



CISS – Centro Internazionale di Studi Sociali

Dossier CISS

Tendenze dell'occupazione e del Welfare nell'Unione Europea (testo aggiornato)

novembre 2006



Centro Internazionale di Studi Sociali

TENDENZE DELL'OCCUPAZIONE E DEL WELFARE NELL'UNIONE EUROPEA

INDICE

IL MERCATO DEL LAVORO NELL'EUROPA ALLARGATA

L'andamento dell'occupazione nell'Unione Europea	1
L'occupazione femminile in particolare	6
Il lavoro part time	8
L'occupazione settoriale	11
La disoccupazione	14
<i>Una prima conclusione</i>	17

LE TENDENZE DELLO STATO SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA ALLARGATA

La spesa sociale	18
I sistemi sanitari	21
I sistemi pensionistici	24
Disoccupazione e tutela del reddito	27
La spesa per la famiglia e i congedi parentali	30

POSTFAZIONE

Gli incerti itinerari della politica sociale europea (A.L.)	35
---	----

Riferimenti bibliografici

39

Tabelle

Occupazione totale 1997-2005 (EU 25+2)	1
Occupazione M/F 1998-2005 (EU 25 + 2)	2
Lavoro autonomo EU 25 - 2004	5
Tasso di occupazione part-time 1998-2003-2005	8
Occupazione per settori 1995-2004	11
Presenza % femminile nei settori in alcuni paesi EU 25 - 2004	12
Disoccupazione totale 1997-2005 (EU 25 + 2)	14
Disoccupazione M/F 1998-2003-2005 (EU 25 + 2)	15
Spesa sociale in alcuni paesi dell'Unione europea 15	19
Spesa sociale in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale	20
I congedi parentali in alcuni paesi EU 25	32

Grafici

Occupazione a tempo determinato in % 1997- 2004	3
Lavoro autonomo 1997-2004	4
Occupazione femminile 2005	6
Tasso di occupazione 1997-2005	7
Part time % su occupazione totale 1997-2005	9
Part time femminile 2005	10
Occupazione femminile settoriale	12
Disoccupazione femminile 2005	16
Spesa sociale % sul PIL 2003	18
Spesa sanitaria pubblica % sul PIL 2003	21
Spesa sanitaria pubblica pro capite 2002	23
Spesa pensionistica % sul PIL 2003	25
Spesa per la disoccupazione % sul PIL 2002 (e % su spesa sociale)	27-28
Spesa per la famiglia % sul PIL 2002 (e % su spesa sociale)	30-31

IL MERCATO DEL LAVORO NELL'EUROPA ALLARGATA

L'andamento dell'occupazione nell'Unione Europea

Per esaminare le tendenze dell'occupazione nelle fasi più recenti dell'Unione europea, è utile analizzare il periodo a cavallo del decennio, compreso fra il 1997 e il 2005. Il 1997 segna, infatti, un mutamento importante del ciclo economico. Dopo un lungo periodo di sostanziale stagnazione dell'economia europea, si apre una fase di crescita che si consolida negli anni successivi per durare fino al 2001.

In questo periodo l'occupazione fa segnare nell'Unione europea una crescita importante di oltre dieci milioni di nuovi posti di lavoro. Questo dato rovescia il paradigma di un'Europa condannata a una perenne incapacità di creazione di posti di lavoro. Il tasso di occupazione totale EU 15 passa nei 6 anni considerati dal 60.7 al 65.2 per cento. La Francia registra un aumento superiore ai tre punti percentuali del tasso di occupazione totale, l'Italia un aumento superiore ai 6 punti.

Un quadro molto differente presentano, nel periodo considerato, **i paesi candidati** dell'Est che sono entrati a far parte dell'Unione nel 2004 (e quelli che entreranno il 1 gennaio del 2007 e cioè Bulgaria e Romania). Il tasso di occupazione cresce significativamente in Ungheria, si mantiene più o meno stabile in Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia e nei paesi baltici, mentre scende verticalmente in Polonia (dal 58.9 del 1997 al 52.8 del 2005) e Romania (dal 64.5 al 57.6).

Occupazione totale 1997-2005 (EU 25+2 paesi candidati)

in ordine alfabetico

	1997	1999	2001	2003	2004	2005		1997	1999	2001	2003	2004	2005
EU 25	60.6	61.9	62.8	62.9	63.3	63.8							
EU 15	60,7	62,5	64,1	64.3	64.7	65.2	Lussemburgo	59.9	61.7	63.1	62.7	61.6	63.6
Austria	67.8	68.6	68.5	68.9	67.8	68.6	Malta	:	:	54.3	54.2	54.0	53.9
Belgio	56.8	59.3	59.9	59.6	60.3	61.1	Olanda	68.5	71.7	74.1	73.5	73.1	73.2
Cipro	:	:	67.8	69.2	68.9	68.5	Polonia	58.9	57.6	53.4	51.2	51.7	52.8
Danimarca	74.9	76	76.2	75.1	75.7	75.9	Portogallo	65.7	67.4	69	68.1	67.8	67.5
Estonia	:	61.5	61	62.9	63.0	64.4	Regno Unito	69.9	71	71.7	71.8	71.6	71.7
Finlandia	63.3	66.4	68.1	67.7	67.6	68.4	Rep. Ceca	:	65.6	65	64.7	64.2	64.8
Francia	59.6	60.9	62.8	63.2	63.1	63.1	Slovacchia	:	58.1	56.8	57.7	57.0	57.7
Germania	63.7	65.2	65.8	65.1	65.0	65.4	Slovenia	62.6	62.2	63.8	62.6	65.3	66.0
Grecia	55.1	55.3	55.4	57.8	59.4	60.1	Spagna	49.4	53.7	57.7	59.7	61.1	63.3
Irlanda	57.6	63.3	65.8	65.4	66.3	67.6	Svezia	69.5	71.7	74	72.9	72.1	72.5
Italia	51.3	52.7	54.8	56.1	57.6	57.6	Ungheria	52.4	55.6	56.2	57	56.8	56.9
Lettonia	:	58.8	58.6	61.8	62.3	63.3	Bulgaria	:	:	49.7	52.5	54.2	55.8
Lituania	:	61.7	57.5	61.1	61.2	62.6	Romania	65.4	63.2	62.4	57.6	57.7	57.6

Fonte: Eurostat 2006

Nell'ambito di questo quadro generale il dato più rilevante sta nella maggiore crescita del tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile. Il fenomeno si presenta in modo costante e si protrae fino al 2005. I dati di maggior rilievo si registrano in Spagna, Olanda e Italia dove il tasso di occupazione femminile passa dal 37.3 al 45.3 per cento. Che si tratti di un trend generale è dimostrato anche dalla Germania, dove a fronte di un aumento dell'occupazione totale relativamente basso, il tasso di occupazione femminile cresce di 3.8 punti percentuali (dal 55.8 al 59.6).

E' importante rilevare che quest'andamento dell'occupazione - l'incapacità di imprimere una crescita significativa all'occupazione e la sua caduta nei due paesi più grandi (Polonia e Romania) - si verifica in presenza di una complessiva crescita dell'economia, sia pure con ritmi alterni e diversi.

Occupazione M/F 1998-2005 (EU 25 + 2 paesi candidati)

in ordine decrescente del tasso di occupazione femminile

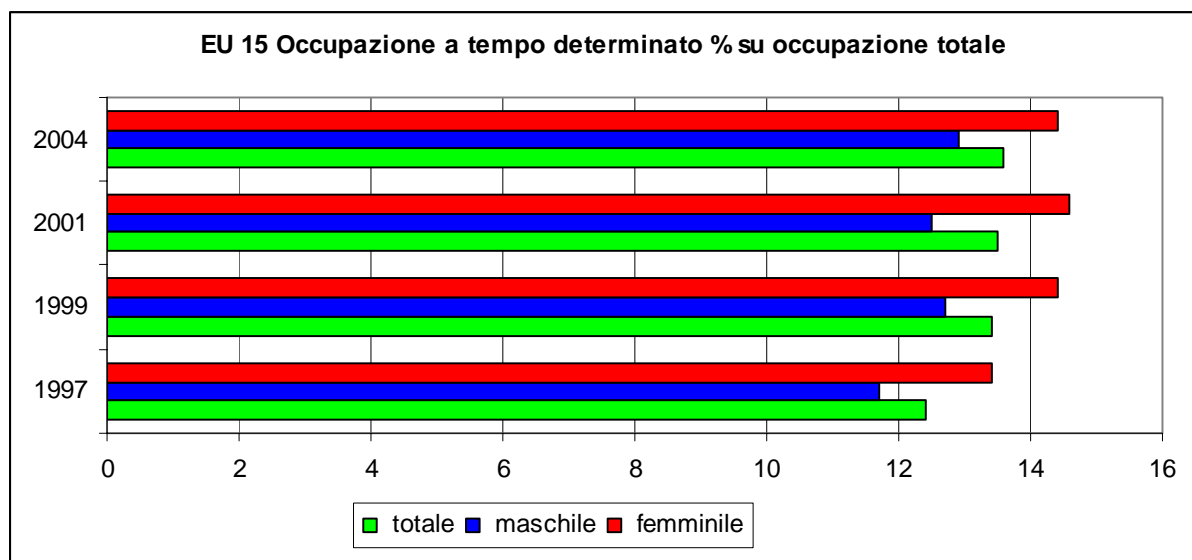
	1998		2003		2004		2005	
	M	F	M	F	M	F	M	F
EU 25	70.6	51.8	70.8	55.0	70.9	55.7	71.3	56.3
EU 15	71,3	51,6	72,7	56,1	72.7	56.8	72.9	57.4
Danimarca	79.9	70.2	79.6	70.5	79.7	71.6	79.8	71.9
Svezia	72.8	67.9	74.2	71.5	73.6	70.5	74.4	70.4
Finlandia	67.8	61.2	69.7	65.7	69.7	65.6	70.3	66.5
Olanda	80.2	60.1	80.9	65.8	80.2	65.8	79.9	66.4
Regno Unito	77.3	63.6	78.1	65.3	77.8	65.6	77.6	65.9
Austria	77	58.8	76.4	61.7	74.9	60.7	75.4	62.0
Portogallo	75.9	58.2	75	61.4	74.2	61.7	73.4	61.7
Estonia	69.6	60.3	67.2	59	66.4	60.0	67.0	62.1
Slovenia	67.2	58.6	67.4	57.6	70.0	60.5	70.4	61.3
Germania	71.9	55.8	71	59.1	70.8	59.2	71.2	59.6
Lituania	66.2	58.6	64	58.4	64.7	57.8	66.1	59.4
Lettonia	65.1	55.1	66.1	57.9	66.4	58.5	67.6	59.3
Cipro	:	:	78.8	60.4	79.8	58.7	79.2	58.4
Irlanda	72.1	49	75	55.8	75.9	56.5	76.9	58.3
Francia	67.4	53.1	69.4	57.2	69.0	57.4	68.8	57.6
Rep. Ceca	76	58.7	73.1	56.3	72.3	56.0	73.3	56.3
Belgio	67.1	47.6	67.3	51.8	67.9	52.6	68.3	53.8
Lussemburgo	74.5	46.2	73.3	52	72.4	50.6	73.3	53.7
Bulgaria	:	:	56	49	57.9	50.6	60.0	51.7
Romania	70.4	58.2	63.8	51.5	63.4	52.1	63.7	51.5
Spagna	66.7	35.8	73.2	46	73.8	48.3	75.2	51.2
Ungheria	60.5	47.2	63.5	50.9	63.1	50.7	63.1	51.0
Slovacchia	67.8	53.5	63.3	52.2	63.2	50.9	64.6	50.9
Polonia	66.5	51.7	56.5	46	57.2	46.2	58.9	46.8
Grecia	71.6	40.2	72.4	43.8	73.7	45.2	74.2	46.1
Italia	66.8	37.3	69.6	42.7	70.1	45.2	69.9	45.3
Malta	:	:	74.5	33.6	75.1	32.7	73.8	33.7

Fonte: Eurostat 2006

In questo contesto di difficoltà per l'occupazione, il tasso di occupazione femminile segue l'andamento generale nella maggior parte dei paesi dell'est. Presenta in sostanza, la migliore performance in Ungheria, dove cresce di quasi quattro punti (dal 47.2 del 1998 al 51.0 del 2005), e la più negativa in Polonia (dove perde oltre cinque punti dal 51.7 al 46.8), seguendo in entrambi i paesi il trend dell'occupazione totale.

Da un punto di vista più generale, deve osservarsi che il problema dell'occupazione nei paesi dell'Europa centro-orientale è connesso al processo di transizione dai regimi ad economia pianificata e centralizzata al regime di economia di mercato. Nei vecchi regimi la piena occupazione aveva indubbiamente elementi di bassa produttività, quando non di artificiosità. L'occupazione femminile si presentava, tuttavia, elevata, non distante da quella maschile. Il processo di transizione porta prima ad una generale e, talvolta, drammatica caduta dell'occupazione, poi a una lenta ripresa. Il tasso di partecipazione al mercato del lavoro rimane, tuttavia, nei paesi dell'est, con l'eccezione della Repubblica Ceca, più basso della media dell'Unione europea.

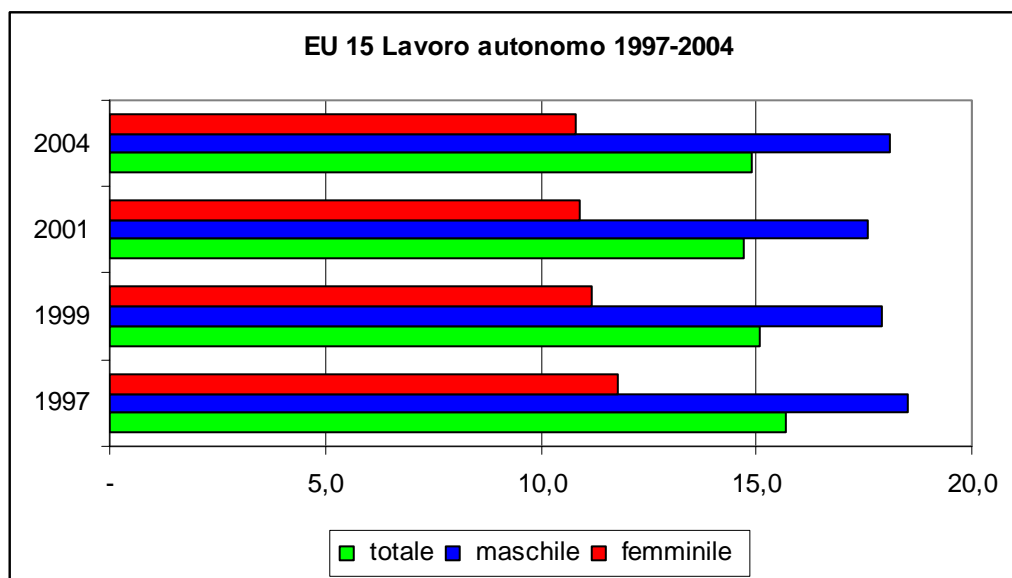
L'aumento dell'occupazione nella vecchia Unione a 15 avviene col consolidamento e lo sviluppo delle forme di **lavoro atipico**, nel senso di occupazione non a tempo pieno e a tempo indeterminato. Il **lavoro a termine** fa segnare un costante aumento fra il 1997 e il 2004, con una presenza più consistente nell'occupazione femminile.



Fonte: Key employment Indicators Statistical Annex, Eurostat 2006

Il lavoro temporaneo nei paesi dell'Est riflette i processi di ristrutturazione in atto, la continua evoluzione della legislazione del lavoro in direzione di una crescente flessibilità e la fragilità delle relazioni industriali generalmente caratterizzate da una decrescente copertura sindacale e contrattuale.

L'Italia ha in questo panorama una posizione particolare per la presenza della forma ibrida di lavoro **parasubordinato**, generalmente sconosciuto nel mercato del lavoro europeo.



Fonte: Key employment Indicators Statistical Annex, Eurostat 2006

Nella categoria del lavoro **autonomo** si verifica il fenomeno opposto a quanto succede nel lavoro a tempo determinato: la componente femminile è tradizionalmente meno presente e in costante diminuzione, e questo contribuisce a spiegare la riduzione di questa forma di lavoro nell'ambito dell'aumento totale dell'occupazione. In altri termini, la nuova occupazione femminile si concentra maggiormente nel lavoro dipendente e nelle sue forme più flessibili, in particolare nel lavoro part time.

Nell'insieme, **il lavoro atipico**, considerate anche le forme molto variegata nelle quali si articola il part time, si pone come una caratteristica generale del nuovo mercato del lavoro. Riflette i fenomeni d'instabilità del lavoro connessi a loro volta ai processi di rapidi mutamenti delle tecnologie, alla globalizzazione dei mercati, alla variabilità della domanda di servizi che costituisce la parte più consistente e più dinamica della domanda di lavoro. Da questo punto di vista, l'instabilità del lavoro non è solo rispecchiata nelle forme contrattuali atipiche.

L'alternanza fra lavoro e non lavoro, al di là delle previsioni contrattuali, si collega alla volatilità di una parte delle piccole e piccolissime imprese più sensibili all'andamento dei mercati. E anche se, per definizione, è incerta la dimensione del **lavoro informale**, bisogna mettere in conto che esso mantiene livelli relativamente alti in alcuni paesi della vecchia Unione, mentre si estende, anche in relazione alle difficoltà organizzative del sindacato e alla relativamente bassa copertura contrattuale, nei paesi dell'Est considerati nel loro insieme.

Si tratta di forme precarie di lavoro di cui le donne risentono certamente in misura maggiore, sia pure non adeguatamente esplorata, per la loro crescente presenza nei settori terziari (oltre che nell'agricoltura, com'è il caso della Polonia e della Romania).

Lavoro autonomo % in alcuni paesi EU 25 - 2004

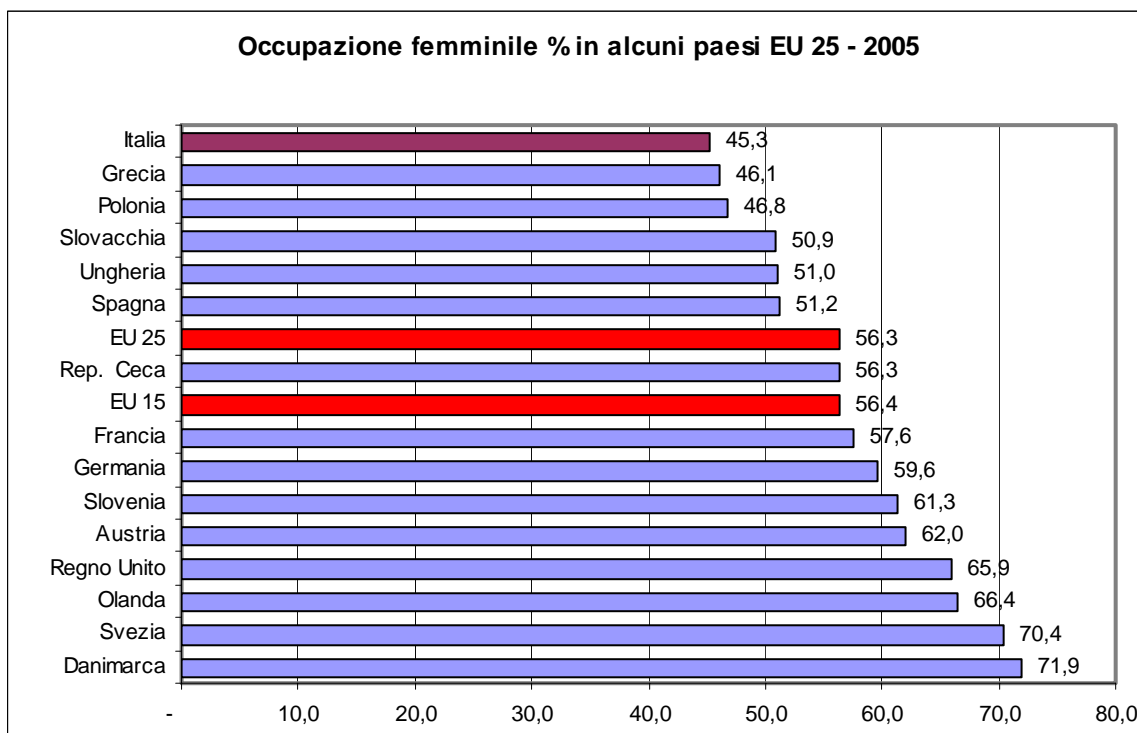
	Totale	M	F
EU 25	15.9	19.1	11.8
EU 15	14.9	18.1	10.8
Rep. Ceca	18.8	24.0	12.2
Danimarca	7.0	9.6	4.1
Germania	10.9	13.3	7.9
Spagna	14.8	16.7	11.7
Francia	8.8	11.0	6.2
Italia	25.2	28.6	20.0
Ungheria	14.2	17.6	10.1
Olanda	14.1	16.4	11.2
Austria	18.9	21.8	15.3
Polonia	29.0	31.4	26.1
Slovenia	16.7	19.0	14.0
Slovacchia	12.3	16.5	7.2
Svezia	4.9	7.0	2.6
Regno Unito	12.8	17.2	7.6

Fonte: Key employment Indicators Statistical Annex, Eurostat 2006

Questi aspetti s'inseriscono, tuttavia, in uno scenario che vede una crescita significativamente maggiore della partecipazione femminile al mercato del lavoro in tutti i paesi dell'Unione europea, tendente a ridurre il divario rispetto alla tradizionale e prevalente presenza maschile. Anche se, come vedremo più specificamente, le differenze fra un paese e l'altro, soprattutto nella vecchia Unione (più che nei paesi di nuova adesione) rimangono molto elevate.

L'occupazione femminile in particolare

Il tasso di occupazione femminile è uno dei dati a più alta variabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea. Il tasso di occupazione segue una linea marcatamente ascendente procedendo da Sud a Nord dell'Unione.



Fonte: Eurostat 2006

La Danimarca, seguita dalla Svezia, presenta il tasso di occupazione femminile più alto con il 71.9 per cento. La Svezia si ferma appena prima col 70.4. Si tratta dei tassi di occupazione femminile più alti in assoluto; negli Stati Uniti del 65.7 per cento, in Giappone del 56.8.

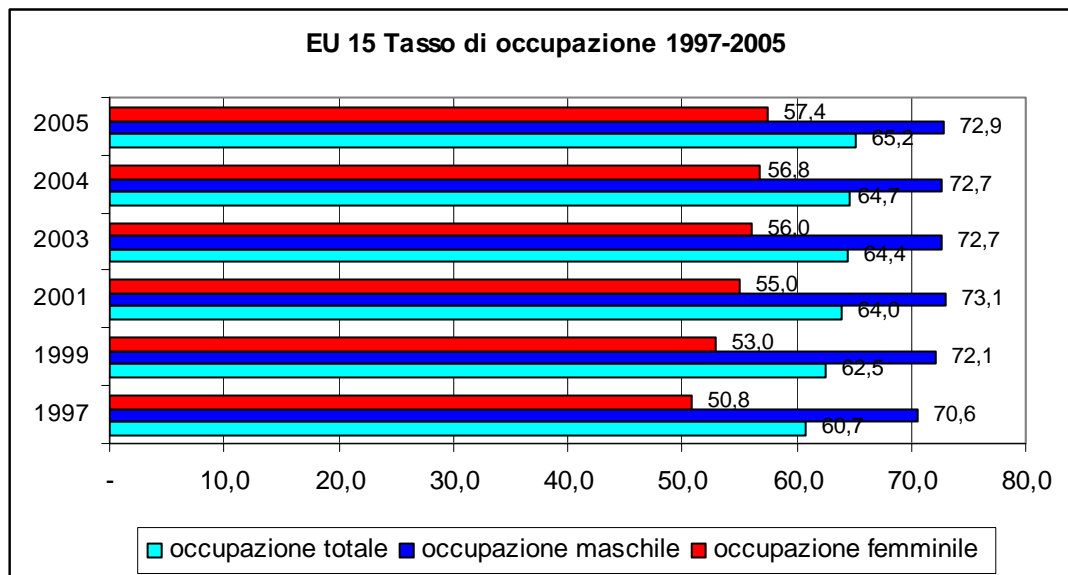
Il tasso più basso tra i paesi dell'Unione a 15 è quello dell'Italia con il 45.3 per cento. Si tratterebbe del tasso più basso in assoluto anche nell'Unione a 25 se Malta, entrata a far parte dell'Unione nel 2004, non presentasse il dato del 33.7 per cento. A proposito dell'Italia, si deve osservare che la media riflette un'ampia variazione fra le regioni del Centro-nord e il Mezzogiorno. E' probabile, inoltre, che l'elevato livello di lavoro informale incida particolarmente sul tasso ufficiale di occupazione femminile, mascherando una quota di lavoro effettivamente prestato ma non rilevato. In ogni caso, l'Italia e la Grecia sono gli unici paesi della "vecchia" Unione, il cui tasso di occupazione femminile è inferiore al 50 per cento.

Nella fascia intermedia compresa fra il 57 e il 66 per cento, al di sotto dei due paesi scandinavi, ma significativamente al di sopra dei tre paesi mediterranei citati, si colloca il tasso di occupazione femminile dei grandi paesi dell'Unione: Francia, Germania e Gran Bretagna.

I nuovi Stati membri, con esclusione di Malta, che segna il limite più basso, e di Cipro che si colloca nella fascia intermedia del 60 per cento, si possono distinguere in due gruppi. Il primo, comprendente la Repubblica Ceca, la Slovenia e i tre paesi baltici presenta tassi compresi tra il 56 e il 61 per cento, collocandosi nella parte medio-alta della graduatoria dell'Unione. Nel secondo gruppo, comprendente Polonia, Ungheria e Slovacchia - che nell'insieme rappresentano il 70 per cento della popolazione dei nuovi aderenti - il tasso di occupazione femminile si colloca tra il 46 e il 51 per cento, a testimonianza del fatto che un problema di occupazione delle donne si pone anche nel quadro dell'allargamento.

Il tasso di occupazione femminile, pur presentando caratteristiche e ragioni legate alle specificità delle tradizioni culturali, riflette la configurazione dei mercati del lavoro e, in particolare, il livello di occupazione complessiva. Svezia e Danimarca fanno registrare, infatti, il più alto tasso di occupazione totale (70-72 per cento), mentre i paesi con più basso tasso di occupazione femminile (Italia, Grecia, Polonia e Slovacchia) sono anche quelli a più basso tasso di occupazione totale.

Questa convergenza indica, in linea generale, come la crescita dell'occupazione femminile costituisca il motore fondamentale per la crescita della partecipazione al mondo del lavoro nel suo complesso. Osservazione, questa, che trova una convalida nell'andamento dell'occupazione registrato nei Quindici tra il 1997 e il 2005, quando rispetto all'aumento dell'occupazione totale di 4.5 punti percentuali, quella maschile è cresciuta di poco più di 2 e quella femminile di 6.6 punti.



Quanto alle **forme atipiche** di lavoro, abbiamo osservato sopra che il divario di genere non è particolarmente marcato nelle rilevazioni del lavoro a termine, mentre nel lavoro autonomo, che spesso maschera forme di lavoro pseudo-indipendente, è più numerosa la componente maschile. La presenza femminile è, invece, assolutamente dominante in quella forma atipica - ma in alcuni paesi massiccia o addirittura prevalente - che è il lavoro part-time.

Il lavoro part time

Nell'Europa a 15 circa un terzo delle donne lavora a part time (34 per cento) contro il 7,7 per cento di maschi. Dal 1998 al 2005 il part time cresce nella EU 15 di 3 punti percentuali, e la crescita maggiore è quella della componente femminile.

I livelli di part time continuano ad aumentare. In pratica una quota pari al 40 per cento della nuova occupazione, realizzata fra il 1998 e il 2005, si colloca nel regime a tempo parziale. Lo scenario presenta tuttavia andamenti diversi all'interno dell'Unione a 15. Nei due paesi scandinavi a più alta occupazione femminile l'impiego a part time delle donne diminuisce di tre punti percentuali in Danimarca (dove al contrario cresce quello totale) mentre in Svezia dopo il calo del 2003 (totale e femminile) il ricorso al part time torna a crescere nel biennio successivo (+4.5 per il part time femminile). In una situazione di elevata domanda di lavoro - si tratta infatti dei paesi con il più alto tasso di occupazione in Europa - la nuova occupazione è qualificata da contratti full time, mentre il lavoro part time si avvicina al livello medio dell'Unione a 15.

Tasso di occupazione part-time 1998-2003-2005 in alcuni paesi EU 25

	1998			2003			2005		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
Rep. Ceca	5.9	2.7	10.0	5.0	2.3	8.5	4.8	2.1	8.4
Estonia	7.4	4.7	10.2	8.0	5.5	10.6	7.7	4.9	10.4
Lettonia	12.5	12.2	12.8	10.0	6.5	13.7	9.6	7.6	11.6
Lituania	8.5	7.4	9.7	9.1	7.0	10.2	6.5	4.6	8.5
Ungheria	3.8	2.4	5.4	4.4	2.8	6.1	4.4	2.9	6.1
Polonia	10.4	8.3	13.0	10.3	7.9	13.1	10.6	7.7	14.2
Slovenia	7.6	6.7	8.7	6.6	4.9	8.5	8.9	7.1	11.0
Slovacchia	2.3	1.1	3.8	2.4	1.3	3.7	2.4	1.2	3.9
Svezia	23.9	9.2	40.7	22.9	11.3	35.4	25.0	11.8	39.9
Danimarca	22.3	10.9	35.8	22.5	11.4	32.0	22.0	12.8	32.7
Germania	18.3	4.7	36.4	21.7	6.1	40.8	24.2	7.7	44.3
Francia	17.2	5.7	31.5	16.7	5.5	29.9	17.4	5.8	30.9
Italia	7.4	3.5	14.4	8.6	3.3	17.2	12.8	4.5	25.7
Olanda	38.8	18.1	67.9	45.0	22.0	74.2	46.2	22.6	75.3
Regno Unito	24.9	8.8	44.8	25.5	10.2	44.3	25.7	10.6	43.1
EU 15	17.3	6.1	33.0	18.6	6.8	34.0	20.3	7.7	34.0
EU 25	:	:	:	17.0	6.6	30.3	18.5	7.4	32.6

Fonte: Eurostat, 2005

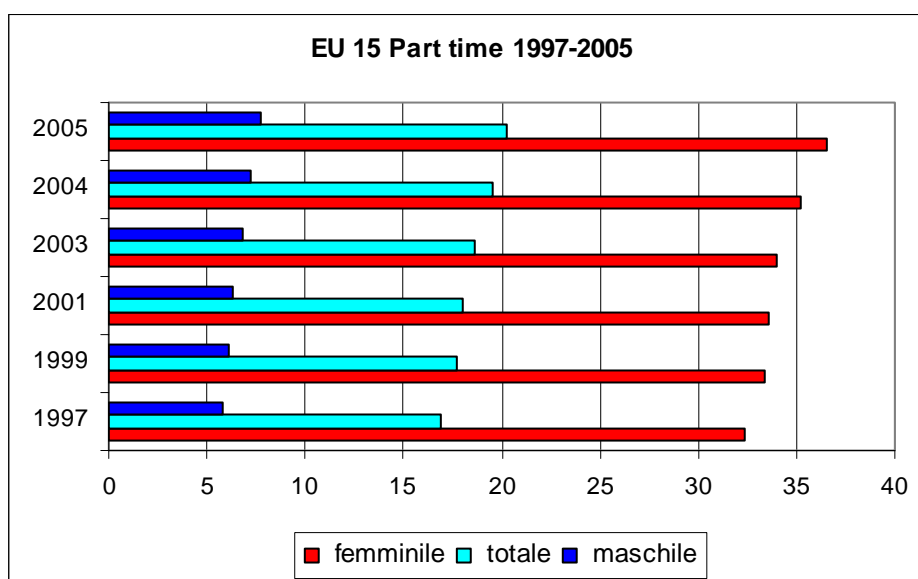
La quota di part time diminuisce sia nel totale che per le donne in Francia, dove l'impegno maggiore è stato profuso nella riduzione e nella riorganizzazione flessibile degli orari dal 1998 al 2003.

Sui dati dell'Italia che registrano nel 2005, rispetto al 2003, un aumento di ben 8.5 punti percentuali dell'occupazione femminile a part time va ricordato che nel 2004 è stata introdotta, a livello europeo, una nuova modalità di rilevazione statistica che non sempre è stato accompagnata da un adeguamento a ritroso dei dati consolidati e

quindi ha prodotto lo “scalino”. Il part time femminile aumenta ma con ritmi molto più contenuti (0.1 il part time totale, 0.9 quello femminile tra il 2004 e il 2005).

Le punte estreme del segmento part time tra i paesi ex 15 sono costituite, da un lato, dall'Italia con il livello più basso (12.8 per cento nel totale) e la punta più alta dell'Olanda, dove nel 2005 il part time totale si attesta sul 46 per cento (22.6 il part time maschile, 75.3 quello femminile). Il caso olandese è assolutamente peculiare. Infatti, la crescita notevole del tasso di occupazione in tutto il passato decennio è in misura largamente prevalente dovuta all'adozione di massa della modalità part time. Circa tre quarti dell'occupazione femminile è a tempo parziale contro un terzo nella media dei quindici. Il fatto che il part time sia profondamente penetrato nell'organizzazione produttiva è anche testimoniato dall'alta percentuale di maschi (il triplo della media europea) impiegata con orari parziali.

Il quadro si presenta decisamente diverso nei nuovi stati membri, dove la percentuale di lavoro part time oscilla fra il 2.4 per cento della Slovacchia e il 10.6 per cento della Polonia. Tra gli otto nuovi entrati nell'Unione, la Polonia, la Slovacchia e l'Ungheria presentano un quadro di stabilità, mentre si riduce negli altri. Il part time rimane in questo contesto scarsamente presente anche fra le donne.



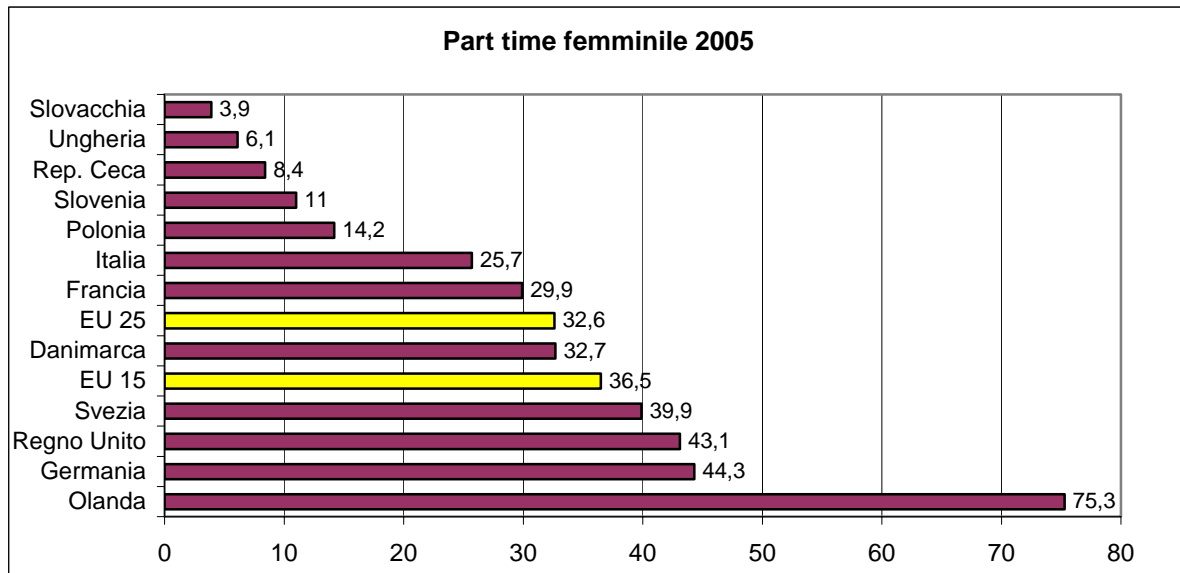
Fonte: Eurostat 2006

Le ragioni sono apparentemente di diverso ordine. Da un lato, la novità di questa modalità organizzativa per paesi approdati solo nell'ultimo decennio a un mercato del lavoro con una molteplicità di forme contrattuali. Dall'altro, l'elevato livello di occupazione informale, dove si celano le forme più precarie di occupazione.

Nell'insieme dell'Unione europea la situazione si presenta variegata. Nei paesi con il livello più alto di part time (al di sopra del 20 per cento), la situazione tende a stabilizzarsi (Gran Bretagna) mentre cresce in Germania Svezia e Danimarca.

Con riferimento alla componente femminile, vi è una tendenziale convergenza verso la media di un terzo nei vecchi paesi dell'Unione (fatta salva l'eccezione olandese),

mentre l'Italia si attesta a un livello inferiore alla metà sia per la quota totale che per quella femminile. Le ragioni di questo divario debbono essere esplorate in diverse direzioni: da un lato, la presenza dell'alta disoccupazione nel Mezzogiorno, accompagnata da un elevato livello di lavoro informale; dall'altro la forte presenza di altre forme contrattuali rilevate come lavoro pseudo-indipendente.



Fonte: Eurostat 2006

Quanto ai paesi di nuova adesione, è probabile che la riduzione dell'occupazione totale, che ha accompagnato le fasi della transizione, sia stata il segno prevalente del nuovo mercato del lavoro, rispetto alla riorganizzazione del lavoro in termini di orari e di nuove forme contrattuali di lavoro dipendente, quale il part time.

L'occupazione settoriale

La distribuzione settoriale dell'occupazione presenta nella seconda metà degli anni 90 una costante: la riduzione dell'occupazione direttamente imputabile all'industria e l'aumento dell'occupazione nel settore dei servizi.

Non cambia, tuttavia, la graduatoria tra i diversi paesi. La Germania continua a essere, tra i grandi paesi, quello con un forte tasso di occupazione nell'industria, pur scendendo dal 32.6 al 26.4 per cento fra il 1995 e il 2004. Sia pure con una struttura industriale profondamente diversa, a un livello analogamente alto (29 per cento) si colloca l'Italia alla fine del periodo. La differenza sta nella presenza di un elevato numero di grandi imprese manifatturiere ad alta capacità competitiva in Germania, mentre prevale in Italia una struttura imprenditoriale caratterizzata dalla piccola e media impresa. Al polo apposto si pone il Regno Unito con un'occupazione industriale del 17.9 per cento.

Occupazione per settori in alcuni paesi EU 25 - 1995-2004

	Agricoltura		Industria		Servizi	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
EU 25	6.3	5.1	28.6	25.2	65.1	69.7
EU 15	4.9	3.9	27.5	24.3	67.6	71.9
Polonia*	42.8	19.3	30.4	27.0	26.8	53.8
Ungheria	8.2	5.1	33.1	32.9	58.7	62.0
Rep. Ceca	6.6	4.0	41.9	37.8	51.6	58.3
Slovacchia	8.9	3.9	37.2	34.2	53.9	61.8
Romania***	34.5	36.2	33.6	29.9	31.9	33.9
Germania	2.9	2.3	32.6	26.4	64.6	71.3
Italia	6.0	4.4	31.0	29.0	63.0	66.6
Regno Unito	1.2	0.9	22.2	17.9	76.6	81.3
Spagna	7.9	5.7	28.2	29.9	64.0	64.4

Fonte: Eurostat EU Labour Force Survey – Key Employment Indicators

* Polonia 1996-2003 Romania 1995-2002

Al declino dell'occupazione industriale (in primo luogo manifatturiera) corrisponde l'aumento generalizzato dell'occupazione nel settore dei servizi. Una parte di questa crescita deve essere imputata ai processi di *outsourcing* dell'industria che disloca fuori dell'impresa attività di servizio tradizionalmente inserite nel settore industriale. Le attività terziarie si espandono sia nelle aree tecnologicamente innovative, collegate alle tecnologie informatiche e delle comunicazioni, sia in quelle più tradizionali del commercio e dei servizi alle persone. Nell'insieme, tutto l'aumento netto dell'occupazione deve essere ascritto ai servizi dove si concentra una quota di occupazione che nei paesi a più alto sviluppo varia dai due terzi ai quattro quinti della forza lavoro.

Il settore dei servizi assorbe la quota maggiore dell'occupazione femminile. All'inizio del decennio, l'occupazione femminile è generalmente superiore al 50 per cento dell'occupazione totale nei servizi. La quota più bassa (a eccezione della Repubblica

Ceca) è quella dell'Italia - dato che si collega alla minore presenza femminile nell'occupazione totale. La presenza della componente femminile nei servizi s'intreccia con la crescita del part time. Sia la Gran Bretagna che la Germania, dove l'occupazione nei servizi è aumentata nella seconda parte del passato decennio, fanno segnare una quota molto elevata dell'occupazione femminile totale nei servizi, pari rispettivamente al 91.6 e all'84.3 per cento, e al tempo stesso il più elevato tasso di part time femminile (a esclusione dell'Olanda).

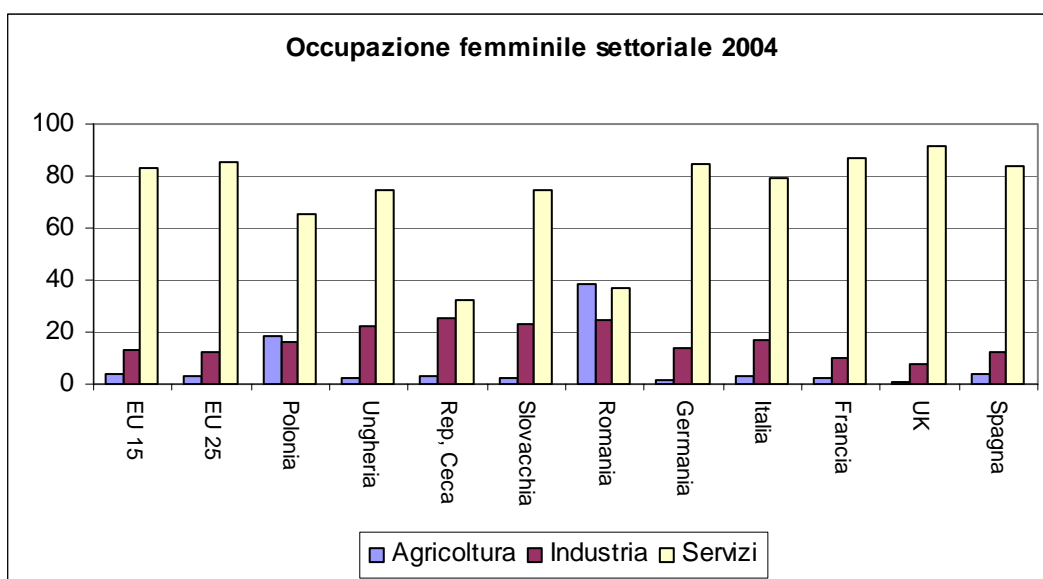
Nei maggiori paesi dell'Europa centro-orientale, la distribuzione settoriale dell'occupazione presenta due caratteristiche rilevanti. La prima è la presenza sostenuta dell'occupazione nel settore industriale, con punte del 25.7 nella Repubblica Ceca e del 23.2 in Slovacchia e del 22.6 per cento in Ungheria. La spiegazione sta, probabilmente, nella forte connotazione industriale di questi paesi nel passato regime. In questo contesto la presenza femminile nell'industria è più forte che in tutti gli altri paesi dell'Unione.

Presenza percentuale femminile nei settori in alcuni paesi EU 25 - 2004

	Agricoltura	Industria	Servizi
EU 15	4.0	13.2	82.8
EU 25	2.8	12.1	85.1
Polonia*	18.3	16.5	65.2
Ungheria	2.6	22.6	74.9
Rep. Ceca	2.8	25.7	32
Slovacchia	2.1	23.2	74.7
Romania**	38.3	24.6	37.1
Germania	1.6	14.1	84.3
Italia	3.4	17.0	79.6
Francia	2.5	10.3	87.2
Regno Unito	0.4	7.9	91.6
Spagna	3.8	12.3	83.9

Fonte: Eurostat EU Labour Force Survey - Key Employment Indicators * 2003 **2002

La bilancia futura dell'occupazione totale e di quella femminile in particolare, nei paesi di nuova adesione, dipenderà dal rapporto fra i processi di ristrutturazione e modernizzazione in corso e l'entità degli investimenti esteri nei settori manifatturieri. E' tuttavia probabile che lo stesso progresso tecnico collegato ai nuovi investimenti con la necessità di elevare il livello di specializzazione per difendersi dalla sfida dei paesi asiatici, indurrà processi di riorganizzazione e ammodernamento del settore manifatturiero, indirizzandolo verso una più alta intensità tecnologica con una corrispondente riduzione della forza lavoro in generale e femminile in particolare. E' prevedibile, in altri termini, una dislocazione intersettoriale dell'occupazione, rispetto alla quale saranno importanti gli strumenti di mobilità e di tutela del reddito, anche in rapporto al rischio di una disoccupazione di lungo termine.



Fonte: Eurostat, EU Labour Force Survey - Key Employment Indicators
Polonia 2003, Romania 2002

La riorganizzazione del mercato del lavoro, dal punto di vista dell'evoluzione settoriale, si presenta particolarmente delicata in Polonia, dove l'agricoltura continua ad assorbire una quota molto alta di forza lavoro, prossima al 20 per cento, contro una media del 4 per cento nella vecchia Unione. (Un tasso di occupazione in agricoltura ancora più elevato è presente in Romania - circa il 36 per cento. Dal momento che le donne costituiscono una quota compresa tra il 40 e il 50 per cento dell'occupazione agricola, la migrazione intersettoriale avrà effetti rilevanti nella riorganizzazione del mercato del lavoro e nella condizione femminile.

La disoccupazione

La disoccupazione nell'EU 15 aveva raggiunto a metà degli anni 90 il livello più alto dopo la grande crisi degli anni 30 con una percentuale superiore all'11 per cento. Fra il 1994 e il 1996 il numero dei disoccupati supera i 18 milioni. In Italia e Francia rimane a lungo intorno al 12 per cento della popolazione attiva, mentre in Spagna raggiunge il 24 per cento.

E' a partire dal 1997 che si comincia ad assistere a una significativa riduzione della disoccupazione. La discesa prosegue rapidamente nei quattro anni successivi fino a toccare il 7.2 per cento nel 2001. Si tratta di un cambiamento di scenario tanto più importante in quanto si accompagna a un deciso aumento dell'occupazione. L'occupazione totale passa, infatti, nei Quindici da 159 a 170 milioni circa - aumento per i due terzi dovuto alla componente femminile.

La ragione più evidente di questo mutamento sta nell'uscita dal lungo periodo di stagnazione che ha caratterizzato l'Unione europea dal 1992-93. L'economia riprende a crescere a ritmo sostenuto con un rinnovato aumento dell'occupazione che consente una progressiva riduzione della disoccupazione.

Disoccupazione totale 1997-2005 (EU 25 + 2 paesi candidati)

	1997	2001	2003	2004	2005		1997	2001	2003	2004	2005
EU 25	:	8.4	9.0	9.1	8.7						
EU 15	9.8	7.2	7.9	8.1	7.9	Lussemburgo	2.7	2.1	3.7	4.8	5.3
Austria	4.4	3.6	4.3	4.8	5.2	Malta	:	7.7	8.0	7.3	7.3
Belgio	9.2	6.7	8.0	8.4	8.4	Olanda	4.9	2.5	3.8	4.6	4.7
Cipro	:	4.4	4.5	4.7	5.3	Polonia	10.9	18.5	19.2	19	17.7
Danimarca	5.2	4.3	5.6	5.5	4.8	Portogallo	6.8	4.0	6.3	6.7	7.6
Estonia	9.6	11.8	10.2	9.7	7.9	Regno Unito	6.9	5.0	4.9	4.7	4.7
Finlandia	12.7	9.1	9.0	8.8	8.4	Rep. Ceca	:	8.0	7.8	8.3	7.9
Francia	11.5	8.4	9.5	9.6	9.5	Slovacchia	:	19.4	17.5	18.2	16.4
Germania	9.1	7.4	9.0	9.5	9.5	Slovenia	6.9	5.8	6.5	6.3	6.3
Grecia	9.8	10.8	9.7	10.5	9.8	Spagna	17.0	10.6	11.3	11.0	9.2
Irlanda	9.9	3.9	4.6	4.5	4.3	Svezia	9.9	4.9	5.6	6.3	6.3
Italia	11.3	9.1	8.4	8.0	7.7	Ungheria	9.0	5.6	5.8	6.1	7.2
Lettonia	:	12.9	10.4	10.4	9.0	Bulgaria	:	19.2	13.6	12.0	9.9
Lituania	:	16.4	12.7	11.4	8.2	Romania	5.3	6.6	6.8	7.6	7.7

Fonte: Eurostat 2005

E' in questa fase che si prepara il Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), che lancia l'obiettivo della piena occupazione entro la fine del nuovo decennio. Ma, in contrasto con quest'obiettivo, a partire dal 2001, quando si esaurisce il ciclo della crescita, la disoccupazione ricomincia lentamente a salire per attestarsi tra l'8 e il 9 per cento nel 2004. I dati del 2005 indicano una contenuta riduzione della disoccupazione rispetto al 2004 sia nella EU 15 (0.2) che nella EU 25 (0.4).

In effetti, l'obiettivo di Lisbona tendente alla piena occupazione era fondato su una strategia di crescita economica dell'ordine del 3 per cento medio annuo, coerente con la dinamica realizzata negli ultimi anni 90. Ma nel periodo compreso fra il 2001 e il 2005, nei paesi dell'Unione a 15 la crescita media del PIL è stata dell'1.3 per cento - meno della metà degli ultimi anni 90. Il ritmo di aumento dell'occupazione è diminuito drasticamente, una parte della popolazione in età di lavoro ha rinunciato a entrare nel mercato del lavoro, mentre ha ripreso ad aumentare la disoccupazione, in particolare in due paesi centrali per lo sviluppo complessivo dell'Unione, come la Francia e la Germania.

Disoccupazione M/F 1998-2003-2005 - (EU 25 + 2 candidati)
(in ordine crescente DIS FEMM 2005)

	1998		2003		2005	
	M	F	M	F	M	F
Irlanda	7.7	7.3	5.0	4.3	4.6	3.9
Regno Unito	6.9	5.3	5.5	4.3	5.1	4.3
Olanda	3.0	5.0	3.5	3.9	4.5	5.1
Danimarca	3.9	6.0	4.8	6.1	4.4	5.3
Austria	3.8	5.4	4.0	4.7	4.8	5.6
Svezia	8.4	8.0	6.0	5.2	6.4 (p)	6.3 (p)
Cipro	:	:	3.6	4.7	4.1	6.7
Slovenia	7.3	7.5	6.3	7.1	5.9	6.8
Estonia	9.9	8.3	10.2	9.9	8.8	7.1
Ungheria	9.0	7.8	6.1	5.6	7.0	7.4
Romania	5.5	5.3	7.2	6.3	8.0	7.5
Lussemburgo	1.9	4.0	3.0	4.7	3.8	7.5
Lituania	14.6	11.7	12.7	12.2	7.9	8.5
Finlandia	10.9	12.0	9.2	8.9	8.2	8.6
Portogallo	4.1	6.4	5.4	7.2	6.7	8.6
EU 15	7.8	11.2	7.0	9.3	7.0	8.9
Lettonia	15.1	13.6	10.6	10.4	9.1	9.0
Malta	:	:	6.9	9.1	6.5	9.0
Belgio	7.7	11.6	7.6	8.9	7.6	9.6
Bulgaria	:	:	14.1	13.2	10.0	9.6
Rep. Ceca	5.0	8.1	6.2	9.9	6.5	9.8
EU 25	8.0	11.2	8.1	10.2	7.9	9.8
Italia	8.8	15.4	6.5	11.3	6.2	10.1
Germania	7.1	11.1	8.2	10.1	8.9	10.3
Francia	9.5	12.9	8.6	10.5	8.7	10.5
Spagna	11.2	21.8	8.4	16.0	7.1	12.2
Grecia	7.1	16.7	6.2	15.0	6.1	15.3
Slovacchia	:	:	17.4	17.7	15.7	17.3
Polonia	8.5	12.2	19.0	20.4	16.5	19.2

Fonte: Eurostat 2006

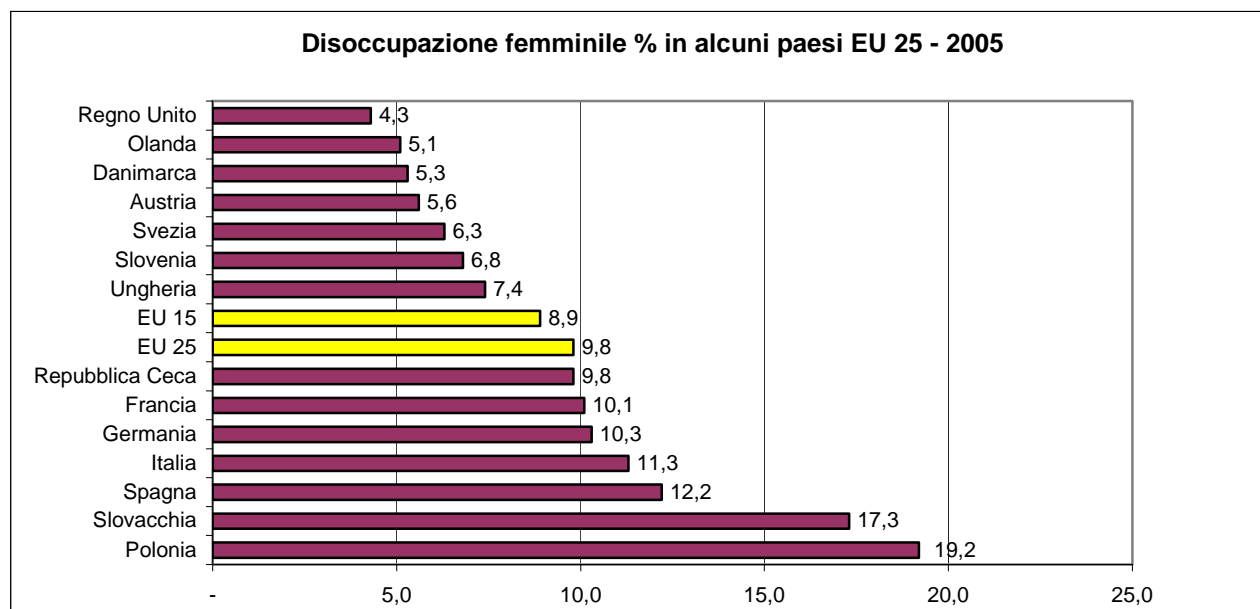
Il dibattito su questa inversione di tendenza è aperto. Una parte degli analisti insiste sui problemi della flessibilità dl mercato del lavoro. Ma, in effetti, la flessibilità non si

è ridotta, ma è piuttosto aumentata nel corso degli anni. La diagnosi più realistica è quella che collega un aumento strutturale dell'occupazione (e la parallela riduzione della disoccupazione) a un processo di sviluppo economico, in grado di combinare l'innovazione tecnologica con la crescita della domanda interna, oltre che delle esportazioni, al mercato unico europeo.

Dal punto di vista della distinzione di genere, nella media dei Quindici la **disoccupazione femminile** (8.9 per cento) continua a essere più alta di quella maschile (7 per cento). Ma non si tratta di una situazione omogenea. I paesi col divario più alto sono la Grecia, la Spagna e l'Italia. Il tasso di disoccupazione femminile è invece prossimo a quello maschile in Danimarca, Olanda e Austria, mentre è significativamente più basso in Svezia, Finlandia, Gran Bretagna e Irlanda.

Con l'**allargamento**, l'Unione europea presenta, come già in passato, livelli di disoccupazione eterogenei. La maggior parte dei paesi nuovi accusa livelli di disoccupazione superiore alla media e, in particolare, il tasso di disoccupazione si mantiene particolarmente elevato - oltre che in Slovacchia - in Polonia (19.2 nel 2005) che è anche il paese con più alta rilevanza economica nel processo di allargamento.

In particolare, nell'**Europa centro-orientale**, la disoccupazione tocca i livelli più alti intorno alla metà degli anni 90 come conseguenza del processo di transizione dalla vecchia economia centralizzata all'economia di mercato: transizione economica che si accompagna a una caduta verticale del reddito nazionale e dell'occupazione.



Fonte: Eurostat 2006

Intorno alla fine del decennio, la situazione economica comincia ad assestarsi, e la disoccupazione tende a scendere nella Repubblica Ceca, dove si attesta mediamente in torno all'8 per cento e in Ungheria, dove si colloca (insieme con la Slovenia) al di sotto della media dell'Unione europea. La disoccupazione scende anche progressivamente nei tre paesi baltici, dove oscilla fra il 9 e l'11 per cento.

Una situazione del tutto diversa si presenta, invece, in Polonia e Slovacchia, dove, nonostante un ritmo di crescita relativamente sostenuto, la disoccupazione si colloca stabilmente, negli ultimi tre anni, fra il 17 e il 19 per cento.

Dal punto di vista della distinzione di genere, bisogna osservare che la disoccupazione femminile non presenta nei paesi di nuova adesione divari particolarmente significativi. Il divario più rilevante (3.3 punti) si registra nella Repubblica Ceca, mentre nella maggior parte dei paesi centro-orientali il divario è contenuto nell'ordine di alcuni decimi di punto. Nei due paesi candidati (Bulgaria e Romania), il tasso di disoccupazione femminile è perfino più basso, ma soprattutto in Romania (dove la disoccupazione totale si presenta formalmente inferiore alla media europea) l'elevata occupazione in agricoltura maschera certamente un ampio fenomeno di sottoccupazione che coinvolge le donne.

Il quadro della disoccupazione (e, correlativamente, quello dell'occupazione) conferma, da una parte, le notevoli differenze esistenti non solo all'interno della vecchia Unione, ma anche nell'Unione europea allargata. Il suo andamento nel tempo mostra di essere sensibile ai tassi di crescita dell'economia nel suo insieme, alla capacità d'innovazione del settore manifatturiero e, particolarmente, allo sviluppo dei servizi, che a sua volta dipende dalla crescita, dai nuovi investimenti nei settori tecnologici di punta e dall'andamento della domanda interna.

Quanto ai paesi nuovi, la crescita economica è stata negli ultimi anni più elevata di quella dei Quindici, ma si deve tener conto del forte divario di reddito che li caratterizza e della necessità di uno sviluppo continuo e sostenuto per accelerare l'aggancio con i paesi della vecchia Unione.

Una prima conclusione

Per concludere sulle tendenze del mercato del lavoro nella nuova Unione, si possono formulare le seguenti osservazioni

- La discesa della disoccupazione si è mediamente arrestata dopo il 2001.
- L'obiettivo del vertice di Lisbona di una forte crescita del tasso di occupazione totale e, in particolare, di quello femminile non ha avuto riscontro.
- Nei paesi dell'Est la situazione occupazionale appare stabilizzata dopo un lungo periodo di degrado, ma il problema della disoccupazione rimane acutissimo in alcuni paesi, in particolare in Polonia.
- Nello scenario complessivo del mercato del lavoro europeo una quota che va da un quarto a un mezzo della forza lavoro è coinvolta in un problema di disoccupazione e di precarietà del lavoro.
- In questo contesto le donne sono la parte più esposta ai rischi della disoccupazione, della sottoccupazione e della instabilità del lavoro.

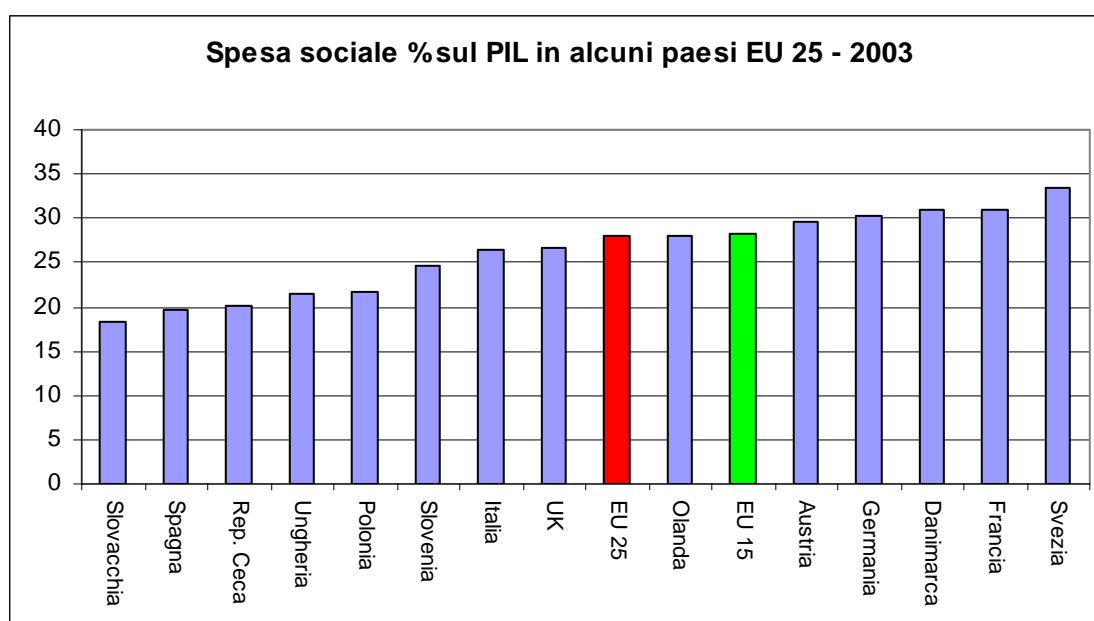
LE TENDENZE DELLO STATO SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA ALLARGATA

La spesa sociale

L'analisi comparativa dello stato sociale e dei relativi livelli di protezione all'interno dell'Unione europea è resa complessa e sfuggente dai mutamenti, a volte marginali, altre volte radicali che caratterizzano l'evoluzione delle politiche sociali. La distinzione tradizionale fra i diversi modelli è edulcorata dall'intreccio di modifiche condotte su un piano empirico che tiene conto sia dei problemi di sostenibilità finanziaria, sia dai rapporti sociali e politici fra i gruppi protagonisti del dibattito, e dei conflitti che li accompagnano.

I sistemi universalistici di tipo "nordico" sono soggetti a correzioni che introducono elementi sempre più stringenti di eleggibilità, di valutazione del bisogno, di partecipazione a schemi finalizzati al recupero di una condizione lavorativa. Il fattore contributivo è rafforzato nella definizione delle prestazioni, in primo luogo sul terreno pensionistico.

Reciprocamente, anche i sistemi tradizionalmente con un forte carattere contributivo non possono prescindere da elementi di tutela di carattere universalistico, finanziati su base fiscale, soprattutto in riferimento ai sistemi sanitari, alle pensioni sociali, alla discontinuità del lavoro, all'assistenza alle famiglie in particolare nei confronti delle fasce più svantaggiate.



Fonte: Eurostat 2006

Tutti i sistemi si trovano a fronteggiare problemi comuni, come la ristrettezza dei bilanci pubblici, la tendenza alla compressione del prelievo fiscale, l'instabilità dei mercati del lavoro con i problemi conseguenti dal punto di vista della continuità del reddito, i bisogni crescenti delle famiglie in termini di servizi di cura, l'invecchiamento e i rapporti intergenerazionali sul terreno pensionistico.

Rispetto a queste problematiche le risposte, quasi sempre di carattere empirico, tendono a realizzare un bilanciamento fra conservazione e innovazione, e fra sostenibilità finanziaria e consenso sociale (e politico). Nell'interpretazione di queste operazioni di compromesso diventano rilevanti più che i passaggi di dettaglio - spesso del tutto provvisori, in quanto facenti parte di un processo di riforma continuo soprattutto nei settori più sensibili, come le pensioni e il trattamento della disoccupazione - le linee di tendenza generali.

Sotto questo aspetto, si possono individuare due tendenze fondamentali. La prima mirata alla riduzione progressiva dell'intervento pubblico attraverso processi di privatizzazione, più o meno ampi, dei sistemi pensionistici e sanitari e una riduzione dei benefici ai disoccupati. In linea di principio, si tratta di muovere verso uno "Stato minimo" che consente una significativa riduzione del prelievo fiscale, oltre che dei contributi (e del costo del lavoro) versati al sistema pubblico.

Una seconda tendenza mira a fronteggiare problemi analoghi, ma piuttosto con aggiustamenti interni agli istituti tradizionali della protezione sociale: sistemi pensionistici integrativi, ma che mantengono la centralità del pilastro pubblico, bilanciamento fra politiche attive e passive di assistenza alla disoccupazione e ai bisogni di formazione dei giovani, sostegno condizionato, ma possibilmente esteso, in relazione ai bisogni della famiglia e alla condizione della donna.

Spesa sociale % sul PIL in alcuni paesi dell'Unione europea 15 (1996- 2003)

	1996	1998	2000	2003
EU 15	28.4	27.5	27.2	28.3
Belgio	28.6	27.6	26.8	29.7
Danimarca	31.2	30.0	28.9	30.9
Germania	29.4	28.9	29.3	30.2
Grecia	22.9	24.2	26.3	26.3
Spagna	21.9	20.6	19.6	19.7
Francia	30.6	30.0	29.3	30.9
Italia	24.8	25.0	25.2	26.4
Olanda	30.1	28.4	27.4	28.1
Austria	28.8	28.4	28.3	29.5
Portogallo	20.4	21.2	21.7	24.3
Finlandia	31.4	26.9	25.3	26.9
Svezia	33.8	32.2	31.0	33.5
Regno Unito	28.0	26.9	27.0	26.7

Fonte: Eurostat, 2006

Lungo questa seconda tendenza che, in definitiva, contribuisce a qualificare il modello sociale europeo, inteso come paradigma generale di lotta all'esclusione e di estese tutele sociali, l'obiettivo non è necessariamente la riduzione della spesa sociale quanto il suo contenimento e, in alcuni casi, il suo riequilibrio interno. Lo Stato, in altri termini, mantiene un forte coinvolgimento nel garantire gli elementi essenziali della cittadinanza sociale, sia pure interpretata secondo acquisizioni e tradizioni diverse. In linea generale, la spesa sociale si mantiene a livelli alti rispetto al PIL, e non si fa affidamento sulla sua contrazione per una riduzione del prelievo fiscale. (In alcuni casi, anzi, è il prelievo a crescere per sostenere le esigenze della politica sociale).

Nell'insieme si può osservare che la spesa sociale complessiva è rimasta sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi anni nei paesi della vecchia Unione. Diverso è stato l'andamento nei paesi dell'Est. Qui la spesa sociale, grosso modo della stessa ampiezza di quella osservata nell'Europa occidentale, è venuta progressivamente assottigliandosi nel corso del processo di transizione, collocandosi attualmente al di sotto della media dell'Unione europea. Questa riduzione si riflette, come vedremo più avanti, sui singoli capitoli della spesa sociale, aprendo la strada a processi più o meno ampi di privatizzazione.

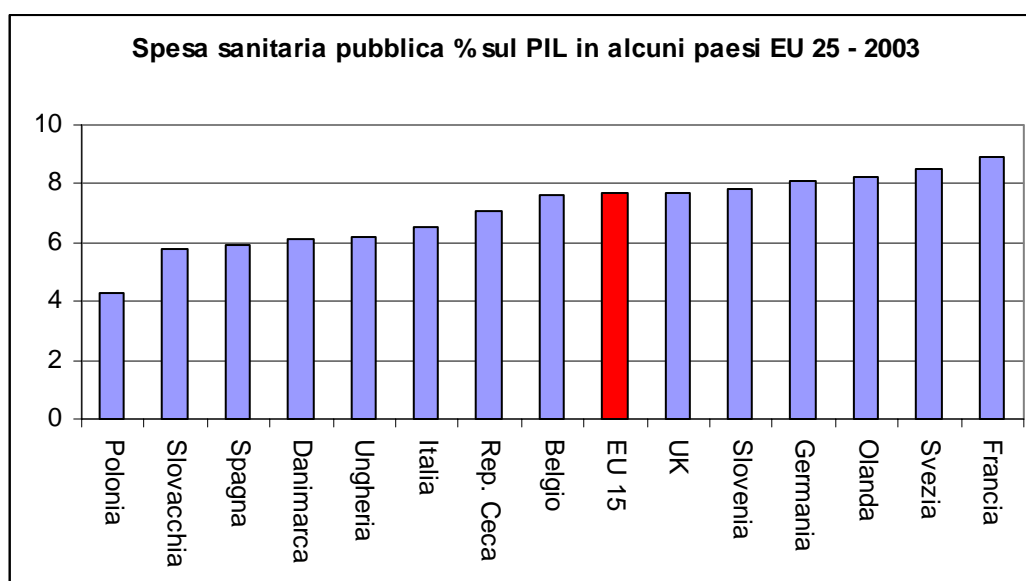
Andamento spesa sociale (% del PIL) in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale		
	1991-1995*	2003
Polonia	29.5	21.6
Ungheria	32.3	21.4
Repubblica Ceca	25.5	20.1
Slovacchia	26.0	18.4
Slovenia	29.5	24.6

Fonte: Mitchell A. Orenstein and Erika Wilkens, *Central and East European Labor Market Institutions in Comparative Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, 2001; Eurostat 2006

* Repubblica Ceca 1991/95, Ungheria 1991/94, Polonia 1990/94, Slovenia 1990/95, Slovacchia 1990/95.

I sistemi sanitari

I sistemi sanitari sono un'espressione importante del modello di protezione sociale europeo. E' la caratteristica che con maggiore evidenza differenzia il modello sociale europeo da quello americano. I sistemi non sono, tuttavia, omogenei nemmeno all'interno della vecchia Unione a 15. La distinzione fondamentale sta nel finanziamento. Trattandosi di sistemi con carattere universalistico, che proteggono il cittadino indipendentemente dalla sua collocazione nel mondo del lavoro, il loro finanziamento è generalmente assicurato dallo Stato attraverso il prelievo fiscale. Si tratta in questo senso di un "modello Beveridge" che trovò un'espressione compiuta a metà del secolo scorso in Gran Bretagna. Oggi questo modello è presente nei paesi scandinavi - Svezia, Finlandia e Danimarca - come nei paesi del Sud dell'Europa: Italia Spagna e Portogallo, oltre che in Gran Bretagna. Il fatto che annoveriamo nello stesso schema universalistico paesi del nord e del sud dell'Europa conferma un intreccio di modelli che supera lo schema in voga di una contrapposizione netta fra modello "nordico", basato sulla tassazione, e modelli contributivi dell'Europa mediterranea.



Fonte: Eurostat 2006

Altri paesi, tuttavia, non meno importanti, appartenenti all'Europa continentale mantengono un sistema di finanziamento basato sulla contribuzione versata da imprese e lavoratori. Tra questi, la Germania, la Francia e il Belgio. Mentre in Olanda e in Grecia troviamo sistemi che si possono definire "misti".

Le differenze nel finanziamento si riflettono anche nell'organizzazione delle prestazioni. In quelli basati sul prelievo fiscale, il modello organizzativo, centrale o decentrato regionalmente, si basa su strutture prevalentemente pubbliche. Nei sistemi contributivi è presente una struttura in cui operano "casce" diverse che, in generale, rispondono ad articolazioni tradizionali dei sistemi assicurativi.

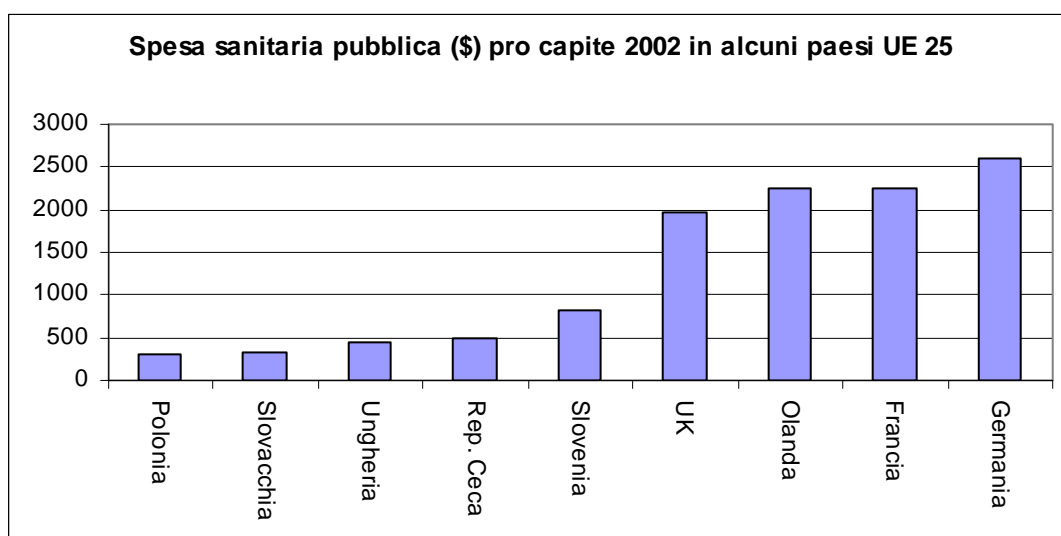
Ciò che conta è, tuttavia, il fatto che, pur nella differenza dei sistemi di finanziamento e di erogazione dei servizi, la sanità ha una vocazione universalistica, nel senso che, in generale, tutti i cittadini sono “coperti”, anche quando si tratta di modelli assicurativi tradizionalmente basati sulla contribuzione di imprese e lavoratori.

Il dibattito sulla sanità non sfugge ai problemi della sostenibilità finanziaria. Entra in gioco anche in questo caso l’invecchiamento della società e la prospettiva di una spesa pubblica in crescita. L’osservazione empirica del fenomeno fa rilevare, tuttavia, che la spesa ha avuto negli anni 90 un ritmo di crescita in riduzione rispetto al decennio precedente. Probabilmente gli interventi diretti ad accrescere l’efficienza del sistema possono contenere la dinamica della spesa, mantenendo e migliorando, come in molti casi è necessario, una protezione estesa a tutti i cittadini.

Tuttavia, nella prospettiva del contenimento e della riduzione della spesa sociale, neanche la sanità sfugge alla tendenza alla privatizzazione dei sistemi di welfare. Da questo punto di vista, le maggiori novità si riscontrano nei paesi centro-europei di nuova adesione.

Il caso della Repubblica Ceca è indicativo. La contribuzione è obbligatoria da parte delle imprese e dei lavoratori. Ma le prestazioni sono affidate alle assicurazioni private, presso le quali ciascun contribuente ha diritto di assicurarsi.

La privatizzazione, teoricamente finalizzata a creare maggiore efficienza si risolve in effetti, oltre che in un aumento dei costi complessivi, in una minore o mancata copertura dei gruppi sociali più a rischio.. Mentre la regionalizzazione sperimentata in alcuni paesi, come in Polonia, si è dimostrata inadeguata e fonte di maggiore disuguaglianza., soprattutto dove, pur in presenza delle strutture ospedaliere ereditate dai vecchi regimi, mancano i medici di famiglia e il personale infermieristico.



Fonte: The Economist Intelligence Unit - *A long recovery – Healthcare in central Europe*, 2004

L'insufficienza delle risorse implica stipendi molto bassi per i medici, ed è diffusa la pratica del pagamento in nero delle prestazioni per le persone che dispongono delle risorse necessarie. Questa situazione si riflette negativamente in particolare sulle donne e i bambini degli strati sociali più deboli.

La spesa media per la sanità è nella vecchia Unione fra il 7 e l'8 per cento del PIL. Nei paesi dell'Europa centrale e orientale la spesa pubblica sanitaria è relativamente bassa in Polonia (4.3 per cento del PIL), ma coerente con la media europea in Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacchia.

Ma bisogna tener conto del divario del PIL. Calcolata in dollari, la spesa per abitante nei paesi dell'allargamento, è mediamente circa un quinto della spesa nei Quindici, mentre il costo delle medicine prodotte dalle multinazionali farmaceutiche è quello dei paesi occidentali ricchi, quando le stesse non producono negli stabilimenti in loco versioni generiche degli stessi farmaci.

I sistemi pensionistici

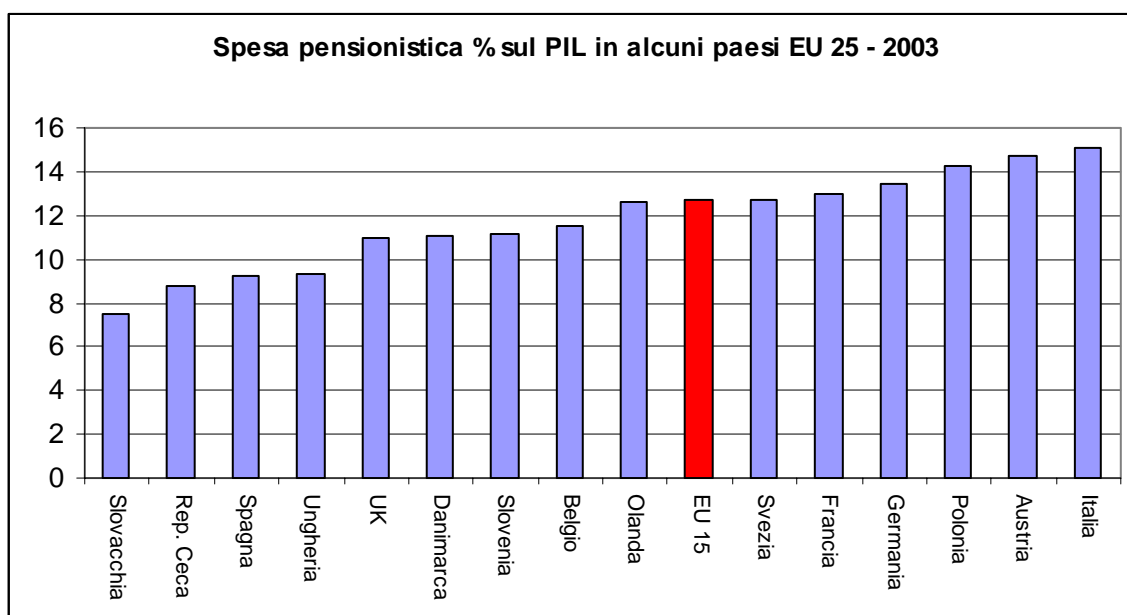
I sistemi pensionistici sono l'aspetto più problematico e discusso in tutti i paesi dell'Unione europea. Non esiste una strategia comune di riforma e, del resto, la responsabilità in questo campo, come in tutto quello della politica sociale, è demandata ai singoli Stati. Ma esiste un certo numero di linee comuni di orientamento nella maggior parte dei vecchi paesi dell'Unione. Queste vanno nella direzione di un prolungamento dell'età per il diritto alla pensione, proiettando l'età pensionabile, sia per gli uomini che per le donne, al di sopra dei 60 anni.

Questa scelta tende a perseguire insieme due obiettivi: la riduzione della spesa pensionistica e una più lunga permanenza nel mercato del lavoro a sostegno dell'offerta. Essa comporta anche una compressione dei pensionamenti anticipati, largamente utilizzati in passato per intervenire sul mercato del lavoro nelle fasi più dure della ristrutturazione industriale rispetto all'insufficienza dei benefici tradizionalmente previsti per lo stato di disoccupazione.

Ma, al di là, dei meccanismi che puntano all'allontanamento dell'età pensionabile, il mutamento più radicale, nei tradizionali sistemi pubblici a ripartizione, è rappresentato dal passaggio al "sistema contributivo" che collega il trattamento pensionistico alla quantità di contributi versati nel corso dell'intera vita lavorativa. Su questa strada, l'Italia, la Svezia tra i Quindici, e la Polonia e la Lettonia tra i "nuovi", hanno compiuto la svolta più radicale, adottando pienamente il sistema a "contribuzione definitiva". A questo si accompagna il criterio della "neutralità attuariale", per la quale l'età (in una certa misura flessibile) del pensionamento è un fattore determinante del rendimento pensionistico, lasciandone invariato, dal punto di vista della spesa, il costo finale.

In altri paesi, dove non si è proceduto a un mutamento radicale del metodo di calcolo, si sperimentano sia il prolungamento dell'età pensionabile (Francia e Germania), sia la determinazione del trattamento sulla base di un periodo di riferimento più lungo (10-15 anni), come in Portogallo e Finlandia; sia metodi di incentivi e disincentivi con l'obiettivo analogo di spingere al rinvio del pensionamento, come, con diverse varianti, in Francia e Germania.

A fianco a questi mutamenti che incidono sui tradizionali sistemi a ripartizione, nei quali i contributi in atto sostengono la spesa corrente per le pensioni, le riforme più dibattute e controverse riguardano l'introduzione e il ruolo di quello che si definisce il "secondo pilastro" del sistema pensionistico: vale a dire i "conti individuali" destinati a una pensione complementare derivante dai Fondi a capitalizzazione. Qui si presentano diverse varianti.



Fonte: Eurostat 2006

L'adesione ai Fondi può essere obbligatoria o volontaria. Nella riforma italiana è volontaria. In quelle svedese e polacca l'adesione è, con modalità diverse, obbligatoria per i nuovi entranti nel mercato del lavoro. Ma non meno importante è il rapporto fra primo e secondo pilastro. La differenza diventa decisiva per la definizione del sistema, quando la parte privata acquista una funzione determinante. Questo è il caso della Gran Bretagna, dove una serie successiva di riforme, iniziata negli anni 80, ha progressivamente spostato il baricentro dalla pensione di base e contributiva, propria del sistema pubblico a ripartizione, verso il sistema privato a capitalizzazione.

Confrontati con i problemi pensionistici, in tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale, sono stati introdotti elementi di riforma tendenti a ridurre nel lungo periodo la spesa pubblica. Per alcuni aspetti, i meccanismi adottati sono analoghi a quelli presenti nella maggior parte dei paesi della vecchia Unione. Si allontana l'età del pensionamento, tendendo a uniformare donne e uomini verso la soglia di 62-65 anni. Si prolunga il periodo di contribuzione per il calcolo della pensione. E, come si è visto, in Polonia e Lettonia si è adottato il sistema italiano e svedese del calcolo sulla base dell'intera carriera lavorativa.

La differenza qualitativa, in prospettiva più importante, riguarda il rapporto fra primo e secondo pilastro. Lo strumento dei fondi privati a capitalizzazione, che è al centro della strategia raccomandata dalla Banca mondiale, assume dappertutto una funzione crescente. I fondi privati a capitalizzazione sono obbligatori nella maggior parte dei paesi: oltre che in Polonia e Lettonia, in Ungheria, Estonia e Slovenia, sono volontari nella Repubblica Ceca, mentre in Slovacchia è avviata una riforma tendente a spostare una parte rilevante della contribuzione pubblica verso i fondi privati.

Bisogna notare che le riforme, che rendono sempre più stringente il rapporto fra pensione e contributi e più rilevante la funzione del secondo "pilastro", accentuano i

problemi creati da un mercato del lavoro caratterizzato da una forte discontinuità del lavoro a causa della precarietà e della informalità di una parte rilevante dell'occupazione. Queste difficoltà sono particolarmente rilevanti per le donne, sia perché più ampiamente presenti nel settore dei servizi con una più elevata precarietà degli impieghi, sia per i problemi di cura legati alla condizione familiare, che rendono intermittente la carriera lavorativa.

La privatizzazione crescente del sistema non risolve i problemi derivanti dall'intreccio fra la precarietà del mercato del lavoro, l'intermittenza dell'occupazione legata a condizioni personali e familiari e il rischio di una pensione insufficiente o della sua mancanza totale per il mancato raggiungimento dei requisiti. I fondi a capitalizzazione, da un lato implicano costi di amministrazione più alti (riducendo il rendimento pensionistico); dall'altro, spostano il rischio dalla collettività sul singolo.

Sotto questo profilo, il dibattito intorno alle riforme del sistema pensionistico nell'Europa dell'est in parte rispecchia quello in atto nei Quindici, in parte si orienta verso soluzioni che riflettono piuttosto il modello suggerito dalle organizzazioni finanziarie internazionali - Banca mondiale e Fondo monetario Internazionale. Anche nei paesi di nuova adesione, tuttavia, il quadro si presenta variegato e condizionato dai rapporti sociali interni, dalla dialettica tra i gruppi sociali, dai problemi di consenso politico.

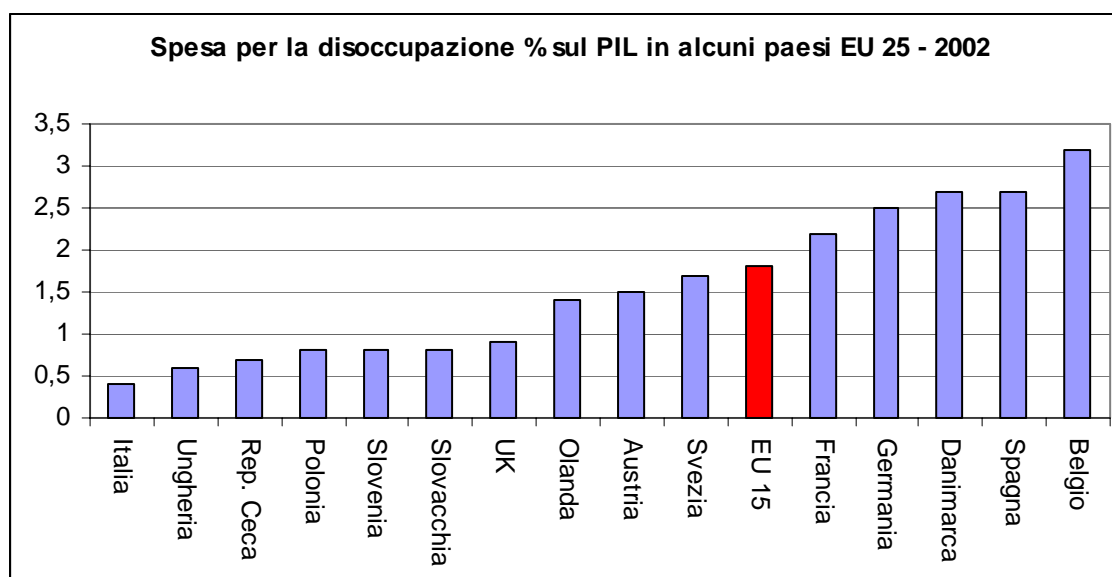
Disoccupazione e tutela del reddito

La tutela del reddito nei periodi di disoccupazione costituisce il legame più immediato fra mercato del lavoro e welfare. Da questo punto di vista, è stata, nell'ultimo decennio, la tematica più soggetta al dibattito e ai tentativi di razionalizzazione e di conciliazione fra la crescente domanda di deregolazione del mercato del lavoro e le esigenze di tutela del welfare state.

Nonostante il dibattito politico abbia in comune i due punti menzionati, le differenze fra i sistemi di tutela rimangono molto grandi. La prima differenza è visibile nella entità della spesa dedicata nei singoli paesi a questo capitolo della politica sociale. La spesa oscilla infatti da meno di un punto di PIL a tre-quattro punti. Questa differenza si riflette, da una parte, sulle condizioni di accesso ai benefici previsti; dall'altro sulla loro entità e sulla loro durata.

Nei sistemi a forte connotazione contributiva l'accesso dipende dalla quantità più o meno rilevante dei contributi versati in un periodo di riferimento durante l'attività lavorativa. Naturalmente, maggiore è la contribuzione richiesta in relazione a un determinato periodo di riferimento, più difficile si presenta l'accesso all'indennità prevista. Questa condizionalità si riflette negativamente sui lavoratori con rapporti di lavoro atipici, maggiormente soggetti ai fenomeni di discontinuità dell'occupazione. In questo caso, i periodi di lavoro non sono sufficienti a integrare le condizioni di eleggibilità ai benefici previsti dall'assicurazione.

I giovani e le donne, nella misura in cui partecipano con maggiore ampiezza a forme di lavoro atipiche, sono maggiormente soggetti al rischio di una perdita del reddito nelle fasi di alternanza fra un lavoro e l'altro.



Fonte: Eurostat 2006

Per gli individui che realizzano i requisiti previsti per l'accesso all'indennità di disoccupazione, le differenze fra un paese e l'altro sono rilevanti. In alcuni paesi della vecchia Unione, la durata può estendersi fino a quattro o cinque anni, come in Danimarca, o rimanere limitata a un certo numero di mesi, compresi fra sei e dodici.

Non meno rilevante è la differenza nell'entità del tasso di sostituzione del reddito percepito al momento della perdita dell'occupazione: una differenza che può oscillare fra il 40 e il 60-70 per cento.

Oltre a queste differenze - di eleggibilità, di durata e di entità dei benefici - sono cresciute le differenze nella tutela del reddito dei disoccupati sotto un ulteriore aspetto del welfare. In alcuni paesi, infatti, una volta esaurito il diritto a un'indennità di disoccupazione dipendente dalla contribuzione, interviene un sistema di assistenza che si prolunga nel tempo. Questo sussidio è, da un lato, generalmente legato allo stato di bisogno familiare ("means tested"); dall'altro, sempre di più, alla disponibilità ad accettare una nuova occupazione, anche a condizione di qualifica e di reddito più bassi.

Le più recenti riforme in Germania, compresa l'ultima - cosiddetta "Hartz 4" - entrata in vigore all'inizio del 2005, prevede un periodo di indennità da 12 a 18 mesi il cui ammontare è correlato all'entità del reddito percepito in precedenza, al quale fa seguito un sussidio di entità fissa ("flat rate") che varia in relazione al carico familiare, ed è condizionato all'accettazione di un'occupazione alternativa o di periodi di formazione.

Questi diversi sistemi riflettono nella loro ampia variabilità esigenze contraddittorie.

Per un verso, l'ampiezza delle garanzie di un reddito sostitutivo del salario è intesa a facilitare la flessibilità del mercato del lavoro, nel senso che mira a rendere più agevole, o meno traumatica, la mobilità da un lavoro all'altro. Da questo punto di vista, la Danimarca è considerata un paese ad alta flessibilità del mercato del lavoro, garantendo, come abbiamo visto, la più elevata tutela del reddito nel caso di persistenza dello stato di disoccupazione. E' il principio della "flexcurity" che garantisce flessibilità al mercato del lavoro insieme a un alto grado di tutela del reddito.

Bisogna, tuttavia, aggiungere nel caso della Danimarca, che l'applicazione di questo principio è facilitata sia dall'elevato livello di risorse dedicato alla protezione sociale, sia dall'alto livello di occupazione maschile e femminile. In un contesto di elevato tasso di occupazione e di basso tasso di disoccupazione, la mobilità da un posto di lavoro all'altro è certamente più agevole, riducendo il rischio di marginalità ed esclusione sociale.

L'altro polo del dibattito si concentra su quelli che si considerano i rischi di una elevata tutela del reddito dei disoccupati. Si fa valere che in condizioni di garanzie prolungate nel tempo e di entità relativamente soddisfacenti rispetto ai bisogni

primari, sia ridotta la propensione alla ricerca di un lavoro, acquisibile a più bassi livelli di qualificazione e di reddito. Fenomeno che, da un lato, accresce la spesa dedicata al sostegno del reddito; dall'altro, riduce l'offerta di lavoro e, per questa via, la flessibilità del mercato del lavoro.

Il dibattito e le politiche di riforma in continua evoluzione oscillano in conseguenza fra due principi. Per un verso, l'estensione della tutela del reddito per facilitare la mobilità in condizioni le meno traumatiche possibili per gli individui (*flexcurity*). Per l'altro, riduzione dei periodi e dell'entità della tutela per accrescere la flessibilità dell'offerta sul mercato del lavoro.

Un tentativo di mediare queste esigenze contraddittorie è indicato dalla sostituzione nei termini più ampi possibili delle politiche di assistenza definite passive con le politiche attive. Ma i due criteri implicano, per essere praticati, sia una organizzazione molto sofisticata nelle istituzioni del mercato del lavoro, sia una spesa complessiva elevata. In realtà, nella maggior parte dei paesi, la spesa totale si mantiene bassa, e le politiche "passive" rimangono prevalenti.

I nuovi paesi aderenti dell'Europa centro-orientale riflettono la complessità e le difficoltà relative a questa parte delle politiche sociali. Anche al loro interno si presentano differenze per molti aspetti analoghe a quelle dei vecchi paesi dell'Unione, con un'ampia variabilità dei periodi di durata e dell'entità del beneficio.

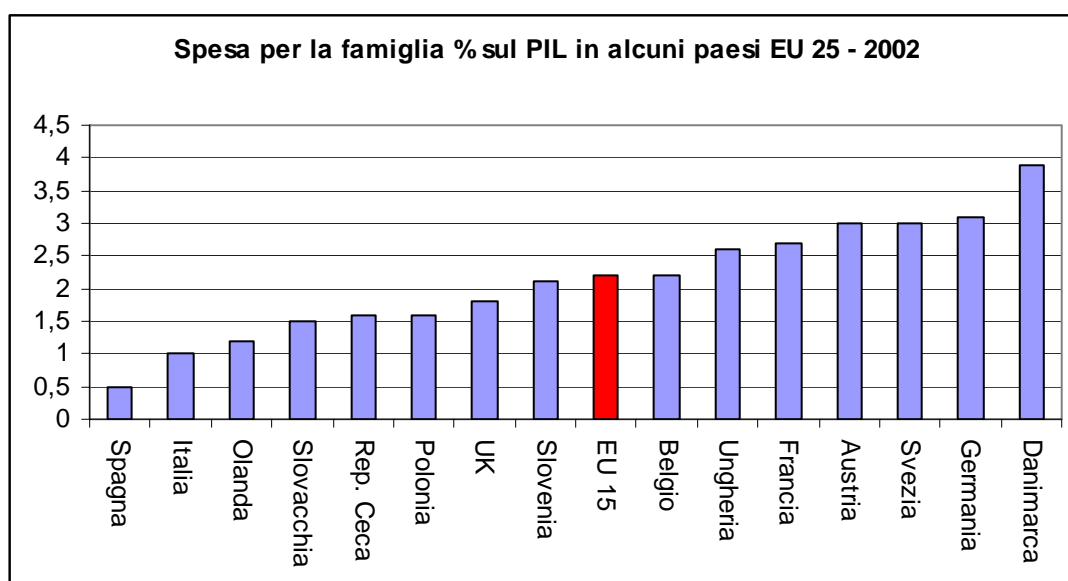
Nei circa quindici anni che separano questi paesi dai vecchi regimi collettivistici, la fase di transizione ha presentato aspetti diversi. Nella prima fase, quando i radicali processi di ristrutturazione e la caduta verticale del reddito hanno creato un'elevata disoccupazione di massa, si è cercato di fornire un sostegno al reddito sia con sussidi, sia con pensionamenti anticipati. Con la ripresa dell'economia verso la fine del decennio scorso, le condizioni di accesso ai sussidi si sono fatte progressivamente più rigorose e selettive.

Il problema del sostegno al reddito, e conseguentemente delle condizioni di vita, investe, in particolare, i gruppi maggiormente a rischio, in ragione di una occupazione discontinua, spesso informale, soprattutto nelle regioni più periferiche, dove più alta è la disoccupazione. I giovani e le donne risentono in particolare della precarietà del lavoro e dell'insufficienza di tutela, particolarmente avvertita in relazione al fenomeno della rottura delle relazioni familiari, testimoniata dall'elevato livello dei divorzi in alcuni paesi e, conseguentemente, dall'espandersi della condizione di "single", con problemi di cura dei bambini.

A titolo di conclusione, si può osservare che il tema dello stato sociale rimane, nonostante l'intensità del dibattito e l'impegno politico, fortemente controverso, soprattutto in relazione al sistema pensionistico e alla tutela del reddito rispetto alla precarietà del lavoro e ai bisogni della famiglia. Sotto tutti questi aspetti, la posizione delle donne si presenta centrale e, al tempo stesso, a rischio.

La spesa per la famiglia e i congedi parentali

I dati relativi alla spesa pubblica per la famiglia in percentuale sul PIL confermano il primato dei paesi del nord Europa, con la Danimarca in testa, mentre i paesi mediterranei si fermano a percentuali molto inferiori alla media UE 15. Tra i paesi dell'Europa centro-orientale l'Ungheria si attesta al primo posto con il 2.6 per cento del PIL, seguito dalla Slovenia (2.1 per cento).



Fonte: Eurostat 2005 (Polonia: 2000)

Le politiche per la famiglia restano sostanzialmente politiche nazionali. Gli stati membri hanno difeso e mantenuto le loro prerogative in questo campo anche se a partire dai primi anni 90, si è andata affermando una dimensione europea soprattutto attraverso le direttive e gli orientamenti legislativi

Le leggi nazionali prevedono tre categorie di congedi per motivi familiari: la tradizionale astensione dal lavoro per maternità (Direttiva 85 del 1992); un breve congedo dal lavoro concesso ai neo padri al momento della nascita del figlio; e infine il **congedo parentale** vero e proprio (Direttiva 34 del 1996) per la cura del bambino, che può essere richiesto sia dal padre che dalla madre.

Nei paesi dell'Europa a 25 esiste una grande varietà di congedi per i genitori, brevi o lunghi, retribuiti o non. Nel caso di congedo retribuito poi l'indennità può essere calcolata sulla base della retribuzione o in cifra fissa. L'indennità può essere limitata ad un periodo più breve della durata del congedo e può avere un tetto, o essere calcolata sulla base del reddito o soggetta ad altri criteri (come il numero dei figli o la durata dell'occupazione nel periodo precedente la nascita).

I congedi per la famiglia sono di solito divisi in 3 categorie:

- indennità di maternità che copre in genere in parte o tutta la retribuzione della madre spesso per un periodo di 15 settimane
- indennità di paternità che consiste in genere in alcuni giorni retribuiti per il padre alla nascita del figlio
- congedo parentale che consiste in un periodo di alcuni mesi per la cura del figlio. Di solito questo congedo o non è retribuito oppure è retribuito con un assegno. In alcuni paesi del nord Europa esiste un contributo della sicurezza sociale calcolato tutto o in parte sulla retribuzione media individuale

Va inoltre tenuto presente che l'insieme delle indennità in un paese può essere cumulato, in un altro diviso tra i genitori, in un altro ancora goduto dallo stesso genitore in successione cronologica. E che oltre alle disposizioni di legge in molti paesi è la contrattazione collettiva a completare e rafforzare il quadro normativo.

CONGEDO DI MATERNITA'

Congedo di maternità - durata e indennità			
Durata (1)	Indennità (% della retribuzione)		
	Sotto 80%	80% - 100%	100%
14-15 settimane	Belgio		Germania, Slovenia
16-18 settimane	Finlandia (6)	Danimarca	Austria, Francia, Grecia, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Spagna
21 settimane			Italia
24 settimane +	Ungheria, Irlanda, UK (2)	UK (3), Slovacchia(5) Svezia (4)	Norvegia (4)

1. Per il primo figlio, ma può essere più lunga per il secondo figlio e successivi (Polonia) o per il terzo (Francia e Spagna)
2. UK: per 20 settimane dopo le prime sei
3. UK: per le prime sei settimane fino a un totale di 26 settimane retribuite
4. Svezia e Norvegia: il congedo di maternità è inserito de facto nel congedo parentale usufruibile da ambedue i genitori
5. l'indennità è molto bassa per la grande maggioranza dei lavoratori a causa di retribuzioni molto basse
6. il livello dell'indennità varia, in realtà raggiunge spesso il 100%

Requisiti

Per accedere al congedo retribuito la madre in genere deve avere: o lavorato per un periodo minimo richiesto o versato i contributi o guadagnato una retribuzione minima. Ci sono differenze nel trattamento, per esempio a discapito delle lavoratrici autonome rispetto alle lavoratrici dipendenti. A partire dagli anni 90 in alcuni paesi il congedo è stato esteso a gruppi di lavoratrici precedentemente escluse: in Irlanda alle coltivatrici dirette, in **Italia** (giugno 2002) alle para-subordinate con 3 mesi di

contributi nell'ultimo anno e l'indennità è l'80% del salario ricevuto durante i 12 mesi precedenti l'inizio della maternità, in Lussemburgo alle studente lavoratrici.

Durata

La durata varia da un paese all'altro da un minimo di 14 settimane (Germania) al massimo di 6 mesi (Ungheria, Irlanda, Slovacchia e UK dove il tradizionale congedo di maternità di 26 settimane può essere prolungato per altre 26 settimane non retribuite. In molti paesi il congedo è più lungo in caso di secondo o terzo figlio o di parti multipli. La situazione di Svezia e Norvegia, dove non esiste uno specifico congedo di maternità dimostra che maternità e congedo parentale possono non essere separati; in Svezia il congedo parentale retribuito per 480 giorni può essere condiviso da madre e padre esclusi ovviamente i 60 giorni legati al parto. In Norvegia sul totale di 52 settimane di congedo (di cui 48 retribuite), 4 sono riservate al padre e 9 alla madre mentre le rimanenti 39 settimane possono essere usufruite a turno da entrambi i genitori.

Retribuzione

A partire dai primi anni 90 l'indennità di maternità viene accresciuta attraverso o un alleggerimento dei requisiti o un aumento delle indennità o una estensione della durata. In molti casi l'indennità è pagata dalla assicurazione o dalla sicurezza sociale (o dal Fondo per la disoccupazione nel caso dell'Olanda).

In Irlanda Norvegia, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia viene pagata dallo Stato; in Danimarca dagli imprenditori; in Grecia, Polonia e Germania la legislazione prevede l'intervento del fondo per l'assicurazione di malattia. In UK gli imprenditori anticipano l'indennità che viene rimborsata con una riduzione dei contributi sociali. In tutti i paesi almeno una parte dell'indennità viene erogata come una percentuale della retribuzione della madre. In caso di salari molto bassi esiste (Finlandia, Irlanda e Portogallo) una indennità minima.

In quasi tutti i paesi l'indennità copre tutto il periodo di congedo. Con alcune eccezioni: l'Irlanda (solo le prime 18 settimane delle complessive 26); l'UK (fino a 26 settimane retribuite di cui 6 al 90%); l'Ungheria (indennità parziale solo durante le settimane di congedo - che possono essere al massimo 4 - prima della nascita del bambino e con una indennità fissa per le rimanenti settimane).

In altri paesi con l'eccezione di Danimarca, Olanda e Portogallo, esistono altre forme di indennità pagate durante il congedo di maternità quali un unico assegno definito "premio di maternità" che può essere pagato al posto dell'indennità e va alle madri che non possiedono tutti i requisiti per ottenere l'indennità di maternità tradizionale così come esistono altre forme di indennità e benefits non correlati al reddito (Belgio, Finlandia, Germania, Slovacchia e Slovenia) o sulla base del reddito (Austria, Francia, Grecia, Polonia, Spagna e UK).

CONGEDO DI PATERNITA'

Immaginato con l'obiettivo dichiarato di favorire la partecipazione del padre alla cura dei figli e la condivisione delle responsabilità tra ambedue i genitori (Raccomandazione del Consiglio europeo, marzo 1992), il congedo di paternità viene introdotto all'inizio degli anni 90 per legge in Belgio, Finlandia, Francia, Olanda, Norvegia, Portogallo Spagna e UK, attraverso la contrattazione collettiva in Austria, Germania e Irlanda (in Norvegia e Svezia è compreso nella normativa dei congedi parentali).

Congedo di paternità	
durata	paese
Nessun congedo	Austria, Germania, Irlanda
Congedo molto limitato	Italia, Polonia, Slovacchia
2 giorni	Spagna, Grecia, Lussemburgo, Olanda
5 giorni	Ungheria, Portogallo
Circa 2 settimane	Belgio, Danimarca, Francia, Slovenia (1), Svezia , UK
3 settimane e oltre	Finlandia, Norvegia (2), Slovenia (1)

1. 15 giorni retribuiti e 75 giorni non retribuiti
2. Non si tratta di un congedo specifico ma è inserito de facto nel congedo parentale usufruibile da ambedue i genitori

In Italia, Polonia e Slovacchia il padre non è titolare di un diritto specifico ma in determinate circostanze (lunga malattia del bambino, grave disabilità, separazione o divorzio con assegnazione del figlio al padre) può usufruire del congedo al posto della madre. Anche in Spagna nel caso in cui lavorano ambedue i genitori la madre può trasferire al padre 16 settimane di congedo di maternità.

Durata e retribuzione

La durata del permesso dal lavoro è di 2 giorni in Grecia, Lussemburgo, Olanda e Spagna; 5 giorni in Ungheria e Portogallo; 2 settimane in Belgio, Danimarca, Francia, Svezia, Slovenia (con la possibilità di un prolungamento fino a 75 giorni non retribuiti) e UK; 3 settimane in Finlandia; un minimo di 4 settimane in Norvegia. Per quanto riguarda la retribuzione, più avanti di tutti si colloca la Norvegia dove la perdita di salario da parte del padre è interamente coperta per tutta la durata del congedo. Negli altri paesi se la durata è limitata a pochi giorni intervengono le imprese. I primi 3 giorni sono a carico delle imprese in Belgio e Francia, dopo interviene il fondo della sicurezza sociale. Lo stesso vale per Danimarca e Svezia, mentre Finlandia e UK sono i paesi nei quali non è prevista alcuna retribuzione.

I CONGEDI PARENTALI

La Direttiva del 1996 introduce questo tipo di congedo usufruibile alla fine del congedo di maternità. Ambedue i genitori che lavorano nel settore pubblico e in quello privato hanno il diritto individuale non trasferibile di prendere un congedo flessibile minimo di 3 mesi per la cura del figlio dopo la nascita o l'adozione fino agli 8 anni del bambino.

<i>Congedo parentale – permesso full time dopo la nascita del primo figlio (non disabile o adottato) preso dopo (o al posto del) il congedo di maternità o paternità</i>			
Paese	Durata del congedo retribuito	Congedo totale	Limite età massima del figlio (a)
UK	0	13 sett. (10)	5
Olanda	0	3 mesi	8
Portogallo	0	3 mesi	6
Irlanda	0	14 sett.	5
Grecia	0	3,5 mesi	3,5
Spagna	0	3 anni	3
Belgio	3 mesi (1)	3 mesi	4
Lussemburgo	3 mesi	3 mesi	1 o 5 (11)
Italia	6-11 mesi (2)	6-11 mesi (2)	3 o 8 (2)
Danimarca	32 sett. (3)	40 sett.	1 o 9 (12)
Slovenia	260 giorni (4)	260 giorni	8
Norvegia	43-48 sett. (5)	43-48 sett. (5)	3
Svezia	420 giorni (6)	420 giorni (6)	8
Austria	2 anni (1) (4) (7)	2 anni (7)	2 o 7 (13)
Germania	2 anni (1)	3 anni	3
Ungheria	2 anni (8)	3 anni	3
Finlandia	3 anni (9)	3 anni	3
Slovacchia	3 anni	3 anni	3
Francia	3 anni (1)	3 anni	3
Polonia	3 anni	3 anni	4

1. I requisiti per accedere alla retribuzione sono diversi da quelli richiesti per il congedo
2. 11 mesi possono essere usufruiti da entrambi i genitori separatamente con un massimo di 6 mesi per la madre e 7 per il padre, il congedo è retribuito fino ai 3 anni del bambino (senza condizioni per i primi sei mesi di congedo e gli altri in relazione al reddito)
3. può essere diviso tra i genitori
4. solo per un genitore
5. 52 settimane retribuite all'80% o 42 al 100%; possono essere prese da entrambi i genitori (9 settimane per la madre e 4 per il padre). Vale come congedo di maternità
6. 480 giorni possono essere divisi tra i genitori, 60 dei quali non trasferibili
7. il permesso può essere più lungo del congedo retribuito: fino a 30 mesi (36 mesi quando i congedi sono usati da entrambi i genitori)
8. 3 anni se è incluso un piccolo flat-rate benefit
9. la retribuzione è più bassa dopo le prime 26 settimane divise tra i genitori
10. sindacato e imprese contrattano le modalità, ma il la base di partenza è un congedo minimo di 4 settimane all'anno
11. dopo il congedo di maternità per il primo genitore e fino ai 5 anni del figlio per l'altro
12. deve essere preso dopo il congedo di maternità ma un periodo da 8 a 13 settimane può essere usufruito successivamente fino ai 9 anni del bambino
13. può essere preso fino ai 2 anni del bambino, ma tre mesi possono essere presi fino ai 7 anni del bambino

In molti paesi dell'Unione i requisiti per accedere al diritto possono essere diversi dai requisiti necessari ad avere la retribuzione e possono far riferimento a leggi diverse. Se non è richiesto un periodo minimo di occupazione precedente per avere il congedo, può essere richiesto per avere la retribuzione.

L'esercizio del diritto al congedo parentale si sta estendendo ma permangono problemi in rapporto alla retribuzione: in ben sei paesi della UE 15 (tra i quali Gran Bretagna, Olanda e Spagna) i congedi non sono retribuiti; in Italia il compenso durante il periodo di astensione è tra i più bassi e cioè il 30 per cento dello stipendio; solo in Danimarca, Svezia, Slovenia e Norvegia la retribuzione durante il congedo raggiunge il 90 o il 100 per cento.

<i>Indennità per il congedo parentale a tempo pieno</i>		
Tipo di indennità	Paese	
nessuna	Grecia, Irlanda, Olanda, Portogallo, Spagna, UK	
somma fissa	in rapporto al reddito	Polonia
	+ bassa per i redditi alti	Germania
	NON in rapporto al reddito	Austria, Belgio, Francia, Finlandia (1), Lussemburgo, Slovacchia
in proporzione alla retribuzione	fino all'80%	Finlandia (2), Ungheria e Italia
	tra l'80 e il 90%	Danimarca e Svezia
	100%	Norvegia e Slovenia

1. dopo le prime 26 settimane 2. per le prime 26 settimane

In sintesi le diverse modalità di applicazione per durata e retribuzione consentano di individuare, a livello europeo, 4 tipologie:

- in Grecia, Irlanda, Olanda Portogallo e UK il congedo non è retribuito e raramente supera i 3 mesi, mentre in qualche caso l'età massima del bambino è più bassa degli 8 anni previsti dalla Direttiva; in Spagna il congedo non è retribuito, la durata è 3 anni ma per il bambino fino all'età di 3 anni;
- in Italia è più basso il tetto dell'età del bambino ma il congedo può arrivare a 11 mesi ed è retribuito in percentuale sulla retribuzione fino ai 3 anni del bambino; in Slovenia si tratta nei fatti di un prolungamento del congedo di maternità: la retribuzione è in proporzione al salario come per il congedo di maternità, dura 9 mesi e sommato al congedo di maternità può arrivare ad un anno, ma non può essere preso dai due genitori.
- in Austria, Francia, Finlandia, Germania Ungheria, Polonia e Slovacchia il congedo è più lungo, può arrivare a 2-3 anni e può essere preso da uno dei due genitori dopo il congedo di maternità. Se è retribuito con un assegno fisso incoraggia il genitore che guadagna di meno, se è collegato al reddito favorisce, come in Polonia e in Germania, il genitore che non riesce a trovare lavoro;
- Danimarca, Norvegia e Svezia sono un gruppo a parte caratterizzato dal fatto che il congedo può essere preso da ambedue i genitori e viene retribuito con una percentuale del salario. Dura 8 mesi in Danimarca, un anno in Norvegia e un anno e mezzo in Svezia.

Postfazione

Gli incerti itinerari della politica sociale europea

E' da più di un decennio che la disoccupazione è al centro di un inesauribile dibattito teorico e politico nell'Unione europea. La questione esplose nei primi anni 90, quando l'Europa fece registrare il più alto tasso di disoccupazione dopo la grande crisi degli anni 30. Nel 1994 infatti il tasso di disoccupazione arriva nella zona euro al 10 per cento, superando il 10 per cento in Francia (11.7), Spagna (19.8) e Italia (10.6) mentre in Germania arriva all'8.3.

La politica non riesce a venirne a capo. E la teoria sembra incapace di proporre nuove soluzioni che non siano quelle, apparentemente compiute e coerenti, sistematizzate verso la metà del decennio passato.

Poi, alla fine del decennio, le cose si misero per il meglio. La disoccupazione diminuì in modo progressivo anno dopo anno. Si aprì una fase di ottimismo e, nel famoso vertice di Lisbona dei Capi di stato e di governo della primavera del 2000, ricomparve il traguardo della piena occupazione, ormai da tempo considerato una chimera.

In sostanza la disoccupazione – spiegano le teorie neolibériste – dipende dalla rigidità del mercato del lavoro e dall'elevatezza della spesa sociale che, da una parte, innalza il costo del lavoro, dall'altra, con le sue tutele, scoraggia la ricerca dell'occupazione. Questa diagnosi fu presentata con grande ricchezza di argomenti dall'Ocse in un famoso studio del 1994 (*The Oecd jobs study - Facts, Analysis, Strategies*). Lo studio era stato commissionato dai governi che non riuscivano a fronteggiare la crisi in cui era precipitata la società industriale, e in particolar modo l'Europa.

La tesi dell'Ocse era che, nella nuova fase della rivoluzione dei computer e della globalizzazione, le vecchie politiche keynesiane della domanda non solo erano incapaci di risolvere il problema della disoccupazione ma, in effetti, lo aggravavano, nascondendone la natura strutturale. Il problema non era più nella domanda, ma nella necessità di liberalizzare l'offerta di lavoro. Fatta la diagnosi, la terapia ne derivava logicamente, e si articolava nelle famose "riforme di struttura",

Poiché esse sono diventate patrimonio universale del lessico politico e mediatico, possiamo limitarci a ricordare che il suo asse sta nella flessibilità del mercato del lavoro. In realtà la flessibilizzazione del lavoro, nelle imprese come nelle forme contrattuali, era già in atto almeno dagli anni 80. Il dibattito non riguarda il principio della flessibilità, ma i suoi limiti. In effetti, l'Ocse muoveva un deciso passo avanti verso la deregolazione, chiedendo di ridurre i presidi legislativi e contrattuali contro i licenziamenti ingiustificati e di flessibilizzare i salari con l'abbandono della contrattazione nazionale a favore di quella aziendale.

Sappiamo che la flessibilità del mercato del lavoro è cresciuta a vista d'occhio con l'introduzione di ogni forma possibile di rapporti di lavoro flessibili e, per molti aspetti, precari. Quanto ai salari, la contrattazione ha mantenuto più o meno intatti i vecchi

schemi, ma sono state la stessa disoccupazione e l'instabilità del lavoro a creare le condizioni di un forte contenimento dei salari.

Insomma, la deregolazione dei rapporti di lavoro, come fondamentale riforma di struttura tesa a liberalizzare il mercato e l'offerta di lavoro, è stata una raccomandazione largamente seguita dai governi europei. Ma, come sappiamo, la disoccupazione non rispose per buona parte del passato decennio a questa terapia. L'offerta di lavoro era abbondante e a buon mercato, ma il cavallo non beveva. Per una ripresa in grande stile dell'occupazione bisognò attendere la fine del decennio, quando l'Unione europea, acquisita la decisione del passaggio all'euro e trainata dal boom americano, uscì dalla più lunga stagnazione della seconda metà del secolo e riprese un percorso sostenuto di crescita economica.

Nel giro di pochi anni l'occupazione fece un grande balzo in avanti creando dieci milioni di posti di lavoro, a un ritmo superiore a quello americano. E la disoccupazione, che aveva oscillato nel corso del decennio fra l'11 e il 12 per cento, scese di quattro o cinque punti. Fu merito della deregolazione del mercato del lavoro? Certamente, il lavoro aveva dismesso le caratteristiche di rigidità dell'epoca fordista. Su questo non c'è dubbio. Rimane dubbio invece che basti flessibilizzare il lavoro, depotenziare la contrattazione salariale, ridurre le tutele sociali per ottenere l'aumento dell'occupazione, senza un elevato livello di crescita, in grado di sostenere insieme l'aumento della produttività generato dalle nuove tecnologie e la crescita dell'occupazione.

L'analisi dei fenomeni sociali difficilmente consente la controprova rispetto alla giustezza di una diagnosi e della conseguente terapia. Ma, in questo caso, possiamo dire che la controprova c'è stata data - purtroppo - dal seguito della storia. Quando, essendo rientrata l'Unione europea in una fase di sostanziale stagnazione, con fenomeni alternati di vera e propria recessione, lo slancio dell'occupazione, sperimentato alla fine degli anni 90, si è bloccato, e la disoccupazione nella media dell'Unione europea è ricominciata a salire.

L'osservazione dei fatti potrebbe aiutarci a individuare le cause del male sulla base dell'esperienza. La teoria dell'offerta applicata al mercato del lavoro, nel senso della disponibilità a lavorare in qualsiasi condizione, non solo si mostra perdente, ma è nociva nella misura in cui instabilità dell'occupazione e bassi salari frenano la crescita. Il caso della Germania è da questo punto di vista eclatante. La sua competitività rispetto ai mercati globali è straordinariamente alta, com'è dimostrato dal permanente avanzo commerciale, anche in presenza di un'ipervalutazione dell'euro rispetto al dollaro, eppure la crescita è paralizzata dall'insufficienza della domanda interna, mentre la disoccupazione raggiunge nuovi e traumatici vertici.

Lo smarrimento di un efficace modello economico-sociale di riferimento si riflette sui percorsi dell'allargamento. I paesi che uscivano dalla fallimentare esperienza dei regimi comunisti avevano presente l'Europa che si affacciava ai confini sia con i modelli socialdemocratici scandinavi, sia con l'economia sociale di mercato della Germania. Ma, sfortunatamente, l'Europa scandinava e continentale degli anni 90, alle prese con i propri problemi di stagnazione e di disoccupazione di massa, non si dimostrò in grado di favorire un processo di transizione che tenesse insieme il passaggio all'economia di

mercato con un progetto di welfare sociale come si era venuto costruendo nell'Europa occidentale nel secondo dopo-guerra.

In assenza di un ancoraggio e di un modello di riferimento, la transizione nei paesi dell'est si è sviluppata, sia pure con resistenze e reticenze di diversa intensità a seconda delle tradizioni di ciascun paese, lungo i percorsi tipicamente suggeriti dalle organizzazioni finanziarie internazionali: in primo luogo, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Il passaggio rapido, a volte "istantaneo" secondo le terapie-shock, all'economia di mercato, indipendentemente dall'inesistenza o dall'inadeguatezza delle istituzioni che l'economia di mercato debbono regolare, si accompagnò a un'elevata disoccupazione di massa.

Ma il passaggio a un modello neoliberista richiedeva, oltre allo smantellamento del vecchio e inefficiente sistema produttivo, la drastica riduzione della spesa pubblica e, necessariamente, di quella sociale. Durante i negoziati per l'adesione, l'Unione europea impegnò tutti i suoi sforzi per accertare il pieno adeguamento a un'economia di mercato, ma non prestò sufficiente attenzione allo sviluppo di una politica sociale, fondata sui principi di solidarietà ed equità caratteristici di quello che si usa definire il "modello sociale europeo".

In questo scenario di ambiguo atteggiamento dell'Unione europea, i diversi governi dei paesi "nuovi" - poco cambia se di centro-destra o di centro-sinistra - sono venuti assumendo, sia pure con intenzioni e intensità diverse, l'unica strategia più facilmente disponibile e, insieme, in grado di fornire una legittimazione politica e ideologica nella comunità finanziaria internazionale e nello scenario mediatico dominante. Vale a dire, la linea della riduzione della dell'intervento pubblico. La privatizzazione dei servizi pubblici ha cominciato a estendersi alla sanità, ai sistemi pensionistici e all'istruzione.

La riduzione della spesa sociale è considerata, per un verso, una necessità, per l'altro, un'opportunità per compiere un altro passo decisivo fuori dal vecchio modello continentale: la riduzione del prelievo fiscale che ha già portato a risultati sorprendenti con il taglio o l'annullamento delle imposte sulle società e l'adozione, negli esperimenti più arditati, di un'imposta unica (*flat rate*) priva di ogni riferimento alla progressività.

Si può affermare che i nuovi paesi sono diventati il terreno di sperimentazione delle politiche neoliberiste che si sono scontrate nella vecchia Unione con una resistenza più o meno ostinata. Questo non significa che nei paesi dell'allargamento non vi siano elementi di incertezza provocati sia dal disagio sociale, sia da elementi di instabilità del consenso politico. Ma rimane il fatto che la vecchia Unione, divisa al suo interno, non aiuta la maturazione di nuovi equilibri economici e sociali.

In sostanza, dopo un decennio di dibattiti teorici e di problematiche sperimentazioni politiche, l'Unione Europa appare, a uno sguardo d'insieme, caratterizzata da tendenze diverse, anche se in continuo movimento.

Abbiamo l'esperienza di paesi, come la Svezia e la Danimarca, che associano il più alto livello di occupazione con la più elevata spesa sociale, a sua volta sostenuta da un elevato

prelievo fiscale. Ma la Svezia si colloca fuori dall'Unione economica e monetaria, e la Danimarca mantiene una posizione di grande riserbo nei confronti dell'Unione. Sulla sponda opposta, la Gran Bretagna cerca di combinare quanto rimane del modello universalistico di Beveridge con la spinta a una sempre più larga privatizzazione. La Germania, che rimanendo una grande potenza industriale, ha prima inventato il Patto di stabilità, che appesantiva e irrigidiva i criteri di Maastricht, per rimanerne poi prigioniera e violarlo, senza essere in grado di proporre un'alternativa significativa. In questo quadro di mancanza di un'efficace politica dell'Unione, una parte dei paesi dell'allargamento cerca una strada di crescita ispirata al "modello americano".

Il paradosso è che il modello americano è sempre più messo in discussione proprio in America. Al punto che Jeremy Rifkin, in un saggio discusso ampiamente sulle due sponde dell'Atlantico, può provocatoriamente, ma senza suscitare scandalo, sostenere la fine del "sogno americano" e fare l'elogio del modello sociale europeo ("And Now, the European Dream" - *International Herald Tribune*, 26 marzo 2005), aggiungendo che esso potrà essere salvaguardato, solo se l'Europa stessa saprà riconoscerlo e muovere verso un'unità più profonda e più fiduciosa nel proprio futuro.

(Antonio Lettieri)

Riferimenti bibliografici

- Busch, Klaus, *Social consequences of EU Eastern Enlargement* – Dossier Ciss, 2004
- Commissione europea, *Rapporti sull'allargamento*, 2003
- Commissione europea, Report on the implementation of the Directive 96/34/EC on the framework agreement on parental leave concluded by Unece, Ceep and Etuc, giugno 2003
- Ecofin *Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili* 2003 e Eurostat 2005
- Economist Intelligence Unit: *Economies in transition* , settembre 2003
- EIRO (European Foundation for the improvement of living and working conditions), *Family-related leave and industrial relations*, settembre 2004
- Eurostat, *Yearbook 2005*
- Eurostat, *Statistics in focus*, 2005
- Eurostat , EU Labour Force Survey – *Key Employment Indicators*, Employment in Europe 2005
- FMI, *Concluding Statement – Visit to Slovak Republic*, ottobre 2003
- Fultz, E. *La réforme des pensions. Sa mise en œuvre dans les pays candidats à l'Union Européenne* – La documentation française – Nov.- Dic. 2003
- Galgoczi, B., *Enlargement – a danger for the European Social model or an opportunity? – Risks and perspectives* – CISS, Dossier 2004
- ILO, *Global employment trends*, 2004
- ILO, *Labor market in transition, Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (S. Cazes e Alena Nesporova), 2003
- International Herald Tribune, *And Now, the European Dream*, 26 marzo 2005
- Lettieri, A. *L'allargamento a Est e i destini incrociati dell'Europa* in *Diritti, Lavori, Mercati* –Editoriale scientifica, Napoli, 2004
- MISSOC (Commissione europea) - *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse* maggio 2004
- Mitchell A. Orenstein and Erika Wilkens, *Central and East European Labor Market Institutions in Comparative Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, 2001
- OECD, *Economic survey of Hungary*, 2002
- OECD, *Jobs study*, 1994
- UNECE, *Employability Policies in Transition Countries issues*, gennaio 2004
- UNECE, Luige Tina, *Trends in Europe and North America*, 2003
- Uvolic, M. e Nuti D.M., *Twelve Years of transition to a market economy in Post-communist transition to a market economy, Lessons and challenges*, 2003
- Vaughan Witehead, D.: *EU Enlargement versus Social Europe? The uncertain future of the European Social Model* (2003)
- Vaughan Witehead, D.: *Protection sociale à l'Est* in *Le courrier des pays de l'Est* – La documentation française, nov.-dic. 2003
- World Bank, *Data and Statistics, World development indicators*, 2004
- WIIW Handbook of Statistics on CEE countries, Vienna 2003