

SECCIÓN DE MEDIDAS
DE DERECHO COMPARADO

CRISIS IN, AND SUSTAINABILITY OF, THE BRITISH WELFARE STATE

JO CARBY-HALL

*Director of International Legal Research
Centre for Legislative Studies. University of Hull*

1. DEFINITION OF THE TERM “WELFARE STATE”

The welfare state is a government created policy in which the state plays an important role in protecting and promoting the social and economic wellbeing of the citizen. The main principles of the welfare state include the equitable distribution of wealth,¹ equality of opportunity and public conscience².

2. A HISTORICAL NOTE

It was during the Liberal government's³ welfare reforms of the period 1906 to 1914 that the modern welfare state came about. During that period much welfare legislation was enacted⁴ providing welfare benefits to various classes of citizens.

¹ This expression means the wealth of citizens or a group of citizens in society, namely the citizen's or group of citizens in society taking into account (a) the citizens' net worth and (b) the ownership of all assets. Wealth is not to be confused with income. The distribution of income is totally different from that of the distribution of wealth. Francis Bacon in “*Of Seditions and Troubles*” said “Above all things good policy is to be used so that the treasures and monies in a state be not gathered into a few hands... Money is like fertilisers, not good except it be spread.”

² Namely, the public responsibility of those who are unable to avail themselves to the minimum provisions to enjoy a good life.

³ Under the then Prime Minister H.H. Asquith.

⁴ See the Old Age Pensions Act, 1908, the Labour Exchanges Act, 1909 and the Development Act, 1909 which introduced government intervention in economic development, the introduction of free meals also in 1909, the National Insurance Act, 1911

The British welfare state experienced a boost in 1945. It was in 1941 that the British government under the premiership of Sir Winston Churchill commissioned a report on how to rebuild the country, - through the provision of unemployment and sickness insurance in the United Kingdom, - when the Second World War ended. William Beveridge⁵ was the candidate chosen to chair this Commission as he had previously written a book in 1910⁶ treating unemployment and how to combat it. In 1942 the Beveridge Report⁷ was published advocating, *inter alia*, a national insurance system in which every citizen of working age would contribute to on a weekly basis. These contributions would provide social benefits to pensioners, the unemployed, the widowed, and the sick.

The Report also made recommendations on other important social shortcomings, which it called “the five giants,”⁸ such as a national health service to treat the sick, the reform of the existing education system to encourage scholarship, a social security system to tackle poverty by providing citizens with adequate income, the abolition of slums to be replaced by a new house building programme and government policies for the creation of full employment.

The initial provisions of the Beveridge Report, having been well received,⁹ came into operation in 1944 when the Ministry of National Insurance was set up. It was the influence of the Beveridge proposals which brought the Labour Party into power immediately after the war in 1945. Clement Attlee campaigned on the Beverage Report which he aimed to have in place by 1948, but which he never achieved since

which set up a national insurance contribution system for both health and unemployment benefits. See too Derek Fraser “*The Evolution of the Welfare State - A History of Social Policy since the Industrial Revolution*” (1984).

⁵ Mr Beveridge was subsequently knighted and elevated to a peerage.

⁶ The book was entitled “*Unemployment: A Problem of Industry*” by W.H. Beveridge (1910) Longmans, Green & Co. suggesting that the removal of “red tape” (i.e. excessive regulation and bureaucracy) which tied down employers would be the only way to defeat unemployment and thus job cuts.

⁷ As it is commonly known entitled “Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services”

⁸ Namely, “Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.”

⁹ The Report was adopted by all three political parties of the time, namely the Conservative, the Liberal and the Labour Parties.

public funds had dried up as a result of the war effort.¹⁰ Nevertheless he implemented numerous social reforms¹¹ which formed the key planks of the modern Welfare State.¹²

In fact the Labour Party in the 1945 general election pledged to drop Beveridge's "Five Giants"¹³ and replacing those by providing for citizens "from cradle to the grave."

3. THE CURRENT CRISIS IN, AND SUSTAINABILITY OF, THE WELFARE STATE

3.1. General Issues

There is little doubt that the United Kingdom welfare state is currently experiencing an unprecedented attack¹⁴ culminating into, not only a serious crisis¹⁵

¹⁰ Thus social security benefits could not be paid out to those in poverty.

¹¹ For example, the National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, the National Assistance Act, 1948 which went further than the Beveridge recommendations on poverty but which, because of a flawed national insurance system on contributions, excluded women, and the National Health Service Act, 1946 which created the English and Welsh National Health Service which provided free health care to citizens and which came into being in 1948.

¹² For example, the National Insurance Act, 1946, the National Assistance Act, 1948 which though limited, - in that women and others were excluded from its provisions because the benefits were based on national insurance contributions, - nevertheless did play a role in alleviating poverty. The National Health Service Act, 1946 created the National Health Service in England and Wales in 1948. It was established by Aneurin Bevan who was appointed Minister of Health. In addition there was also a free national education system in operation and parents would receive Universal Child Benefit thus encouraging them to have children, at the time when the birth rate was low after the Second World War, by enabling parents to feed and support their children.

¹³ See footnote 8 above.

¹⁴ By way of spending cuts on social benefits and services which have serious effects on those claiming state welfare benefits and sectors of the population as a whole and particularly the low paid, women and children. Furthermore, there has been a tendency since the British coalition government came into power, to *restructure* the welfare state causing a *fragmentation* of public services and their *privatisation* from the public to the private sectors.

¹⁵ It will be recalled that the United Kingdom experienced a serious crisis in the 1970s as a result of the oil price (caused by a sharp reduction of oil production by OPEC and the

but also, and as importantly, whether the welfare state can in itself be sustained in its current form. The two issues, namely “*crisis*” and “*sustainability*” form an “interactive bundle” to be examined below. Such examination will of necessity be modest as parameters of space do not allow for a detailed and more informed discussion to take place in such a vast and complicated field treating *inter alia*, labour, state pensions and social security laws and policies. The reader who wishes to carry out a more detailed and scholarly analysis on welfare, pensions and labour laws and related issues respectively will be referred in footnotes to authoritative, informed and scholarly sources.¹⁶

First to be discussed will be the changes made to social security laws. There will then follow in the second instance the changes made to pensions, to be followed in the third instance by labour law changes. Thereafter concluding thoughts will feature. The dénouement in each of those three fields of the welfare state will demonstrate the crisis element which has developed therein.

exchange rate mechanism) and consequent food price increases with a rise in the unemployment figures, *inter alia*, caused by this situation. See Jo Carby-Hall “*Informe Inglés*” in “*Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social*” (Professor Antonio Marzal (Ed)). (1997) J.M. Bosch. pp. 41 – 47.

¹⁶ For a more detailed evaluation see Jo Carby-Hall “*Main Measures Taken in the Fields of Social Security, Pensions and Labour Law in the Fight against the Economic Crisis: The British Position*” in José Luis Gil y Gil (Ed.) Scheduled for publication in Brazil and Portugal in 2015. Juruá. (45pp.). This article is based on the research carried out by this author in that book chapter. See too Peter F. Taylor-Gooby “*Crisis in the Welfare State*” Social Policy Association Annual Conference 8-10 July, 2013; Kerry-Anne Mendoza “*Austerity – The Demolition of the Welfare State and the Rise of the Zombie Economy*” (2015); Mark Blythe “*Austerity – The History of a Dangerous Idea.*” (2013) OUP; Christopher Pierson and Francis Castles “*The Welfare State Reader*” (2013) Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd.; James Bartholomew “*The Welfare State We’re In*” (2004) Politico’s Publishing Ltd.; Nicholas Barr “*Economics of the Welfare State*” (2012) and Francis Castles “*The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*” (2004) OUP.

3.2. Social Security Reforms

The Welfare Reform Act 2012¹⁷ has made the most fundamental change to the British social welfare system since its inception some seventy years ago. The welfare benefits system is being currently overhauled by the government, *inter alia*, to save some £18 billion annually from the welfare bill. The then General Secretary of the TUC responded to the Welfare Reform Bill¹⁸ in those terms. He said “This is the wrong bill for the economic crisis we are in. With thousands of people losing their jobs every week, now is not the time to introduce even tougher conditions for claimants. We are...disappointed that the Government appears to be persisting with plans that amount to a ‘work for your benefit’ scheme. Paid work is scarce enough. Forcing claimants to work for their dole too could make this even worse.”

3.2.1. Universal Credit

The 2012 Act introduced the *Universal Credit* which is a single streamlined payment which replaces the existing working age benefits.¹⁹ It is made to one person in a household and is aimed at people who are seeking work or who are on low income. This benefit, according to the government’s policy, (a) tackles the administrative complexity of the previous benefits system; (b) simplifies that previous benefits system and (c) reforms the previous welfare system for the purpose of improving people’s incentives to take up work.²⁰ There are about 12.5 million claimants receiving welfare benefits which will be replaced by the Universal Credit. Because of the large number of claims, this new benefit is being introduced in stages.²¹

¹⁷ Ch. 5 received the Royal Assent on 8th March, 2012.

¹⁸ Published on 14th January, 2009.

¹⁹ These consist of the following benefits, namely Income Support, Working Tax Credits, Child Tax Credits, Housing Benefit, Income- Related Employment and Support Allowance and Income-based Job Seekers’ Allowance. There is indeed complexity in each of these!

²⁰ Source: The November 2010 White Paper entitled “Universal Credit: Welfare that works.”

²¹ The latest updates as at 24th February 2015 covers thirteen areas in England, Scotland and Wales. At the time of writing, Northern Ireland has not yet passed any legislation. The Welfare Reform Bill, 2013 No 13/11-15 is ongoing at the Northern Ireland Assembly, Stormont, and is at the Further Consideration stage as at 24th February, 2015. This Bill makes provision for Universal Credit and Personal Independent Payment. See Christine

The Universal Credit proposes to make claimants and their families become more independent and aims at improving work incentives, providing a smooth transition into and out of work,²² reducing in-work poverty, simplifying the system²³ and reducing fraud and error.

There has been some concern on the Universal Credit system raised by, *inter alia*,²⁴ the Joseph Rowntree Foundation which has expressed concerns about its administration and its potential outcomes, as to whether or not the IT system would be able to cope with the new processing system and what stand-by arrangements should be made should the system crash. That Foundation was concerned that while the Universal Credit would give claimants the incentive to take up a job of fewer than 16 hours a week, it would discourage claimants to search for full-time jobs. It also suggested that an Ombudsman be created to deal with claimants' complaints.

3.2.2. Child Benefit Cuts

The 2012 legislation has made important changes to *child benefit*.²⁵ The effect of this provision is to reduce the child benefit entitlement of some 1.2 million families. Child Benefit is a tax-free payment made by the government to assist parents with the cost of bringing up their children. This benefit had hitherto been available to every

Beatty's and Steve Fothergill's research paper entitled "*The Impact of Welfare Reform on Northern Ireland*" (October, 2013). Centre for Regional Economic and Social Research. – Sheffield Hallam University.

²² While at the same time supporting a dynamic labour market.

²³ Simplifying it by making it by making easier for people to understand and cheaper and easier for staff to administer.

²⁴ Because concerns were also expressed by the House and Commons Works and Pensions Committee, regarding claimants not having bank accounts or on line facilities and by some seventy organisations who are or will be involved in implementing the biggest overhaul of the benefits system since the creation of the welfare state. They include organisations representing councils, charities, business groups, housing organisations, trade unions, and even government departments. For more information on those concerns the reader is invited to consult the BBC News Politics, 9th September, 2012. <http://www.bbc.co.uk/politics-19534570> (Retrieved 30th December 2012).

²⁵ Welfare Reform Act, 2012 s. 107.

family with children.²⁶ The cuts made by the 2012 legislation came into effect on 7th January, 2013. Thus child benefit for the first child is £20.30 a week. Subsequent children receive £13.40 a week each. Child benefit is paid until the child reaches the age of 16 if he/she does not enter university or other higher education institution. If he/she does enter into a university or higher education institution the benefit is paid until the child is 18 years of age (or in some cases 20 years of age)

The Chancellor's 2012 budget has however introduced a plan to steadily withdraw child benefit where one parent earns more than £50,000 a year with no child benefit being paid by the government on incomes of over £60,000 or more a year.²⁷

This reform which has been criticised by many²⁸ saves the government £1.5 billion. This appears to be highly unfair in spite of the government's opinion that the scheme is "fundamentally fair."²⁹

3.2.3. Personal Independent Payment

The Disability Living Allowance (DLA)³⁰ which preceded the Personal Independence Payment (PIP) had been operative since 1992. During that time it had not seen any fundamental review or reform. According to the government there has been "confusion about the purpose of the benefit" it was "complex to claim" and there was "no systematic way of checking that awards remained correct." A change was therefore necessary to reflect today's understanding of disability. This change was

²⁶ Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) which ran the scheme had hitherto paid out child benefit to some 7.9 million families with some 13.7 million children. (Source: BBC News Business, 7th January, 2013).

²⁷ The reader will find examples on how this system works and discusses nice problems which may arise in Jo Carby-Hall "*Main Measures taken in the Fields of Social Security*" *op.cit* at pp. 7 and 8.

²⁸ As, for example, the Labour Shadow Chancellor, NGOs and campaigners.

²⁹ Source: Public Sector Executive, 7th January, 2013.

³⁰ For an evaluation of the disability laws see Jo Carby-Hall "Disability Discrimination" based on a three year research programme centred at the University of Bari, Italy, and edited by Professor Carla Spinelli to be published in a special issue of "Derecho Social y Empresa" (Professor Pilar Contreras (Ed)) in 2015.

made by the Welfare Reform Act, 2012.³¹ It should be pointed out at the outset that PIP is not a taxable benefit, that it applies only to eligible working age disabled persons of between 16 years of age and 64 years and that it is available to disabled persons at work as well as to those out of work.

PIP is based on the assessment of each individual disabled person's needs.³² Assessments are carried out by trained personnel who examine the disabled person's ability to carry out a range of key activities necessary to everyday life.³³ The assessment contains two phases. The first phase consists of information gathering. The sources of information are based initially on what the disabled person has to say, followed by information gathered from health care personnel, medical practitioners and other professional who works with, or supports the disabled person.³⁴ The second phase consists of a face-to-face consultation with a trained *independent* assessor who is a health professional. The assessor will provide advice to a benefit decision maker at the Department of Work and Pensions (government). The benefit decision maker examines carefully all the information which has been gathered and makes the final decision on whether or not the claimant is entitled to PIP, at what rate and for how long the award is to last. The claimant's claim to receive PIP will only be successful if both those phases prove positive.

The Disability Living Allowance ended for the disabled working age persons as soon as the PIP provisions came into force³⁵ and who had an "indefinite life period

³¹ See in particular the Social Security (Personal Independence Payment) Regulations, 2013 which give details of the main rules of PIP, of the assessment criteria and of the rates at which payments are made. See too Personal Independence Payment (Transitional Provisions) Regulations, 2013 which set out how existing DLA claimants had moved to PIP and Disability Living Allowance, Attendance Allowance and Carer's Allowance (Amendment) Regulations, 2013 which provide for changes to align those benefits with PIP.

³² This will help the government (Department of Work and Pensions) to decide the claimant's benefit entitlement.

³³ Basically the health professional will examine the claimant's personal circumstances so as to ascertain how his/her condition or disability affects the claimant.

³⁴ Medical personnel who support the claimant may include general practitioners, consultants or nurses who have knowledge of the claimant's history. However non-medical evidence from a social worker or a family member of the claimant would be just as important for the assessment process.

³⁵ i.e. 8th April, 2013

award”³⁶ under the DLA scheme. This means that most, though not all, of the PIP claimants will normally need to have a face-to-face consultation with a health professional and go through both stages of the procedure described immediately above. However, persons who suffer from severe health conditions and disabilities may not be subject to such consultation, etc... Furthermore terminally ill claimants are exempted from the procedure.

To be noted however is the fact that the DLA is still applicable to children under the age of 16 and to senior citizens over the age of 65. It is submitted that PIP will eventually become applicable to disabled children and to senior citizens, but the government states that “There are no current plans to replace [the] Disability Living Allowance for children under 16 and people aged 65 and over...”³⁷ The reason for this phasing is to ensure that the processes are working smoothly and effectively.

3.2.4. Contribution-Based Employment and Support Allowance- The Welfare Reform Act 2012 changes

This is a most complicated issue to treat. Space does not allow for a full explanation suffice to say that there exist two kinds of employment and support allowances applicable to people incapable of work. . The first is *contributory-based ESA*, the second is *income related ESA*.

For the ESA claimant to be entitled to *contributory-based ESA*, the claimant needs to have paid a specified number of national insurance contributions.³⁸ Until April 2012 contributions would have been paid *ad infinitum* if a person was deemed

³⁶ The expressions “indefinite life period award” and “life award” which featured under the DLA scheme can be misleading. The “indefinite life period award” meant, until the DWP felt it necessary to review a case. It was never a life time award under the DLA. Under that scheme “life awards” were issued to disabled persons of working age and that meant for life. This however is no longer the case under the PIP provisions. Thus all awards are now for an indefinite period, namely for an unspecified/unknown period of time and therefore subject to *periodic review*. Such periodic reviews can take place yearly, every two or three years or more, depending on the opinion/administrative capacity of the DWP.

³⁷ Source: See footnote 31 above. The government wishes to act with caution and examine how the new benefits system works for claimants of eligible age prior to making decisions for children and senior citizens.

³⁸ Other than any occupational or personal pension the ESA claimant might have received which could reduce the amount of contribution-based ESA entitlement. Any other income, such as savings, would not be taken into account.

incapable of work. From that date onwards however the government has made an important change which limits the time when people can receive contribution-based ESA to 365 days if the claimant is in the work-related activity group.³⁹ Those claimants who after 365 days are unable to support themselves, have recourse to a number of safety nets. They may qualify for income related ESA⁴⁰ or other benefits such as Universal Credit or PIP.

Where not enough national insurance contributions have been paid by a claimant to qualify for contribution-based ESA, a person may be able to claim instead income-based ESA. This allowance is means-tested, thus any savings and/or income received by the person concerned or by his/her partner will be taken into account and deducted from the allowance. Should the savings/income be high, the person will not be able to claim this allowance⁴¹.

4. STATE PENSIONS REFORMS

A flat-rate state pension is to be introduced by the government by 2017⁴² at the earliest. The government plans to overhaul the state pension⁴³ which will be a single tier⁴⁴ pension of £144 a week⁴⁵ in current money introduced for new pensioners

³⁹ This concept introduced by the Employment and Support Allowance (Work-Related Activity) Regulations, 2011 which required recipients of the ESA to undertake, as from 1st June, 2011 work-related activity. The aim of this “activity” is to assist the claimant to obtain work, remain in work or to be more likely to obtain and remain in work.

⁴⁰ The government estimates that some 60% of those affected by the 365 days contribution-based ESA time limit will be able to claim income-related ESA.

⁴¹ There are other important changes made by the 2012 legislation one of which is in respect of the ESA youth provisions which can but only be mentioned here due to shortage of space.

⁴² The new flat rate pensions proposals were included in the May 2013 Pensions Bill and reached the statute book in 2014. See Pensions Act 2014 c. 19 consisting of 57 sections and 20 Schedules.

⁴³ See the government White Paper on the subject dated 14th January, 2013.

⁴⁴ The reason why the term “single-tier “ is used is because the current top-up state pension includes the state earnings-related scheme (Serps) and its successor the state second pension (S2P) which will be repealed in due course.

⁴⁵ The reader should note that the contents of the White Paper are not “cast in stone.” Although the White Paper may give the impression that its contents constitute the final

which qualify from 2017 onwards. It is readily apparent that the proposed single-tier pension of £144 a week will be less attractive to a person who qualifies under each of the current schemes. There is much authoritative literature from independent sources which indicate that pensions will be worse off in the long run.⁴⁶ There are also scholarly writings which examine the winners and losers when the new state pension scheme comes into operation.⁴⁷

The pensionable age by 2018 will be 65 for both genders, by 2020 the age will be 66 for both sexes, and will increase to 67 by 2026-28. There will, it is suggested, be further age increases thereafter.

The current law on state pensions is such as to discourage employees from saving. There are numerous reasons⁴⁸ for this phenomenon. The government has introduced as from October, 2012 the automatic enrolment into workplace pension schemes⁴⁹ under which employees subject to automatic enrolment have⁵⁰ to opt-in, rather than choose to opt-out.

The head of Pensions research⁵¹ said “The message is... very simple; if you want more than £7,500 a year to live on in retirement, you need to start saving. With millions of employees set to join their company pension in the months ahead, today’s announcement delivers the foundation for a solution to the pension crisis.”⁵²

The measures taken by the government in the fields of social security and state pensions make for dismal reading! The reader will not be surprised to know that equally drastic measures are being taken in the field of labour law reforms to which we shall turn our attention.

reforms on the state pension, this is not necessarily the case. It is suggested that changes will be made when problems arise whilst running the new pensions scheme.

⁴⁶ For a study of these the reader is referred to Jo Carby-Hall “*Main Measures taken in the field...*” *op.cit.* at p. 21

⁴⁷ *Ibid. op. cit.* at pp. 22 – 24.

⁴⁸ See The Guardian 13th January, 2013,

⁴⁹ Namely, occupational pensions whether they be *final salary pension schemes* or *defined benefit pension schemes* where the employee can, at will, either opt-in or opt-out.

⁵⁰ They are therefore *encouraged* in a *positive* manner to opt-in.

⁵¹ At Hargreaves and Lansdown (investment advisers).

⁵² Source: The Guardian 14th January, 2013.

5. LABOUR LAW REFORMS

A number of hard fought for labour law rights⁵³ have been systematically eroded by the British government under the pretext of the economic crisis or for ideological reasons. A brief discussion is proposed on the erosion of each of those rights.

5.1. Working Time

The British Working Time Regulations⁵⁴ which give effect to the Working Time Directive⁵⁵ grants a variety of rights⁵⁶ to workers. The British government has negotiated an *opt-out* with the European Union which means that the worker may agree with the employer to opt-out either for a specific period or for indefinitely from the 48 hour average working week.⁵⁷ The opt-out in its most basic form becomes effective where the employee enters voluntarily and freely into an individually legally binding agreement with the employer.

⁵³ Some of which emanate from European social laws such as Directives, Regulations or European social partners' agreements.

⁵⁴ 1998 (S.I. 1998 No. 1833).

⁵⁵ 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council. 4th November 2003. O.J. L299, 2003-11-18.

⁵⁶ Which include the 48 hour maximum average week, rest periods, health assessments, annual paid holidays, a day off a week, and so on. See Jo Carby-Hall "*Working Time: The British Experience*" in "*Regnare Gubernare Administrare* (Professors Stanisław Grodziski and Andrzej Dziadzio (Eds)) Volume 1 of 2 volumes. (2012) Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. Zo.o. at pp. 367 – 395 for a fuller explanation.

⁵⁷ The opt-out concept is analysed in Jo Carby-Hall "Jo Carby-Hall "*Opt-Outs and Variations in Working Time -British Style*" in "*Le Travail Humain au Carrefour du Droit et de la Sociologie.*" (Professors Christian Mestre, Corinne Sachs-Durand and Michel Storck (Eds)) (2014) Presses Universitaires de Strasbourg at pp. 53 – 71.

There are many reasons for opposing the opt-out concept. One of these is that vulnerable workers may be *coerced* or *forced* by the employer in choosing to work longer hours which could be detrimental⁵⁸ to employees' health.⁵⁹

It is well known that the British full-time male workforce has the longest working hour culture when compared to workers in other European countries.⁶⁰ The UK is the only European Union country to optimise significantly the opt-out clause. The tendency in other European countries is to use opt-outs in moderation. The British government has every intention of fighting hard to preserve the opt-out *status quo* and thus use it as a tool to maintain flexibility, respond quickly to market demand changes and to improve worker motivation through overtime. Economic and political reality thus prevail at the expense of ideology!

The TUC General Secretary Frances O'Grady summed up the situation admirably when she said "The Government should abandon its obsession with the Working Time Directive which guarantees millions of people a paid holiday and stops dangerous practices being done by exhausted people. Forcing people to work long hours is not the answer." She goes on to say that more investment in training, jobs, infrastructure and a better work-life balance⁶¹ would raise productivity.

5.2. The Introduction of Employment Tribunal Fees

Employment Tribunals are considered to be "do it yourself"⁶² bodies. These tribunals have jurisdiction in a great number of employment matters.⁶³ At one time

⁵⁸ It is well known that overwork can cause diabetes, heart problems, depression, stress and related illnesses. Furthermore overwork can lead to poor work performance and absenteeism which hamper the creation of economic success.

⁵⁹ The TUC General Secretary once said "People do want protection against excess working hours that damage their health and relationships even when poor pay forces them to notch up maximum overtime to provide a decent living standard."

⁶⁰ Source: Professor Frances Green, University of London, using the Eurostat Labour Force Survey data concluded that "Britons seem more harder-working, yet perhaps less happy and more inefficient" resulting from the long hour culture. (18th January, 2013.)

⁶¹ See the discussion on the work-life balance in Jo Carby-Hall "*The Work-Life Balance Concept*." ADAPT Labour Studies Book Series. E-Publication (Italy) (2015).

⁶² This expression was coined by the first Industrial Tribunals (as they were then called) President, Sir Dairmaid Conroy, a distinguished lawyer. He insisted on numerous occasions

claimants did not have to pay a fee to bring proceedings before an Employment Tribunal. Since summer 2013, this is no longer the case because the government wants to reduce the current costs of running the Employment Tribunal system.⁶⁴ Claimants have to pay a fee to make a claim and an additional fee if they wish to proceed to a full hearing. Such fees are prohibitive.

The effect of this policy is clear. Employees are deterred from bringing claims in Employment Tribunals. Such a policy encourages the unscrupulous employer to take full advantage to exploit employees and especially migrant workers.⁶⁵

5.3. A Double Cap on Unfair Dismissal Compensation

One of the remedies for unfair dismissal is compensation.⁶⁶ The award of compensation consists of two elements, the *basic award* and the *compensatory award*.⁶⁷

when he met this author that that Industrial Tribunals were informal bodies where solicitors ad barristers were not encouraged to appear, where claimants could represent themselves or be represented by a friend or trade unions, where judicial language and argument were to be discouraged, where the podium where the legally qualified chairman and representatives of employers and workers sat, was not to be raised too high, and so on. This has changed since those days and Employment Tribunal hearings are much more formal now. They are chaired by a judge and the two lay representatives. Legal practitioners represent their clients and much legal argument takes place.

⁶³ Employment Tribunal have jurisdiction in sixty eight different employment matters some of which include unfair dismissal. Redundancy, contractual matters, discrimination, trade union rights, working time, etc...

⁶⁴ Which amount to £84 million a year.

⁶⁵ The exploitation of employees is discussed in Jo Carby-Hall "*Economic Migrants: European Perspectives – Exploitation*." This book is scheduled for publication in 2015. (Professor José-Luis Gil y Gil (Ed)) Juruá, Brezil/ Portugal (26pp). For a more complete study on exploitation at European level see J.R.Carby-Hall "*The Treatment of Polish and Other A8 and A2 Economic Migrants in the European Union Member States*" (in two volumes) commissioned by the Commissioner for Civil Rights Protection of the Republic of Poland, (2008) Publisher: Bureau of the Commissioner. See also the Polish edition of this book published in two volumes (2008). See too Jo Carby-Hall "The Continuing Exploitation of Economic Migrants and Other Vulnerable Workers" in "*Essays on Human Rights: A Celebration of the Life of Dr. Janusz Kochanowski*." (Jo Carby-Hall (Ed)) (2014) Ius et Lex, Warsaw at pp. 94 – 134.

This latter award has been capped with effect from 1st February, 2013 to £74,200. An additional cap came into effect in summer 2013 which limits the amount of the compensatory award which an unfairly dismissed employee may receive to one year's salary. There is little doubt that this double cap favours the employer and penalises the employee!

5.4. Increase of Qualifying Period for Unfair Dismissal Claims

Prior to 2012 a dismissed employee had to be in continuous employment for one year. Since 6th April, 2012 the qualifying period was doubled to two years. This means that the employee employed continuously for less than two years is unable to bring an action for unfair dismissal. *Res ipsa loquitur* that the employee is disadvantaged!

5.5. Redundancy Consultation Reduction and Exclusion from Consultation of Fixed-Term employees

Under the previous law where 21 or more employees were to be made redundant, employers had to consult trade unions/employee representatives for a minimum period of 30 days. Where 100 or more employees were to be made redundant the consultation period was 90 days.⁶⁸ As from April, 2013 the consultation period has

⁶⁶ The other two remedies are re-instatement or re-engagement. For details on these see Jo Carby-Hall "Aspects of Unfair Dismissal" *Managerial Law*, MCB University Press. Vol. 33 No.4 (1991) at pp. 31 – 34.

⁶⁷ For a detailed discussion of those two elements see J.R.Carby-Hall "*Aspects of Unfair Dismissal Law*" *Managerial Law*. MCB University Press. Vol. 33 Nos. 1, 2 and 3 (1991) at pp. 35 -48 and for a more philosophical approach see J.R.Carby-Hall "A Study of Three Termination Aspects of Modern Employment" in "*Studies in Labour Law*" J.R.Carby-Hall (Ed) MCB Books (1976) at pp. 202 – 280.

⁶⁸ Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act, 1992 s. 188. For an analysis see Jo Carby-Hall "*Redundancy in the United Kingdom*" in "*I Licenziamenti per Riduzione di Personale in Europa*" (Professors Bruno Veneziani and Umberto Carabelli (Eds)) (2001)

been reduced from 90 to 45 days and employees on fixed term contracts no longer have a right to claim a redundancy payment.

This is another example of the government's commitment to review labour laws in favour of the employer and support businesses at the expense of the employee, so as to improve growth.

5.6. The Back to Work Scheme

The government scheme forces people to work without pay!⁶⁹ The Court of Appeal found that the government breached the Job Seeker's Allowance (Employment Skills and Enterprise) Regulations 2011/917 under which most of the government's back to work schemes⁷⁰ were created. The Court of Appeal found the Regulations did not comply with the provisions of the Job Seeker's Act 1995 which gave the Department of Work and Pensions the power to introduce them. The breaches found were twofold. First, that the 2011 Regulations were *incompatible* with some of the 1995 Act's provisions and second, that serious *irregularities* were found in the manner in which the back to work schemes operated.

6. CONCLUDING THOUGHTS

The brief discussion which has taken place indicates that there are crises upon crises! There exist crises in the welfare state, in the pension field and within the labour laws themselves. Workers are clearly disadvantaged at the expense of more financial gain being made by employers. Many of these crises have been caused by a variety of *events* and for a variety of *reasons*, some of which include the current *economic crisis* and the consequent austerity measures imposed by the British government, the *complexities* of the welfare, pensions and labour laws and indeed the current government's *ideology*.

One has to ask oneself if there is another way to be found in the fight against recession and austerity, - other than the elimination, suppression and reduction of

European SOCRATES PROGRAMME. Cacucci Editore (Italy) at pp. 387 – 537 and particularly at pp. 494 – 500.

⁶⁹ Source: The Court of Appeal transcript in *The Queen on an application of Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v Secretary of State for Work and Pensions* [2013] EWCA Civ. 66 (Case No. B3/2012/2138/2141) and BBC News Business 12th February, 2013.

⁷⁰ There were five such controversial work experience schemes.

rights at work, the decreasing pensions and the dramatic cuts in social security benefits examined above, all of which make for depressing reading and spell serious crises in the welfare state.

Two economists, namely Oliver Blanchard and Daniel Leigh of the International Monetary Fund (IMF) stated that “Forecasters significantly underestimated the increase in unemployment and the decline in domestic demand associated with fiscal consolidation.”⁷¹ The IMF also advocates fewer budget cuts in countries facing recession as well as a decrease in austerity measures.⁷² In other words more spending and borrowing is needed to abate the crisis in the welfare state. The Chancellor of the Exchequer, Mr George Osborne holds a different view. His belief is that “The alternative to more spending and yet more borrowing is now frankly ludicrous and places those who advocate it on the outward fringes of the international debate.”⁷³ Unfortunately for Mr Osborne “the international debate” on this topic is contrary to his beliefs! Four Nobel prize winners in economics⁷⁴ and other distinguished economists⁷⁵ express different views on austerity measures. On 20th January, 2012 the Heads of the leading economic world bodies⁷⁶ called for economic policies which would foster growth and warned of the danger of austerity. Since 2010 the United Kingdom has followed a programme of severe austerity and is “now enduring a

⁷¹ Source: Euroserver 7th January 2013 Valentina Pop “*IMF economists admit to ‘errors’ on austerity policy.*” <http://euroserver.com/economic/118644> (Retrieved 21st February, 2013). The view expressed by Blanchard and Leigh are personal ones and not based on IMF thinking, except that the IMF has been critical of the austerity measures, particularly those taken with regard to Greece.

⁷² The focus of the IMF statements is on Greece but that focus also applies to other countries, such as the United Kingdom, where austerity measures are in operation.

⁷³ Source: Article entitled “Britain is leading the way out of this crisis.” The Daily Telegraph 7th August, 2011

⁷⁴ Namely Paul Krugman, Amartya Sen, Joseph Stiglitz and Christopher Pissarides.

⁷⁵ *Inter alia*, Alan Blinder, Nouriel Roubini, Robert Shiller and Robert Reich. Source: United Kingdom Austerity Programme <http://en.wikipedia.org/wiki/United> (Retrieved 21st February, 2013)

⁷⁶ Namely Christine Lagarde of the IMF, Robert Zoellick of the World Bank, Pascal Lamy of the World Trade Organisation, Angela Gurría of the OECD, Donald Kaberuka of the AfDB, Haruhiko Koroda of the ADB, Luis Alberto Moreno of the IADB, Josette Sheeran of the WFP and Juan Somavia of the ILO. Source: Larry Elliott “IMF warns of threats to global economies posed by austerity drives.” The Guardian 20th January, 2012.

prolonged period of near stagnation”⁷⁷ Whereas in May 2010 when the present government came to power tax increases and severe public spending cuts were planned to take place over a period of five years to reduce the budget deficit inherited by the labour government, the period of austerity, by reason of stagnation,”⁷⁸ has been prolonged to seven years. According to the Confederation of British Industry (CBI)⁷⁹ “the only way to resolve unemployment in the short term is to pull out all the stops to get the economy moving and business growing.”

Economist are now saying clearly that austerity economics⁸⁰ are discredited and that it is time for a Keynesian inspired alternative⁸¹ to the austerity programme currently operating in the UK. Keynesian economics have been vindicated time and time again.⁸² Austerity measures have been described by Nobel prize-winner in economics Joseph Stiglitz as “economic suicide” and the rating agency Standard and Poor has admitted that “austerity alone is self-defeating.”⁸³

⁷⁷ See Chris Giles and Andrew Bounds “*Brutal for Britain*” Financial Times 15th January, 2012.

⁷⁸ In 2011 to 2014 growth has averaged at around 1%

⁷⁹ Mr. Neil Bentley, Deputy Director General of the Confederation of British Industry.

⁸⁰ Which invariably include cuts in the welfare state as for example, cuts in state sector jobs, pension cuts, minimum wage cuts, privatisations, (which in some cases have proved a disaster), the liberalisation of labour laws resulting in the loss of rights at work and the diminution of social security laws, spending cuts, etc...

⁸¹ See the interesting and convincing argumentation in Symmetry Breaks “Austerity economics is now completely discredited. It is time for a Keynesian alternative” 18th June 2012 based on Keynes’ Theories on the economy.” (Source: <http://symmetrybreaks.wordpress.com/2012/06/18/austerity-economics-is-now-compl> (Retrieved 21st February, 2013).)

⁸² For example the great depression of the 1930s, the stock market crash in 1987, and the Keynesian resurgence in 2008 in response to the global economic crisis. See too Nobel prize-winner in economics Paul Krugman’s “*Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations.*” (1994) W,N, Norton & Company, New York.

⁸³ Source: <http://symmetrybreaks.wordpress.com/2012/06/18/austerity-economics-is-now-compl> (Retrieved 21st February, 2013)

The Report of the influential and prestigious Brussels based Friends of Europe⁸⁴ think tank urges Jean-Claude Juncker's Commission to take cognisance of the fact that social policy in the EU "needs to be put on a par with microeconomic objectives," that "human investment must be given equal priority with investments in infrastructure, innovation and all other areas seen as crucial to Europe's global competitiveness" and that the social dialogue be "effective, efficient and representative."⁸⁵

The UK needs a Keynesian fiscal stimulus by borrowing and investing⁸⁶ which would boost and stimulate the economy, reduce unemployment and increase state revenue through more people paying taxes. The British government needs to spend more on training and thus invest in people. The Keynesian concept appears to make good economic sense in remedying the high toll on the poorest and most vulnerable in society and defusing the current economic crisis and thus boosting the current crisis which exists in the British welfare state.

Jo Carby-Hall
Director of International Legal Research
Centre for Legislative Studies
University of Hull
J.R.Carby-Hall@hull.ac.uk

⁸⁴ Source: Euroobserver Benjamin Fox "*Juncker urged to Revive 'Social Europe' model.*" 24th February, 2015.

⁸⁵ In many European Union countries the social dialogue has not been developed fully. In Poland, for example, it is only recently that the Pomeranian Employers' Association is running a social dialogue pilot scheme.

⁸⁶ By building its infrastructure, namely spending on its antiquated rail network, constructing affordable housing, spending on airports and many such infrastructure issues which would stimulate and boost the economy, reduce unemployment and increase state revenue through more people paying taxes, rather than by reducing state benefits, affecting pensions and reducing or removing rights at work all of which spell crises in the welfare state.

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

SILVIA SPATTINI

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

1. I MODELLI SOCIALI IN EUROPA

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

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

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

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

Tabella 1

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

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

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

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

2. LE CARATTERISTICHE DEI MODELLI SOCIALI

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: OECD Employment Protection Database, 2013 update

*elaborazione sui dati OECD

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

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

Tabella 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 4

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

Fonte: Missoc

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

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

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

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

Tabella 5

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

Fonte: Missoc

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

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

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

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

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

Tabella 6

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

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

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

Tabella 7

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

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

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

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

Tabella 8

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

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

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

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

Tabella 9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LA VALUTAZIONE DEI MODELLI SOCIALI

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

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

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

¹⁷ *Ibidem*.

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

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

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

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

5. UN PROCESSO DI CONVERGENZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 10

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

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

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

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

Tabella 11

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

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

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

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

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

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

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

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