – secondo la quale nel campo delle strategie per la creazione della occupazione lo Stato deve intervenire finanziando il lavoro, piuttosto che il non lavoro, come accade invece nei tradizionali sistemi di welfare e in quello italiano in particolare. Una idea, a ben vedere, non particolarmente nuova <sup>(49)</sup>, ma che, sotto l’insegna della politica del c.d. «*making work pay*», è ora autorevolmente avallata, oltre che dalla Commissione Europea <sup>(50)</sup>, anche dalla Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro <sup>(51)</sup> ed è stata infine recepita nel *Libro Bianco* del Governo sul

---

<sup>49</sup> L. SPAVENTA, *Prefazione* al libro di E.S. PHELPS, *Premiare il lavoro*, cit., X. Nello stesso senso v. T. BOERI, *Uno Stato asociale ecc.*, cit., spec. Cap. I; G. GEROLDI, *Trasformazioni del mercato del lavoro, occupazione, nuove tutele*, in *Quaderni Info.*, nuova serie, 1999, n. 15-21, spec. p. 7-9 dell’estratto. Cfr. altresì T. BOERI-R. LAYARD-S. NICKELL, *Welfare-to-Work and the Fight Against Long-Term Unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D’Alema, 21 February 2000. Particolarmente articolata, in questa prospettiva, è la proposta contenuta nel § 5.2. del *Manifesto contro la disoccupazione nell’Unione Europa* sottoscritto nel 1998 da F. MODIGLIANI, J.P. FITOUSSI, B. MORO, D. SNOWER, R. SOLOW, A. STEINHERR, P. SYLOS LABINI, secondo «si dovrebbe far dipendere l’ampiezza dei sussidi di disoccupazione dal rapporto tra posti vacanti e disoccupati». Tale proposta, secondo i firmatari del *Manifesto*, «promuoverebbe l’efficienza, in quanto fornirebbe ai disoccupati un incentivo alla ricerca che aumenta al crescere della domanda per i loro servizi da parte delle imprese».

<sup>50</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on a Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, cit., 12-13, dove la Commissione «invites the Council to endorse formally as the basis for future deliberation (the objectives) ... to make work pay and provide secure income».

<sup>51</sup> Cfr. rispettivamente OECD, *Employment Outlook*, Paris, July 2000; ILO, *World Labour Report*, Geneva 2000. Sulla idea di finanziare il lavoro, piuttosto che il non lavoro, quale alternativa alla “trappola” dei sussidi di tipo compensativo correlati alla condizione disoccupazione, che infatti il più delle volte hanno incentivato atteggiamenti di tipo passivo nei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, cfr. tuttavia le note tendenzialmente critiche contenute nel «Rapporto Supiot» (Commissione Europea, *Transformation of Labour ecc.*, cit, 14-16).

mercato del lavoro secondo un modello in corso di sperimentazione in numerosi Paesi della Unione Europea <sup>(52)</sup>.

Alla luce delle marcate peculiarità della esperienza italiana è pertanto scontato indicare, a premessa di una ricerca sugli ammortizzatori sociali in Europa e, segnatamente, delle indennità di disoccupazione, l'utilità e limiti di una analisi comparata. Se infatti appare ben difficile poter trapiantare nel nostro ordinamento istituti e discipline che si spiegano in ragione delle caratteristiche di ciascun singolo contesto nazionale, è tuttavia ragionevole ritenere che dalla rassegna comparata possano emergere ed essere evidenziate buone pratiche e modelli di disciplina da prospettare – nella logica del *benchmarking* – ai decisori politici e alle parti sociali in vista della auspicata – e da tempo annunciata, ma mai attuata – riforma del sistema italiano degli ammortizzatori sociali.

---

<sup>52</sup> *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, cit., § II. 1.7. Per una rassegna delle principali esperienze a livello europeo della strategia del «making work pay» cfr. L. INCAGLIS. PORCARI, *Strategia Europea per l'Occupazione: analisi comparata dei Piani Nazionali d'Azione*, Roma, 1999, spec. 34-38 e 79-83.

## **Parte II – Analisi comparata: quadro generale e tendenze evolutive**

### **1. Introduzione**

Dall'osservazione delle diverse *performances* dei mercati del lavoro europei, e dai relativi studi effettuati, risulta evidente, come del resto già rilevato nella Parte I di questo lavoro, che le rigidità istituzionali in materia di regolamentazione del diritto del lavoro, gli alti costi accessori del lavoro e i sussidi del sistema di sicurezza sociale hanno un effetto negativo determinante sul mercato del lavoro.

In caso di disoccupazione, in tutti i sistemi europei sono previste delle prestazioni economiche in sostituzione del reddito, che assumono varie funzioni. Da un lato sono stabilizzatori macroeconomici nei momenti di congiunture economiche negative (bassi livelli di crescita, conseguente bassa domanda di lavoro, alti livelli di disoccupazione). Dall'altro lato per i lavoratori disoccupati significano la possibilità di cercare un posto di lavoro con relativa tranquillità, senza dover accettare il primo lavoro che gli viene offerto per la necessità di un reddito immediato<sup>(53)</sup>. Questo aspetto dovrebbe determinare quindi una migliore qualità del reinserimento al lavoro, cioè la possibilità che si crei effettivamente una corrispondenza fra le caratteristiche professionali del lavoratore e le necessità del datore di lavoro.

Le indennità di disoccupazione hanno un effetto positivo di tutela sociale, ma contemporaneamente possono esercitare un effetto negativo sul mercato del lavoro. Tali effetti negativi sono determinati dal fatto che un elevato livello di prestazioni sociali in caso di disoccupazione innalza il livello della retribuzione pretesa dal lavoratore per l'accettazione di un nuovo posto di lavoro. Questa circostanza allunga i tempi di ritorno al lavoro, determinando quindi una disoccupazione di lungo periodo. Proprio per questa ragione i Paesi che hanno prestazioni di sostegno al reddito molto elevati, con alti tassi di rimpiazzo, si sono dotati di sistemi di reinserimento al

---

<sup>53</sup> Cfr. H. WERNER, W. WINKLER, *Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit*, in *IABWerkstattbericht*, IAB, 31.3.2003, 5.

lavoro, anche mediante efficienti servizi per l'impiego <sup>(54)</sup>, o meccanismi di attivazione dei lavoratori disoccupati verso la ricerca di un'occupazione, caratterizzati da incentivi e sanzioni.

## **2. I sistemi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e il loro finanziamento**

In tutti i Paesi Europei esiste un sistema assicurativo contro la disoccupazione, in cui la prestazione del lavoratore consiste nel pagamento di un premio, sotto forma di contributi "sociali", e la controprestazione, in caso di disoccupazione, si concretizza nell'erogazione, da parte dell'ente gestore di tale assicurazione, dell'indennità di disoccupazione. Spesso però accanto a questo sistema, esiste un sistema assistenziale di sussidi di disoccupazione, che interviene a sostegno del reddito dei disoccupati che non rientrano nel campo di applicazione delle indennità di disoccupazione, oppure che sostituiscono tali indennità nel momento in cui esse terminano.

Questi sistemi in ogni caso fanno parte di un più ampio sistema di sicurezza sociale, che interviene con sussidi sociali in aiuto dei cittadini in difficoltà e che non percepiscono altre prestazioni sociali. In Germania, per esempio, esiste un sistema di assicurazione contro la disoccupazione in base al quale viene erogata una indennità di assicurazione - *Arbeitslosengeld* - alla scadenza di tale indennità, subentra il sussidio di disoccupazione - *Arbeitslosenhilfe* - consistente in una prestazione assistenziale. A questo si aggiunge un terzo tipo di prestazione, anche essa assistenziale, costituita da un sussidio sociale - *Sozialhilfe*).

Nella maggior parte dei Paesi, l'assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria. Soltanto in Danimarca e Svezia tale assicurazione è volontaria, ma circa il 90 per cento delle persone che rientrano nel campo di applicazione sono iscritti a una cassa per l'assicurazione contro la disoccupazione.

Il campo di applicazione comprende generalmente tutti i lavoratori subordinati entro i limiti dell'età pensionabile. In alcuni casi però sono obbligati a tale assicurazione anche i lavoratori

---

<sup>54</sup> Per un quadro comparato rinvio a M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego - Commentario al decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 e prime interpretazioni dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.*

autonomi come in Svezia oppure alcune categorie di essi come nel caso del Regno Unito.

Per quanto riguarda il finanziamento delle prestazioni relative alla disoccupazione, nella maggior parte dei paesi esso si basa sui contributi versati dai lavoratori assicurati e dai loro datori di lavoro. La suddivisione dei contributi varia però da Stato a Stato. In Germania, ma anche in Austria, la percentuale di contribuzione è uguale sia per i lavoratori che per i datori di lavoro (3,25%), in Francia e Olanda la percentuale maggiore è a carico del datore di lavoro (5,65% e 5,25%, mentre a carico del lavoratore rimane un 3,6%), in Danimarca invece i contributi sono soltanto a carico del lavoratore che è iscritto alla cassa, mentre in Svezia è solo il datore di lavoro che sostiene questo onere. In Gran Bretagna viene versato, sia da parte del lavoratore, sia del datore di lavoro, un contributo sociale unico che comprende anche il contributo per l'assicurazione contro la disoccupazione.

La fiscalità generale, invece, interviene nell'ambito delle prestazioni di assicurazione contro la disoccupazione solo a copertura di eventuali deficit che si possono creare nella gestione delle assicurazioni.

Come già accennato in precedenza, sono invece generalmente finanziati attraverso il fisco i sussidi sociali, che spesso intervengono a sostegno del reddito nel momento in cui cessa il diritto del disoccupato a percepire l'indennità di disoccupazione. Questo accade in Francia, Olanda, Svezia, Germania, e in Gran Bretagna.

Il problema che, in questa fase, si trovano ad affrontare tutti i Paesi europei, relativamente alla gestione della sicurezza sociale, è un aumento generale delle spesa relativa, che spinge gli Stati stessi verso la ricerca di possibili vie di riforma dei sistemi di *welfare*. Per cercare di contenere, per quanto è possibile, la spesa sociale, in particolare in relazione alle prestazioni erogate in caso di disoccupazione, i vari Paesi cercano di intervenire – analogamente a quanto prospettato in Italia nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro e nel successivo disegno di legge n. 848-bis – sulle condizioni di accesso al sistema delle indennità, sulla generosità delle indennità e sugli adempimenti richiesti ai beneficiari di tali prestazioni per incentivarli verso la ricerca attiva di un lavoro e disincentivarli alla permanenza passiva nel sistema di sicurezza sociale.

Nei prossimi paragrafi si cercherà di descrivere quali sono i criteri che determinano l'accesso al sistema delle indennità di disoccupazione e in particolare gli effetti che le modificazioni di tali

criteri possono avere sui comportamenti dei lavoratori disoccupati e sul tasso di disoccupazione.

### **3. I criteri di eleggibilità**

I modelli economici e le ricerche empiriche dimostrano che le indennità di disoccupazione se liquidate soltanto in base allo stato di disoccupazione del lavoratore disincentivano la ricerca di una occupazione e aumentano quindi i livelli di disoccupazione.

Si ritiene quindi che i criteri di eleggibilità, cioè le condizioni poste all'accesso alle prestazioni, relativi alla ricerca di un lavoro e al comportamento del lavoratore disoccupato possano contrastare – nell'ottica proattiva sopra ricordata – tale tendenza, arrivando anche a ridurre il tasso di disoccupazione.

I criteri di eleggibilità definiscono, quindi, le condizioni che devono essere soddisfatte dal lavoratore disoccupato per poter beneficiare dell'indennità di disoccupazione. Dall'osservazione empirica si rileva che in primo luogo è richiesto al lavoratore di essere disoccupato involontario, di essere abile al lavoro, disposto a iniziare un nuovo lavoro con un breve preavviso e ricercare attivamente un lavoro. A queste condizioni si aggiungono poi il soddisfacimento di determinate adempimenti amministrativi richiesti al lavoratore, come la presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione accompagnata dalla documentazione necessaria.

In particolare in riferimento ai criteri di eleggibilità di particolare rilievo diventano:

- la definizione di perdita del lavoro e di disponibilità a lavorare;
- le ragioni che giustificano il rifiuto ingiustificato di una possibilità di lavoro. Generalmente infatti questo fatto determina sanzioni sotto forma di riduzione o sospensione della indennità di disoccupazione, a meno che la rinuncia al posto di lavoro sia giustificata da cambiamenti delle condizioni di lavoro o altre circostanze;
- la definizione di lavoro "accettabile" (nel senso di adeguato e conforme alle caratteristiche professionali del lavoratore). Anche in questo caso, il rifiuto di un determinato posto di lavoro può essere giustificato se questo comporta un



cambiamento di mansione, una retribuzione inferiore, mobilità geografica, contrasto con principi morali ecc.

- l'obbligo di partecipazione a determinati programmi previsti dalle politiche per l'occupazione, in particolare mediante interventi di tipo formativo e di orientamento;
- l'obbligo di seguire gli adempimenti richiesti dagli uffici di collocamento per conservare il diritto all'indennità di disoccupazione. In alcuni casi i lavoratori devono periodicamente presentarsi al collocamento per dimostrare il loro stato di disoccupazione, devono partecipare ai colloqui previsti o comunque seguire particolari istruzioni dell'ufficio di collocamento.

Nel caso in cui il lavoratore rinunci al posto di lavoro, non fornisca le prove dello stato di disoccupazione, non partecipi al colloquio fissato periodicamente dall'ufficio di collocamento oppure rifiuti un lavoro "accettabile", viene applicata una sanzione, consistente generalmente nella sospensione per un determinato periodo di tempo della indennità di disoccupazione, fino alla revoca della stessa, spesso previsto in caso di ripetuti rifiuti di una occupazione.

### **3.1. Gli effetti dei criteri di eleggibilità**

Come già accennato (v. *supra*, § 3), si ritiene che i criteri di eleggibilità abbiano un impatto maggiore sul comportamento dei lavoratori disoccupati, incentivandoli alla ricerca di una occupazione, piuttosto che una variazione del tasso di rimpiazzo della indennità di disoccupazione o della aliquota fiscale marginale. Questo accade perché tali criteri generalmente richiedono proprio degli adempimenti "comportamentali", come la disponibilità ad accettare con breve preavviso un lavoro, dimostrare l'impegno nella ricerca attiva di una occupazione, non rifiutare troppo facilmente un posto di lavoro ritenuto accettabile, ecc.

Partendo da una situazione in cui i lavoratori disoccupati ricevono una indennità di disoccupazione senza la necessità di un adempimento, essi si atterranno su un certo livello di intensità nella ricerca del lavoro. Se viene richiesta loro una maggiore intensità di ricerca del lavoro per avere in cambio l'indennità di disoccupazione, senz'altro essi adotteranno il comportamento richiesto e tale condizione produrrà quindi l'effetto desiderato,

attivando il lavoratore alla ricerca di una occupazione e producendo una riduzione della disoccupazione.

Se però viene richiesto una intensità di ricerca del lavoro molto maggiore con i relativi adempimenti (dimostrazione della ricerca e colloqui con i servizi per l'impiego), questo comporterà per il lavoratore un aumento della onerosità della indennità di disoccupazione, spingendolo da un lato a ricercare attivamente un lavoro o in alternativa a rinunciare alla indennità, per non dover più adempiere, in entrambi i casi, agli obblighi imposti per ottenere l'indennità stessa, in quanto ritenuti appunto eccessivamente onerosi. Questa condizione potrebbe determinare quindi in alternativa un effetto positivo sulla occupazione oppure sulla spesa sociale.

Nel caso in cui, invece, la intensità richiesta nella ricerca di lavoro uguagli quella richiesta in caso di assenza di indennità, non si produrrà nessun effetto positivo aggiuntivo sul mercato del lavoro, né tanto meno il lavoratore sarà incentivo a rinunciare alla indennità, in quanto l'impegno richieste nella ricerca di una occupazione comunque è la stessa.

Questo significa che le condizioni imposte dal sistema di indennità di disoccupazione devono essere tali da stabilire un livello di intensità di ricerca di lavoro maggiore di quello che i lavoratori assumerebbero in assenza di tali condizioni, ma minore di quella richiesta in caso di assenza di indennità, in modo da determinare, in base agli effetti sopra descritti, un effetto positivo sul mercato del lavoro attraverso una riduzione tassi di disoccupazione.

Normalmente l'introduzione di una indennità di disoccupazione aumenta l'aspettativa di retribuzione da parte del lavoratore, portandolo a rifiutare posti di lavoro con retribuzioni ritenute troppo basse, comportamento che conseguentemente determina un prolungamento del periodo di disoccupazione. Se però gli uffici di collocamento monitorano le offerte di lavoro del lavoratore disoccupato e sanzionano il rifiuto di posti di lavoro con retribuzioni al di sotto di un certo livello ritenuto accettabile, allora i lavoratori abbasseranno l'aspettativa di retribuzione e accetteranno occupazioni con retribuzioni anche minori rispetto al "salario di riserva", cioè alla retribuzione rispetto alla quale sarebbero normalmente disposti ad accettare un lavoro in assenza di indennità di disoccupazione, determinando un livello di disoccupazione

inferiore ad un mercato senza sistema di indennità di disoccupazione<sup>(55)</sup>.

Un altro importante adempimento comportamentale che può essere chiesto ai beneficiari di una indennità di disoccupazione è quello di partecipare a programmi di formazione organizzati dai servizi pubblici per l'impiego<sup>(56)</sup>. In questo caso l'indennità di disoccupazione perderebbe in parte il suo aspetto di sussidio passivo per assumere una funzione attiva di "corrispettivo" in cambio della partecipazione a misure di politica attiva per l'occupazione o in generale per un impegno addizionale nella ricerca di una occupazione.

### **3.2. I criteri di eleggibilità nell'esperienza concreta**

Se si osserva quello che accade nella realtà, si può riscontrare – almeno per i Paesi oggetto di questo studio comparato – una certa omogeneità nelle tipologie di criteri di eleggibilità previsti dai vari sistemi di sicurezza sociale, anche se l'implementazione concreta delle condizioni di eleggibilità può differire anche ampiamente da ordinamento a ordinamento.

Innanzitutto, il criterio primo che deve essere soddisfatto, in tutti i Paesi, per l'accesso alle indennità è lo *status* di disoccupazione involontaria del lavoratore, spesso accompagnata dalla iscrizione alle liste del collocamento, come lavoratore in cerca di occupazione. Tale iscrizione costituisce uno degli adempimenti che, insieme alla domanda per la indennità di disoccupazione, spesso viene richiesto al lavoratore disoccupato.

Un altro criterio di eleggibilità rilevante risulta la disponibilità al lavoro. Anche essa è definita in modi diversi da ordinamento a ordinamento, ma generalmente presuppone l'effettiva disponibilità a iniziare in breve tempo un lavoro. Questo criterio ha ovviamente lo scopo di disincentivare la richiesta di indennità di disoccupazione da parte di persone che non hanno una reale intenzione di rientrare nel mercato del lavoro.

Un criterio di delicata definizione, e attualmente in discussione in vari Paesi, è quello relativo al lavoro "accettabile". Le componenti che generalmente vengono prese in considerazione nella valutazione

---

<sup>55</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 131.

<sup>56</sup> Per una rassegna comparata cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego ecc*, cit.

della accettabilità di un impiego sono: quella geografica, relativa alla mobilità richiesta; quella materiale, relativa alla retribuzione prevista dal lavoro e quella funzionale, relativa al tipo di attività e alla mansione svolta.

Se originariamente si riteneva in generale “accettabile” un lavoro che garantisse una retribuzione non inferiore a quella precedentemente percepita, che non richiedesse uno spostamento geografico rilevante, né tanto meno un cambiamento del tipo di attività e mansione svolte, nella realtà i paesi europei stanno in effetti cercando di intervenire su tali criteri, rendendoli più stringenti.

In Olanda e nel Regno Unito, per esempio, si ritengono accettabili, in riferimento al criterio geografico, anche posti di lavoro che richiedono spostamenti fino a due ore giornaliere, ma esistono Paesi, come il Belgio e la Svizzera, che spingono tale limite fino a quattro ore giornaliere.

Per quanto riguarda la condizione funzionale, tendenzialmente la maggior parte dei paesi definisce un lavoro “accettabile” se garantisce al lavoratore la possibilità di svolgere un’attività simile a quella da lui precedentemente svolta. In Danimarca, invece, per i primi mesi di disoccupazione al lavoratore è garantita la possibilità di accettare un lavoro solo corrisponde alla sua esperienza professionale, mentre in seguito questo non è più garantito e il lavoratore deve accettare anche lavori che comportano una modificazione della mansione da lui abitualmente svolta. Peraltro si ritiene che tale modifica del criterio funzionale in relazione all’accettabilità di una occupazione abbia contribuito alla riduzione della disoccupazione dal 1994<sup>(57)</sup>.

Invero, anche su tale criterio, alcuni Stati tentano di introdurre cambiamenti e criteri più stringenti, in Germania, per esempio, la Commissione Hartz ha proposto la modifica della definizione di lavoro accettabile, ritenendo che possa considerarsi adeguata e “accettabile” anche una occupazione che comporta una retribuzione inferiore oppure che richiede mobilità geografica, entro certi limiti<sup>(58)</sup>.

Una tendenza che si sta affermando, nella prospettiva più volte ricordata di un passaggio da sistemi di *welfare* a sistemi *workfare*,

---

<sup>57</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 133.

<sup>58</sup> Cfr. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht der Kommission*, 24 e in italiano S. SPATTINI, *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *Dir. Rel. Ind.*, 4/2002, 685.

vede introduzione di condizioni che prevedono la partecipazione del lavoratore a programmi di politica attiva per la occupazione, consistenti spesso in misure di *job creation* o di reinserimento al lavoro. In Olanda, per esempio, è prevista in alcuni casi la partecipazione dei lavoratori a tali programmi e il loro rifiuto comporta delle sanzioni, consistenti generalmente nella sospensione della indennità per un periodo di tempo determinato. In Danimarca, il sistema stesso della indennità di disoccupazione prevede che dopo il primo anno, il lavoratore possa continuare per un massimo di altri tre anni a percepire la indennità solo se partecipa a programmi di vario tipo, volti alla riduzione della disoccupazione.

Una altra condizione posta all'erogazione delle indennità di disoccupazione consiste nella ricerca attiva di una occupazione da parte del lavoratore disoccupato. Tale condizione è prevista in molti gli ordinamenti. Il problema generalmente è quello della sua definizione e soprattutto della verifica. In alcuni ordinamenti è richiesto un rapporto dettagliato e una frequenza minima delle domande di lavoro. In Francia, per esempio, la verifica della ricerca di una occupazione avviene attraverso la presentazione di documentazione e di un rapporto ogni quattro mesi <sup>(59)</sup>. Nel Regno Unito invece il lavoratore viene seguito molto da vicino da un *personal adviser*, che lo sollecita e lo guida alla ricerca di una nuova occupazione. Il controllo in questo caso viene appunto attuato attraverso i frequenti colloqui e incontri del lavoratore con il suo *personal adviser*.

Il diritto del lavoratore alla erogazione della indennità di disoccupazione è soggetto anche agli adempimenti richiesti nei confronti dei servizi pubblici per l'impiego <sup>(60)</sup>. Al lavoratore viene spesso chiesto di presentare documenti e informazioni, partecipare ai colloqui periodici e a programmi e iniziative organizzate dai servizi per fornire ai lavoratori disoccupati strumenti per la ricerca di una occupazione. Anche in questo caso, il rifiuto del lavoratore a partecipare a tali programmi o iniziati può comportare delle sanzioni.

#### **4. Le sanzioni**

---

<sup>59</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*.

<sup>60</sup> Per una rassegna comparata cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego ecc*, cit.

Come è stato descritto nei paragrafi precedenti, la erogazione di prestazioni sociali legate allo stato di disoccupazione è vincolata ai criteri di eleggibilità, che possono consistere in adempimenti e specifici comportamenti richiesti al lavoratore disoccupato. Nel caso tali adempimenti e comportamenti non siano soddisfatti sono previste delle sanzioni.

Tutti gli ordinamenti osservati sanzionano innanzitutto la disoccupazione volontaria del lavoratore, quindi sia la perdita del lavoro determinata dal lavoratore attraverso le sue dimissioni volontarie sia la assunzione di comportamenti che giustificano il licenziamento da parte del datore di lavoro. Generalmente la sanzione prevista consiste nella sospensione della erogazione della prestazione per un periodo che può variare notevolmente da ordinamento a ordinamento. Si va dalle 26 settimane del Regno Unito, alle 12 della Germania; dalle 5 settimane della Danimarca, alle 4 della Francia e ai 45 giorni della Svezia.

Altro comportamento che viene sanzionato è il rifiuto da parte del lavoratore di un lavoro considerato "accettabile" e il rifiuto di partecipare ai programmi di politica attiva del lavoro, organizzati dai servizi pubblici per l'impiego e volti a migliorare l'occupabilità dei lavoratori disoccupati oppure consistenti in forme tutelate di lavoro. Anche in questo caso la sanzione prevista consiste prevalentemente nella sospensione dell'erogazione della prestazione per un periodo determinato di tempo. La sanzione è abbastanza elevata in Germania, dove è prevista di 12 settimane come nell'altro caso, inferiore invece nel Regno Unito, che può andare dalle 2 alle 4 settimane, fino ad una settimana della Danimarca. In Svezia è prevista, invece della sospensione, una riduzione dell'indennità (che al reiterarsi dei casi aumenta dal 25 per cento, al 50 per cento fino alla sospensione) per 40 giorni.

Confrontando le sanzioni previste nei diversi casi, è interessante sottolineare che sono spesso previsti periodi di sospensione diversi in caso di dimissioni del lavoratore o licenziamento a causa del comportamento del lavoratore e il rifiuto di un lavoro "accettabile" o della partecipazione a programmi di politica attiva del lavoro.

Oltre alla sospensione della prestazione sociale per un periodo di tempo fissato, in molti Paesi, inoltre, la reiterazione in particolare del rifiuto di impieghi accettabili e della partecipazione ai programmi di politica attiva è sanzionato con la definitiva cessazione della prestazione.

Come accennato nel paragrafo precedente, in alcuni ordinamenti è stata introdotta la condizione di cooperazione con i servizi pubblici per l'impiego, consistente nell'obbligo per il lavoratore disoccupato di partecipare a colloqui di monitoraggio della ricerca di lavoro, la presentazioni di rapporti o documenti a riprova della sua ricerca. Anche in questo caso la mancanza di attivazione da parte del lavoratore o il sottrarsi alle verifiche dei servizi per l'impiego possono determinare sanzioni per il lavoratore. Spesso – semplicemente – viene sospesa la erogazione della prestazione fino a che il lavoratore non ricontatta i servizi per l'impiego. In ogni caso, generalmente, le sanzioni previste per avere disatteso agli adempimenti richiesti dai servizi per l'impiego sono abbastanza modeste.

## **5. L'indice di "severità"**

Sarebbe sicuramente interessante poter confrontare i sistemi di indennità di disoccupazione dei diversi Paesi rispetto ai criteri di eleggibilità e alle relative sanzioni, cercando di classificarli in base ad una scala di "severità" dei sistemi stessi. Per poter fare questo sarebbe necessario definire un indice di "severità", i cui indicatori potrebbero essere individuati nelle caratteristiche dei criteri descritti nei precedenti paragrafi, in particolare si potrebbero menzionare: il livello di intensità di ricerca del lavoro richiesta ai lavoratori disoccupati; il livello di mobilità geografica e occupazionale nella definizione di lavoro "accettabile"; la durata delle sanzioni in caso di dimissioni o rifiuto di un lavoro accettabile.

Rispetto a questo profilo la analisi comparata mostra tuttavia evidenti limiti: le definizioni dei criteri e le relative caratteristiche differiscono da ordinamento a ordinamento e, spesso, non sono certe. Per esempio non viene stabilito se possa essere definito accettabile un lavoro a tempo parziale (e se sì per quale orario minimo) oppure un lavoro che si svolge prevalentemente di notte. Allo stesso modo abbiamo già detto che a volte non è quantificata in modo certo la mobilità geografica connessa a un lavoro definito accettabile oppure l'impegno richiesto al lavoratore disoccupato nella ricerca di una occupazione.

Spesso quindi, essendo le definizioni imprecise, è lasciata alla giurisprudenza e alla prassi amministrativa l'interpretazione concreta dei criteri e delle condizioni poste dalla normativa.

Può inoltre verificarsi che la normativa sia molto stringente e i criteri molto severi, ma che poi la implementazione degli stessi non sia altrettanto e sempre puntuale. Questo accade soprattutto quando si verificano casi concreti in cui l'applicazione della normativa appare insensata. Quindi si può concludere che dove e quando la normativa è molto severa in termini di criteri e condizioni, accade che essa venga spesso non applicata <sup>(61)</sup>.

Se tutto ciò è vero, l'indice di "severità" dei sistemi di prestazioni sociali dovrebbe quindi includere un indicatore della implementazione – e della stessa effettività – della normativa prevista a livello formale <sup>(62)</sup>.

In base a tutte queste considerazioni, risulta quindi chiara la difficoltà nella definizione di un indice di "severità" dei sistemi di prestazioni sociali e quindi una classificazione dei Paesi in relazione a tale "severità"; questo anche per il fatto che alcuni possono avere delle condizioni molto stringenti in riferimento a determinati criteri e altre condizioni meno severe rispetto ad altri criteri, arrivando spesso a compensarsi. Nonostante tali difficoltà, indici di questo tipo sono stati creati per poter in qualche modo confrontare i sistemi di diversi paesi.

## **6. L'effetto della "severità" dei criteri di eleggibilità sul tasso di disoccupazione**

La rilevanza della "severità" dei criteri di eleggibilità di un sistema di prestazioni sociali risiede nell'effetto che tale "severità" può avere sul tasso di disoccupazione, in altri termini se l'imposizione di condizioni stringenti e di adempimenti precisi nei confronti dei disoccupati beneficiari di prestazioni di disoccupazione possa avere un effetto stimolante nella ricerca attiva di un'occupazione.

Da un rapporto del Ministero delle Finanze danese relativo allo studio di 19 diversi paesi fra il 1994 e il 1996, risulta esistere un rapporto diretto tra l'indice di "severità" dei criteri di eleggibilità e la riduzione della disoccupazione. Inoltre sembra che la "severità" dei criteri incida maggiormente sulla disoccupazione di lungo periodo

---

<sup>61</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*.

<sup>62</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 138-139.



rispetto a quella di breve. Non solo, ma tale severità sembra inoltre spiazzare l'effetto determinato dall'altro tasso di rimpiazzo delle prestazioni, come in Olanda e in Svezia <sup>(63)</sup>.

Uno studio relativo ad alcuni Paesi europei (Danimarca, Irlanda, Olanda e Regno Unito) che hanno visto una riduzione notevole della disoccupazione nel corso degli anni Novanta, ha dimostrato che, ad esclusione dell'Irlanda, tale riduzione è stata accompagnata da un incremento della severità dei criteri di eleggibilità relativi alle prestazioni di disoccupazione <sup>(64)</sup>.

In Danimarca, per esempio, l'incremento della severità dei criteri è stato implementato attraverso l'obbligo per i lavoratori disoccupati di accettare anche impieghi che comportassero una modifica del tipo di attività e mansioni e maggiori sanzioni in caso di ripetuti rifiuti di posti di lavoro offerti.

L'Olanda invece ha agito soprattutto attraverso un inasprimento delle sanzioni, considerandole un'importante strumento di stimolo dei beneficiari di prestazioni sociali verso un ritorno al lavoro. In particolare, tale inasprimento è consistito in una previsione dell'esclusione dalle indennità di disoccupazione in caso di ripetuti rifiuti di lavori accettabili, di dimissioni oppure di rifiuti di partecipare a programmi di politica attiva del lavoro <sup>(65)</sup>.

Nel Regno Unito, nel 1989, fu introdotta una condizione di eleggibilità consistente nell'obbligo della ricerca attiva di un lavoro; nel 1991 fu resa obbligatoria la partecipazione a programmi di politica attiva del lavoro; mentre fra il 1994 e 1995 furono inasprite le sanzioni in caso di mancato rispetto degli adempimenti richiesti ai beneficiari delle prestazioni di disoccupazione <sup>(66)</sup>.

Questi interventi erano mirati all'implementazione concreta dei criteri di eleggibilità ed erano generalmente inseriti in una riforma più ampia dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, volta alla attivazione dei lavoratori disoccupati verso una ricerca di un posto di lavoro e un miglioramento dell'amministrazione dei sistemi sociali in generale.

---

<sup>63</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 141.

<sup>64</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 141.

<sup>65</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 142.

<sup>66</sup> OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 142.

Da quanto osservato, tale ricerca ha potuto in effetti evidenziare l'effetto positivo sulla occupazione di tali criteri di eleggibilità e l'introduzione di un circolo virtuoso. Questo però suggerisce che nel caso di una crisi economica, si potrebbe instaurare un circolo vizioso, caratterizzato da un basso controllo del rispetto dei criteri, dovuto anche alle difficoltà oggettive per l'aumentare dei disoccupati, che disincentiverebbe l'impegno dei lavoratori disoccupati nella ricerca di un lavoro, aggravando ulteriormente i livelli di disoccupazione.

## **7. I requisiti di anzianità contributiva**

Oltre ai criteri di eleggibilità, i sistemi assicurativi contro la disoccupazione prevedono il soddisfacimento di determinati requisiti di anzianità contributiva e/o assicurativa per la erogazione delle prestazioni. In altre parole, hanno diritto alla erogazione delle prestazioni assicurative in caso di disoccupazione soltanto i lavoratori che oltre a rientrare nel campo di applicazione e soddisfare i criteri e gli adempimenti previsti, siano stati occupati, cioè abbiano versato contributi, per un periodo di tempo prestabilito.

Anche in questo caso, ogni ordinamento prevede delle anzianità contributive diverse. Esistono Paesi nei quali sono previste condizioni abbastanza rigide, come nel caso della Danimarca, dove è richiesta l'iscrizione per un anno alla cassa di disoccupazione, oppure l'Olanda, dove si richiede una anzianità contributiva di 26 settimane in riferimento alle 39 settimane precedenti il periodo di disoccupazione. La normativa tedesca, invece, prevede un periodo contributivo di almeno 12 mesi, in rapporto però ai 3 anni precedenti la disoccupazione mentre la Spagna di 360 giorni, però in riferimento ai 6 anni precedenti. Altri Paesi richiedono periodi contributivi inferiori, come per esempio la Francia, dove sono richiesti 6 mesi di anzianità contribuiti, in riferimento ai 22 mesi precedenti il periodo di disoccupazione.

Risulta evidente che per confrontare le condizioni previste dai vari paesi, non è corretto fare riferimento soltanto al periodo di anzianità contributiva richiesta, ma questo deve essere considerato in relazione al periodo di riferimento. In un certo senso si potrebbe creare una sorta di indice molto semplice, costituito dal rapporto fra il periodo contributivo richiesto e il periodo di riferimento. Tale indice potrebbe essere definito come un indice di intensità lavorativa. Basandosi su tale considerazione, i Paesi come la

Germania che prevedono 1 anno di contribuzione in riferimento ai 3 anni precedenti, richiedono che il lavoratore sia stato attivo solo 1/3 del tempo e di conseguenza impongono una condizione meno severa rispetto a un paese come l'Olanda, dove tale rapporto è di 2/3, anche se il periodo in assoluto è di 6 mesi, quindi inferiore all'anno previsto in Germania.

La stessa cosa si ripropone amplificata nel caso può della Spagna, dove il rapporto fra periodo contributivo richiesto (1 anno) e il periodo di riferimento è di 1/6, quindi tutto sommato un criterio tutt'altro che severo.

A differenza degli altri Stati menzionati, nel Regno Unito la condizione imposta relativamente alla contribuzione del lavoratore non fa riferimento al periodo, ma all'ammontare dei contributi versati. Infatti è prescritto che, in uno degli ultimi due anni fiscali, il lavoratore abbia versato contributi per un importo di almeno 25 volte il minimo contributivo oppure, nell'insieme degli ultimi due anni, un importo di 50 volte il minimo contributivo.

## **8. Il periodo di carenza e la durata dell'indennità**

In alcuni ordinamenti, tra l'inizio dello stato di disoccupazione e la erogazione della indennità è previsto un periodo di carenza, nel quale appunto tale indennità non viene retribuita. In Danimarca, Germania e Olanda tale periodo di carenza non è previsto, mentre dove è previsto risulta sempre abbastanza limitato. In Francia, per esempio, è di 7 giorni, nel Regno Unito di 3 giorni e in Svezia di 5 giorni (vedi tabella 1).

Per quanto riguarda la durata della erogazione della prestazione, essa dipende dalla combinazione di condizioni diverse: in prevalenza l'età del beneficiario della prestazione e la sua anzianità contributiva. In alcuni paesi essa può arrivare a 5 anni, come in Francia e Olanda, 4 anni in Danimarca, 32 mesi in Germania, fino alle 26 settimane nel Regno Unito (vedi tabella 1).

Anche in questo caso però è difficile confrontare la durata della prestazioni nei vari ordinamenti, perché, come già accennato, la durata dipende da varie condizioni. In questo caso, forse, il modo migliore per confrontare i diversi sistemi è considerare un caso tipo, per esempio un lavoratore di 40 anni, con il massimo di anzianità

contributiva richiesta <sup>(67)</sup>. In base a queste condizioni è stato evidenziato che il sistema danese eroga l'indennità di disoccupazione per 48 mesi, quello francese per 30 mesi, quello olandese per 24, quello svedese per 14 mesi, quello tedesco per 12 e quello inglese per 6. Questa classifica può in parte rappresentare la "generosità temporale" dei vari sistemi.

Il problema principale rispetto alla durata delle prestazioni consiste nel fatto che generalmente maggiore è la durata della prestazione nei confronti dei disoccupati e quindi l'aspettativa di avere un'entrata sicura, minore è la loro motivazione verso la ricerca di un lavoro e quindi generalmente maggiore è il periodo di disoccupazione.

Proprio per questo motivo, dove però tale durata è protratta a lungo nel tempo, come per esempio in Danimarca, viene accompagnata da politiche attive del lavoro che mirano a facilitare il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro oppure da criteri di eleggibilità severi, che inducano il lavoratore disoccupato alla ricerca attiva di un lavoro.

Il sistema danese, per esempio, prevede infatti due fasi nella erogazione della indennità di disoccupazione; una prima fase della durata di un anno e una seconda della durata di 3 anni. Nella seconda fase il lavoratore, per continuare a percepire la sua prestazione di disoccupazione, è obbligato a partecipare a programmi di reinserimento al lavoro.

Oltre alla Danimarca, anche altri Paesi come Olanda e Svezia e ultimamente anche la Germania, dove la durata della indennità di disoccupazione è prolungata nel tempo, tentano di controbilanciare la "generosità temporale" attraverso l'inasprimento dei criteri di eleggibilità sopra descritti, in particolare attraverso il monitoraggio della attività di ricerca di un lavoro, i criteri per definire un lavoro accettabile ecc.

## **9. L'entità della prestazione e il tasso di rimpiazzo**

Nella definizione della prestazione erogata in caso di disoccupazione, il fattore determinante è costituito dalle retribuzioni percepite dal lavoratore in un periodo di tempo stabilito, che può

---

<sup>67</sup> Cfr. Questo esempio è stato tratto da H. WERNER, W. WINKLER, *Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit*, in *IABWerkstattbericht*, IAB, 31.3.2003, 12.

variare dai 3 mesi ai 12 mesi precedenti il periodo di disoccupazione stessa. In concreto quindi la retribuzione di riferimento sulla quale è calcolato l'ammontare dell'indennità è generalmente una media delle retribuzioni di tale periodo di riferimento.

Per esempio, soltanto nel Regno Unito (tra i Paesi analizzati) l'indennità di disoccupazione non è rapportata alla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, ma ha un importo forfetario che dipende dall'età del lavoratore e dai carichi familiari.

Nella realtà, si può osservare che nei vari ordinamenti l'ammontare effettivo della prestazione viene calcolato in base a una percentuale stabilita rispetto alla retribuzione media presa a riferimento. Tali percentuali sono abbastanza elevate e variano dal 90 per cento della retribuzione di riferimento in Danimarca, al 80 per cento della retribuzione media calcolata in Svezia, al 70 per cento della ultima retribuzione giornaliera in Olanda, al 60 per cento (o 67 per cento con figli a carico) della retribuzione netta in Germania, mentre in Francia le percentuali vengono applicate in base a scaglioni di reddito (Vedi tabella 1).

Dalla osservazione delle percentuali in base alle quali vengono calcolate le effettive indennità erogate ai lavoratori disoccupati, è evidente, come detto in precedenza, che tendenzialmente tali percentuali sono abbastanza elevate. Ma anche in questo caso per poter confrontare i sistemi dei vari paesi e la relativa generosità economica delle indennità di disoccupazione occorre definire un indice omogeneo.

Come nel caso della durata della prestazione, è rilevante studiare gli effetti dell'ammontare delle prestazioni erogate in caso di disoccupazione sul comportamento dei disoccupati, infatti si ritiene che anche l'ammontare dell'indennità di disoccupazione, soprattutto se combinata con la durata, incida sul livello di disoccupazione e in particolare sul protrarsi della disoccupazione stessa.

La misura della generosità economica delle prestazioni di disoccupazione viene misurata attraverso il c.d. «tasso di rimpiazzo», dato dal rapporto fra l'ammontare della indennità di disoccupazione e la retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore. Perché i dati dei diversi paesi siano confrontabili, è stata sviluppata, in particolare dall'OECD, una metodologia che calcola i tassi di rimpiazzo facendo riferimento alla retribuzione percepita da un

lavoratore medio dell'industria manifatturiera <sup>(68)</sup>. I tassi di rimpiazzo possono essere calcolati sia ipotizzando che il lavoratore percepisca il 100 per cento della retribuzione media calcolata sia una percentuale più bassa, generalmente il 66.7 per cento. A allo stesso modo il tasso di rimpiazzo può essere calcolato sia in riferimento alle entrate lorde sia alle entrate nette.

Confrontando i tassi di rimpiazzo lordi e netti <sup>(69)</sup>, si evidenzia come i primi siano inferiori rispetto ai secondi. Questo dipende dal fatto che nella maggior parte dei casi le indennità di disoccupazione sono nette, di conseguenza se rapportate a un valore lordo sicuramente elevato il rapporto risulterà inferiore rispetto al caso in cui lo stesso valore venga rapportato alla retribuzione netta (inferiore rispetto al lordo), caso in cui la percentuale risulterà sicuramente più elevata <sup>(70)</sup>.

Facendo riferimento agli studi dell'OECD relativi ai tassi di rimpiazzo netti <sup>(71)</sup> si osserva che i Paesi che hanno tassi di rimpiazzo più elevati sono in effetti gli stessi che hanno le percentuali di definizione delle indennità di disoccupazione più elevate, anche se in un ordine diverso (vedi Tabella 2). Premesso che i tassi variano in base alla condizione e ai carichi familiari del lavoratore, prendendo per esempio il lavoratore single a riferimento, risulta in Olanda un tasso di rimpiazzo netto del 82 per cento, in Svezia del 71 per cento, così come in Francia, in Danimarca del 63 per cento, in Germania del 60 per cento. Tali percentuali aumentano nel caso in cui il lavoratore sia sposato oppure sposato con figli, fino generalmente alle percentuali più elevate raggiunte dal lavoratore single con figli a

---

<sup>68</sup> Per definire il tasso di rimpiazzo oltre a far riferimento alla retribuzione, occorre calcolare l'indennità di disoccupazione che tale lavoratore percepirebbe. Per fare questo in molti paesi occorre definire l'età e l'anzianità lavorativa, per questo si assume che tale lavoratore abbia 40 anni e 22 anni di esperienza lavorativa. È possibile poi calcolare l'indennità percepita dal lavoratore in diverse situazioni familiari: single, single con figli a carico, coppia senza figli, coppia con figli. In tutti questi casi è possibile definire un tasso di rimpiazzo. Cfr. R. DI BIASE, A. GANDIGLIO, *Il sistema di tax/benefit in Italia: effetti di incentivo/disincentivo sull'offerta di lavoro*, in *Economia, Società e Istituzioni*, n.2 Mag.-Ago. 2000 e OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Parigi, 2002.

<sup>69</sup> OECD, *Making work pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment* Parigi, 1997.

<sup>70</sup> Il tasso di rimpiazzo è dato da l'importo dell'indennità di disoccupazione diviso l'importo della retribuzione precedente. Se l'indennità è netta, il numeratore rimane costante, mentre il denominatore (la retribuzione) sarà inferiore nel caso si calcoli il tasso netto, quindi risulterà una percentuale maggiore.

<sup>71</sup> Cfr. OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Parigi, 2002, 33.

carico. Se si fa inoltre riferimento a un lavoratore con reddito inferiore al reddito del lavoratore medio preso a riferimento, si osserva generalmente un aumento dei tassi di rimpiazzo, che raggiungono livelli del 90 per cento.

Dalla osservazione e dalle comparazioni, risulta che tendenzialmente e in modo alquanto diffuso i tassi di rimpiazzo sono abbastanza elevati. Tale situazione può determinare la cosiddetta “trappola della disoccupazione”, che si caratterizza per il fatto che se il lavoratore percepisce una elevata indennità di disoccupazione, a volte persino accompagnate da altre forme di sostegno al reddito, e tale reddito da non lavoro risulta superiore al reddito da lavoro che il lavoratore si attende di percepire in caso di occupazione, il lavoratore non è incentivato nella ricerca di un posto di lavoro. A questo può aggiungersi la non conoscenza precisa da parte del lavoratore dei sistemi fiscali e di prestazioni sociali, che può portare il lavoratore a ritenere preferibile un sussidio sicuro anche se modesto rispetto a un reddito da lavoro di maggiore entità, ma incerto <sup>(72)</sup>.

Per evitare di incorrere nella trappola della disoccupazione e incentivare il lavoratore ad uscire dal sistema di erogazione delle prestazioni per la disoccupazione attraverso il rientro nel mercato del lavoro, una soluzione sarebbe ovviamente la riduzione delle indennità di disoccupazione e del relativo tasso di rimpiazzo, anche se questo potrebbe creare problemi sociali relativamente ad un impoverimento delle fasce più deboli. La soluzione alternativa in parte legata passa attraverso l'intervento e l'inasprimento dei criteri di eleggibilità (v. *supra* § 3).

Nei vari studi citati <sup>(73)</sup>, si è notato che nel corso del tempo l'andamento dei tassi di rimpiazzo e quindi della generosità economica delle indennità di disoccupazione è rimasta sostanzialmente costante, nonostante il problema relativo all'elevato livello di incidenza di tali indennità e sussidi sulla spesa pubblica.

Gli Stati infatti hanno preferito tendenzialmente agire sui criteri di eleggibilità, aumentando la severità dei requisiti e gli adempimenti richiesti ai beneficiari delle indennità di

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, 26.

<sup>73</sup> In particolare cfr. E. FRONTINI e G. TABELLONI, *I sussidi di disoccupazione in alcuni paesi europei: le riforme degli anni novanta*, in G. DE CAPRARIIS (a cura di) *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999, 117.

disoccupazione, incentivandoli verso la ricerca attiva di una occupazione (v. *supra* § 3).

#### **10. Altre forme di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati**

Nella maggior parte degli ordinamenti europei accanto ai regimi assicurativi di tutela contro la disoccupazione esistono sistemi assistenziali che spesso intervengono con forme di sostegno al reddito alternative a quelle previste dal sistema assicurativo. Queste forme assistenziali, quali sussidi di disoccupazione, ma spesso sussidi sociali, intervengono a favore dei lavoratori disoccupati che non rientrano nel campo di applicazione delle indennità di disoccupazione oppure intervengono nel momento in cui l'erogazione di tale prestazioni termina.

In Francia, per esempio, accanto alla *assurance de chômage*, esiste un regime di solidarietà, che prevede un sussidio di solidarietà specifico che interviene al termine dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione e un sussidio di inserimento, erogato a categorie particolari e altre forme di sostegno al reddito.

In Germania esiste un sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) che viene erogato dopo la cessazione del diritto all'indennità di disoccupazione, seguito da un ulteriore sussidio sociale (*Sozialhilfe*).

In Svezia è previsto un sussidio di base che viene erogato ai lavoratori disoccupati non assicurati contro la disoccupazione o a coloro i quali non rientrano nel campo di applicazione dell'indennità di disoccupazione.

In Spagna è previsto un sussidio di disoccupazione che spetta ai lavoratori disoccupati il cui diritto all'indennità di disoccupazione è terminato oppure che non soddisfano i requisiti per l'accesso a tale prestazione.

Anche in Olanda accanto alle indennità di disoccupazione, esiste un sistema di sussidi sociali.

Tutte queste forme di sostegno al reddito, che, come detto, sono di carattere assistenziale e non assicurativo, sono finanziate dalla fiscalità generale.

Per poter accedere a tali sussidi, quanto essi sono successivi alla indennità di disoccupazione (Francia e Germania), sono richieste le stesse condizioni imposte nel caso delle indennità di disoccupazione, tranne per quello che riguarda l'anzianità contributiva o assicurativa,



dal momento in cui tali sussidi non hanno carattere assicurativo. Diverso è il caso svedese, in cui il sussidio di base viene erogato a chi non è assicurato contro la disoccupazione.

Per le caratteristiche di tali sussidi e a differenza delle indennità di disoccupazione, il loro importo non dipende dal retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore disoccupato e generalmente consiste di un ammontare forfetario (Francia e Svezia). In Germania invece l'importo del sussidio di disoccupazione è definito attraverso una percentuale della retribuzione precedente, anche se di entità inferiore a quella della indennità di disoccupazione. Tendenzialmente, quindi, i sussidi sono di ammontare inferiori rispetto alle indennità di disoccupazione e perciò anche il loro tasso di rimpiazzo risulta inferiore.

Per quanto riguarda la durata della erogazione, spesso non sono previsti dei limiti temporali, ma piuttosto delle verifiche periodiche sul fatto che permangano i requisiti che danno diritto al sussidio.

I sistemi assistenziali non si limitano tuttavia a dare una risposta ai lavoratori disoccupati non rientranti nel campo di applicazione dei sistemi assicurativi, ma ovviamente rivolgono la loro attenzione a tutte le problematiche economiche e sociali che si possono verificare, relative alle persone e i genitori *single*, ai disabili, agli anziani ecc. Anche nel campo della assistenza, però, si cerca di legare gli interventi economici a interventi e politiche volte a prevenire l'esclusione sociale.

Uno degli strumenti più importanti di inclusione sociale è considerato il lavoro, ovviamente per le persone abili al lavoro, quindi anche in questo caso le politiche volte alla inclusione sono politiche volte all'inserimento della persona nel mercato del lavoro perché in questo modo possa ridurre e possibilmente eliminare la sua dipendenza dal sistema assistenziale e soprattutto riesca a integrarsi socialmente.

Alcuni ordinamenti si stanno muovendo in questa direzione, anche se la maggioranza è ancora ferma.

### **11.I modelli delle indennità di disoccupazione negli Stati dell'Unione Europea**

Dalla osservazione dei sistemi dei diversi ordinamenti (vedi *infra*, la Parte III) si possono individuare tratti comuni, che possono arrivare a definire un modello.

Un primo modello è quello Scandinavo che raggruppa i sistemi di Svezia, Finlandia e Norvegia. Questi sistemi sono caratterizzati dalla volontarietà di adesione alla assicurazione contro la disoccupazione, da alti livelli di spesa pubblica per il sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati, da alta generosità economica e “temporale”, cioè alti tassi di rimpiazzo e lunga durata e un tendenziale legame delle politiche passive alle politiche attive.

Un altro modello si può riscontrare nei Paesi del sud Europa: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia. In questi Paesi il livello di spesa pubblica per le prestazioni sociali in caso di disoccupazione è generalmente basso; le prestazioni hanno un basso tasso di rimpiazzo, dipendono dalle retribuzioni percepite nei periodi precedenti la disoccupazione e sono inoltre legate ai contributi versati dai lavoratori.

I paesi continentali, Francia, Austria, Belgio, Germania, presentano caratteristiche intermedie, anche se non si può parlare di un modello, in quanto esistono comunque differenze tra i sistemi dei diversi Stati. I tratti comuni evidenziano prestazioni legate alla condizione lavorativa del lavoratore disoccupato, come i Paesi del Sud Europa, ma con maggiore generosità.

Il modello anglosassone di Regno Unito e Irlanda, infine, è caratterizzato da prestazioni indipendenti al livello di retribuzione precedentemente percepita, da un intervento attivo del settore pubblico e un forte legame con il mercato (74).

## **12. La situazione italiana alla luce della esperienza comparata**

Da questa rassegna comparata risulta confermato quanto rilevato nel paragrafo introduttivo di questo lavoro e cioè che la differenza più evidente tra il sistema italiano e i sistemi presenti negli altri Paesi europei si riscontra nel fatto che il sistema italiano si pone come obiettivo non tanto il sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ma piuttosto la conservazione del posto di lavoro. Tanto è vero che gli strumenti principali del sistema non sono le indennità di disoccupazione, che soltanto dagli anni Novanta diventano

---

<sup>74</sup> Cfr. M. MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione*, ISFOL, 2000.

paragonabili a quelle degli altri Paesi europei, ma gli strumenti di gestione degli esuberanti di lavoratori, come la cassa integrazione <sup>(75)</sup>.

Un altro aspetto rilevante è il diverso trattamento riservato ai lavoratori disoccupati, infatti la prestazione erogata nei loro confronti dipende da un lato dalla anzianità contributiva e dalla età del lavoratore, come anche in altri sistemi, ma a questi si aggiungono altre condizioni, quali il settore economico di appartenenza, la dimensione dell'impresa in cui si è/era impiegati e la ragione della perdita del lavoro <sup>(76)</sup>.

Sembrirebbe quindi opportuno una riorganizzazione del sistema degli strumenti di sostegno al reddito, imponendo sì delle condizioni di accesso alla prestazione, che possono essere più o meno severe, ma che non discriminino in base al settore di appartenenza e alle dimensioni dell'azienda e soprattutto che abbiamo come punto di partenza lo stato di disoccupazione involontaria del lavoratore indipendentemente dalla ragione di tale tipo di disoccupazione.

Fondamentale però, nel momento in cui si procede ad una riorganizzazione del sistema, diventa il collegamento di tali prestazioni a misure di politica attiva volte al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, seguendo la strada intrapresa con successo da molti Paesi europei.

### **13. Osservazioni conclusive**

Come già accennato, le prestazioni erogate in caso di disoccupazione svolgono, da un lato, una importante funzione sociale, ma da punto di vista strettamente economico determinato dagli effetti negativi sul mercato del lavoro, agendo in particolare attraverso la trappola della disoccupazione.

Tale effetto consiste nel fatto che i beneficiari delle indennità di disoccupazione, potendo contare su tale erogazione, sono disincentivati alla ricerca di un lavoro, determinando generalmente un effetto negativo sul tasso di disoccupazione e un prolungamento del periodo di disoccupazione.

Molti studi condotti sugli effetti degli ammortizzatori sociali sul mercato del lavoro e in particolare sul tasso di disoccupazione, hanno dimostrato che non è tanto l'entità della prestazione erogata

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, 43.

<sup>76</sup> *Ibidem*, 45.

che determinata un effetto disincentivante, quanto piuttosto la durata dell'erogazione di tale prestazione stessa. Un lavoratore infatti che sa di poter contare per un lungo periodo di tempo, misurato in anni, su una indennità avrà scarso interesse alla ricerca di un lavoro. Valutando costi e benefici, anche se l'indennità ha un ammontare non troppo elevato, tendenzialmente il lavoratore preferisce una entrata sicura modesta, rispetto ad un reddito più elevato ma che potrebbe essere incerto. Inoltre connesse al lavoro, esistono spesso spese aggiuntive che non sono rimborsate (come per esempio il costo di trasporto e di vitto), che quindi riducono il reddito atteso in caso di occupazione.

In considerazione di tale osservazioni empiriche e delle esperienze in abito europeo, si potrebbe sostenere l'opportunità di una indennità di disoccupazione che abbia le caratteristiche sopra indicate, cioè preveda un elevato livello di sostituzione del reddito, ma per un tempo limitato.

Devono poi essere i criteri di eleggibilità a definire la maggiore o minore severità del sistema. Innanzitutto la discriminante per l'accesso all'indennità si deve individuare nell'anzianità contributiva richiesta al lavoratore. Definito questo, intervengono le altre condizioni di eleggibilità, che si riscontrano in tutti i sistemi più avanzati. In particolare di possono annoverare: la condizione di disoccupazione involontaria, sostanzialmente ovvia, la capacità fisica e psichica di svolgere un lavoro, la disponibilità al lavoro, la ricerca attiva di una nuova occupazione, la partecipazione ai colloqui previsti dai servizi pubblici per l'impiego e ai programmi di reinserimento al lavoro. Per la piena efficacia dell'applicazione di tali criteri, indispensabili sono le sanzioni previste in caso di inadempimento da parte dei lavoratori degli obblighi previsti.

Sulle condizioni di eleggibilità sembra opportuno ricordare, come visto in precedenza (*supra* § 5), che criteri troppo severi possono portare alla non applicazione degli stessi, quindi nella definizione di tali criteri e nel caso in cui si vogliano rendere severi, occorre poi prevedere la verifica della loro effettiva implementazione.

A questo punto occorre quindi definire chiaramente concetti come la disponibilità al lavoro e la ricerca attiva di una occupazione. Relativamente alla disponibilità al lavoro, deve essere stabilito per esempio il tempo massimo entro il quale un lavoratore deve essere disposto ad iniziare un nuovo lavoro e in particolare cosa si intende per lavoro accettabile. Se originariamente un lavoro accettabile doveva garantire lo svolgimento della stessa attività professionale

solitamente svolta dal lavoratore, una retribuzione non inferiore a quella precedentemente percepita e una mobilità geografica limitata; la tendenza generale di ridefinizione dei criteri si orienta verso una definizione più ampia del concetto di lavoro accettabile, spingendosi a ritenere accettabile un lavoro che prevede una attività professionale diversa rispetto a quella usuale per il lavoratore, una retribuzione inferiore oppure una maggiore mobilità geografica.

L'aspetto maggiormente rilevante è il tentativo di attivare il lavoratore verso la ricerca intensa di un lavoro, quindi cercare di invertire l'atteggiamento generalmente passivo del lavoratore verso una partecipazione attiva alla ricerca di un nuovo lavoro.

Tale aspetto si unisce anche allo sviluppo da parte dei servizi per l'impiego di programmi individualizzati per i lavoratori. La tendenza europea interessante consiste nel prevedere servizi personalizzati che seguono molto da vicino il lavoratore disoccupato, attraverso consiglieri e veri e propri tutori.

Essi cercano di definirne il profilo del lavoratore per capire il tipo di intervento necessario (Olanda e Regno Unito). In primo luogo si pianifica il reinserimento al lavoro, cercando di individuare da un lato le offerte di lavoro che possono essere adatte al lavoratore e dall'altro attivando il lavoratore verso una ricerca autonoma, che il servizio pubblico deve verificare. In secondo luogo indirizzano il lavoratore nella richiesta della indennità di disoccupazione o di altra prestazione sociale a cui può accedere.

In tutto questo però, l'obiettivo primario rimane il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile e la conseguente riduzione della sua permanenza all'interno del sistema di assicurazione contro la disoccupazione. Questo obiettivo implementa la strategia di molti Paesi, definita come *welfare to work*, o meglio con il tentativo del passaggio dal *welfare*, cioè di un sistema basato sulla assistenza al *workfare*, caratterizzato dalla centralità del lavoro.

Nell'ambito degli interventi nel mercato del lavoro, sembra opportuno un coordinamento o forse una integrazione delle politiche attive e passive, sulla strada già intrapresa da alcuni Stati europei, che hanno previsto fra i criteri di eleggibilità la partecipazione dei beneficiari delle indennità di disoccupazione ai programmi di reinserimento al lavoro.

Si potrebbe parlare di una attivazione delle politiche passive, nel senso di collegare appunto la prestazione assicurativa e/o assistenziale ad una controprestazione richiesta al lavoratore e

consistente appunto nella sua partecipazione a misure di politica attiva di vario genere, da corsi di formazioni a programmi specifici di reinserimento lavorativo.

Perché questo processo sia possibile, sembra però necessaria una integrazione della gestione delle diverse politiche. Per questo può essere preso ad esempio il Regno Unito, dove sono stati uniti in un unico organismo i servizi pubblici per l'impiego (*Employment Service*) e gli uffici che gestivano le indennità di disoccupazione (*Benefit Agency*). Il nuovo organismo si occupa sia del collocamento, sia della erogazione delle indennità, sia della organizzazione dei programmi di politica attiva. Forse l'integrazione dei servizi e delle funzioni consentirebbe sinergie ed economie di scala, nonché maggiore efficienza, resa possibile da controlli facilitati degli adempimenti dei beneficiari delle prestazioni, rispetto a situazioni in cui le prestazioni e i controlli del rispetto delle condizioni sono competenza di un ente, mentre l'implementazioni delle politiche attive o il tutoraggio del lavoratore è competenza di un altro ente.

## **Parte III – Analisi comparata: esperienze nazionali**

Per comprendere come nella realtà le indennità di disoccupazione siano gestite, come i sistemi siano organizzati e in particolare come i vari ordinamenti abbiano combinato gli aspetti precedentemente citati, sembra opportuno descrivere, anche se solo sinteticamente, i sistemi di protezione sociale per i disoccupati.

### **1. Belgio**

Il sistema belga di assicurazione contro la disoccupazione è organizzato su base obbligatoria e finanziato dai contributi sociali versati dai lavoratori e dai datori di lavoro.

Possono accedere alla indennità di disoccupazione tutti i lavoratori disoccupati, che siano abili al lavoro e che siano iscritti all'ufficio di collocamento come lavoratori in cerca di occupazione. A queste condizioni si aggiunge però il criterio della anzianità contributiva, che dipende dalla età del lavoratore e prevede che per lavoratori fino a 36 anni sia richiesta una durata contributiva di 312 giorni nei 18 mesi precedenti la disoccupazione; per lavoratori fra i 36 e 49 anni, una durata contributiva di 468 giorni negli ultimi 27 mesi e per lavoratori con più di 50 anni, una durata contributiva di 624 giorni negli ultimi 36 mesi.

L'ammontare dell'indennità di disoccupazione è stabilita in proporzione alla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, nella misura del 60 per cento e del 43 per cento dopo un anno, con l'imposizione di un limite minimo e un limite massimo.

Una situazione abbastanza singolare si riscontra per quanto riguarda la durata della erogazione della indennità di disoccupazione. Infatti non sono previsti dei limiti particolari se non al verificarsi di determinati casi di disoccupazione di lungo periodo.

Nel caso di rifiuto di una offerta di lavoro o di dichiarazioni false, è prevista la sospensione della indennità di disoccupazione per un periodo che può andare da una a 26 settimane, mentre in caso di reiterazione di tali comportamenti la sanzione è raddoppiata. Se le violazioni sono molto gravi è prevista una sospensione da 4 a 52 settimane, fino alla esclusione dall'erogazione dell'indennità.

### *Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale (77)*

In Belgio accanto al sistema assicurativo contro la disoccupazione esiste un sistema assistenziale, anche se in parte è visto come un sistema residuale perché il numero di persone coinvolte è modesto.

I due sistemi sono del tutto autonomi, ognuno sviluppa le proprie politiche e strategie. Proprio per questa ragione e per le differenze che esistono è difficile pensare a un coordinamento fra i due sistemi.

Le differenze fra i sistemi consistono nel fatto che le politiche e l'assistenza sono organizzate su vari livelli, da quello federale a quello locale. Ma anche l'organizzazione interna è diversa. Da un lato il sistema assicurativo gestisce separatamente l'erogazione delle prestazioni (livello federale) e l'attività di collocamento e gestione delle politiche attive (livello regionale), mentre nel sistema assistenziale l'erogazione delle prestazioni e le politiche di attivazione vengono gestite a livello federale.

Nel concreto il sistema assistenziale prevede varie forme di sussidio da un salario minimo, a sussidi per le persone anziane, per i disabili. In particolare alle persone che non dispongono dei mezzi sufficienti per la loro sopravvivenza, viene erogato un minimo di sussistenza (*Minimex*).

L'importo di tale sussidio non è fissato, ma dipende dalla situazione familiare, in altre parole diverso è il sussidio erogato ad una persona sola, a una coppia con o senza figli.

Per quanto riguarda la durata, come spesso succede per queste forme di sussidio, non esiste un limite, in quanto genericamente viene garantita fino a che esistono le situazioni di indigenza.

## **2. Danimarca**

In Danimarca, a differenza della maggior parte dei paesi europei, il sistema assicurativo contro la disoccupazione prevede una

---

<sup>77</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Belgium*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.



adesione volontaria da parte dei lavoratori <sup>(8)</sup>, nonostante questo nella realtà la percentuale di lavoratori iscritti è molto elevata e secondo alcuni dati raggiunge il 75 per cento.

Il sistema prevede che si possano iscrivere a una cassa di assicurazione contro la disoccupazione i lavoratori subordinati o autonomi di età compresa fra i 18 e i 65 anni.

Per avere diritto all'indennità di disoccupazione è necessario che i lavoratori disoccupati siano iscritti da almeno un anno alla cassa assicurativa e abbiano contribuito per almeno 52 settimane nei 3 anni precedenti al periodo di disoccupazione.

Per accedere al sistema di protezione sociale contro la disoccupazione, come visto in precedenza, non sono stabiliti soltanto requisiti di età e anzianità assicurativa, ma sono stabiliti anche alcuni criteri di eleggibilità che hanno il compito di limitare l'accesso a tale sistema, soprattutto disincentivando l'abbandono del posto di lavoro. Tali criteri prevedono che il lavoratore sia disoccupato involontario, appunto per non incentivare l'abbandono del posto di lavoro, che sia iscritto all'ufficio di collocamento, che sia idoneo al lavoro e soprattutto che sia disponibile al lavoro e cerchi attivamente una occupazione. In particolare il criterio della disponibilità al lavoro prevede che il lavoratore sia disposto ad iniziare con il preavviso di un giorno una nuova occupazione, che accetti un lavoro anche al di fuori della sua area professionale e partecipi agli incontri e alle attività previste dal servizio per l'impiego. Nel caso in cui il lavoratore che percepisce l'indennità di disoccupazione non rispetti tali adempimenti, il servizio per l'impiego deve informare la cassa per l'assicurazione contro la disoccupazione, la quale considererà l'eventuale applicazione delle sanzioni previste.

Le sanzioni prevedono la sospensione per 5 settimane della indennità di disoccupazione nel caso in cui il lavoratore 2 volte in 12 mesi abbandoni volontariamente il lavoro, oppure la sospensione di 1 settimana nel caso di rifiuto di un lavoro accettabile 2 volte sempre in un periodo di 12 mesi. Le sanzioni possono arrivare fino alla interruzione della erogazione della indennità in caso di rifiuto del lavoratore di partecipare a programmi di politica attiva, volte a migliorare la occupabilità del lavoratore o il suo reinserimento nel mercato del lavoro.

---

<sup>78</sup> Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Denmark* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

La partecipazione del lavoratore disoccupato a misure di politica attiva è un aspetto fondamentale della strategia danese, tanto è vero che la struttura stessa della indennità prevede un primo periodo di un anno e un successivo periodo di tre anni in cui il lavoratore è appunto obbligato a partecipare a programmi di reinserimento al lavoro.

Per stabilire l'ammontare dell'indennità di disoccupazione, innanzitutto deve essere definito la retribuzione di riferimento che consiste nella media delle retribuzione delle 12 settimane o 3 mesi precedenti la disoccupazione, al netto dei contributi versati. Definito il reddito di riferimento, l'indennità è prevista essere il 90 per cento di tale reddito, nel limite massimo di € 406 (2002).

L'indennità erogata è una indennità lorda, a differenza della maggior parte degli altri paesi in cui è netta, essa infatti è soggetta a tassazione e su di questa devono essere pagati contributi al regime pensionistico complementare.

Nel corso degli anni Novanta, si è assistito a un progressivo irrigidimento dei criteri di eleggibilità per l'indennità di disoccupazione, da una riduzione della durata, all'aumento della anzianità assicurativa, fino soprattutto all'obbligo da parte del beneficiario dell'indennità di partecipazione programmi di reinserimento al lavoro. È proprio su questo aspetto che la Danimarca ha investito, cercando di creare un sistema che supportasse economicamente il lavoratore disoccupato, ma che al tempo stesso avesse come obiettivo principale un veloce reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro, attraverso misure pratiche e concrete.

#### *Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale (79)*

Il sistema di sicurezza sociale danese consiste in un sistema duale in cui due diverse amministrazioni sono responsabili per l'erogazione di prestazioni sociali o di disoccupazione. Il Ministero del Lavoro è responsabile per le prestazioni e le misure occupazionali dirette ai lavoratori iscritti a una cassa di assicurazione contro la disoccupazione, mentre il Ministro degli Affari sociali è responsabile per le prestazioni e le misure occupazionali volte ai lavoratori che non sono iscritti a tali casse.

---

<sup>79</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies - Denmark*, cit.

In realtà i due sistemi utilizzano degli strumenti comuni e soprattutto sono ispirati da una stessa filosofia che intende creare un collegamento fra il lavoratore disoccupato e il mercato del lavoro attraverso programmi di reinserimento lavorativo.

In caso di disoccupazione i lavoratori che sono iscritti ad una cassa di assicurazione contro la disoccupazione possono accedere alle indennità di disoccupazione, mentre i lavoratori non iscritti sono affidati al sistema assistenziale e percepiscono un sussidio.

In Danimarca anche il sistema assistenziale, come quello assicurativo, prevede sussidi caratterizzati da alti tassi di rimpiazzo e breve durata, in quanto l'obiettivo fondamentale, anche in questo caso, è il reinserimento del disoccupato nel mercato del lavoro attraverso misure e programmi specifici.

Nella realtà non è previsto un coordinamento fra il sistema assicurativo e il sistema assistenziale, come non è previsto fra i ministri del lavoro e degli affari sociali. Qualcuno ritiene che una unificazione dei due sistemi potrebbe portare dei vantaggi, ma nessun segnale fa pensare che si stia intraprendendo una strada di questo tipo. Viene comunque ritenuto auspicabile, in mancanza di una unificazione, il coordinamento degli operatori dei due sistemi per realizzare appunto delle sinergie <sup>(80)</sup>.

### **3. Francia**

In Francia esiste un sistema assicurativo obbligatorio che si applica a tutti i lavoratori dipendenti. Esso è finanziato attraverso i contributi versati all'assicurazione sia dal datore di lavoro, nella misura del 3,6 per cento, sia dal lavoratore, nella misura del 2 per cento.

Per poter accedere alle indennità di disoccupazione devono essere soddisfatte determinate condizioni. Innanzitutto il lavoratore disoccupato non deve aver abbandonato volontariamente il suo ultimo posto di lavoro, deve essere fisicamente idoneo al lavoro, deve essere iscritto all'ufficio di collocamento come lavoratore in cerca di occupazione, deve cercare attivamente un posto di lavoro e avere meno di 60 anni. È necessario inoltre che il lavoratore abbia lavorato almeno 6 degli ultimi 22 mesi prima del periodo di disoccupazione.

---

<sup>80</sup> Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Denmark*, cit.

L'ammontare dell'indennità di disoccupazione viene stabilita in riferimento alla retribuzione percepita dal lavoratore negli ultimi 12 mesi e su questa viene calcolata una retribuzione media giornaliera. In base all'importo della retribuzione viene applicato una diversa percentuale sulla retribuzione giornaliera che va dal 40,4 per cento più un importo fisso di € 9,94, oppure il 57,4 per cento, fino a una percentuale del 75 per cento per i redditi più bassi.

L'indennità di disoccupazione ha inoltre un andamento regressivo, per cui dopo 4 mesi, le percentuali di definizione dell'indennità diminuiscono.

L'indennità di disoccupazione può essere erogata per un minimo di 7 mesi, fino ad un massimo di 60 mesi. La definizione della durata dipende dalla combinazione dell'età del lavoratore e dall'anzianità contributiva.

Perché le condizioni stabilite per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione siano efficaci, sono previste delle sanzioni in caso di violazione delle stesse. In particolare, si prevede una sospensione della prestazione per 4 settimane in caso di dimissioni del lavoratore; allo stesso modo una sospensione è prevista in caso di rifiuto di un lavoro accettabile o di mancanza di una ricerca attiva di un lavoro.

#### *Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale <sup>(81)</sup>*

Il sistema di sicurezza sociale francese si basa su due principi: quello assicurativo e quello solidaristico. Esso comprende otto diverse forme di sostegno al reddito, quali: sussidio per le persone anziane (*minimum vieillesse*), sussidio per gli invalidi (*minimum invalidité*), sussidio per gli adulti disabili (*allocation adulte handicapé*), sussidio d'inserimento (*allocation d'insertion*), reddito minimo d'inserimento (*revenu minimum d'insertion*), sussidio per genitori single (*allocation de parent isolé*), assicurazione contro la vedovanza (*assurance veuvage*).

Il sistema di sostegno al reddito è caratterizzato da un intervento su tre livelli: al primo livello, il legislatore ha previsto di non pagare un sussidio, ma piuttosto di garantire l'accesso a un programma di inserimento o reinserimento al lavoro (come nel caso dei programmi

---

<sup>81</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies – France*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

per l'occupazione dei giovani oppure il programma di accesso al lavoro). Il secondo livello di intervento prevede l'erogazione di un sussidio, esso è relativamente contenuto, ma è accompagnato da meccanismi di reinserimento nel mercato del lavoro e di integrazione sociale, insieme ad altri diritti accessori (il reddito minimo di inserimento). Il terzo livello di intervento consiste nell'erogazione di un sussidio di assistenza, non accompagnato da misure di inserimento al lavoro.

Il sistema francese di sostegno al reddito ha assunto una funzione complementare al sistema della assicurazione contro la disoccupazione, acquisendo rilevanza nella gestione dei cambiamenti del mercato del lavoro. Nel momento in cui negli anni Ottanta e Novanta sono stati ristrette le condizioni di accesso alle indennità di disoccupazione, le varie forme di sostegno al reddito hanno in parte sostituito le indennità di disoccupazione per quei lavoratori che non soddisfacevano i criteri di accesso e sono diventate un rifugio soprattutto per i disoccupati di lungo periodo.

La forma più importante di sostegno al reddito è costituita dal reddito minimo di inserimento, al quale possono accedere le persone che non soddisfano i criteri di eleggibilità imposti alle altre forme di sostegno al reddito. Ciò che caratterizza tale istituto è l'approccio globale nei confronti della persona, valutando i diversi tipi di problemi che essa può incontrare relativamente alla casa, alla salute, al lavoro, fino alla formazione e all'inserimento lavorativo e cercando di affrontarli in modo complessivo attraverso un monitoraggio continuo della persona. Esso quindi prevede la partecipazione del beneficiario a programmi di inserimento sociale e occupazionale.

Il reddito minimo di inserimento dovrebbe essere erogato nell'ambito di un contratto di inserimento sociale ed economico, anche se nella realtà tale contratto non viene sempre firmato <sup>(82)</sup>.

#### **4. Germania**

L'Ente federale del lavoro gestisce l'assicurazione contro la disoccupazione. Tale sistema assicurativo è obbligatorio e viene finanziato attraverso la contribuzione sociale, calcolata sulle retribuzioni lorde dei lavoratori nella misura totale del 6,5 per cento, a carico per metà dei lavoratori e per l'altra metà dei datori di lavoro.

---

<sup>82</sup> Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – France*, cit.

Rientrano nel campo di applicazione dell'obbligo assicurativo, tutti i lavoratori subordinati che siano impiegati per almeno 15 ore settimanali e che percepiscano una retribuzione che supera un certo minimo stabilito.

I requisiti principali per poter accedere alla indennità di disoccupazione sono: lo stato di disoccupazione involontaria oppure l'occupazione per meno di 15 ore a settimana, l'iscrizione agli ufficio di collocamento, l'abilità al lavoro, la disponibilità ad accettare un lavoro confacente al lavoratore, la ricerca attiva di una occupazione. A queste condizioni, si aggiunge il requisito della anzianità contributiva per almeno 1 anno negli 3 anni precedenti la disoccupazione.

L'indennità viene calcolata sulla base di una media delle retribuzioni delle ultime 52 settimane. L'importo effettivo viene poi calcolato come percentuale della retribuzione di riferimento, in particolare l'indennità sarà uguale al 60 per cento della retribuzione netta di riferimento per i lavoratori senza figli, mentre sarà il 67 per cento per i lavoratori con figli.

Dal momento in cui l'ammontare della indennità è calcolata sulla retribuzione netta, anche l'indennità risulta netta, infatti non è soggetta a tassazione, né a prelievo di contributi sociali.

Relativamente alla durata della prestazione di disoccupazione, la determinazione della stessa dipende dalla età e dalla anzianità contributiva del beneficiario e può variare da 6 a 32 mesi.

Come in tutti i sistemi, sono previste delle sanzioni, in particolare in caso di abbandono volontario del posto di lavoro e in caso di rifiuto di un lavoro accettabili per il lavoratore o il rifiuto di partecipare a misure di politica attiva. La sanzione consiste generalmente nella sospensione fino a 12 settimane dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione.

#### *Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale <sup>(83)</sup>*

Accanto alla indennità di disoccupazione, facente parte di un sistema assicurativo, è presente un sistema assistenziale. Tale sistema prevede l'erogazione di un sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*), che spetta ai lavoratori che hanno percepito

---

<sup>83</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies - Germany*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

l'indennità di disoccupazione, ma che alla cessazione della erogazione sono ancora disoccupati. Essa è finanziata attraverso la fiscalità generale, è determinata in base ad una percentuale sul reddito di riferimento (inferiore a quella della indennità di disoccupazione) e non prevede limiti temporali, anche se esiste una verifica annuale del permanere dei requisiti previsti per tale sussidio. Il sussidio di disoccupazione, come l'indennità, dipende quindi dalla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, per questa ragione essi sono generalmente abbastanza elevati.

A queste forme di sostegno del reddito si aggiunge un sussidio assistenziale (*Sozialhilfe*). Esso è erogato a coloro che non rientrano nel campo di applicazione delle altre forme di sostegno al reddito. Anche questo tipo di sussidio è finanziato dalla fiscalità generale e ha una durata illimitata. Il suo ammontare non dipende da retribuzioni precedentemente percepite dal lavoratore, ma è stabilito in base alla situazione del nucleo familiare.

## **5. Olanda**

In Olanda l'assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria per tutti i lavoratori al di sotto dei 65 anni. Essa è finanziata attraverso la contribuzione dei lavoratori, nella misura del 3,65 per cento, e dai datori di lavoro, nella misura del 5,25 per cento. All'interno di tale sistema esistono tre differenti tipi di indennità di disoccupazione: l'indennità di breve periodo, l'indennità proporzionale alla retribuzione e l'indennità di proseguimento.

In generale i requisiti richiesti per l'accesso al sistema delle prestazioni di indennità prevedono che il lavoratore sia disoccupato involontario, sia abile e disponibile al lavoro, sia registrato all'ufficio di collocamento e sia disposto ad accettare lavori ritenuti confacenti alle sue professionalità. L'indennità di breve periodo richiede inoltre che il lavoratore abbia lavorato per almeno 26 settimane nelle 39 precedenti la disoccupazione. L'ammontare di tale indennità non dipende dalla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, tanto è vero che esso è determinato nella misura del 70 per cento del salario minimo legale. La durata di tale indennità, infine, è prevista in un massimo di 6 mesi.

Per la erogazione della indennità proporzionale alla retribuzione, oltre ad essere soddisfatta la condizione delle 26 settimane lavorative nelle ultime 39 settimane, è necessario che il lavoratore possa

dimostrare di avere almeno 52 giornate retribuite all'anno per almeno 4 degli ultimi 5 anni. La combinazione di tale criteri ha sicuramente determinato un inasprimento delle condizioni richieste per poter aver diritto all'indennità.

L'ammontare di questa indennità corrisponde al 70 per cento della retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore con un limite massimo di € 159 giornalieri. La durata della prestazione dipende dall'anzianità lavorativa e dall'età del lavoratore e varia da 6 mesi a 5 anni.

Alla cessazione del diritto alla indennità proporzionale alla retribuzione, il lavoratore disoccupato ha diritto a beneficiare di una indennità di proseguimento. Essa è erogata nella misura del 70 per cento del salario minimo legale oppure della retribuzione giornaliera, se inferiore al salario minimo. Tale indennità può essere erogata per due anni, mentre per i lavoratori disoccupati con più di 57,5 anni, viene erogata fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età, momento in cui acquisiscono il diritto alla pensione di vecchiaia.

Nel caso in cui il lavoratore si dimetta (o assuma un comportamento che determina il suo licenziamento) oppure rifiuti un lavoro accettabile o ancora rifiuti di partecipare a un programma di reinserimento al lavoro, sono previste delle sanzioni a carico del lavoratore disoccupato, consistenti in una riduzione dell'indennità dal 35 per cento al 70 per cento fino alla interruzione della erogazione.

Le indennità non sono soggette a tassazione fino a un limite prefissato, oltre quale la prestazione è soggetta. Inoltre su di esse sono trattenuti i contributi sociali.

#### *Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale <sup>(84)</sup>*

Il sistema di sicurezza sociale olandese presenta una varietà di tipologie di interventi sociali da parte del settore pubblico. Essi si possono innanzitutto suddividere in sicurezza sociale nazionale, assicurazione per i lavoratori e sussidi sociali. In particolare si possono enumerare fra le forme di sicurezza sociale nazionale: le pensioni di vecchiaia, i sussidi per le persone a carico, i rimborsi per spese mediche straordinari, i sussidi per i figli. Per quanto riguarda

---

<sup>84</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies – The Netherland*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.



le assicurazioni dei lavoratori, oltre alle indennità di disoccupazione, è previsto un sistema di assicurazione contro le malattie, che è stato privatizzato e un'assicurazione contro l'invalidità. Per quanto riguarda invece l'assistenza sociale, sono previsti sussidi sociali per le persone che non riescono a garantirsi il minimo indispensabile per la sopravvivenza e altre forme di sussidio per persone anziane o parzialmente inabili al lavoro, differenti dalle indennità di invalidità.

La forma principale di sicurezza sociale consiste nell'ABW, cioè nell'assistenza sociale nazionale. Competenti per tale assistenza sociale sono le amministrazioni comunali e hanno diritto a tale prestazione tutti i cittadini olandesi o gli stranieri legalmente residenti in Olanda, con più di 18 anni e che non hanno le risorse necessarie per la sussistenza.

Le domande per tali prestazioni sociali devono essere presentate presso i Centri per il lavoro e il reddito, ma sono poi le amministrazioni comunali che valutano le domande e in particolare verificano anche la possibilità del richiedente di ritornare al lavoro oppure di partecipare a corsi di formazione.

Come nel caso delle indennità di disoccupazione, sono previsti delle condizioni per l'accesso a tali prestazioni sociali, in particolare è richiesta la ricerca attiva di un lavoro, l'iscrizione agli uffici di collocamento, la partecipazione a corsi e la partecipazione a programmi personali per la reintegrazione dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Tendenzialmente i beneficiari di questo tipo di prestazione sono persone che hanno effettive difficoltà nella ricerca di un lavoro e che hanno poche possibilità concrete di rientrare nel mercato del lavoro. Inoltre, come peraltro nel caso dell'indennità di disoccupazione, quanto maggiore il periodo di erogazione del sussidio sociale, tanto minore la possibilità del rientro nel mercato del lavoro.

Gli obiettivi principali relativi alla gestione dei sussidi sociali sono senz'altro: la riduzione della dipendenza dalle prestazioni sociali e l'indipendenza economica della persona; la lotta alla esclusione sociale, alla povertà e ad altre forme di difficoltà finanziaria; il controllo per la prevenzione delle frodi.

## **6. Regno Unito**

Anche nel Regno Unito l'assicurazione sociale è obbligatoria ed è finanziata attraverso i contributi versati globalmente per l'assicurazione sociale.

Le prestazioni previste in caso di disoccupazione sono due: l'indennità di disoccupazione basata sui contributi (*Contribution-related Jobseeker's Allowance*) e l'indennità di disoccupazione basata sul reddito (*Income-related Jobseeker's Allowance*).

L'indennità legata alla contribuzione riguarda tutti i lavoratori subordinati tra i 16 e i 65 anni e alcune categorie di lavoratori autonomi.

Per poter percepire tale indennità occorre innanzitutto che il lavoratore sia disoccupato involontario, sia abile al lavoro, sia disponibile per una occupazione, ricerchi attivamente un lavoro, abbia firmato un *Jobseeker's Agreement* (cioè un accordo per la ricerca di un lavoro), abbia una età inferiore a quella pensionabile e abbia assolto agli obblighi contributivi. A queste condizioni si aggiungono i requisiti di anzianità contributiva, che prevedono il versamento, in uno dei due ultimi anni fiscali, di un contributo almeno 25 volte il contributo minimo previsto per quell'anno e per entrambi gli anni un versamento totale per un ammontare di almeno 50 volte il contributo minimo previsto per quegli anni.

L'importo della prestazione è indipendente dal reddito precedentemente percepito, infatti esso è un importo forfetario che però varia in base a tre fasce di età del lavoratore disoccupato (€ 51 a settimana fra i 16 e 17 anni, € 67 a settimana fra i 18 e i 24 anni e € 85 a settimana dai 25 anni). La durata invece è fissata in 182 giorni.

L'indennità legata al reddito si applica ai lavoratori con un reddito inferiore a un importo minimo stabilito, infatti oltre alle condizioni di eleggibilità valide anche per l'altro tipo di indennità di disoccupazione, in questo caso è necessario che il lavoratore non abbia risparmi per più di € 12.775 e non abbia un partner che lavori più di 24 ore a settimana. Per questo tipo di indennità inoltre non sono previsti dei requisiti contributivi.

In questo caso l'importo dell'indennità dipende dai carichi familiari e dai livelli di reddito. Per i *single* tale indennità ha gli stessi importi previsti per l'indennità legata alla contribuzione, per le coppie di lavoratori disoccupati, invece, l'indennità parte da un minimo di € 101 a settimana se entrambi sono minori di 18 anni e un minimo di € 133 a settimana nel caso siano entrambi maggiorenni, per aumentare in base ai carichi familiari.

Per quanto riguarda la durata, non esiste un limite prestabilito: l'indennità viene erogata finché sussistono i requisiti.

Nel caso in cui il beneficiario di una delle due indennità abbandoni il lavoro (o assuma un comportamento tale da indurre il licenziamento) oppure nel caso rifiuti un lavoro accettabile, è prevista una sospensione dell'erogazione della prestazione fino a 26 settimane. Nel caso in cui invece il lavoratore non segua le indicazioni del servizio pubblico, l'indennità può essere ridotta da 2 a 4 settimane.

Per quanto riguarda la tassazione, l'indennità legata alla contribuzione è soggetta a tassazione, mentre l'indennità legata al reddito è esente. Entrambe invece non sono soggette a contribuzione sociale.

Entrambe le indennità vengono definite come indennità di disoccupazione, ma in realtà dalle diverse caratteristiche che presentano, l'indennità legata al reddito sembra avvicinarsi più ad una prestazione assistenziale che assicurativa, anche se i criteri di eleggibilità sono abbastanza stringenti come quelli validi per l'altro tipo di indennità.

#### *Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale* <sup>(85)</sup>

Il sistema di sicurezza sociali inglese si basa sulla strategia definita *welfare to work*, il cui obiettivo è la promozione attiva delle reintegrazioni nel mercato del lavoro. Non soltanto con l'istituzione della *Jobseeker Allowance* si è cercato di integrare le politiche passive costituite dai sussidi di disoccupazione e le politiche attive consistenti in programmi di reinserimento al lavoro, ma anche nell'ambito dei sussidi assistenziali.

Il sistema inglese annovera varie forme di sostegno al reddito, quali *Income Support*, *Incapacity Benefit*, *Severe Disablement Allowance*, *Invalid Care Allowance*, *Housing Benefit*, *Council Tax Benefit*, *Widows Benefit*, *Social Fund*.

Tra tutte queste forme, assume sicuramente un ruolo importante l'*Income Support*. A questa forma di sussidio sociale accedono i lavoratori disoccupati che non hanno i requisiti indispensabili per beneficiare delle *Jobseeker Allowance*. L'ammontare dell'*Income Support*

---

<sup>85</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies - United Kingdom*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

dipende dalle condizioni economiche della persona e dai carichi familiari.

Originale nel panorama europeo è lo sviluppo delle politiche del c.d. *New Deal*. Attraverso questi interventi il Governo ha inteso prevenire l'esclusione sociale, cercando – attraverso interventi di formazione e orientamento – di fornire ai lavoratori disoccupati gli strumenti per aumentare le loro capacità professionali e la loro occupabilità, aiutandoli a reinserirsi nel mercato del lavoro, erogando contemporaneamente dei sussidi. La caratteristica di questi programmi consiste nel fatto che dopo un certo periodo di disoccupazione, durante il quale i disoccupati ricevono la *Jobseeker Allowance*, è prevista la loro partecipazione a questi programmi per cercare il reinserimento nel mercato del lavoro e per continuare a percepire un sussidio.

L'obiettivo primo di tali politiche è – come visto nella Parte II di questo lavoro – il *welfare to work*, cioè il passaggio dei lavoratori disoccupati dal sistema assistenziale al mercato del lavoro, realizzando l'indipendenza dai sussidi sociali e il reinserimento sociale e lavorativo e prevenendo il rischio di una disoccupazione di lungo periodo.

## **7. Spagna**

L'INEM (*Instituto Nacional de Empleo*) gestisce l'erogazione della indennità contributiva di disoccupazione. In Spagna l'assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria ed è finanziata dai contributi versati dai lavoratori nella misura del 4,7 per cento e dai datori di lavoro nella misura del 23,6 per cento.

I requisiti imposti per l'accesso alla indennità di disoccupazione richiedono che il lavoratore sia disoccupato involontario, sia abile e disponibile al lavoro, sia iscritto all'ufficio di collocamento e abbia una età compresa fra i 16 anni e l'età pensionabile. A questi criteri si aggiunge il requisito relativo all'anzianità contributiva, che prevede il versamento di contributi per 360 giorni nei 6 anni precedenti il periodo di disoccupazione.

L'importo dell'indennità di disoccupazione viene determinata in base alle retribuzioni dei 180 giorni precedenti la disoccupazione. In particolare l'importo corrisponde al 70 per cento del reddito di riferimento per i primi 180 giorni e del 40 per cento per il periodo successivo, nel rispetto di un minimo e un massimo fissati.

La durata della erogazione della prestazione dipende dalla durata del periodo di contribuzione del lavoratore nei 6 anni precedenti la disoccupazione stessa e può variare da 6 mesi a 2 anni.

In generale non sono consentiti cumuli tra l'indennità di disoccupazione e altre forme di sussidio o sostegno al reddito. L'indennità stessa inoltre è soggetta a tassazione al prelievo di una parte dei contributi sociali.

*Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale* <sup>(86)</sup>

Accanto alla indennità di disoccupazione è previsto un sussidio di disoccupazione che spetta ai lavoratori disoccupati che hanno esaurito il diritto alla erogazione della indennità di disoccupazione oppure che non soddisfano i requisiti imposti per l'accesso alla indennità di disoccupazione.

Per avere diritto a tale tipo di sussidio non sono richiesti particolari requisiti, se non essere disoccupato involontario, essere iscritto all'ufficio di collocamento, avere una età fra i 16 anni e l'età pensionabile. In alcuni casi è richiesto un minimo di versamenti contributivi corrispondente a 3 o 6 mesi.

L'ammontare del sussidio di disoccupazione è previsto nella misura del 75 per cento del salario minimo e viene erogato per un periodo di 6 mesi che può essere rinnovato per altri sei mesi, fino ad un massimo, in casi particolari, a 18 mesi.

Oltre a questo sussidio esistono in Spagna altre forme di sostegno del reddito che fanno parte di un sistema assistenziale. In particolare esistono 17 diverse forme di sussidi che fanno capo alle 17 comunità autonome. Generalmente tali sussidi sono minimi e soprattutto soltanto poche persone riescono ad accedere a tali sussidi.

La difficoltà principale del sistema spagnolo consiste proprio nella mancanza di uniformità di questi forme di sostegno al reddito e da questo la necessità di un intervento sul sistema, anche diretto a coordinare i sistemi assistenziali alle politiche attive per l'occupazione.

## **8. Svezia**

---

<sup>86</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Spain*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

In Svezia il sistema di assicurazione contro la disoccupazione è organizzato su base volontaria e costituito da 38 casse assicurazioni. L'indennità erogata in caso di disoccupazione spetta quindi soltanto ai lavoratori subordinati o autonomi fino al compimento del 65° anno di età, iscritti a una delle casse, che soddisfano i requisiti stabili.

Il finanziamento di tale indennità è basato sui contributi versati dai datori di lavoro nella misura del 5,84 per cento delle retribuzioni lorde dei lavoratori subordinati e nella misura del 3,3 per cento delle entrate dei lavoratori autonomi.

I requisiti richiesti al lavoratore per poter beneficiare dell'indennità di disoccupazione sono innanzitutto, la disoccupazione involontaria, l'iscrizione all'ufficio di collocamento come lavoratore in cerca di occupazione, l'abilità al lavoro e il non rifiutare un lavoro accettabile, la collaborazione con il servizio per l'impiego nella definizione di un programma di reinserimento al lavoro e la ricerca attiva di un lavoro.

A questi requisiti di eleggibilità, si aggiunge la necessità della iscrizione per almeno un anno ad una cassa di assicurazione e il soddisfacimento di requisiti di anzianità assicurativa, che prevedono che il lavoratore sia stato occupato (in modo autonomo o subordinato) per almeno 6 mesi e per almeno 70 ore al mese oppure per 6 mesi e almeno 450 ore oppure 45 ore per gli ultimi 12 mesi.

L'importo della indennità di disoccupazione è stabilito nell'80 per cento della retribuzione giornaliera media calcolata durante il periodo di riferimento, per un massimo di € 80 al giorno per i primi 100 giorni e successivamente di € 73.

L'indennità di disoccupazione viene erogata per 300 giorni (per 5 gironi a settimana, quindi 60 settimane) per i lavoratori fino a 57 anni e per 450 giorni (90 settimane) per i lavoratori con più di 57 anni. Ma la durata può essere prolungata fino a 600 giorni.

Nel caso in cui il lavoratore abbandoni il proprio lavoro senza un valido motivo è prevista una sospensione della erogazione dell'indennità di disoccupazione per 45 giorni, mentre nel caso in cui rifiuti un lavoro accettabile, la prima volta è prevista una riduzione del 25 per cento della indennità di disoccupazione per 40 giorni, la seconda volta del 50 per cento per ulteriori 40 gironi e la terza volta la sospensione per 60 gironi.

L'indennità è soggetta a tassazione.

*Breve descrizione del sistema di sicurezza sociale* <sup>(87)</sup>

Il sistema sociale svedese prevede l'erogazione di un sussidio sociale per le persone che temporaneamente si trovano nella situazione di non poter provvedere alla loro sussistenza o a quella della famiglia. Tale sussidio può essere erogato alla persona o alla famiglia. In effetti sono stabiliti degli importi per le persone sole, per le coppie e per i figli a carico. Il totale della prestazione sociale dipenderà quindi dalla situazione familiare.

Non sono previsti limiti alla durata di tale sussidio, in quanto è previsto che venga erogato fintanto che permane la situazione.

## **Parte IV – Tavole e schede comparate**

1. Tassi di rimborso e durata delle indennità di disoccupazione: tavola comparata
2. Tassi di rimpiazzo: tavola comparata
3. Indennità di disoccupazione: schede comparate
4. Indennità di disoccupazione: schede Paese

---

<sup>87</sup> Per valutazioni di dettaglio cfr., recentemente, *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Sveden*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

**TABELLA 1. TASSI DI RIMBORSO E DURATA DELLE INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE**

<b>Paese</b>	<b>Anzianità contributiva</b>	<b>Periodo di carenza</b>	<b>Tasso di rimborso</b>	<b>Durata mesi</b>
Austria	Un anno negli ultimi due	-	56	10
Belgio	312 giorni in 18 mesi portati a 624 giorni, negli ultimi 3 anni dipende dall'età	-	60 (43% dopo un anno)	Nessun limite
Canada	420 ore di lavoro nell'anno precedente	2 settimane	55	11
Danimarca	52 settimane in 3 anni	-	90	60
Finlandia	43 settimane in 2 anni	7 giorni	90	25
Francia	4 mesi negli ultimi 8 mesi	8 giorni	75	60
Germania	12 mesi negli ultimi 3 anni	-	60	12
Giappone	6 mesi in un anno	7 giorni	80	10
Grecia	125 giorni in 14 mesi	6 giorni	40	12
Irlanda	39 settimane in un anno	3 giorni	Forfait	15
Islanda	10 settimane nell'ultimo anno	-	Forfait	60
Italia	52 settimane in 2 anni	7 giorni	80	6
Lussemburgo	26 settimane in un anno	-	80	12
Norvegia	-	3 giorni	62.4	36
Olanda	26 settimane nelle ultime 39 settimane	-	70	60
Polonia	365 giorni in 18 mesi	1 giorno	Forfait	18
Portogallo	540 giorni in 2 anni	-	65	30
Regno Unito	2 anni	3 giorni	Forfait	6
Spagna	12 mesi in 6 anni	-	70 (60% dopo 6 mesi)	24
Stati Uniti	6 mesi su base regionale: requisito di reddito minimo garantito	-	50	6
Svezia	6 mesi nell'ultimo anno	5 giorni	80	15
Svizzera	6 mesi in due anni	5 giorni	70	7

Fonte: OECD



**TABELLA 2. TASSI DI RIMPIAZZO**

Paesi	Reddito del lavoratore medio				6.7 per cento del reddito del lavoratore medio			
	Single	Coppia sposata	Coppia con 2 figli	Genitore single con 2 figli	Single	Coppia sposata	Coppia con 2 figli	Genitore single con 2 figli
Danimarca	63	63	73	78	89	89	95	96
Francia	71	68	72	72	78	76	82	83
Germania	60	56	70	71	67	65	75	76
Olanda	82	89	89	81	88	84	85	80
Regno Unito	46	46	49	49	66	64	54	55
Svezia	71	71	78	85	85	82	90	93

Fonte: OECD

## LE INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE NEI PRINCIPALI PAESI UE

(Scheda organizzata per istituti)

### 1. TIPOLOGIA

<b>BELGIO</b>	- Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione: eroga un'indennità di disoccupazione.
<b>DANIMARCA</b>	- Assicurazione volontaria contro la disoccupazione: eroga un' <b>indennità di disoccupazione</b> .
<b>FRANCIA</b>	- <b>Assicurazione contro la disoccupazione: assicurazione sociale obbligatoria per lavoratori che percepiscono una remunerazione (indennità di disoccupazione).</b> - <b>Regime di solidarietà:</b> schema misto, <b>sussidio di solidarietà specifica</b> quando termina il diritto all'indennità di disoccupazione e <b>sussidio di inserimento</b> , per determinate categorie di persone.
<b>GERMANIA</b>	- <b>Assicurazione contro la disoccupazione: assicurazione sociale obbligatoria, finanziata dalla contribuzione e gestita dall'Ente federale per il lavoro. La prestazione erogata è l'indennità di disoccupazione</b> - <b>Sussidio di disoccupazione:</b> è una prestazione sociale finanziata dalla sistema fiscale, che viene erogata quando cessa il diritto all' indennità di disoccupazione.
<b>OLANDA</b>	- Assicurazione contro la disoccupazione: <b>indennità di breve termine, indennità proporzionale alla retribuzione, indennità di proseguimento.</b>

<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema di assicurazione sociale obbligatoria.</li> <li>- Le prestazioni in caso di disoccupazione sono: indennità di disoccupazione basata sui contributi (<b>Contribution-based Jobseeker's Allowance</b>), indennità di disoccupazione basata sul reddito (<b>Income-based Jobseeker's Allowance</b>).</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazione contro la disoccupazione: assicurazione sociale obbligatoria, in caso di disoccupazione viene erogata l'<b>indennità contributiva di disoccupazione</b> gestite ed erogate dall'INEM (Instituto Nacional de Empleo)</li> <li>- <b>Sussidio di disoccupazione</b>: per coloro che non hanno diritto all'indennità contributiva</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazione sociale volontaria: sussidio di base, indennità proporzionale alla retribuzione.</li> <li>- Esistono 38 casse per l'assicurazione contro la disoccupazione.</li> </ul>
<b>2. CAMPO DI APPLICAZIONE</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutti i lavoratori che siano assicurati contro la disoccupazione;</li> <li>- Giovani che dopo la formazione sono in stato di disoccupazione.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possono iscriversi ad una cassa assicurativa per la disoccupazione i lavoratori di età compresa fra i 18 e i 63 anni, appartenenti alle categorie di seguito elencate: lavoratori dipendenti, persone che hanno frequentato un corso di formazione professionale per almeno 18 mesi e che si iscrivono alla cassa per la disoccupazione al massimo 2 settimane dopo la conclusione di tale formazione, lavoratori autonomi che esercitano una attività professionale e i loro coniugi che lavorano per la stessa attività, persone che hanno appena assolto al servizio militare, persone che svolgono un ufficio pubblico (sindaco, consigliere comunale, deputato).</li> </ul>

<b>FRANCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazione contro la disoccupazione: tutti i lavoratori dipendenti eccetto i dirigenti.</li> <li>- Regime di solidarietà: i lavoratori disoccupati il cui diritto all'indennità di disoccupazione si è esaurito (sussidio di solidarietà specifica) e alcuni gruppi specifici: ex detenuti, espatriati, lavoratori apolidi, rifugiati politici, coloro che hanno chiesto asilo politico, vittime di infortuni sul lavoro o di malattie professionali (sussidi di inserimento).</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutti i lavoratori (operai, impiegati e apprendisti) che lavorano per almeno 15 ore settimanali e la cui retribuzione è maggiore di un certo limite stabilito (limite per i redditi minimi) .</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutti i lavoratori al di sotto dei 65 anni.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indennità di disoccupazione basata sulla contribuzione: tutti i lavoratori subordinati fra i 16 e i 65 anni e alcune categorie di lavoratori autonomi.</li> <li>- Indennità di disoccupazione basata sul reddito: i lavoratori il cui reddito è inferiore a un importo minimo stabilito.</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutti i lavoratori appartenenti a un programma di sicurezza sociale che assicura contro la disoccupazione;</li> </ul> <p><i>Sussidio di Disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Spetta ai lavoratori disoccupati che non hanno più diritto ad un'indennità contributiva oppure non soddisfano i requisiti necessari per l'accesso all'indennità di disoccupazione;</li> </ul> <p><i>Disoccupati con familiari a carico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non avere più diritto ad una prestazione contributiva;</li> <li>- Aver versato contributi per un minimo di 3 mesi;</li> </ul> <p><i>Disoccupati senza familiari a carico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Che abbiano un'età superiore ai 45 anni e che abbiano percepito una prestazione contributiva di almeno 12 mesi;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Che non abbiano diritto a indennità contributive, ma abbiano versato contributi per almeno 6 mesi ;</li> </ul> <p><i>Altre categorie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Che abbiano un'età superiore ai 52 anni, che soddisfino tutti i requisiti per il pensionamento, fuorché l'età richiesta;</li> <li>- Lavoratori emigranti che rientrino dall'estero;</li> <li>- Coloro che terminano la detenzione in carcere dopo un periodo continuato di almeno 6 mesi;</li> <li>- Gli invalidi che, precedentemente beneficiari di una pensione, a seguito di un miglioramento del loro stato di salute, vengono ritenuti abili al lavoro</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lavoratori subordinati e autonomi fino al compimento del 65 anno di età.</li> </ul> <p><i>Sussidio di base</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spetta ai lavoratori con più di 20 anni che non sono assicurati contro la disoccupazione; non soddisfano il requisito dell'iscrizione per almeno 12 mesi al fondo di assicurazione contro la disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spetta ai lavoratori assicurati presso un fondo di assicurazione contro la disoccupazione e che soddisfano i requisiti richiesti.</li> </ul>
<b>3. REQUISITI PRINCIPALI</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato,</li> <li>- Essere iscritto all'ufficio di collocamento,</li> <li>- Essere idoneo per una occupazione.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Cercare attivamente una occupazione,</li> <li>- Essere iscritto all'ufficio di collocamento,</li> <li>- Essere idoneo per una occupazione,</li> <li>- Essere disponibile per il mercato del lavoro,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere domiciliato in Danimarca.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non aver lasciato il lavoro senza una causa legittima,</li> <li>- Non essere disoccupato stagionale,</li> <li>- Essere in cerca di occupazione e essere fisicamente abile al lavoro,</li> <li>- Essere iscritti alle liste di collocamento,</li> <li>- Iscrivere all'Assedic (Associazione per il lavoro nell'industria e nel commercio) o all'ANPE competenti per territorio nel momento in cui interviene la disoccupazione.</li> <li>- Avere meno di 60 anni (a meno che il lavoratore a questa età non abbia pagato i contributi sufficienti per ricevere la pensione di anzianità).</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le condizioni sopradescritte,</li> <li>- una condizione di indigenza.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- essere disoccupato o avere un'occupazione per meno di 15 ore a settimana,</li> <li>- essere iscritto agli uffici di collocamento,</li> <li>- essere abili al lavoro,</li> <li>- essere disposti ad accettare un'occupazione confacente al lavoratore,</li> <li>- essere impegnato attivamente nella ricerca di un'occupazione.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- oltre alle condizioni precedenti, essere ancora disoccupato alla cessazione del diritto all'indennità di disoccupazione e trovarsi in condizione di indigenza.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere capace e disponibile al lavoro,</li> <li>- Essere registrato all'ufficio di collocamento,</li> <li>- Non aver rifiutato occupazioni accettabili (adatte).</li> </ul>

<p><b>REGNO UNITO</b></p>	<p><i>Indennità basata sulla contribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere abile al lavoro,</li> <li>- Essere disponibile per una occupazione,</li> <li>- Essere attivamente in cerca di una occupazione,</li> <li>- Avere firmato un accordo per la ricerca di una occupazione,</li> <li>- Non svolgere una attività per 16 o più ore a settimana,</li> <li>- Non essere uno studente a tempo pieno,</li> <li>- Essere al di sotto dell'età pensionabile,</li> <li>- Essere nel Regno Unito,</li> <li>- Aver assolto agli obblighi contributivi.</li> </ul> <p><i>Indennità basata sulla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oltre alle condizioni sopra elencate:</li> <li>- Non avere risparmi per più di € 12.775,</li> <li>- Il partner non deve lavorare per più di 24 ore a settimana,</li> <li>- Regole particolare vengono applicate per richiedenti al di sotto dei 18 anni.</li> </ul>
<p><b>SPAGNA</b></p>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere abile e disponibile al lavoro,</li> <li>- Essere a disposizione dell'ufficio di collocamento,</li> <li>- Essere iscritto ad un programma di sicurezza sociale e aver versato contributi per il periodo richiesto,</li> <li>- Avere più di 16 anni e meno dell'età pensionabile.</li> </ul> <p><i>Sussidio di Disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato e iscritto all'ufficio di collocamento,</li> <li>- Non avere altri redditi che escedano il 75% del salario minimo (<i>Salario Minimo Interprofesional</i>),</li> <li>- Avere più di 16 anni e meno dell'età pensionabile,</li> <li>- Avere esaurito il diritto all'indennità contributiva oppure non avere i requisiti per accedervi,</li> <li>- Avere familiari a carico (in certe circostanze).</li> </ul>

<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere iscritto all'ufficio di collocamento come lavoratore in cerca di occupazione,</li> <li>- Essere abile al lavoro e non rifiutare un lavoro adatto,</li> <li>- Cooperare con il servizio per l'impiego per la definizione di un piano d'azione individuale,</li> <li>- Cercare attivamente una occupazione.</li> </ul>
<b>4. REQUISITI DI ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA/ASSICURATIVA</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il periodo può variare a seconda dell'età del soggetto:</li> <li>- fino a 36 anni sono richiesti 312 giorni di lavoro durante gli ultimi 18 mesi,</li> <li>- fra i 36 e i 49 anni sono richiesti 468 giorni negli ultimi 27 mesi,</li> <li>- dai 50 anni sono richiesti 624 giorni di lavoro negli ultimi 36 mesi.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 anno di iscrizione alla cassa di disoccupazione.</li> <li>- In caso di prima richiesta è inoltre necessario: un periodo di occupazione subordinata o autonoma corrispondente a 52 settimane di lavoro a tempo pieno nel corso degli ultimi 3 anni.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 mesi negli ultimi 22 mesi.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- periodo contributivo di almeno 12 mesi negli ultimi 3 anni.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<p><i>Indennità di breve termine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 26 settimane nelle ultime 39 settimane precedenti la disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione e indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 26 settimane nelle ultime 39 settimane precedenti la disoccupazione.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 52 giorni retribuiti all'anno nell'arco di almeno 4 dei 5 anni precedenti la disoccupazione.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in uno dei due ultimi anni fiscali, è necessario aver versato contributi sulle retribuzioni almeno 25 volte il livello minimo contributivo per quell'anno,</li> <li>- per entrambi gli anni, è necessario far valere contributi versati o accreditati pari ad almeno 50 volte il contributo minimo per quell'anno.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non si sono requisiti di contributi versati.</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 360 giorni contributivi durante gli ultimi 6 anni immediatamente precedenti lo stato di disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Sussidio si disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In genere nessuno, anche se alcuni sussidi richiedono un minimo contributivo di 3 o 6 mesi.</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere stato occupato (subordinato o autonomo) per almeno 6 mesi e per almeno 70 ore al mese, oppure</li> <li>- negli ultimi 6 mesi prima della disoccupazione, aver lavorato (come lavoratore subordinato o autonomo) per almeno 450 ore, oppure 45 ore al mese, per gli ultimi 12 mesi (condizione di attività).</li> <li>- Nei 10 mesi successivi al conseguimento di un diploma, avere svolto almeno 90 giorni di attività (condizione della formazione).</li> </ul> <p>Per entrambe le prestazioni deve essere soddisfatta almeno una delle due condizioni.</p>
<b>5. PERIODO DI CARENZA</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nessuno.</li> </ul>

<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lavoratori autonomi: 4 settimane.</li> <li>- Per altre categorie: nessuno.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità non viene pagata in caso di assenza retribuita.</li> <li>- 7 giorni di dilazione nel pagamento.</li> <li>- periodo di carenza se la cessazione del rapporto di lavoro ha dato luogo al pagamento di una indennità eccedente le indennità di disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nessuno.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nessuno.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non esiste periodo di carenza.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 giorni.</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nessuno</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nessuno o un mese</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 giorni</li> </ul>

<b>6. FATTORI DETERMINANTI LA PRESTAZIONE E RETRIBUZIONE DI RIFERIMENTO</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ammontare dell'indennità è, a parte alcune somme forfetarie, stabilita con un tetto massimo e un minimo, in proporzione alla retribuzione.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ammontare dell'indennità è fissato in riferimento ad una media della retribuzione.</li> <li>- La retribuzione di riferimento è la media delle 12 settimane precedenti oppure dei tre mesi precedenti, al netto dei contributi per il fondo del mercato del lavoro.</li> <li>- Non esiste un limite massimo per la retribuzione di riferimento.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'importo dipende dal totale delle retribuzioni soggette a contribuzione, percepite negli ultimi 12 mesi.</li> <li>- In base a tali retribuzioni, viene calcolata una media giornaliera.</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importo forfetario, indipendente dalle retribuzioni percepite.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità si basa sulla retribuzione, la categoria fiscale di appartenenza e sull'esistenza di figli a carico.</li> <li>- La retribuzione di riferimento è la media delle retribuzioni settimanali delle ultime 52 settimane.</li> <li>- Il limite massimo per la retribuzione di riferimento è: € 4.500 mensili per i vecchi Länder e € 3.750 per i nuovi Länder.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<p><i>Indennità di breve periodo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non dipende dalla retribuzione precedentemente percepita.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dipende dalla retribuzione e dall'età del lavoratore.</li> </ul> <p><i>Indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dipende dalla retribuzione solo se essa è inferiore al salario minimo legale.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrambe le indennità sono forfetarie e indipendenti dalle retribuzioni precedentemente percepite dal lavoratore.</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità di disoccupazione (<i>prestación por empleo</i>) è determinata sulla base dei contributi versati in base alla retribuzione e agli anni di versamenti.</li> </ul> <p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Media dell'imponibile contributivo dei 180 giorni immediatamente precedente la disoccupazione</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<p><i>Sussidio di base:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indipendente dalla retribuzione, forfetaria.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dipende dalla retribuzione percepita dal lavoratore durante il periodo previsto. Viene calcolata una media giornaliera.</li> </ul>
<b>7. AMMONTARE DELLA PRESTAZIONE E LIMITE MASSIMO</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% della retribuzione.</li> <li>- Limite massimo della prestazione: € 63.20 giornalieri.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 90% della retribuzione di riferimento.</li> <li>- Limite massimo della prestazione: € 406 settimanali, calcolando 5 giorni a settimana. (Per i giovani lavoratori che hanno completato la formazione di 18 mesi oppure hanno terminato il</li> </ul>

	servizio militare: limite massimo € 333).
<b>FRANCIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40,4% della retribuzione giornaliera calcolata + 9,94 euro al giorno (01.01.03), oppure</li> <li>- 57,4% della retribuzione giornaliera calcolata, se più vantaggiosa.</li> <li>- Minimo: € 23,88 al giorno.</li> <li>- Andamento regressivo: dopo 4 mesi riduzione rispettivamente del 15 e 17%.</li> <li>- In caso di lunga anzianità contributiva oppure di età elevata del lavoratore disoccupato, la riduzione dell'indennità interviene più tardi, dopo 27 mesi, e per una percentuale inferiore, circa 8%.</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sussidio di solidarietà specifica: €13,36 giornalieri, €19,19 giornalieri per i lavoratori oltre i 55 anni oppure 57 anni in caso di particolari condizioni di attività lavorativa precedente.</li> <li>- Sussidio di inserimento: per particolari categorie (ex detenuti, espatriati, lavoratori apolidi, rifugiati politici, coloro che hanno chiesto asilo politici, vittime di infortuni sul lavoro o di malattie professionali), € 9,41 giornalieri.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- beneficiari con figli: 67% della retribuzione netta</li> <li>- beneficiari senza figli: 60% della retribuzione netta.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- beneficiari con figli: 57% della retribuzione netta</li> <li>- beneficiari senza figli: 53% della retribuzione netta.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<p><i>Indennità di breve periodo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% del salario minimo legale.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% dell'ultima retribuzione giornaliera</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- limite massimo giornaliero: € 159.</li> </ul> <p><i>Indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% del salario minimo legale (oppure il 70% della retribuzione giornaliera se inferiore al salario minimo legale).</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fra i 16 e i 17 anni: circa € 51 a settimana,</li> <li>- fra i 18 e i 24 anni: circa € 67 a settimana,</li> <li>- dai 25 anni: circa € 85 a settimana.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <p>L'importo della prestazione dipende dai carichi familiari e dal reddito, ma i livelli minimo sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- single: come l'indennità <i>Contribution-based</i>,</li> <li>- coppia, entrambi sotto i 18 anni: GBP 63,35 (circa €101)</li> <li>- coppia, entrambi sopra ai 18 anni: GBP 83,25 (circa €133),</li> </ul> <p>In caso di carichi familiari gli importi sono aumentati.</p>
<b>SPAGNA</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% del reddito di riferimento per il primi 180 giorni, il 60% per il periodo rimanente.</li> <li>- Massimo: 179%, 195% o 220% del salario minimo legale, in base al numero di figli a carico.</li> <li>- Minimo: 100% del salario minimo con figli a carico, 75% del salario minimo senza figli a carico</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 75% del salario minimo.</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<p><i>Sussidio di base:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- € 35 al giornalieri.</li> <li>- Se il lavoratore è disposto a lavorare solo part time, riceverà una indennità forfetaria proporzionale a tale disponibilità.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 80% della retribuzione giornaliera media calcolata.</li> <li>- € 80 al giorno per i primi 100 giorni, poi € 73.</li> </ul>
<b>8. DURATA DELLA PRESTAZIONE</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ci sono limiti, se non per alcuni casi di disoccupazione a lungo termine.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità è suddivisa in due periodi.</li> <li>- Primo periodo: 1 anno.</li> <li>- Secondo periodo: 3 anni in cui il lavoratore è obbligato a partecipare a programmi contro la disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Lavoratori con meno di 25 anni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo periodo: 6 mesi</li> <li>- Secondo periodo: 3,5 anni.</li> </ul> <p><i>Lavoratori con 55 anni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secondo periodo: può protrarsi fino all'età di 60 anni se esistono le condizioni per un pensionamento anticipato a questa età.</li> </ul> <p><i>Dall'età di 60 anni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durata massimo della prestazione: 2,5 anni.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durata della prestazione relativa alla durata della precedente attività lavorativa e all'età del lavoratore: minimo 7 mesi, massimo 60 mesi.</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sussidio di solidarietà specifica: senza limite temporale, rinnovata ogni 6 mesi.</li> <li>- Sussidio di inserimento: massimo 1 anno.</li> </ul>

<b>GERMANIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dipende dal periodo contributivo e dall'età del beneficiario,</li> <li>- può variare da 6 a 32 mesi.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- è una prestazione senza limitazione temporale, ma esiste una verifica annuale.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<p><i>Indennità di breve durata:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 mesi.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La durata della prestazione dipende dall'attività lavorativa del lavoratore negli anni precedenti e può variare da 6 mesi a 5 anni.</li> </ul> <p><i>Indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 anni.</li> <li>- Se il lavoratore disoccupato ha più di 57,5 anni ha diritto a tale indennità fino al raggiungimento dei 65 anni, età che dà diritto alla pensione di vecchiaia.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 182 giorni per ogni periodo di disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la durata non è predeterminata, viene liquidata finché sussistono le condizioni che determinano il diritto a tale prestazione.</li> </ul> <p>Alle donne le prestazioni vengono liquidate fino al compimento del 60° anno di età, agli uomini fino al 65°, in quanto decorre in seguito il diritto alla pensione di vecchiaia.</p>
<b>SPAGNA</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La durata dell'erogazione dipende dalla durata del periodo contributivo dei 6 anni precedenti: varia da 4 mesi a 2 anni.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normalmente 6 mesi, con possibilità di rinnovo per altri 6 mesi, fino a un massimo di 18 mesi (in casi particolari).</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Per 5 giorni a settimana:</li> <li>- 300 giorni (60 settimane) per i lavoratori fino a 57 anni;</li> <li>- 450 giorni (90 settimane) per i lavoratori con più di 57 anni.</li> <li>- La durata può essere prolungata fino a 600 giorni.</li> </ul>
<b>9. SANZIONI</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazioni lievi: sospensione da 1 a 26 settimane, raddoppiate se si ripete la violazione;</li> <li>- Violazioni gravi: sospensione da 4 a 52 settimane, fino alla possibilità di perdere l'indennità.</li> <li>- Le violazioni generalmente consistono nel rifiuto di posti di lavoro e in informazioni false fornite alle autorità che gestiscono le indennità.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sospensione per 5 settimane se un lavoratore 2 volte in 12 mesi, si dimette oppure assume un comportamento che determina il suo licenziamento,</li> <li>- Sospensione per 1 settimana se 2 volte in 12 mesi rifiuta un posto di lavoro "accettabile".</li> <li>- Esclusione se un lavoratore rifiuta di partecipare a programmi di politiche attive per l'occupazione.</li> <li>- Espulsione dalla cassa di assicurazione: in caso reiterazione della violazione.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sospensione per 4 settimane: in caso di dimissioni del lavoratore o comportamento in violazione al contratto che determina il licenziamento del lavoratore,</li> <li>- Sospensione temporanea o definitiva: in caso di rifiuto di un lavoro accettabile per il lavoratore,</li> </ul>

	<p>mancanza di attiva ricerca di un'occupazione.</p>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sospensione per 12 settimane: in caso di dimissioni oppure di comportamento che conduce al licenziamento,</li> <li>- Sospensione per 12 settimane: in caso di rifiuto di un lavoro accettabile o rifiuto di partecipazione a un programma di politica attiva. In caso di recidività: esclusione.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nel caso in cui il lavoratore si dimetta oppure assuma un comportamento che determina il suo licenziamento o ancora nel caso di rifiuto di un lavoro accettabile per il lavoratore o il rifiuto alla partecipazione di un programma di reinserimento al lavoro sono previste delle sanzioni, quali: <ul style="list-style-type: none"> <li>- riduzione dal 70% al 35% della retribuzione precedente percepita,</li> <li>- sospensione totale.</li> </ul> </li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodo di sospensione fino a 26 settimane: <ul style="list-style-type: none"> <li>- se il lavoratore si dimette o assume un comportamento che determina il suo licenziamento,</li> <li>- se rifiuta un'occupazione accettabile.</li> </ul> </li> <li>- Riduzione della prestazione per due settimane o quattro in caso di reiterazione della violazione: <ul style="list-style-type: none"> <li>- se il lavoratore non segue le indicazioni del servizio per l'impiego: come per esempio fare domanda per un determinato posto di lavoro disponibile, suggerito dal ufficio stesso, frequentare corsi di formazione, ecc.</li> </ul> </li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il decreto legislativo 5/2000 del 4 Agosto 2000 prevede sanzioni per violazioni relative all'indennità contro la disoccupazione.</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nel caso in cui il lavoratore abbandona il lavoro senza un buon motivo: sospensione per 45 giorni dell'indennità.</li> <li>- In caso di rifiuto di un lavoro "accettabile": la prima volta riduzione del 25% dell'indennità per 40 giorni, la seconda volta riduzione del 50% dell'indennità per 40 giorni,</li> </ul>

	la terza volta: sospensione per 60 gironi.
<b>10. TASSAZIONE DELLA PRESTAZIONE</b>	
<b>BELGIO</b>	- L'indennità è soggetta a tassazione.
<b>DANIMARCA</b>	- L'indennità è soggetta a tassazione.
<b>FRANCIA</b>	- L'indennità sono soggette a tassazione, dopo una deduzione del 10% e poi del 20%.
<b>GERMANIA</b>	- L'indennità non soggette a tassazione.
<b>OLANDA</b>	- Se viene superato un reddito minimo prefissato, la prestazione è soggetta a tassazione.
<b>REGNO UNITO</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- è soggetta a tassazione.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non è soggetta a tassazione.</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	- Le indennità sono soggette a tassazione.
<b>SVEZIA</b>	- Le indennità sono soggette a tassazione.
<b>11. CUMOLO CON ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI E ALTRI REDDITI</b>	

<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensione: il cumulo è permesso, ma l'indennità viene ridotta dalla pensione giornali era che supera il 30% della massima retribuzione giornaliera dell'indennità per il disoccupato che abbia familiari a carico.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensione: il cumulo è permesso, ma la durata dell'indennità è limitata.</li> <li>- Prepensionamento: non è cumulabile.</li> <li>- Indennità di malattia: non è cumulabile.</li> <li>- Altri redditi: in generale non è possibile il cumulo. Esistono eccezioni.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non possono essere cumulati indennità di disoccupazione e sussidi sociali.</li> <li>- Possibilità di cumulo temporaneo e parziale con reddito derivante da attività lavorativa ridotta.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensioni: dipende dalla situazione personale del lavoratore.</li> <li>- Indennità di malattia: non è cumulabile</li> <li>- Prestazione cumulabile con redditi provenienti da attività secondarie.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La prestazione è ridotta nel caso in cui il beneficiario percepisca altre prestazioni sociali (come prepensionamento) oppure altri redditi.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono permessi cumuli, né con prestazioni sociali, né con altri redditi da lavoro.</li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<p><i>Indennità contributive:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono permessi cumuli, né con prestazioni sociali, al di fuori di eventuali eccezioni di compatibilità con il reddito dell'attività lavorativa da cui è derivata la disoccupazione;</li> <li>- Sono compatibili solo con attività lavorativa ridotta;</li> </ul>

	<p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono permessi cumuli, né con prestazioni sociali;</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensione: cumulabile, ma riduzione delle prestazioni.</li> <li>- Indennità di malattia: se l'indennità corrisponde al 100% della retribuzione, l'indennità di disoccupazione o il sussidio di base non viene pagata, altrimenti sono ridotte in base a percentuali stabilite.</li> <li>- Altri redditi da lavoro: non è possibile il cumulo.</li> </ul>
<b>12. CONTIBUTI SOCIALI DALLE INDENNITÀ</b>	
<b>BELGIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- All'indennità di disoccupazione viene trattenuto un contributo di solidarietà.</li> </ul>
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuzione al regime di pensione complementare.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi sociali generalizzati: 6,2%.</li> <li>- Contributi per il rimborso del debito sociale: 0,5%.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il beneficiario non deve versare contributi sociali.</li> <li>- L'assicurazione (Ente federale del lavoro) provvede a versare per il lavoratore i contributi per malattia, pensione e per l'assistenza sociale.</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dall'indennità di disoccupazione vengono trattenuti i contributi sociali.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono trattenuti contributi sociali sulle indennità di disoccupazione.</li> </ul>

<b>SPAGNA</b>	- Non devono essere trattenuti contributi sociali sulle indennità.
<b>SVEZIA</b>	- Non devono essere trattenuti contributi sociali sulle indennità.
<b>13. FINANZIAMENTO DELLE PRESTAZIONI</b>	
<b>BELGIO</b>	- I contributi sociali sono versati sia dai lavoratori che dai datori di lavoro.
<b>DANIMARCA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi per il mercato del lavoro: i lavoratori subordinati e autonomi versano un contributo globale corrispondente al 8% dei loro redditi da lavoro. Questo contributo è suddiviso poi fra le casse di assicurazione contro la disoccupazione, la cassa malattia, l'assicurazione contro le invalidità.</li> <li>- Contributi degli assicurati: i lavoratori autonomi e subordinati iscritti alla cassa versano un importo forfetario, fissato annualmente</li> <li>- Copertura di eventuali deficit attraverso le entrate fiscali.</li> </ul>
<b>FRANCIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione: 5,6% della retribuzione lorda, 3,6% a carico del datore di lavoro e 2% a carico del lavoratore.</li> </ul> <p><i>Sussidio di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- finanziato attraverso la fiscalità generale.</li> </ul>
<b>GERMANIA</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi sociali: 6,5 % delle retribuzioni lorde dei lavoratori, per metà a carico dei lavoratori e per l'altra metà dei datori di lavoro.</li> <li>- Copertura di eventuali deficit attraverso sovvenzioni dello Stato federale.</li> </ul>

	<p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanziato dalla fiscalità generale.</li> <li>-</li> </ul>
<b>OLANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi per il fondo per i disoccupati: 8,9% della retribuzione soggette a contribuzione, 5,25% a carico del datore di lavoro e 3,65% a carico dei lavoratori.</li> <li>- Contributi per il fondo per l'indennità di licenziamento: versata dai datori di lavoro, dipende al settore produttivo e varia dal 0,07% al 2,78% delle retribuzioni soggette a contribuzione.</li> </ul>
<b>REGNO UNITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi globali per l'assicurazione sociale (malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, disoccupazione): <ul style="list-style-type: none"> <li>10% della retribuzione (se essa supera i €106 settimanali) a carico del lavoratore,</li> <li>12,2% della retribuzione (se essa supera i € 133 settimanali) a carico del datore di lavoro.</li> </ul> </li> </ul>
<b>SPAGNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi globali per l'assicurazione sociale: 28,3%, di cui</li> <li>- il 4,7% dei lavoratori;</li> <li>- 23,6% dei datori di lavoro;</li> </ul>
<b>SVEZIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi dei datori di lavoro: 5,84% del totale delle retribuzioni lorde dei lavoratori.</li> <li>- Per i lavoratori autonomi: 3,3% delle entrate.</li> <li>- Sovvenzioni statali parziali.</li> </ul>

**LE INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE**  
**NEI PRINCIPALI PAESI UE**

(scheda organizzata per Paesi)

**1. BELGIO**

<b>Tipologia</b>	- Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione: eroga un'indennità di disoccupazione.
<b>Campo d'applicazione</b>	- Tutti i lavoratori che siano assicurati contro la disoccupazione; - Giovani che dopo la formazione sono in stato di disoccupazione.
<b>Requisiti principali</b>	- Essere disoccupato, - Essere iscritto all'ufficio di collocamento, - Essere idoneo per una occupazione.
<b>Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa</b>	- Il periodo può variare a seconda dell'età del soggetto: - fino a 36 anni sono richiesti 312 giorni di lavoro durante gli ultimi 18 mesi, - fra i 36 e i 49 anni sono richiesti 468 giorni negli ultimi 27 mesi, - dai 50 anni sono richiesti 624 giorni di lavoro negli ultimi 36 mesi.
<b>Periodo di carenza</b>	- Nessuno.



<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ammontare dell'indennità è, a parte alcune somme forfetarie, stabilita con un tetto massimo e un minimo, in proporzione alla retribuzione.</li> </ul>
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% della retribuzione.</li> <li>- Limite massimo della prestazione: € 63.20 giornalieri.</li> </ul>
<b>Durata della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ci sono limiti, se non per alcuni casi di disoccupazione a lungo termine.</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazioni lievi: sospensione da 1 a 26 settimane, raddoppiate se si ripete la violazione;</li> <li>- Violazioni gravi: sospensione da 4 a 52 settimane, fino alla possibilità di perdere l'indennità.</li> <li>- Le violazioni generalmente consistono nel rifiuto di posti di lavoro e in informazioni false fornite alle autorità che gestiscono le indennità.</li> </ul>
<b>Tassazione della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità è soggetta a tassazione.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensione: il cumulo è permesso, ma l'indennità viene ridotta dalla pensione giornaliera che supera il 30% della massima retribuzione giornaliera dell'indennità per il disoccupato che abbia familiari a carico.</li> </ul>
<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- All'indennità di disoccupazione viene trattenuto un contributo di solidarietà.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- I contributi sociali sono versati sia dai lavoratori che dai datori di lavoro.</li> </ul>

<b>2. DANIMARCA</b>	
<b>Tipologia</b>	- Assicurazione volontaria contro la disoccupazione: eroga un' <b>indennità di disoccupazione</b> .
<b>Campo d'applicazione</b>	- Possono iscriversi ad una cassa assicurativa per la disoccupazione i lavoratori di età compresa fra i 18 e i 63 anni, appartenenti alle categorie di seguito elencate: lavoratori dipendenti, persone che hanno frequentato un corso di formazione professionale per almeno 18 mesi e che si iscrivono alla cassa per la disoccupazione al massimo 2 settimane dopo la conclusione di tale formazione, lavoratori autonomi che esercitano una attività professionale e i loro coniugi che lavorano per la stessa attività, persone che hanno appena assolto al servizio militare, persone che svolgono un ufficio pubblico (sindaco, consigliere comunale, deputato).
<b>Requisiti principali</b>	- Essere disoccupato involontario, - Cercare attivamente una occupazione, - Essere iscritto all'ufficio di collocamento, - Essere idoneo per una occupazione, - Essere disponibile per il mercato del lavoro, - Essere domiciliato in Danimarca.
<b>Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa</b>	- 1 anno di iscrizione alla cassa di disoccupazione. - In caso di prima richiesta è inoltre necessario: un periodo di occupazione subordinata o autonoma corrispondente a 52 settimane di lavoro a tempo pieno nel corso degli ultimi 3 anni.
<b>Periodo di carenza</b>	- Lavoratori autonomi: 4 settimane. - Per altre categorie: nessuno.

<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ammontare dell'indennità è fissato in riferimento ad una media della retribuzione.</li> <li>- La retribuzione di riferimento è la media delle 12 settimane precedenti oppure dei tre mesi precedenti, al netto dei contributi per il fondo del mercato del lavoro.</li> <li>- Non esiste un limite massimo per la retribuzione di riferimento.</li> </ul>
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 90% della retribuzione di riferimento.</li> <li>- Limite massimo della prestazione: € 406 settimanali, calcolando 5 giorni a settimana. (Per i giovani lavoratori che hanno completato la formazione di 18 mesi oppure hanno terminato il servizio militare: limite massimo € 333).</li> </ul>
<b>Durata della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità è suddivisa in due periodi.</li> <li>- Primo periodo: 1 anno.</li> <li>- Secondo periodo: 3 anni in cui il lavoratore è obbligato a partecipare a programmi contro la disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Lavoratori con meno di 25 anni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo periodo: 6 mesi</li> <li>- Secondo periodo: 3,5 anni.</li> </ul> <p><i>Lavoratori con 55 anni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secondo periodo: può protrarsi fino all'età di 60 anni se esistono le condizioni per un pensionamento anticipato a questa età.</li> </ul> <p><i>Dall'età di 60 anni</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durata massimo della prestazione: 2,5 anni.</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sospensione per 5 settimane se un lavoratore 2 volte in 12 mesi, si dimette oppure assume un comportamento che determina il suo licenziamento,</li> <li>- Sospensione per 1 settimana se 2 volte in 12 mesi rifiuta un posto di lavoro "accettabile".</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esclusione se un lavoratore rifiuta di partecipare a programmi di politiche attive per l'occupazione.</li> <li>- Espulsione dalla cassa di assicurazione: in caso reiterazione della violazione.</li> </ul>
<b>Tassazione della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità è soggetta a tassazione.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensione: il cumulo è permesso, ma la durata dell'indennità è limitata.</li> <li>- Pre pensionamento: non è cumulabile.</li> <li>- Indennità di malattia: non è cumulabile.</li> <li>- Altri redditi: in generale non è possibile il cumulo. Esistono eccezioni.</li> </ul>
<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuzione al regime di pensione complementare.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi per il mercato del lavoro: i lavoratori subordinati e autonomi versano un contributo globale corrispondente al 8% dei loro redditi da lavoro. Questo contributo è suddiviso poi fra le casse di assicurazione contro la disoccupazione, la cassa malattia, l'assicurazione contro le invalidità.</li> <li>- Contributi degli assicurati: i lavoratori autonomi e subordinati iscritti alla cassa versano un importo forfetario, fissato annualmente</li> <li>- Copertura di eventuali deficit attraverso le entrate fiscali.</li> </ul>
<b>3. FRANCIA</b>	
<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Assicurazione contro la disoccupazione: assicurazione sociale obbligatoria per lavoratori che percepiscono una remunerazione (indennità di disoccupazione).</b></li> <li>- <b>Regime di solidarietà:</b> schema misto, <b>sussidio di solidarietà specifica</b> quando termina il diritto all'indennità di disoccupazione e <b>sussidio di inserimento</b>, per determinate categorie di persone.</li> </ul>

<b>Campo d'applicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazione contro la disoccupazione: tutti i lavoratori dipendenti eccetto i dirigenti.</li> <li>- Regime di solidarietà: i lavoratori disoccupati il cui diritto all'indennità di disoccupazione si è esaurito (sussidio di solidarietà specifica) e alcuni gruppi specifici: ex detenuti, espatriati, lavoratori apoliti, rifugiati politici, coloro che hanno chiesto asilo politico, vittime di infortuni sul lavoro o di malattie professionali (sussidi di inserimento).</li> </ul>
<b>Requisiti principali</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non aver lasciato il lavoro senza una causa legittima,</li> <li>- Non essere disoccupato stagionale,</li> <li>- Essere in cerca di occupazione e essere fisicamente abile al lavoro,</li> <li>- Essere iscritti alle liste di collocamento,</li> <li>- Iscrivere all'Assedic (Associazione per il lavoro nell'industria e nel commercio) o all'ANPE competenti per territorio nel momento in cui interviene la disoccupazione.</li> <li>- Avere meno di 60 anni (a meno che il lavoratore a questa età non abbia pagato i contributi sufficienti per ricevere la pensione di anzianità).</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le condizioni sopradescritte,</li> <li>- una condizione di indigenza.</li> </ul>
<b>Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 mesi negli ultimi 22 mesi.</li> </ul>
<b>Periodo di carenza</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità non viene pagata in caso di assenza retribuita.</li> <li>- 7 giorni di dilazione nel pagamento.</li> <li>- periodo di carenza se la cessazione del rapporto di lavoro ha dato luogo al pagamento di una indennità eccedente le indennità di disoccupazione.</li> </ul>

	<p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nessuno.</li> </ul>
<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'importo dipende dal totale delle retribuzioni soggette a contribuzione, percepite negli ultimi 12 mesi.</li> <li>- In base a tali retribuzioni, viene calcolata una media giornaliera.</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importo forfetario, indipendente dalle retribuzioni percepite.</li> </ul>
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40,4% della retribuzione giornaliera calcolata + 9,94 euro al giorno (01.01.03), oppure</li> <li>- 57,4% della retribuzione giornaliera calcolata, se più vantaggiosa.</li> <li>- Minimo: € 23,88 al giorno.</li> <li>- Andamento regressivo: dopo 4 mesi riduzione rispettivamente del 15 e 17%.</li> <li>- In caso di lunga anzianità contributiva oppure di età elevata del lavoratore disoccupato, la riduzione dell'indennità interviene più tardi, dopo 27 mesi, e per una percentuale inferiore, circa 8%.</li> </ul> <p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sussidio di solidarietà specifica: €13,36 giornalieri, €19,19 giornalieri per i lavoratori oltre i 55 anni oppure 57 anni in caso di particolari condizioni di attività lavorativa precedente.</li> <li>- Sussidio di inserimento: per particolari categorie (ex detenuti, espatriati, lavoratori apolidi, rifugiati politici, coloro che hanno chiesto asilo politico, vittime di infortuni sul lavoro o di malattie professionali), € 9,41 giornalieri.</li> </ul>
<b>Durata della prestazione</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durata della prestazione relativa alla durata della precedente attività lavorativa e all'età del lavoratore: minimo 7 mesi, massimo 60 mesi.</li> </ul>

	<p><i>Regime di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sussidio di solidarietà specifica: senza limite temporale, rinnovata ogni 6 mesi.</li> <li>- Sussidio di inserimento: massimo 1 anno.</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sospensione per 4 settimane: in caso di dimissioni del lavoratore o comportamento in violazione al contratto che determina il licenziamento del lavoratore,</li> <li>- Sospensione temporanea o definitiva: in caso di rifiuto di un lavoro accettabile per il lavoratore, mancanza di attiva ricerca di un'occupazione.</li> </ul>
<b>Tassazione della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità sono soggette a tassazione, dopo una deduzione del 10% e poi del 20%.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non possono essere cumulati indennità di disoccupazione e sussidi sociali.</li> <li>- Possibilità di cumulo temporaneo e parziale con reddito derivante da attività lavorativa ridotta.</li> </ul>
<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi sociali generalizzati: 6,2%.</li> <li>- Contributi per il rimborso del debito sociale: 0,5%.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione: 5,6% della retribuzione lorda, 3,6% a carico del datore di lavoro e 2% a carico del lavoratore.</li> </ul> <p><i>Sussidio di solidarietà:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- finanziato attraverso la fiscalità generale.</li> </ul>
<b>4. GERMANIA</b>	

<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Assicurazione contro la disoccupazione: assicurazione sociale obbligatoria, finanziata dalla contribuzione e gestita dall'Ente federale per il lavoro. La prestazione erogata è l'indennità di disoccupazione</b></li> <li>- <b>Sussidio di disoccupazione:</b> è una prestazione sociale finanziata dalla sistema fiscale, che viene erogata quando cessa il diritto all' indennità di disoccupazione.</li> </ul>
<b>Campo d'applicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutti i lavoratori (operai, impiegati e apprendisti) che lavorano per almeno 15 ore settimanali e la cui retribuzione è maggiore di un certo limite stabilito (limite per i redditi minimi) .</li> </ul>
Requisiti principali	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- essere disoccupato o avere un'occupazione per meno di 15 ore a settimana,</li> <li>- essere iscritto agli uffici di collocamento,</li> <li>- essere abili al lavoro,</li> <li>- essere disposti ad accettare un'occupazione confacente al lavoratore,</li> <li>- essere impegnato attivamente nella ricerca di un'occupazione.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- oltre alle condizioni precedenti, essere ancora disoccupato alla cessazione del diritto all'indennità di disoccupazione e trovarsi in condizione di indigenza.</li> </ul>
Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- periodo contributivo di almeno 12 mesi negli ultimi 3 anni.</li> </ul>
<b>Periodo di carenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nessuno.</li> </ul>
<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità si basa sulla retribuzione, la categoria fiscale di appartenenza e sull'esistenza di figli a carico.</li> <li>- La retribuzione di riferimento è la media delle retribuzioni settimanali delle ultime 52 settimane.</li> <li>- Il limite massimo per la retribuzione di riferimento è: € 4.500 mensili per i vecchi Länder e</li> </ul>



	€ 3.750 per i nuovi Länder.
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- beneficiari con figli: 67% della retribuzione netta</li> <li>- beneficiari senza figli: 60% della retribuzione netta.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- beneficiari con figli: 57% della retribuzione netta</li> <li>- beneficiari senza figli: 53% della retribuzione netta.</li> </ul>
<b>Durata della prestazione</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dipende dal periodo contributivo e dall'età del beneficiario,</li> <li>- può variare da 6 a 32 mesi.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- è una prestazione senza limitazione temporale, ma esiste una verifica annuale.</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sospensione per 12 settimane: in caso di dimissioni oppure di comportamento che conduce al licenziamento,</li> <li>- Sospensione per 12 settimane: in caso di rifiuto di un lavoro accettabile o rifiuto di partecipazione a un programma di politica attiva. In caso di recidività: esclusione.</li> </ul>
<b>Tassazione della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità non soggette a tassazione.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensioni: dipende dalla situazione personale del lavoratore.</li> <li>- Indennità di malattia: non è cumulabile</li> <li>- Prestazione cumulabile con redditi provenienti da attività secondarie.</li> </ul>

<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il beneficiario non deve versare contributi sociali.</li> <li>- L'assicurazione (Ente federale del lavoro) provvede a versare per il lavoratore i contributi per malattia, pensione e per l'assistenza sociale.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<p><i>Indennità di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi sociali: 6,5 % delle retribuzioni lorde dei lavoratori, per metà a carico dei lavoratori e per l'altra metà dei datori di lavoro.</li> <li>- Copertura di eventuali deficit attraverso sovvenzioni dello Stato federale.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanziato dalla fiscalità generale.</li> </ul>
<b>4. OLANDA</b>	
<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazione contro la disoccupazione: <b>indennità di breve termine, indennità proporzionale alla retribuzione, indennità di proseguimento.</b></li> </ul>
<b>Campo d'applicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutti i lavoratori al di sotto dei 65 anni.</li> </ul>
Requisiti principali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere capace e disponibile al lavoro,</li> <li>- Essere registrato all'ufficio di collocamento,</li> <li>- Non aver rifiutato occupazioni accettabili (adatte).</li> </ul>
Requisiti d'anzianità contributiva/assi curativa	<p><i>Indennità di breve termine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 26 settimane nelle ultime 39 settimane precedenti la disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione e indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 26 settimane nelle ultime 39 settimane precedenti la disoccupazione.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 52 giorni retribuiti all'anno nell'arco di almeno 4 dei 5 anni precedenti la disoccupazione.</li> </ul>
<b>Periodo di carenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non esiste periodo di carenza.</li> </ul>
<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<p><i>Indennità di breve periodo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non dipende dalla retribuzione precedentemente percepita.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dipende dalla retribuzione e dall'età del lavoratore.</li> </ul> <p><i>Indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dipende dalla retribuzione solo se essa è inferiore al salario minimo legale.</li> </ul>
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<p><i>Indennità di breve periodo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% del salario minimo legale.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% dell'ultima retribuzione giornaliera</li> <li>- limite massimo giornaliero: € 159.</li> </ul> <p><i>Indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% del salario minimo legale (oppure il 70% della retribuzione giornaliera se inferiore al salario minimo legale).</li> </ul>
<b>Durata della prestazione</b>	<p><i>Indennità di breve durata:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 mesi.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La durata della prestazione dipende dall'attività lavorativa del lavoratore negli anni precedenti e può variare da 6 mesi a 5 anni.</li> </ul>

	<p><i>Indennità di proseguimento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 anni.</li> <li>- Se il lavoratore disoccupato ha più di 57,5 anni ha diritto a tale indennità fino al raggiungimento dei 65 anni, età che dà diritto alla pensione di vecchiaia.</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nel caso in cui il lavoratore si dimetta oppure assuma un comportamento che determina il suo licenziamento o ancora nel caso di rifiuto di un lavoro confacente al lavoratore o il rifiuto alla partecipazione di un programma di reinserimento al lavoro sono previste delle sanzioni, quali: <ul style="list-style-type: none"> <li>- riduzione dal 70% al 35% della retribuzione precedente percepita,</li> <li>- sospensione totale.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Tassazione della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se viene superato un reddito minimo prefissato, la prestazione è soggetta a tassazione.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La prestazione è ridotta nel caso in cui il beneficiario percepisca altre prestazioni sociali (come prepensionamento) oppure altri redditi.</li> </ul>
<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dall'indennità di disoccupazione vengono trattenuti i contributi sociali.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi per il fondo per i disoccupati: 8,9% della retribuzione soggette a contribuzione, 5,25% a carico del datore di lavoro e 3,65% a carico dei lavoratori.</li> <li>- Contributi per il fondo per l'indennità di licenziamento: versata dai datori di lavoro, dipende al settore produttivo e varia dal 0,07% al 2,78% delle retribuzioni soggette a contribuzione.</li> </ul>
<b>5. REGNO UNITO</b>	

<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema di assicurazione sociale obbligatoria.</li> <li>- Le prestazioni in caso di disoccupazione sono: indennità di disoccupazione basata sui contributi (<b>Contribution-based Jobseeker's Allowance</b>), indennità di disoccupazione basata sul reddito (<b>Income-based Jobseeker's Allowance</b>).</li> </ul>
<b>Campo d'applicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indennità di disoccupazione basata sulla contribuzione: tutti i lavoratori subordinati fra i 16 e i 65 anni e alcune categorie di lavoratori autonomi.</li> <li>- Indennità di disoccupazione basata sul reddito: i lavoratori il cui reddito è inferiore a un importo minimo stabilito.</li> </ul>
<b>Requisiti principali</b>	<p><i>Indennità basata sulla contribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere abile al lavoro,</li> <li>- Essere disponibile per una occupazione,</li> <li>- Essere attivamente in cerca di una occupazione,</li> <li>- Avere firmato un accordo per la ricerca di una occupazione,</li> <li>- Non svolgere una attività per 16 o più ore a settimana,</li> <li>- Non essere uno studente a tempo pieno,</li> <li>- Essere al di sotto dell'età pensionabile,</li> <li>- Essere nel Regno Unito,</li> <li>- Aver assolto agli obblighi contributivi.</li> </ul> <p><i>Indennità basata sulla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oltre alle condizioni sopra elencate:</li> <li>- Non avere risparmi per più di € 12.775,</li> <li>- Il partner non deve lavorare per più di 24 ore a settimana,</li> <li>- Regole particolare vengono applicate per richiedenti al di sotto dei 18 anni.</li> </ul>
<b>Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in uno dei due ultimi anni fiscali, è necessario aver versato contributi sulle retribuzioni almeno 25 volte il livello minimo contributivo per quell'anno,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per entrambi gli anni, è necessario far valere contributi versati o accreditati pari ad almeno 50 volte il contributo minimo per quell'anno.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non si sono requisiti di contributi versati.</li> </ul>
<b>Periodo di carenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 giorni.</li> </ul>
<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrambe le indennità sono forfetarie e indipendenti dalle retribuzioni precedentemente percepite dal lavoratore.</li> </ul>
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fra i 16 e i 17 anni: circa € 51 a settimana,</li> <li>- fra i 18 e i 24 anni: circa € 67 a settimana,</li> <li>- dai 25 anni: circa € 85 a settimana.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <p>L'importo della prestazione dipende dai carichi familiari e dal reddito, ma i livelli minimi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- single: come l'indennità <i>Contribution-based</i>,</li> <li>- coppia, entrambi sotto i 18 anni: GBP 63,35 (circa €101)</li> <li>- coppia, entrambi sopra ai 18 anni: GBP 83,25 (circa €133),</li> </ul> <p>In caso di carichi familiari gli importi sono aumentati.</p>
<b>Durata della prestazione</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 182 giorni per ogni periodo di disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la durata non è predeterminata, viene liquidata finché sussistono le condizioni che determinano il diritto a tale prestazione.</li> </ul>

	Alle donne le prestazioni vengono liquidate fino al compimento del 60° anno di età, agli uomini fino al 65°, in quanto decorre in seguito il diritto alla pensione di vecchiaia.
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodo di sospensione fino a 26 settimane: <ul style="list-style-type: none"> <li>- se il lavoratore si dimetta o assuma un comportamento che determina il suo licenziamento,</li> <li>- se rifiuta un'occupazione confacente.</li> </ul> </li> <li>- Riduzione della prestazione per due settimane o quattro in caso di reiterazione della violazione: <ul style="list-style-type: none"> <li>- se il lavoratore non segue le indicazioni del servizio per l'impiego: come per esempio fare domanda per un determinato posto di lavoro disponibile, suggerito dal ufficio stesso, frequentare corsi di formazione, ecc.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Tassazione della prestazione</b>	<p><i>Contribution-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- è soggetta a tassazione.</li> </ul> <p><i>Income-based Jobseeker's Allowance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non è soggetta a tassazione.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono permessi cumuli, né con prestazioni sociali, né con altri redditi da lavoro.</li> </ul>
<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono trattenuti contributi sociali sulle indennità di disoccupazione.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi globali per l'assicurazione sociale (malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, disoccupazione): <ul style="list-style-type: none"> <li>10% della retribuzione (se essa supera i €106 settimanali) a carico del lavoratore,</li> <li>12,2% della retribuzione (se essa supera i € 133 settimanali) a carico del datore di lavoro.</li> </ul> </li> </ul>

## 6. SPAGNA

<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assicurazione contro la disoccupazione: assicurazione sociale obbligatoria, in caso di disoccupazione viene erogata l'<b>indennità contributiva di disoccupazione</b> gestite ed erogate dall'INEM (Instituto Nacional de Empleo)</li><li>- <b>Sussidio di disoccupazione</b>: per coloro che non hanno diritto all'indennità contributiva.</li></ul>
<b>Campo d'applicazione</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Tutti i lavoratori appartenenti a un programma di sicurezza sociale che assicura contro la disoccupazione;</li></ul> <p><i>Sussidio di Disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Spetta ai lavoratori disoccupati che non hanno più diritto ad un'indennità contributiva oppure non soddisfano i requisiti necessari per l'accesso all'indennità di disoccupazione;</li></ul> <p><i>Disoccupati con familiari a carico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Non avere più diritto ad una prestazione contributiva;</li><li>- Aver versato contributi per un minimo di 3 mesi;</li></ul> <p><i>Disoccupati senza familiari a carico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Che abbiano un'età superiore ai 45 anni e che abbiano percepito una prestazione contributiva di almeno 12 mesi;</li><li>- Che non abbiano diritto a indennità contributive, ma abbiano versato contributi per almeno 6 mesi;</li></ul> <p><i>Altre categorie</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Che abbiano un'età superiore ai 52 anni, che soddisfino tutti i requisiti per il pensionamento, fuorché l'età richiesta;</li><li>- Lavoratori emigranti che rientrino dall'estero;</li><li>- Coloro che terminano la detenzione in carcere dopo un periodo continuato di almeno 6 mesi;</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gli invalidi che, precedentemente beneficiari di una pensione, a seguito di un miglioramento del loro stato di salute, vengono ritenuti abili al lavoro</li> </ul>
<b>Requisiti principali</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere abile e disponibile al lavoro,</li> <li>- Essere a disposizione dell'ufficio di collocamento,</li> <li>- Essere iscritto ad un programma di sicurezza sociale e aver versato contributi per il periodo richiesto,</li> <li>- Avere più di 16 anni e meno dell'età pensionabile.</li> </ul> <p><i>Sussidio di Disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato e iscritto all'ufficio di collocamento,</li> <li>- Non avere altri redditi che eccedano il 75% del salario minimo (<i>Salario Minimo Interprofessionale</i>),</li> <li>- Avere più di 16 anni e meno dell'età pensionabile,</li> <li>- Avere esaurito il diritto all'indennità contributiva oppure non avere i requisiti per accedervi,</li> <li>- Avere familiari a carico (in certe circostanze).</li> </ul>
<b>Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 360 giorni contributivi durante gli ultimi 6 anni immediatamente precedenti lo stato di disoccupazione.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In genere nessuno, anche se alcuni sussidi richiedono un minimo contributivo di 3 o 6 mesi.</li> </ul>
<b>Periodo di carenza</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nessuno</li> </ul>

	<p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nessuno o un mese</li> </ul>
<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'indennità di disoccupazione (<i>prestazione per empleo</i>) è determinata sulla base dei contributi versati in base alla retribuzione e agli anni di versamenti.</li> </ul> <p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Media dell'imponibile contributivo dei 180 giorni immediatamente precedente la disoccupazione</li> </ul>
<b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% del reddito di riferimento per il primi 180 giorni, il 60% per il periodo rimanente.</li> <li>- Massimo: 179%, 195% o 220% del salario minimo legale, in base al numero di figli a carico.</li> <li>- Minimo: 100% del salario minimo con figli a carico, 75% del salario minimo senza figli a carico</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 75% del salario minimo.</li> </ul>
<b>Durata della prestazione</b>	<p><i>Indennità contributiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La durata dell'erogazione dipende dalla durata del periodo contributivo dei 6 anni precedenti: varia da 4 mesi a 2 anni.</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normalmente 6 mesi, con possibilità di rinnovo per altri 6 mesi, fino a un massimo di 18 mesi (in casi particolari).</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il decreto legislativo 5/2000 del 4 Agosto 2000 prevede sanzioni per violazioni relative all'indennità contro la disoccupazione.</li> </ul>

<b>Tassazione della prestazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le indennità sono soggette a tassazione.</li> </ul>
<b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b>	<p><i>Indennità contributive:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono permessi cumuli, né con prestazioni sociali, né con altri sussidi al di fuori di eventuali eccezioni di compatibilità con il reddito dell'attività lavorativa da cui è derivata la disoccupazione;</li> <li>- Sono compatibili solo con attività lavorativa ridotta;</li> </ul> <p><i>Sussidio di disoccupazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non sono permessi cumuli, né con prestazioni sociali, né con altri sussidi.</li> <li>-</li> </ul>
<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Devono essere trattenuti contributi sociali sulle indennità.</li> </ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi globali per l'assicurazione sociale: 28,3%, di cui</li> <li>- il 4,7% dei lavoratori;</li> <li>- 23,6% dei datori di lavoro;</li> </ul>
<b>7. SVEZIA</b>	
<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurazione sociale volontaria: sussidio di base, indennità proporzionale alla retribuzione.</li> <li>- Esistono 38 casse per l'assicurazione contro la disoccupazione.</li> </ul>
<b>Campo d'applicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lavoratori subordinati e autonomi fino al compimento del 65 anno di età.</li> </ul> <p><i>Sussidio di base</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spetta ai lavoratori con più di 20 anni che non sono assicurati contro la disoccupazione; non soddisfano il requisito dell'iscrizione per almeno 12 mesi al fondo di assicurazione</li> </ul>

	<p>contro la disoccupazione.</p> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spetta ai lavoratori assicurati presso un fondo di assicurazione contro la disoccupazione e che soddisfano i requisiti richiesti.</li> </ul>
<b>Requisiti principali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere disoccupato involontario,</li> <li>- Essere iscritto all'ufficio di collocamento come lavoratore in cerca di occupazione,</li> <li>- Essere abile al lavoro e non rifiutare un lavoro adatto,</li> <li>- Cooperare con il servizio per l'impiego per la definizione di un piano d'azione individuale,</li> <li>- Cercare attivamente una occupazione.</li> </ul>
<b>Requisiti d'anzianità contributiva/assicurativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Essere stato occupato (subordinato o autonomo) per almeno 6 mesi e per almeno 70 ore al mese,</li> </ul> <p>oppure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- negli ultimi 6 mesi prima della disoccupazione, aver lavorato (come lavoratore subordinato o autonomo) per almeno 450 ore, oppure 45 ore al mese, per gli ultimi 12 mesi (condizione di attività).</li> <li>- Nei 10 mesi successivi al conseguimento di un diploma, avere svolto almeno 90 giorni di attività (condizione della formazione).</li> </ul> <p>Per entrambe le prestazioni deve essere soddisfatta almeno una delle due condizioni.</p>
<b>Periodo di carenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 giorni</li> </ul>
<b>Fattori determinanti la prestazione e retribuzione di riferimento</b>	<p><i>Sussidio di base:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indipendente dalla retribuzione, forfetaria.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dipende dalla retribuzione percepita dal lavoratore durante il periodo previsto. Viene calcolata una media giornaliera.</li> </ul>

<p><b>Ammontare della prestazione e limite massimo</b></p>	<p><i>Sussidio di base:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- € 35 al giornalieri.</li> <li>- Se il lavoratore è disposto a lavorare solo part time, riceverà una indennità forfetaria proporzionale a tale disponibilità.</li> </ul> <p><i>Indennità proporzionale alla retribuzione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80% della retribuzione giornaliera media calcolata.</li> <li>- € 80 al giorno per i primi 100 giorni, poi € 73.</li> </ul>
<p><b>Durata della prestazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Per 5 giorni a settimana:</li> <li>- 300 giorni (60 settimane) per i lavoratori fino a 57 anni;</li> <li>- 450 giorni (90 settimane) per i lavoratori con più di 57 anni.</li> <li>- La durata può essere prolungata fino a 600 giorni.</li> </ul>
<p><b>Sanzioni</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nel caso in cui il lavoratore abbandona il lavoro senza un buon motivo: sospensione per 45 giorni dell'indennità.</li> <li>- In caso di rifiuto di un lavoro "accettabile": la prima volta riduzione del 25% dell'indennità per 40 giorni, la seconda volta riduzione del 50% dell'indennità per 40 giorni, la terza volta: sospensione per 60 gironi.</li> </ul>
<p><b>Tassazione della prestazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le indennità sono soggette a tassazione.</li> </ul>
<p><b>Cumulo con altre prestazioni sociali e altri redditi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensione: cumulabile, ma riduzione delle prestazioni.</li> <li>- Indennità di malattia: se l'indennità corrisponde al 100% della retribuzione, l'indennità di disoccupazione o il sussidio di base non viene pagata, altrimenti sono ridotte in base a percentuali stabilite.</li> <li>- Altri redditi da lavoro: non è possibile il cumulo.</li> </ul>

<b>Contributi sociali dalle indennità</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Non devono essere trattenuti contributi sociali sulle indennità.</li></ul>
<b>Finanziamento delle prestazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Contributi dei datori di lavoro: 5,84% del totale delle retribuzioni lorde dei lavoratori.</li><li>- Per i lavoratori autonomi: 3,3% delle entrate.</li><li>- Sovvenzioni statali parziali.</li></ul>

## **Parte V – Conclusioni: Spunti di riflessione per la riforma del sistema italiano di «ammortizzatori sociali»**

### **1. Gli «ammortizzatori sociali» in Italia: un quadro normativo disorganico e irrazionale**

E' opinione unanime che l'attuale regime degli ammortizzatori sociali italiano dà luogo a un *corpus* normativo disorganico e quasi ingovernabile, caratterizzato da successive sovrapposizioni che lo rendono neppure lontanamente riconducibile al concetto di «sistema».

Altrettanto condivisa è la valutazione circa la presenza di gravi anomalie rispetto agli altri Paesi della Unione Europea. L'analisi comparata volta nei paragrafi che precedono conferma appieno questa percezione.

Il confronto con gli altri Paesi evidenzia, in particolare, come, a fronte di una spesa complessiva non dissimile, il regime attuale della spesa sociale – e quello degli ammortizzatori sociali in particolare – presenti due marcate distorsioni: una relativa alla copertura dei rischi di “disoccupazione/formazione”, con una spesa tra le più basse d'Europa a fronte invece di una spesa tra le più alte per i “sostegni passivi” e la tutela verso la “vecchiaia”; l'altra relativa alle categorie protette, in ragione di un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o *ex* lavoratori) del mercato del lavoro regolare e ordinario (grande impresa e pubblico impiego) rispetto a quelle riservate agli altri gruppi di lavoratori e ai non occupati.

Come già chiaramente denunciato nel corso della passata legislatura dalla c.d. «Commissione Onofri» *sociale* <sup>(88)</sup>, nell'attuale sistema degli ammortizzatori sociali «vi sono innumerevoli iniquità di trattamento (criteri di eleggibilità, durata, ammontare dei benefici, ecc.), ricollegabili in larga parte al prevalere di meccanismi di pressione, che escludono i gruppi e i soggetti meno rappresentati». Vero è che:

---

<sup>88</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale – *Relazione finale* del 28 febbraio 1997, 13

- la rigidità dei trattamenti costituisce, soprattutto nell'ambito dei gruppi più tutelati, un obiettivo ostacolo ai processi di mobilità;
- le varie forme di sostegno non seguono un disegno logico per il reinserimento lavorativo;
- nell'assenza di veri e propri strumenti di assistenza si verifica un utilizzo improprio e "assistenzialistico" di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro <sup>(89)</sup>.

Per comprendere il funzionamento del meccanismo, e in vista del riordino della materia, si deve in primo luogo ricordare come oggi coesistano almeno tre diversi modelli nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali:

- a) un sistema assicurativo con tutele limitate nel tempo e negli importi nei settori extra-agricoli (l'indennità ordinaria);
- b) un sistema assicurativo ben più generoso, soprattutto per quanto attiene le durate complessivamente raggiungibili, proprio del settore industriale e che si articola su due strumenti, la mobilità e la Cassa Integrazione Guadagni – al suo interno ulteriormente articolata su interventi ordinari, aventi una natura più ciclica, e interventi straordinari, spesso anticamera della mobilità;
- c) un sistema di integrazione del reddito da lavoro dei trattamenti di disoccupazione, in quanto tali non generosi, nel settore agricolo – dove vi è uno squilibrio strutturale tra prestazioni e contribuzioni – e, crescentemente, nello stesso settore extra-agricolo con lo strumento dei trattamenti con requisiti ridotti.

Con particolare riferimento agli istituti contemplati dall'ordinamento vigente è possibile distinguere, almeno in linea di prima approssimazione, tra due macro-aree:

- a) l'area dei trattamenti previsti in corso di rapporto a sostegno del reddito di quanto sono "provvisoriamente" senza lavoro

---

<sup>89</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale – *Relazione finale* cit.



(Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, contratti di solidarietà);

- b) l'area dei trattamenti previsti in seguito alla cessazione della attività lavorativa (trattamento di disoccupazione ordinaria, trattamento di disoccupazione speciale, indennità di mobilità) ovvero al fine di incentivare l'uscita dal mercato del lavoro (pre-pensionamenti).

Nell'ambito di queste macro-aree occorre poi distinguere ulteriormente tra i trattamenti «ordinari» e i trattamenti «straordinari», tenendo peraltro presente che i trattamenti risultano oggi alquanto differenziati in ragione della settore di appartenenza, delle cause che hanno dato luogo alla mancanza di lavoro ovvero in funzione della importanza/dimensione della singola impresa ecc.

L'indennità di disoccupazione «ordinaria» rappresenta il trattamento generale in caso di mancanza di lavoro, con o senza cessazione del rapporto (nel senso che non è necessario un formale licenziamento). Essa copre tutti i dipendenti del settore privato (ad eccezione del settore agricolo, che è destinatario di trattamenti di maggior favore).

L'indennità di disoccupazione ordinaria opera su base assicurativa, cioè a dire senza oneri per lo Stato, e a livello nazionale mediante una unica gestione speciale che fa capo all'INPS. Vero è tuttavia che non è attualmente presente nell'ordinamento una chiara corrispondenza tra prestazioni e contribuzioni. Il settore agricolo, in particolare, così come i beneficiari di trattamenti di disoccupazione con requisiti ridotti (78 giornate lavorative nell'anno precedente), ricevono proporzionalmente di più di quanto versato a titolo di contributi. Attualmente le prestazioni per disoccupazione ordinaria ammontano al 30 per cento della ultima retribuzione e sono previste solo dopo due anni di anzianità contributiva e un anno di contribuzione effettiva.

La Cassa Integrazione Guadagni è uno strumento peculiare del nostro ordinamento, che è sostanzialmente diretto a fornire un sostegno economico ai lavoratori il cui rapporto di lavoro risulti sospeso per interruzione o riduzione della attività lavorativa. Occorre peraltro distinguere tra Cassa Integrazione Guadagni ordinaria e Cassa Integrazione Guadagni straordinaria. L'ipotesi di intervento ordinario è riconducibile a sospensioni (totali o parziali) della attività produttiva conseguenti a eventi transitori, nonché a sospensioni dovute a situazioni contingenti di mercato. L'intervento

straordinario è invece riconducibile a sospensioni (totali o parziali) della attività produttiva determinate da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, nonché a situazioni di crisi aziendale, fallimento e, in generale, assoggettamento a procedure concorsuali. Nel linguaggio tecnico si distingue invero l'ipotesi della sospensione da quella della riduzione di attività. Nel primo caso il lavoro è completamente interrotto (c.d. Cassa Integrazione a zero ore), mentre nella seconda ipotesi è prevista, nell'arco di tempo preso a riferimento (la settimana), almeno un'ora di lavoro. In deroga alle regole del diritto comune dei contratti, da cui scaturirebbe l'obbligo di corresponsione della retribuzione al prestatore di lavoro unicamente nei casi di impossibilità della prestazione non imputabile al datore di lavoro, l'intervento della Cassa Integrazione Guadagni consente di erogare integrazioni salariali pari all'80 per cento della retribuzione globale a sostegno del reddito dei prestatori di lavoro il cui rapporto di lavoro risulti sospeso in ragione delle ipotesi ordinarie o straordinarie sopra menzionate.

Anche la Cassa Integrazione Guadagni opera su base assicurativa, ma è prevista solo per taluni settori e per imprese di determinate dimensioni. Alcuni settori esclusi, come per esempio l'artigianato, hanno creato a questo fine appositi fondi gestiti su base volontaria mediante Enti Bilaterali. La Cassa Integrazione Guadagni ordinaria, in particolare, è finanziata con contributi fissi e addizionali per ogni lavoratore che beneficia effettivamente del trattamento, a completo carico delle imprese e con obbligo di parità di bilancio e senza oneri per lo Stato. La Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, per contro, che è l'ipotesi più rilevante in quanto opera nei casi più gravi e eroga trattamenti più cospicui, pur essendo alimentata da contributi fissi e da contributi addizionali delle imprese, non prevede il vincolo della parità di bilancio. Le passività sono di anno in anno coperte dallo Stato.

La legge 863/1984 ha peraltro previsto l'erogazione della integrazione salariale anche nel caso dei c.d. contratti collettivi di solidarietà, e precisamente nelle ipotesi di riduzioni dell'orario di lavoro concordate con il sindacato al fine di evitare (o attenuare gli effetti di) un licenziamento collettivo (c.d. solidarietà difensiva) ovvero al fine di consentire nuove assunzioni (c.d. solidarietà offensiva).

L'altro ammortizzatore sociale di rilievo è l'indennità di mobilità, il cui campo di applicazione è analogo a quello della Cassa Integrazione Guadagni. L'indennità di mobilità è prevista in tre ipotesi: 1) per

licenziamento collettivo senza aver percepito trattamenti di Cassa Integrazione; 2) per licenziamento durante o al termine di un periodo di Cassa Integrazione; 3) durante o al termine di talune procedure concorsuali previste dalla legge. Per beneficiare della misura (pari al 100 per cento della integrazione salariale straordinaria per i primi dodici mesi e all'80 per cento dopo il tredicesimo mese) è richiesta una anzianità di dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivo. Sono esclusi i lavoratori a termine e gli edili nelle ipotesi di fine lavoro. La durata del trattamento è notevole e varia in funzione della età del beneficiario e della anzianità di servizio nell'impresa: si va dai dodici mesi per chi ha meno di 39 anni sino a massimo di quarantotto mesi oltre i 50 anni.

Ulteriori regimi sono infine previsti con riferimento ai prepensionamenti e ai lavori socialmente utili.

## **2. Le prospettive di riforma: dal *Libro Bianco* al disegno di legge delega n. 848-bis**

L'articolo 2 del disegno di legge 848-bis contiene ora una delega al Governo per una prima revisione della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. L'obiettivo – condiviso da ben trentasei organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro attraverso la firma del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 – è quello di realizzare – sulla scorta degli migliori esperienze degli altri Paesi europei – l'integrazione tra ammortizzatori sociali e interventi formativi, prevedendo forme di formazione/orientamento per i beneficiari degli ammortizzatori sociali. La delega va peraltro letta in modo coordinato con la riforma del mercato del lavoro, e dei servizi per l'impiego in particolare, di cui all'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

La differenziazione tra ammortizzatori sociali, da un lato, e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, dall'altro lato, consente in primo luogo di realizzare un sistema di integrazione – e di concorrenza positiva – tra ammortizzatori sociali e ammortizzatori privati, riconducibili questi ultimi agli enti bilaterali.

Coerentemente con l'approccio generale più volte esposto nel Libro Bianco del Governo, nulla vieta infatti che a un regime unico, che fornisca una protezione ragionevole ma contenuta, si sovrappongano, per autonoma decisione degli interessati e senza alcun onere per la finanza pubblica, schemi a carattere mutualistico-settoriale. Questi possono tener conto della volontà di lavoratori e imprese di un particolare settore di mantenere il più alto livello di protezione che oggi li caratterizza, e utilmente mettere a frutto talune esperienze mutualistiche realizzate nel territorio tramite gli enti bilaterali.

In secondo luogo, il riferimento nella delega a un primo riordino chiarisce come, alla luce dell'obiettivo di assicurare un graduale calo della pressione fiscale e contributiva sul lavoro, il passaggio dal tradizionale sistema di ammortizzatori sociali a un sistema più esteso dovrà essere predisposto gradualmente in relazione non solo ai maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato ma anche alla rivisitazione degli attuali ammortizzatori sociali e schemi di integrazione al reddito, anche esaminando i risultati di esperimenti quali il reddito minimo di inserimento, che inducono a doverosa cautela.

Invero, tra i primi commenti critici della (ipotesi) di delega di cui al DDL 848-bis, vi è chi ha subito denunciato l'obiettivo del Governo di tagliare la spesa sociale e le relative tutele che essa finanzia, partendo proprio dal sistema degli ammortizzatori <sup>(90)</sup>. Il rilievo pare ingiustificato quanto strumentale: al di là della condivisibilità o meno delle misure ipotizzate, la ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali (così come quello degli incentivi) si muove nella direzione di una razionalizzazione della spesa pubblica, a fronte di oggettivi vincoli di bilancio, con l'obiettivo di eliminare distorsioni, sovrapposizioni e disarmonie, perseguendo una passaggio dalle politiche passive e assistenzialistiche a quelle proattive e promozionali che sono ben visibili nel testo dell'articolo 2 del disegno di legge delega in materia di ammortizzatori sociali così come nel testo complessivo della delega sul mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.

---

<sup>90</sup> Considerazioni fortemente critiche in P.G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLI-A. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, 3 ss.

Il profilo della razionalizzazione della spesa pubblica, e segnatamente della spesa per gli ammortizzatori sociali, era del resto indicata come una delle priorità anche da parte della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale nella Relazione finale del 28 febbraio 1997 e della successiva delega contenuta nella legge 144/1999. Vero è in ogni caso che la attuale delega si muove nel senso della estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti.

V'è poi chi ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulla delega di cui all'articolo 2, denunciando l'assenza di principi e criteri direttivi ovvero una loro sostanziale genericità <sup>(91)</sup>. Detto che simili rilievi erano già stati sollevati con riferimento alla delega del sistema degli ammortizzatori sociali di cui alla legge 144/1999, occorre rilevare come l'articolo 2 del DDL 848-bis contenga invero precise indicazioni per il legislatore delegato. Indicazioni in larga parte mutuata sia dalla «Strategia Europea per la occupazione» sia dalla esperienza di altri ordinamenti europei. La delega fa infatti riferimento ai seguenti principi:

- a) revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, durata e al profilo temporale dei trattamenti. In tale quadro ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;
- b) assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato e il lavoro non dichiarato. In tale quadro definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare a interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture

---

<sup>91</sup> Invero vi è anche chi rileva, con argomentazioni non condivisibili, che la prospettiva della tutela del lavoro sul mercato cui si ispira la delega "sia fuori dalle indicazioni contenute nella Costituzione". In questo senso cfr. A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLA. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, qui 86.

- pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della Strategia europea per l'occupazione e;
- c) razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presente gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato; possibilità di scegliere differenti basi imponibili per il calcolo dei contributi e di introdurre disincentivi e penalizzazioni;
  - d) estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate;
  - e) ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni;
  - f) semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice;
  - g) adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;
  - h) monitoraggio della offerta formativa delle regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garantire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione europea per la definizione dei Piani nazionali per l'occupazione.

Una critica assai più fondata alla (ipotesi di) delega di cui all'articolo 2 è invece, a ben vedere, la previsione che il riordino del sistema degli ammortizzatori avvenga senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Premesso tuttavia che l'articolo 2 dispone un primo riordino della materia, pare invero ragionevole rilevare che in questa fase obiettivo del Governo sia quello di pervenire a una razionalizzazione e semplificazione del regime degli ammortizzatori,

al fine di ricondurlo a un vero e proprio «sistema», eliminando gli attuali sprechi e le distorsioni da tutti denunciate. Si tenga presente, al riguardo, che il regime degli ammortizzatori è oggi caratterizzato da una pleora di leggi speciali, che prevedono trattamenti “speciali” in deroga alle linee generali del sistema, e di decreti di proroga o reiterazione di “trattamenti di sussidiatura salariale già previsti in disposizioni di legge” (art. 2 legge 248/2001 e art. 52, comma 46 legge 448/2001 – finanziaria 2002). La razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori – in uno con quello degli incentivi alla occupazione (articolo 1 del DDL 848-bis) – e la abolizione della prassi delle proroghe e delle deroghe al sistema potrebbe dunque consentire un forte risparmio di risorse, utili a finanziare strumenti più moderni ed efficienti, là dove la presenza di risorse aggiuntive, per contro, potrebbe indurre a eludere gli attuali nodi del sistema degli ammortizzatori alimentando un uso distorto e assistenzialistico delle risorse pubbliche.

Vi è infine chi ha criticato la delega in considerazione del fatto che l'articolo 2 ricomprenderebbe nel concetto di «ammortizzatore sociale» un universo variegato di strumenti (interventi ordinari, speciali, straordinari, ecc.) a tutela di chi ha perso in tutto o in parte un lavoro, mentre nulla disporrebbe in merito a chi un lavoro non lo ha mai avuto. Anche in questo caso la critica non pare pienamente accettabile. La delega nel suo complesso – soprattutto se letta in coordinato disposto con la riforma del mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 – contiene infatti un insieme di misure volte a garantire l'occupabilità (anche) di chi deve per la prima volta fare il suo ingresso nel mercato del lavoro: nuovi servizi per l'impiego, interventi di tipo formativo, nuovi tirocini e riordino dei contratti a contenuto formativo, incentivi alla occupazione, contratti di lavoro adattabili in funzione di contrasto del lavoro nero e irregolare, contenimento delle collaborazioni coordinate e continuative, ecc.

### **3. Le proposte di riforma del Governo: prime considerazioni**

Gli obiettivi contenuti nella (ipotesi di) delega di cui al DDL 848-bis, pur coerenti con il quadro comparato e gli indirizzi contenuti nella «Strategia Europea per la occupazione», appaiono invero di

difficile realizzazione per la complessità della materia <sup>(92)</sup> e, anche, per la estrema delicatezza degli equilibri “politico-sindacali” che attualmente governano il sistema così come le numerosissime deviazioni (in forma di deroga-eccezione) dal sistema stesso. In estrema sintesi, il Governo intende pervenire:

- alla estensione del livello delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori, ampliando verso le medie comunitarie i livelli del volume di spesa da finanziare per via contributiva;
- alla eliminazione dei possibili disincentivi al lavoro che dagli ammortizzatori possono discendere, anche in funzione dei mutamenti intervenuti sul mercato del lavoro e sulle tipologie contrattuali (atipiche) di accesso al lavoro, individuando precisi limiti al ricorso continuato o ripetuto nel tempo alle prestazioni;
- a un riequilibrio tra prestazioni e contributi, prevedendo trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difformi;
- a una semplificazione e razionalizzazione del regime vigente, in modo da pervenire a un sistema coerente ed eliminare gli sprechi e le distorsioni attuali;
- al superamento di una logica puramente “assistenzialistica” a favore di una impostazione proattiva e imperniata su un disegno logico per il reinserimento nel mercato del lavoro, evitando l’uso indiscriminato di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro.

In fase di primo riordino del regime degli ammortizzatori sociali potrebbe essere invero sufficiente porsi l’obiettivo prioritario di eliminare gli sprechi non imputabili alla struttura e al funzionamento dei singoli istituti, quanto alla pletera di provvedimenti temporanei, speciali, straordinari o eccezionali che operano in deroga all’attuale sistema. Ciò potrebbe avvenire in parallelo alla razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presenti gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di

---

<sup>92</sup> Per considerazioni equilibrate sul punto cfr. E. BALLETTI, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, in P.G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLA. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. 31 -35



inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato.

La semplificazione dei procedimenti autorizzatori potrebbe avvenire anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice. Sicuramente da valorizzare, in questa prospettiva, pare la riforma in senso federale di cui alla Legge costituzionale n. 2/2001, posto che potrebbe ora auspicabilmente operare un decentramento in merito soprattutto alle modalità di gestione della Cassa Integrazione Guadagni e alla erogazione dei trattamenti.

Sempre in sede di primo riordino della materia si dovrebbe peraltro subito delineare una stretta commessione tra prestazioni e contribuzioni, il cui importo non dovrà esser tale da disincentivare la ricerca di lavoro. Ciò impone di prevedere precisi limiti al ricorso *continuato* o *ripetuto* nel tempo alle prestazioni. Rispetto alle durate oggi garantite dal cumularsi nel tempo di più strumenti nei settori industriali, intenzione del Governo è quella di pervenire ad una riduzione significativa.

Nei limiti stabiliti dalla delega, la revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, dovrebbe avere riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti, alle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Parallelamente si dovrebbe procedere alla estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate, nonché alla ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni.

Altrettanto importante è il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale.

L'erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrebbe preventivamente basarsi su una intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente una occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati – da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Rafforzando il coordinamento, anche a livello di assolvimento dei compiti ispettivi e di connessione tra sistemi informativi, tra Centri per l'Impiego, DPL ed Enti previdenziali, la corresponsione del sussidio o indennità dovrebbe immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali o di inottemperanza dello schema a cui il beneficiario si sia preventivamente impegnato. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato.

Nei limiti della delega dovrebbe anche essere possibile la adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

E' peraltro evidente che la questione degli «ammortizzatori sociali» non può essere affrontata in modo separato dall'insieme delle spese pubbliche per il lavoro: incentivi per la occupazione, politiche attive del lavoro, formazione e riqualificazione professionale, ecc. Essendo intenzione del Governo di procedere nella riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro, assai stretti appaiono infatti i collegamenti tra riforma degli ammortizzatori sociali e riequilibrio complessivo della spesa per la protezione sociale. Sarà inoltre presumibilmente inevitabile procedere con un approccio graduale, in cui la fermezza della direzione di marcia da intraprendere si abbini ad una gradualità dei passi concreti, che andranno intrapresi man mano che le risorse necessarie si renderanno effettivamente disponibili.

E' inoltre essenziale che determinate funzioni non propriamente assicurative oggi svolte da taluni ammortizzatori sociali – si pensi ad esempio al regime dei c.d. requisiti ridotti, di dimensioni tra l'altro crescenti nel tempo – vengano considerate nel disegno complessivo del sistema fiscale e di protezione sociale, al fine di incentivare l'offerta di lavoro e sostenere i redditi dei soggetti più deboli. In tale

ottica sarà opportuno integrare ammortizzatori sociali di stampo assicurativo, schemi assistenziali soggetti alla prova dei mezzi, quali ad esempio il *Reddito Minimo d'Inserimento* sperimentato nei passati anni, e disegno del prelievo fiscale – in particolare per quanto concerne le detrazioni ed i benefici connessi con lo svolgimento d'un lavoro – per far sì che il lavoro, specie nel caso dei soggetti con minori potenzialità reddituali, sia conveniente e quindi risulti essere incentivato.

La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali non può peraltro essere circoscritta al solo profilo del riequilibrio delle risorse impiegate nell'ambito della spesa sociale, ma deve inserirsi nel più generale processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano.

In una prospettiva di medio-lungo periodo occorre pertanto affrontare la questione nel più ampio contesto della rimodulazione delle tutele non solo economiche ma anche normative che caratterizzano *tutte* le tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa, in forma tipica od atipica, e a prescindere dalla denominazione adottata. E' questa la prospettiva dello «Statuto dei lavori» che, nel disporre una rimodulazione delle tutele del lavoro dovrà inevitabilmente strutturarsi attorno a un efficiente sistema di ammortizzatori sociali. In particolare, le proposte di incidere sul regime del recesso dal rapporto di lavoro (licenziamenti) assumerebbero infatti un ben diverso peso se venissero a collocarsi in un moderno sistema di *welfare*. Sussidi di disoccupazione con un campo di applicazione generalizzata e con condizioni di accesso uguali per tutti i lavoratori (tipici e atipici, della grande come della piccola impresa, del settore primario, secondario o terziario) ben potrebbero per contro favorire una ridefinizione dell'assetto complessivo delle tutele del lavoro, soprattutto laddove diventasse definitivamente operativa la riforma dei servizi per l'impiego.

L'opportunità di procedere nell'ambito del contesto generale di riferimento (spesa pubblica per il lavoro e sistema generale delle tutele del diritto del lavoro) si spiega in ragione del vincolo delle risorse (limitate). Un esempio può contribuire a chiarire i termini della questione e l'importanza di operare in modo congiunto sul versante delle tutele sostanziali e delle tutele assicurative. La recente riforma del contratto a termine (d.lgs. 368/2001), se portata avanti con convinzione, potrebbe evitare l'attuale utilizzo distorto dei contratti a contenuto formativo e delle collaborazioni coordinate e continuative, che vengono spesso utilizzati in funzione di mero

abbattimento del costo del lavoro ovvero in alternativa ad assunzioni con contratti a termine.

Questa misura potrebbe per un verso aiutare a ridefinire le misure con realtà realmente formative e liberare un ingente quantità di risorse pubbliche, oggi destinate ai cfl e in parte ai contratti di apprendistato, ovvero recuperare nel lavoro dipendente prestazioni lavorative oggi soggette a prestazioni contributive limitate come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative, per finanziare la spesa sociale che sostiene il regime degli ammortizzatori sociali, secondo un passaggio lineare che dai tirocini porta, per la prima assunzione, al contratto a termine e, successivamente, a un contratto a tempo indeterminato più leggero (nella prospettiva della rimodulazione) garantito tuttavia da un più esteso regime di applicazione del sistema degli ammortizzatori sociali che deriverebbe dai fondi risparmiati rispetto agli attuali contratti di inserimento nel mercato del lavoro ovvero dai fondi attualmente persi perché l'ingresso nel mercato del lavoro avviene in forme occulte (lavoro nero *tout court*) ovvero grigie (collaborazioni coordinate e continuative) che si traducono in mancato o ridotto gettito per le casse dell'INPS.

#### **4. In particolare: gli strumenti di sostegno del reddito e gli ammortizzatori sociali**

Va infine rilevato che, ad integrazione degli ammortizzatori sociali, la (ipotesi di) delega prevede il concorso di strumenti di sostegno del reddito con base assicurativa e a totale carico delle imprese. Il modello di riferimento è quello degli Enti Bilaterali del settore artigiano che, in materia, presentano attualmente interessanti forme di sperimentazione.

Nel comparto artigiano sono infatti state costituite, fin dai primi anni Settanta, strutture bilaterali paritetiche per le gestioni di determinati istituti contrattuali quali la malattia, l'infortunio, la maternità, ecc. Con la stipula dell'Accordo Interconfederale Nazionale 21/12/83 vengono, per la prima volta, ipotizzate strutture territoriali con compiti di mutualizzazione e di promozione della formazione professionale e manageriale. L'impostazione di fondo viene confermata con l'accordo 27/02/87 che introduce il concetto del livello regionale quale sede centrale di confronto e di costituzione degli Enti. Per quanto riguarda il Fondo Relazioni Sindacali viene

istituita la rappresentanza territoriale (di bacino) finanziata con un importo pari a £ 9.000 annuali per dipendente. Gli interventi a sostegno del reddito, finanziati con 10 ore annuali per dipendente, sono invece previsti a fronte di calamità naturali ed eventi eccezionali. Si tratta del primo intervento effettuato a livello di ammortizzatore sociale nel comparto artigiano attivato, fra l'altro, senza il concorso di risorse pubbliche.

I CCNL stipulati negli anni '89 e '90 recepiscono integralmente l'accordo del 21/07/88 rendendolo parte integrante delle intese economiche e normative. Negli stessi anni nelle regioni più strutturate sono stati costituiti gli Enti Bilaterali che iniziano a raccogliere le risorse e a prevedere le prime prestazioni per il sostegno al reddito dei lavoratori. La profonda crisi che interessa l'economia nazionale negli anni '92 e '93 spinge alcune strutture regionali ad intervenire, per la prima volta, non solo a fronte di eventi eccezionali, ma anche in presenza di riduzioni o sospensioni dell'attività dovute a crisi congiunturali. Il modello si allarga in tempi rapidi e, in data 22/06/93, viene sottoscritto un accordo nazionale che inserisce la crisi congiunturale fra le cause di integrazione previste dal Fondo Sostegno al Reddito. L'allargamento della casistica, un quadro normativo più certo (L. 151/93, circolari INPS) e l'introduzione dei contratti di solidarietà (L.236/93) incentivano la costituzione, dal '93 al '96, degli Enti Bilaterali nella maggior parte delle regioni italiane. L'effettivo decollo dell'attività di coordinamento nazionale e la stipula di un accordo di sanatoria, in data 21/04/97, portano all'affermazione del sistema in tutto il territorio nazionale attraverso statuti, regolamenti e strutture autonome.

L'esame della situazione attuale nel comparto artigiano presenta allo stesso tempo esperienze molto avanzate e grosse difficoltà ad avviare prestazioni anche minimali realmente utilizzabili da parte di imprese e lavoratori. A parere delle associazioni di rappresentanza del settore, infatti, il sistema degli Enti Bilaterali ha prodotto un insieme di risultati probabilmente superiori alle aspettative, ma difficilmente migliorabili senza modifiche sostanziali delle intese di riferimento e senza un forte impegno politico di tutte le parti sociali teso a sviluppare la concertazione in una prospettiva di lungo respiro.

In questa fase, che dovrebbe coincidere, una volta avviato il sistema, con il consolidamento delle singole strutture e delle singole prestazioni il comparto dell'artigianato è stato chiamato ad

affrontare alcuni rilevanti problemi che difficilmente potranno essere risolti dalle sole realtà territoriali, in quanto necessitano di un confronto a livello politico tra le organizzazioni che hanno contribuito alla costituzione delle strutture bilaterali. I problemi da affrontare sono:

- prestazioni e provvidenze non omogenee e frutto di esperienze diverse;
- bacini di utenza di dimensione regionale con differenze di occupati estremamente rilevanti e conseguente difficoltà nella ricerca del punto di equilibrio fra le prestazioni e gli incassi dei diversi territori;
- equilibrio dimensionale delle strutture bilaterali.

Nella valutazione dei parametri di riferimento di un sistema di ammortizzatori misto (pubblico-privato) non va peraltro dimenticato che ambedue i soggetti che intervengono devono garantire una prestazione certa agli utilizzatori del sistema. Ciò significa che, pur individuando un costo minimo valido su tutto il territorio nazionale, possono essere ipotizzabili aumenti o diminuzioni dei contributi a livello regionale.

Già oggi i contributi al Fondo Sostegno al Reddito sono fortemente diversificati sul territorio nazionale. Si passa dalle 73.000 della Lombardia alle 110.000 dell'Emilia Romagna con regioni (Toscana) che, sul singolo esercizio, denunciano risultati economici negativi già in presenza delle attuali prestazioni. A fronte di situazioni non omogenee sia in termini di platea di riferimento che di quantità delle prestazioni assume particolare importanza l'equilibrio dimensionale delle strutture di gestione. Tenuto conto che sono presenti una serie di costi fissi vanno infatti individuati parametri certi di riferimento al fine di evitare squilibri fra i diversi Enti Bilaterali regionali.

Sulla base di queste riflessioni, una riforma che contribuisse a superare i problemi manifestati nei primi anni di applicazione, potrebbe consentire di impiantare, grazie alle integrazioni del reddito garantite dagli enti bilaterali, un sistema di tipo misto dove alla tutela di base pubblicistica e nazionale di tipo assicurativo, con contributi senza oneri a carico dello Stato, si affianca una tutela privatistica e su base volontaria per quelle imprese e quei settori esclusi