

## CONTRIBUTO 11

### REGOLAZIONE, *WELFARE* E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Ugo Trivellato (a cura di)

<i>Introduzione</i> .....	3
<i>Sezione 1 – Politiche di sicurezza sociale e politiche del lavoro</i> .....	5
1. <i>Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity</i> (B. Anastasia, M. Mancini e U. Trivellato).....	7
2. <i>Le riforme parziali del mercato del lavoro e la flexicurity in Italia</i> (G. Croce).....	79
3. <i>Gli indirizzi della regolazione e delle politiche del lavoro: ricostruzione storica e questioni aperte</i> (S. Pirrone e P. Sestito).....	109
4. <i>Le peculiarità della normativa nazionale sulle politiche del lavoro nelle regioni del Mezzogiorno</i> (C. Altavilla, F.E. Caroleo, P. Di Monte e S. Veneziano).....	165
5. <i>Nuova disciplina dei Centri per l'impiego, preliminari interventi in tema di potenziamento dei Centri e di formazione degli addetti, e realizzazione di 'politiche di attivazione'</i> (D. Gilli e R. Landi).....	191
6. <i>Il quadro della governance delle politiche di sostegno comunitario ed il rapporto con la strategia di Lisbona</i> (O. Turrini).....	201
7. <i>Caratteristiche ed evoluzione recente dei sistemi di ammortizzatori sociali in Europa</i> (R. Ercoli e A. Guelfi) .....	215
<i>Sezione 2 – Il lavoro non standard</i> .....	245
8. <i>Il lavoro a termine in Italia negli ultimi 15 anni: il difficile equilibrio tra flessibilità e precarietà del lavoro</i> (E. Rusticelli).....	247
9. <i>Il lavoro parasubordinato: consistenza, profilo e dinamiche</i> (M. Centra).....	271
10. <i>I percorsi lavorativi dei lavoratori dipendenti prima e dopo le riforme: un'esplorazione su WHIP</i> (R. Leombruni) .....	313
11. <i>Dopo la prima occupazione: note su dieci anni di "carriera" (1998-2007) di una coorte di giovani</i> (B. Anastasia e D. Maurizio).....	331
12. <i>Apprendistato: una riforma da riformare</i> (S. D'Agostino) .....	349



## Introduzione

*La conclusione anticipata dei lavori del Comitato (rispetto al mandato e al programma iniziali) si riflette sui testi resi disponibili in questo Rapporto tematico su “Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro”. Per esso, infatti, il Comitato, considerata anche la sua complessità, aveva previsto una fase di studio approfondita e soprattutto audizioni con esperti e decisori. Dati i tempi di conclusione dell’attività, la fase di studio è stata forzatamente contratta, mentre le audizioni non si sono potute tenere.*

*La parzialità di questo Rapporto tematico presenta un duplice profilo: (i) i testi si riferiscono solo a parte dei temi che il Comitato e, specificamente, il Gruppo tematico si erano proposti di affrontare; (ii) per alcuni dei temi trattati, i testi sono più prossimi a un “work in progress” che ad una versione finale.*

*Si ritiene comunque opportuno rendere il Rapporto disponibile, perché presenta evidenze empiriche, analisi e proposte che, pur non tutte compiutamente sviluppate, forniscono elementi conoscitivi, anche inediti, utili per l’ulteriore riflessione sul tema.*



***Sezione 1***

POLITICHE DI SICUREZZA SOCIALE E POLITICHE DEL LAVORO



*1. IL SOSTEGNO AL REDDITO DEI DISOCCUPATI: NOTE SULLO STATO DELL'ARTE. TRA RIFORMISMO STRISCLANTE, INERZIE DELL'IMPIANTO CATEGORIALE E INCERTI ORIZZONTI DI FLEXICURITY*

*di Bruno Anastasia\*, Massimo Mancini\*\* e Ugo Trivellato\*\*\**

*1. Introduzione. Gli ammortizzatori sociali: politiche con cattiva stampa*

Nella letteratura corrente e nel sentire comune degli addetti ai lavori, il giudizio sul trattamento riservato in Italia ai disoccupati – nel duplice aspetto di fornitura di servizi reali da un lato (orientamento, formazione, incentivi alle imprese per le assunzioni: le cosiddette “politiche attive”) e di sostegno al reddito dall’altro (indennità di disoccupazione, cassa integrazione, pre-pensionamenti: le cosiddette “politiche passive” o ammortizzatori sociali (nel seguito AS)) – è usualmente declinato in modo negativo.

I “capi d’accusa” a carico degli AS – sui quali per larga parte di questa nota ci concentreremo – sono sostanzialmente tre.

- (a) L’assetto degli AS è fortemente discriminatorio perché basato su un impianto categoriale e con aspetti non marginali di discrezionalità. La discriminazione è leggibile in particolare con riferimento a due dati:
  - (a1) non tutti i disoccupati (anzi, una quota che per tutte le stime risulta inferiore alla metà) hanno diritto ad accedere agli AS;
  - (a2) tra quanti hanno diritto, sia i requisiti richiesti che i trattamenti erogati – in termini di tasso di sostituzione (rapporto tra l’indennità e il salario o lo stipendio precedente) e di generosità (durata, condizioni, etc.) – risultano significativamente diversificati.
- (b) Gli interventi di sostegno al reddito sono scollegati dalle politiche attive e non sono effettivamente condizionati alla ricerca di lavoro.
- (c) Gli AS intervengono (seppur, come abbiamo detto, in maniera diversificata) nella prima fase dei periodi di disoccupazione. Di conseguenza trascurano i rischi di povertà collegati ai casi di disoccupazione di lunga durata, casi per i quali non è prevista in Italia alcuna forma strutturata di “reddito di ultima istanza” (come invece in molti altri Paesi europei).

Diversamente dal dibattito presente nei contesti europei anglosassoni e nordici, le analisi sugli AS vigenti in Italia non sollevano il quarto possibile capo d’accusa, vale a dire il loro costo eccessivo<sup>1</sup>. Al massimo questo tema viene sollevato in prospettiva, a fronte delle necessità di riforma, a seguito delle quali si paventa un’esplosione della spesa in AS.

Di riforma si parla continuamente e da lungo tempo, in particolare dopo il rapporto della “Commissione Onofri” del 1997, incentrato sulla proposta di un sistema strutturato su tre livelli: (i) trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro; (ii) trattamenti riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione; (iii) interventi di tipo assistenziale da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni<sup>2</sup>.

---

\* Veneto Lavoro.

\*\* Isae.

\*\*\* Università di Padova.

<sup>1</sup> Capo d’accusa spesso utilizzato, invece, nei giudizi sul sistema previdenziale italiano.

Ma una riforma complessiva non è mai stata varata, e neppure approssimata, nonostante le ripetute iniziative con previsioni di deleghe al Governo a tal fine (cfr. art. 45 della legge 144/1999; art. 2 del disegno di legge 848bis/2001; disegno di legge 1674/2002).<sup>3</sup> Nel contempo le riforme al margine sono state continue e ancor più numerose e varie sono state le proposte presentate<sup>4</sup>.

La ragione principale che in genere si adduce per spiegare il (finora) mancato approdo ad una riforma generale è quella dell'eccesso paventato di costi ("non si fanno le nozze con i fichi secchi"), a fronte peraltro di previsioni del legislatore che, delegando al Governo la riforma, imponeva usualmente la clausola (poco ragionevole) "senza oneri aggiuntivi per lo Stato"<sup>5</sup>. L'assenza di risorse avrebbe "coperto", dunque, l'indecisione del legislatore.

Ma forse non è del tutto errata l'impressione che il sistema attuale – inclusi gli aggiustamenti apportati – in realtà dispiaccia meno di quanto sembri agli attori sociali, nei quali prevale non di rado un riflesso conservatore, e scarso sia, invece, il consenso non tanto sui principi generali di riforma quanto su diversi aspetti della loro effettiva implementazione<sup>6</sup>. Non mancano del resto studiosi attenti che si chiedono "se e in che misura sia opportuno continuare a parlare di riforma degli ammortizzatori sociali ovvero se sia forse più realistico porre mano ad un riordino dell'apparato in essere, dando atto dell'esistenza di questo 'sistema parallelo' [settoriale, attraverso l'intervento degli enti bilaterali e locale, attraverso l'intervento delle regioni, ndr] che per necessità ha preso corpo"<sup>7</sup>.

Di seguito discuteremo ciascuno dei "capi d'accusa" citati (sezz. 3, 4, 5 e 6), con attenzione specifica ai dati empirici piuttosto che ai presupposti giuridici. Premetteremo una sezione sintetica (sez. 2) di illustrazione dei vari strumenti di AS oggi disponibili e della loro recente evoluzione. Nella sez. 7 proporremo alcune note conclusive, che utilizzano gli altri contributi di questo Quaderno per una riflessione su prospettive e problemi di riforma del sistema di protezione sociale e di politiche attive del lavoro nella prospettiva della *flexicurity*.

---

<sup>2</sup> Cfr. Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale [1997]. Un ampio insieme di contributi che discutono merito ed esiti delle proposte della "Commissione Onofri" è in un recente volume a cura di Guerzoni [2008].

<sup>3</sup> Da ultimo l'art. 28 della legge 247/2007: "Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito". Il successivo art. 29 esplicita i principi e i criteri direttivi per l'esercizio di tale delega. Per un esame delle convergenze e divergenze tra le varie ipotesi governative di riforma cfr. Garofalo [2008].

<sup>4</sup> Per una rassegna delle 14 proposte presentate nell'arco della pur breve XV<sup>a</sup> legislatura cfr. Lauria e Marocco [2007], nonché la sinossi curata da Alias, Marocco e Sammarco [2007]. Per altre rassegne e letture interpretative di diverse proposte di riforma cfr. Lagala [2005], Piccininno [2006] e Garofalo [2008].

<sup>5</sup> Clausola che, a dir il vero, manca nell'ultima delega, già citata. Cfr. Cinelli e Ferraro [2008].

<sup>6</sup> Già Treu, riflettendo sugli "insegnamenti di un decennio" (gli anni 1990), attribuiva esplicitamente i mancati progressi delle proposte della "Commissione Onofri" alla "convergenza [delle parti sociali, ndr] non virtuosa di conservazione dello status quo a favore dei lavoratori rappresentati dalle grandi organizzazioni" e, ancor più esplicitamente, alla "resistenza alimentata anche dal timore di veder depauperate le provviste degli strumenti, come la Cig, largamente utilizzati dagli associati, per finanziare istituti di tipo 'universalistico' o di uso più ampio" [Treu, 2001, 65 e 166].

<sup>7</sup> Garofalo [2008, 50].

2. *Il quadro (troppo) vario degli strumenti esistenti*

Gli AS intervengono, in Italia, per sostenere il reddito di lavoratori che si trovano in tre situazioni diverse:

- (a) lavoratori il cui rapporto di lavoro è sospeso;
- (b) lavoratori disoccupati a seguito di licenziamento;
- (c) lavoratori temporanei (inclusi stagionali e interinali) il cui rapporto di lavoro si è concluso.

Nel primo caso il lavoratore non è a tutti gli effetti un disoccupato: infatti conserva un rapporto di lavoro; è in attesa – con speranza spesso fondata – di riprendere il posto di lavoro; non di rado la sospensione del rapporto di lavoro è parziale (vale a dire di alcune ore ogni giorno o di alcuni giorni ogni settimana). Il lavoratore, quindi, attraversa una situazione transitoriamente difficile, venendo meno il – o parte del – reddito da lavoro, ma non è necessariamente di fronte all’urgenza di cercarsi un nuovo posto di lavoro. Alle “sospensioni” del rapporto di lavoro ricorrono sia le grandi imprese, a seguito di crisi di mercato o di programmi di ristrutturazione, sia le piccole imprese che si confrontano con andamenti altalenanti della domanda e con eventi imprevedibili (meteorologici, etc.). Gli interventi degli AS per i lavoratori sospesi costituiscono una rilevante caratteristica italiana. La finalità è quella di proteggere tanto i lavoratori, evitando il loro licenziamento nei casi in cui le prospettive di ripresa aziendale siano fondate, quanto l’impresa, che in tal modo si assicura una maggior continuità degli investimenti in capitale umano, evitando il ricorso continuo al mercato del lavoro e quell’eccessivo *turn-over* che potrebbe rivelarsi nocivo e ostacolare l’accumulo di competenze *firm specific*.

Nel secondo caso – quello “classico” – il lavoratore, licenziato dall’impresa a seguito di difficoltà economiche non prevedibili al momento dell’assunzione, è costretto a confrontarsi con un evento imprevisto, rispetto al quale peraltro è stato obbligatoriamente assicurato.

Il terzo caso – quello dei lavoratori temporanei – emerge sempre più come caso di notevole importanza, man mano che si fa consistente il numero di lavoratori impiegati con contratti a termine; e tra questi acquista rilievo, in particolare, il segmento di quanti sperimentano contratti a termine ripetuti, vale a dire un’elevata frequenza di impieghi discontinui con l’alternarsi di stati di occupazione e stati di disoccupazione. In questa terza fattispecie il lavoratore non è di fronte ad un evento imprevisto (in quanto è noto, fin dall’inizio, il termine del rapporto di lavoro), ma è comunque a tutti gli effetti un disoccupato.

Di seguito descriveremo sinteticamente i principali strumenti che compongono il sistema italiano di AS riportandoli innanzitutto a queste tre fattispecie ed evidenziando le modificazioni intervenute nell’ultimo decennio (sezz. 2.1-2.3); successivamente faremo brevi cenni ad alcuni casi speciali (sez. 2.4)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Un’ottima descrizione di ciascun strumento, con attenzione all’evoluzione normativa, si trova in CNEL [2003].

2.1. *Gli interventi per i lavoratori sospesi<sup>9</sup>*

Per i lavoratori sospesi sono disponibili due strumenti-base: la Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) e la Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs). Ad essi si aggiungono le fattispecie specifiche previste per l'edilizia e per l'agricoltura, nonché gli interventi in deroga alla normativa sulla Cigs, introdotti negli ultimi anni.

*La Cigo*

La Cigo per l'industria è nata nel 1941 per fronteggiare la riduzione dell'attività lavorativa delle industrie conseguente agli eventi bellici ed è stata disciplinata una prima volta nel 1945 e più organicamente nel 1975 (legge 164/1975).

Le regole che governano il regime della Cigo sono riportate in Appendice, tav. A1. Nel corso degli ultimi dieci anni non sono state modificate se non marginalmente, fatto salvo l'adeguamento annuo dell'importo massimo. La Cigo è sempre rimasta uno strumento dal netto carattere mutualistico-assicurativo limitato al settore industriale.

Nei primi anni 1960 (legge 77/1963) è nata, sotto forma di gestione autonoma, la Cigo per le imprese maggiori del settore edile, poi estesa agli inizi degli anni 1970 anche alle imprese artigiane e alle imprese industriali e artigianali di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei (vedi Appendice, tav. A2).

*La Cigs e gli interventi in deroga*

Più complessa e meno lineare è la storia della Cigs, istituita con la legge 1115/1968 e ripetutamente modificata, in particolare con la legge 675/1977 (introduzione della "crisi aziendale" tra le cause ammissibili), con la legge 223/1991 che ne ha rivisto l'intera disciplina<sup>10</sup> coordinandola con l'istituzione delle Liste di mobilità, con la legge 236/1993 che ha apportato ulteriori modifiche, infine con la legge l. 291/2004 che ha individuato la diversa e autonoma ipotesi della cessazione di attività (con tutte le sottopotesi: cessazione di un settore dell'impresa, di uno o più stabilimenti, di parti di stabilimento).

L'evoluzione per il decennio più recente è schematizzata nella tav. A3 dell'Appendice. Si nota che numerose sono state le modifiche, gli allargamenti e i restringimenti della platea di imprese interessate e delle cause ammissibili, fino alle recenti previsioni di proroghe e deroghe consentite al Ministro e alle parti sociali.

In particolare la cosiddetta "Cassa integrazione straordinaria in deroga" (d'ora in poi: Cigsder), affiancata agli altri interventi in deroga (in materia di indennità di mobilità e indennità di disoccupazione), ha una storia recente, ma già a sufficienza complessa. Nasce per iniziativa dell'allora Ministro del Lavoro Maroni, a seguito di

---

<sup>9</sup> A tale tipologia possono essere riferiti anche i Contratti di solidarietà difensivi (CSD), previsti per casi aziendali in cui la riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti consenta un'alternativa alla riduzione di organico. La stipula di un CSD assicura ai lavoratori un'integrazione salariale corrispondente al 60% della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario; ai datori di lavoro, per un massimo di 24 mesi, una riduzione della contribuzione assistenziale e previdenziale in misura variabile secondo il territorio e la consistenza della riduzione d'orario (tra il 25 e il 40%).

<sup>10</sup> Con l'obiettivo di rimediare al fatto che a partire dalla seconda metà degli anni '70 la Cigs aveva finito con l'assolvere alla funzione impropria di assistere per lunghissimi periodi lavoratori formalmente sospesi ma di fatto disoccupati e senza alcuna reale prospettiva di riammissione nel posto di lavoro.

quanto previsto nella legge finanziaria per il 2004 (legge 350/2003)<sup>11</sup>, dove si fa esplicito riferimento a possibili deroghe per settori produttivi e aree territoriali, con l'obiettivo di intervenire anche nei casi di difficoltà occupazionali non espressamente tutelabili con gli AS esistenti, in quanto riguardanti i lavoratori di aziende escluse dalla possibilità di ricorrere agli strumenti vigenti<sup>12</sup>. *“In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali”<sup>13</sup>* – si legge ripetutamente nelle disposizioni normative per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato a partire dalla Finanziaria 2004 – *“il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, può disporre, entro il 31 dicembre (dell'anno di riferimento), in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuità, dei trattamenti di Cigs, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, ovvero miranti al reimpiego di lavoratori coinvolti in detti programmi definiti in specifici accordi in sede governativa [...] che recepiscono le intese già stipulate in sede territoriale ed inviate al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale”*.

Tale previsione normativa è stata riproposta e rifinanziata di anno in anno, divenendo ormai consuetudine, confermando il rilievo dell'*“approccio derogatorio”<sup>14</sup>* utilizzato dai governi succedutisi nel corso degli anni per la regolazione del mercato del lavoro, *“tappando falle”* del sistema esistente, senza convergere verso (o in attesa di) un vero e proprio intervento complessivo di riforma.

Si interviene dunque sulla spinta di emergenze e pressioni particolari, in modo concertato (e, per certi aspetti, discrezionale), attuando operazioni concrete di gestione di aree di disagio occupazionale<sup>15</sup>. Attingendo annualmente alle risorse del Fondo per l'Occupazione<sup>16</sup> – e quindi, di fatto, stanziando risorse aggiuntive –, vengono create nuove, ancorché incomplete, forme di sostegno al reddito per lavoratori in difficoltà (sia sospesi che licenziati), non altrimenti tutelati dalla normativa vigente (fatti salvi gli interventi di politica attiva) o, in alcuni casi, solo da forme settoriali di *“ammortizzatori fai da te”* [Liso

---

<sup>11</sup> In realtà il primo intervento di Cigs in deroga di cui abbia notizia può essere fatto risalire al dl 9/1976, con il quale si ponevano in Cigs (in deroga) i lavoratori licenziati da imprese in liquidazione e destinate ad essere assorbite da imprese costituite all'uopo dalla Gepi. Poi si è rimasti fermi un ventennio, per riaprire la strada con la l. 608/1996 e la l. 144/1999, con cui inizia l'uso della formula già citata *“in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali...”*, destinata a riproporsi praticamente ad ogni legge finanziaria dal 2001 ad oggi.

<sup>12</sup> Previsioni di eccezionale utilizzo o proroghe nell'utilizzo dello strumento della Cigs erano peraltro state previste già fin dal 2001, quando era stata introdotta la possibilità per il Ministero del Lavoro di disporre, con semplice decreto, proroghe in deroga ai trattamenti di Cigs o il completamento degli interventi già previsti da disposizioni di legge. Queste previsioni normative sono state riproposte di anno in anno e progressivamente ampliate, fino a quando nel 2004, per la prima volta, è stata espressamente prevista dal legislatore la possibilità di utilizzo degli AS esistenti anche in deroga alla normativa vigente, con una formula del tutto nuova.

<sup>13</sup> Formula oramai divenuta rituale, come ben osserva Liso [2007].

<sup>14</sup> Sestito [2002].

<sup>15</sup> Liso [2007].

<sup>16</sup> Il Fondo per l'occupazione è stato istituito nel 1993. Prevede l'erogazione di un finanziamento sia per l'inserimento di lavoratori svantaggiati sia per sostenere i livelli occupazionali nelle aree di crisi o di degrado sociale. Il Fondo è gestito dal Ministero del Lavoro e viene alimentato dai fondi stanziati annualmente con la legge Finanziaria (decreto legislativo n. 148/1993, convertito con modificazioni con legge 236/1993).

2007], come accade, nel caso dell'artigianato, grazie all'intervento degli Enti bilaterali regionali<sup>17</sup>.

Dapprima coordinata in modo accentrato in sede governativa, dal 2007 la gestione della Cigsder (come degli altri AS concessi in deroga) è parzialmente demandata alle Regioni<sup>18</sup>, le quali, nell'ambito del territorio di competenza, di concerto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori ne definiscono sia il campo di applicazione che il bacino dei potenziali beneficiari. Al Governo non spetta che l'approvazione finale delle proposte presentate e l'avallo della spesa prevista, mentre ad Italia Lavoro è demandata l'attività di monitoraggio dell'utilizzo di questi specifici strumenti<sup>19</sup>. I trattamenti sono concessi sulla base di accordi stipulati con riferimento a specifici settori produttivi e/o ad aree territoriali, considerando le singole aziende o gruppi di lavoratori<sup>20</sup>.

Gli stanziamenti variano di anno in anno: nel 2007 hanno sfiorato il mezzo miliardo di euro; nel 2008 sono stati stanziati 300 milioni di euro (tav. 2.1); il disegno di legge collegato alla finanziaria 2009 autorizza una spesa per interventi in deroga pari a 525 milioni, cifra che si prevede di allargare a fronte dei rischi di recessione.

La Cigsder è servita soprattutto per intervenire a sostegno dei lavoratori sospesi da aziende non rientranti nel campo di applicazione della Cig. Quanto alle causali, si tratta sostanzialmente di casi analoghi a quelli contemplati per il ricorso alla Cigo: in altre parole la Cigsder rappresenta di fatto un'estensione, al di fuori dell'area della mutualità assicurativa, degli interventi del tipo Cigo.

Per avvalorare questa interpretazione possiamo utilizzare alcuni dati riferiti al Veneto.

In Veneto, la gestione della Cigsder e degli altri AS ammessi in deroga alla normativa vigente si è progressivamente precisata e delineata nel corso del primo triennio di applicazione. L'ultima intesa regionale (11 marzo 2008), successivamente proposta e approvata in sede governativa, prevede l'utilizzo della Cigsder a favore dei dipendenti (operai, intermedi, quadri) di specifiche categorie di imprese, individuando in pratica due linee di intervento.

---

<sup>17</sup> L'Ente bilaterale per il settore artigiano prevede, in alcune regioni, una sorta di "ammortizzatore privato", appositamente finanziato dalle aziende del settore, destinato a coprire le difficoltà delle aziende aderenti al sistema e dei loro dipendenti. Con riferimento al Veneto, ad esempio, esso ha permesso di garantire, per un massimo di 3 mesi, fino al 25% del salario nei mesi di sospensione dei lavoratori. Tale importo si può aggiungere al sussidio di disoccupazione a requisiti ridotti, cui i lavoratori sospesi sono ammessi, sussidio che risulta attualmente pari al 35%. Tale "ammortizzatore privato" è rimasto tuttora attivo nei (pochi) casi (settori) per i quali non è ammesso il trattamento in deroga, trattamento che di fatto è andato a sostituire l'"ammortizzatore privato". Sul possibile ruolo della bilateralità cfr. Sacconi, Reboani e Tiraboschi [2005]. Un'ampia discussione del tema sta in Garofalo [2008].

<sup>18</sup> Una parte delle risorse è tuttora gestita a livello centrale, per esigenze nazionali.

<sup>19</sup> Attività di monitoraggio che ha prodotto finora due rapporti [Italia Lavoro 2006; 2007] tutt'altro che chiari ed esaustivi nel dar conto degli interventi finanziati.

<sup>20</sup> Bretoni [2007].

**Tavola 2.1 – Stanziamenti per gli interventi in deroga. Italia e Veneto**

		Italia	Veneto
<b>2005</b>			
<i>L. 311/2004 - art. 1, co. 155</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2005</i>	310.000.000	-
D.I. n. 36189 del 23.05.2005	Concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale, previsto dall'articolo 1, comma 155, della legge 30 dicembre 2004, n. 155, in favore dei lavoratori dei settori della moda, dell'oreficeria, dell'occhialeria e della ceramica delle aziende ubicate nella regione Veneto		35.000.000
<b>2006</b>			
<i>L. 266/2005 - art. 1, co. 410</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2006</i>	480.000.000	-
D.I. n. 39213 del 30.08.2006	Concessione, in deroga, degli ammortizzatori sociali per i settori del comparto moda (tessile, abbigliamento, confezioni, calzature), oreficeria, occhialeria, ceramica, legno, meccanica e commercio della regione Veneto.		3.500.000
<b>2007 (nuova procedura)</b>			
<i>L. 296/2006 - art. 1, co. 1190</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2007</i>	460.000.000	-
D.I. n. 40975 del 22.05.2007	Destinazione dei fondi, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, alle regioni Puglia, Valle d'Aosta, Molise, Marche, Sardegna, Liguria, Lazio, Campania, Calabria, Abruzzo, Basilicata e Piemonte.	168.900.000	-
D.I. n. 41583 del 20.07.2007	Destinazione fondi per la concessione dei trattamenti di Cigs, di mobilità, di disoccupazione speciale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei lavoratori la cui situazione occupazionale sia stata resa precaria dallo stato di dissesto finanziario del comune di Taranto.	5.000.000	-
D.I. n. 41612 del 31.07.2007	Articolo 1, comma 1190, legge 27-12-2006, n. 296 - Decreto Interministeriale di assegnazione dei fondi alle Regioni (Sicilia, Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Veneto, Lombardia) ai fini della concessione e/o della proroga del trattamento di Cigs, mobilità e disoccupazione speciale, in deroga alle vigenti normative.	54.200.000	17.600.000
D.I. n. 42133 del 09.11.2007	Assegnazioni fondi alle Regioni	59.100.000	4.000.000
<i>Totale stanziamento</i>		287.200.000	21.600.000
D.I. n. 24531 del 08.01.2008	Assegnazione fondi per la concessione in deroga dei trattamenti di Cigs, di mobilità e di disoccupazione speciale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le imprese ubicate nella regione Lazio.	1.000.000	-
D.I. n. 24530 del 08.01.2008	Assegnazione fondi per la concessione in deroga dei trattamenti di Cigs, mobilità e disoccupazione speciale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1190, legge n. 296/2006, per le imprese ubicate nella regione Marche	3.000.000	-
<i>Totale finale stanziamento</i>		291.200.000	21.600.000
<b>2008</b>			
<i>L. 244/2007 - art. 2, co. 251</i>	<i>Limite massimo ex Finanziaria 2008</i>	460.000.000	-
D.I. n. 43297 del 09.04.2008	Destinazione alle regioni dei fondi per la concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria, mobilità e disoccupazione speciale, per l'anno 2008	297.500.000	19.000.000

Fonte: elab. Veneto Lavoro

- (a) Una prima linea definisce i casi di applicabilità *in relazione alla tipologia aziendale*. Si tratta pertanto di dipendenti *sospesi* appartenenti a:
- aziende artigiane (escluse dall'ambito di applicazione della legge 223/1991);
  - piccole imprese (fino a 15 dipendenti);
  - aziende commerciali fino a 50 dipendenti.
- Per i lavoratori sospesi da queste aziende, il periodo massimo di utilizzo della Cigsder è di 180 giornate nell'arco dell'anno e i lavoratori beneficiari devono avere un'anzianità lavorativa non inferiore a 90 giorni (è evidente, dunque, che il ricorso alla Cigsder "copre" esigenze che nelle imprese maggiori sono soddisfatte con il ricorso alla Cigo).
- (b) La seconda linea di intervento ammette l'utilizzo della Cigsder per dipendenti di aziende per le quali, con apposito accordo, siano stati accertati sia lo *stato di grave crisi* (ad esempio, il settore termale) sia l'impossibilità di ricorrere a interventi "normali" di Cigs.

In questo secondo caso il periodo massimo di utilizzo del sussidio è di 12 mesi nell'arco dell'anno e i lavoratori, anche in questa seconda situazione, devono possedere il requisito dell'anzianità di servizio di almeno 90 giorni.

I settori che possono beneficiare di interventi di Cigsder sono stati specificamente individuati a partire dal 2005 e, con qualche integrazione, quell'individuazione è ancor oggi valida.

Tra i settori ammessi figurano il tessile-abbigliamento, la concia, l'occhialeria, il comparto orafo, quello del vetro, la meccanica e il legno-mobilio. Si tratta di settori che hanno conosciuto importanti contrazioni occupazionali (sistema moda) e/o rilevanti processi di ristrutturazione e trasformazione nel corso degli ultimi anni. Di fatto, è ammissibile gran parte del manifatturiero.

Per il 2008, l'approvazione in sede ministeriale degli accordi regionali stipulati ha portato all'emanazione del decreto interministeriale n. 43297 del 9 aprile con il quale sono stati complessivamente destinati alle regioni quasi 300 milioni di euro (297.500.000) per la concessione o la proroga, in deroga alla normativa generale, di trattamenti di Cigs, mobilità e disoccupazione speciale.

Il Veneto, come da richiesta presentata, ha ottenuto 19 milioni di euro (erano stati 21,6 nel 2007; 3,5 nel 2006; 35,0 nel 2005). Si può stimare che siano 7-8 mila i lavoratori interessati a questo pacchetto "regionalizzato" di interventi (tav. 2.2).

L'intervento medio, dunque, prevede un'erogazione pro-capite poco al di sotto dei 3.000 euro (l'importo è mediamente inferiore per i lavoratori sospesi e superiore per interventi che sostituiscono di fatto la Cigs).

**Tavola 2.2 – Veneto. Andamento interventi in deroga (da settembre 2005 a dicembre 2007)\***

Anno	Lavoratori interessati	Importo autorizzato
2005 (da settembre)	1.676	5.422.991
2006	7.386	19.709.390
2007 (fino ad agosto)	4.999	14.829.563
2007 (da settembre) - previsione		6.660.324

\* Si tratta pressoché esclusivamente di Cigs in deroga.

Fonte: Ministero del Lavoro – Direzione Regionale del lavoro

*La Cassa integrazione salariale operai agricoli (Cisoa)*

Nel 1972 è stata introdotta la Cassa integrazione guadagni per gli operai agricoli con contratto a tempo indeterminato. Nel 1991 la tutela è stata estesa a impiegati e quadri; inoltre è divenuto ammissibile – limitatamente alle imprese agricole con almeno sei lavoratori a tempo indeterminato – anche l'intervento della Cassa per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale. In tal modo Cisoa assolve a interventi sia di tipo ordinario che straordinario (vedi Appendice, tav. A4).

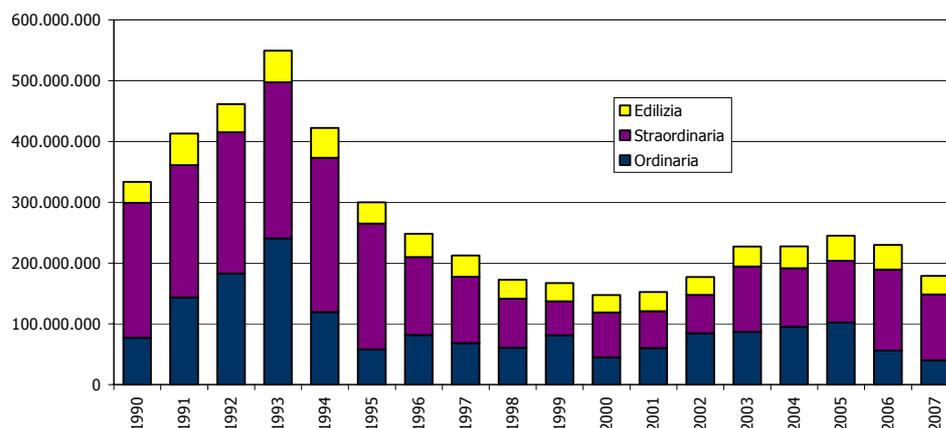
*Il ricorso alla Cig: le evidenze statistiche disponibili*

Quanto all'utilizzo effettivo della Cassa integrazione, nella fig. 2.1 sono riportate le evidenze empiriche di medio periodo: si osserva il picco di utilizzo nel 1993 (oltre 500 milioni di ore), il calo successivo fino al 2000, il ritorno ai livelli superiori ai 200 milioni di euro a partire dal 2003 fino al 2006.

Nella tav. 2.3 sono riportati in dettaglio i dati disponibili con riferimento agli ultimi anni e al primo semestre 2008 (da questi dati, sono esclusi gli interventi in deroga). Si evidenzia che nella fase più recente:

- il ricorso alla Cigo – inclusa edilizia – è risultato nettamente calante: oltre 140 milioni di ore nel 2005, circa 70 milioni nel 2007;
- il ricorso alla Cigs mostra un trend altalenante; il massimo – con riferimento all'ultimo decennio – è stato toccato nel 2006 con 130 milioni di ore;
- complessivamente (Cigo+Cigs) le ore integrate si sono stabilizzate, tra il 2003 e il 2006, al di sopra dei 200 milioni di ore. Nel 2007 la congiuntura (momentaneamente) positiva ha consentito una nuova riduzione, tendenza prontamente invertita già a partire dai dati finora disponibili per il 2008.

**Figura 2.1 – Ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni. Italia 1990-2007**



Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola 2.3 – Italia. Ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni, 2005-2008**

	Gestione ordinaria			Gestione straordinaria		
	Operai	Impiegati	Totale	Operai	Impiegati	Totale
<b>A. Ore autorizzate</b>						
<i>Industria</i>						
2005	87.398.089	14.889.584	102.287.673	75.230.216	23.214.920	98.445.136
2006	47.653.856	8.350.934	56.004.790	102.900.061	26.356.744	129.256.805
2007	34.676.932	5.427.309	40.104.241	83.548.976	20.250.613	103.799.589
2008*	22.852.111	2.811.465	25.663.576	41.304.519	8.718.147	50.022.666
<i>Edilizia</i>						
2005	40.663.893	279.225	40.943.118	-	-	-
2006	40.513.466	287.395	40.800.861	-	-	-
2007	30.285.977	234.846	30.520.823	-	-	-
2008*	19.136.444	119.270	19.255.714	-	-	-
<i>Commercio</i>						
2005	-	-	-	1.378.847	1.845.838	3.224.685
2006	-	-	-	1.684.056	2.200.750	3.884.806
2007	-	-	-	2.988.651	1.742.745	4.731.396
2008*	-	-	-	1.218.924	1.385.609	2.604.533
<i>Totale</i>						
2005	128.061.982	15.168.809	143.230.791	76.609.063	25.060.758	101.669.821
2006	88.167.322	8.638.329	96.805.651	104.584.117	28.557.494	133.141.611
2007	64.962.909	5.662.155	70.625.064	86.537.627	21.993.358	108.530.985
2008*	41.988.555	2.930.735	44.919.290	42.523.443	10.103.756	52.627.199
<b>B. Lavoratori equivalenti (anni uomo equivalenti a 1.650 annue)</b>						
<i>Industria</i>						
2005	52.969	9.024	61.993	45.594	14.070	59.664
2006	28.881	5.061	33.942	62.364	15.974	78.337
2007	21.016	3.289	24.306	50.636	12.273	62.909
<i>Edilizia</i>						
2005	24.645	169	24.814	-	-	-
2006	24.554	174	24.728	-	-	-
2007	18.355	142	18.497	-	-	-
<i>Commercio</i>						
2005	-	-	-	836	1.119	1.954
2006	-	-	-	1.021	1.334	2.354
2007	-	-	-	1.811	1.056	2.868
<i>Totale</i>						
2005	77.613	9.193	86.807	46.430	15.188	61.618
2006	53.435	5.235	58.670	63.384	17.308	80.692
2007	39.371	3.432	42.803	52.447	13.329	65.776

\* Primi sei mesi.

Fonte: elab. su dati Inps ([www.inps.it](http://www.inps.it))

In termini di anni/uomo i due strumenti equivalgono ad un insieme di circa 140-150.000 posti di lavoro negli anni 2005-2006, valori diminuiti nel 2007. Non esistono dati correnti sulle “teste” coinvolte nelle ore autorizzate di Cigo e Cigs. A nostra conoscenza, gli unici dati disponibili sono quelli pubblicati nel bilancio sociale predisposto dall’Inps con riferimento al 2006<sup>21</sup>. Vi si indicano, per lo stesso anno (senza alcuna nota metodologica utile per capir meglio il loro significato) 377.000 beneficiari di Cig ordinaria e 120.000 beneficiari di Cig straordinaria, per cui in totale i cassintegrati

<sup>21</sup> Cfr. [www.inps.it](http://www.inps.it)

sarebbero stati circa mezzo milione: come dire mediamente tre-quattro beneficiari per ogni anno/uomo di Cassa integrazione, quindi con una durata media del trattamento attorno ai sette-otto mesi per la Cigs e attorno ai due mesi per la Cigo.

## *2.2. Gli interventi per i lavoratori licenziati*

Per il sostegno dei redditi dei lavoratori licenziati sono disponibili due strumenti:

- l'indennità di mobilità;
- il sussidio ordinario di disoccupazione.

### *L'indennità di mobilità*

L'indennità di mobilità è stata istituita con la legge 223/1991, in sostituzione dell'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori delle imprese industriali non edili prevista dalla legge 1115/1968. In seguito è stata oggetto di modifiche relative sia all'allargamento della platea dei beneficiari attraverso le deroghe alla disciplina generale (sulla falsariga di quanto abbiamo visto per la Cigs) sia all'adeguamento dell'importo massimo del trattamento (vedi Appendice, tav. A5).

L'indennità di mobilità è la prestazione più conveniente per importo e durata<sup>22</sup> tra quelle previste dal sistema di protezione sociale<sup>23</sup>.

Il suo campo di applicazione coincide con quello della Cigs. Si tratta pertanto di uno strumento marcatamente "industrialista"<sup>24</sup>.

### *L'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali*

L'indennità ordinaria di disoccupazione è lo strumento più generale a sostegno del reddito dei lavoratori licenziati da qualsiasi impresa<sup>25</sup> (vedi Appendice, tav. A6).

È stata istituita nel 1919 come assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. La disciplina fondamentale risale alla legge 1155/1936.

Nel 1988 l'importo dell'indennità giornaliera è stato elevato e si è iniziato a calcolarlo in percentuale della retribuzione (7,5%).

---

<sup>22</sup> La "mobilità lunga", in particolare, prevede per i lavoratori anziani la possibilità di prolungare il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità oltre il limite massimo di tre anni previsto dalla normativa ordinaria, fino al raggiungimento dell'anzianità contributiva minima per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o di anzianità. Si tratta di un intervento che ha sostituito la prassi dei pre-pensionamenti, ora dismessa.

<sup>23</sup> Non va dimenticato, peraltro, che un lungo periodo in mobilità ha dei riflessi penalizzanti sulla storia contributiva del soggetto e quindi sul suo futuro pensionistico.

<sup>24</sup> Per il settore edile la legge 223/1991 (art. 11, comma 2) prevede un trattamento che si basa sulla dichiarazione di crisi occupazionale (fatta dal Ministero) e dura finché dura la crisi (con un massimo di 18 mesi, elevabile a 27 nel Mezzogiorno). Sempre per il settore edile un trattamento analogo a quello di mobilità è previsto dalla legge 451/1994 (art. 3, comma 3): i lavoratori vi accedono a seguito di un periodo di Cigs; la durata è di 18 mesi (27 nel Mezzogiorno), non limitata dalla durata dello stato di crisi.

<sup>25</sup> In realtà da quasi qualsiasi impresa: alcune tipologie di cooperative (cooperative di facchinaggio, tassisti, autonoleggiatori, trasporto di merci per conto terzi, addetti al posteggio dei veicoli e attività varie tra cui servizi di guardia, investigazioni private, guide turistiche e netturbini) sono infatti esonerate dal versamento del contributo per i sussidi di disoccupazione e, di conseguenza, i lavoratori delle medesime non possono accedervi.

Questo tasso di sostituzione è stato ripetutamente modificato (15% nel 1991; 25% nel 1993; 27% nel 1994; 30% nel 1996; 40% nel 2001; 50% a scalare nel 2005; 60% a scalare nel 2008). Così come è stata ripetutamente modificata la durata: dieci anni fa era ancora pari a sei mesi, attualmente è di 8 mesi per i disoccupati fino a 50 anni, 12 mesi per quelli più anziani.

Queste modifiche hanno conferito rilevanza all'indennità di disoccupazione ordinaria, precedentemente ridotta ad un ruolo sempre più residuale, fino ad essere la meno vantaggiosa delle prestazioni sociali.

Per quanto riguarda il campo di applicazione, due sono le innovazioni normative da segnalare intervenute nell'ultimo decennio:

- l'esclusione, dal 1999, dei dimessi<sup>26</sup>;
- l'inclusione, dal 2005 (legge 80/2005), dei lavoratori sospesi (in questo caso l'indennità ordinaria di disoccupazione opera come un sostituto della Cigo per i comparti che non possono accedere a quest'ultima).

### *2.3. Gli interventi per i lavoratori temporanei*

I lavoratori temporanei<sup>27</sup> possono accedere a quattro strumenti:

- l'indennità di disoccupazione ordinaria, che abbiamo già illustrato<sup>28</sup>;
- l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti;
- i trattamenti speciali in agricoltura;
- i trattamenti speciali in edilizia.

#### *L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti*

Nasce alla fine degli anni 1980 (legge 160/1988), "copiando" gli istituti della disoccupazione speciale agricola: fino ad allora i lavoratori precari e stagionali extra-agricoli erano esclusi da ogni forma di integrazione del reddito (vedi Appendice, tav. A7).

Anche l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti è stata di recente modificata, elevando il tasso di sostituzione: 35% nei primi quattro mesi; 40% nei successivi due (per un massimo di sei mesi).

---

<sup>26</sup> Hanno peraltro diritto all'indennità di disoccupazione pure le madri che si dimettono volontariamente avendo, al momento delle dimissioni, un figlio con età inferiore a un anno.

<sup>27</sup> Sono comunque esclusi gli apprendisti, i quali non possono accedere né all'indennità di disoccupazione, né a quella di mobilità, né alla Cig.

<sup>28</sup> I lavoratori temporanei possono accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria (come anche all'indennità di mobilità) quando ne abbiano i requisiti, vale a dire – essenzialmente – i dodici mesi di contribuzione nell'arco degli ultimi 24 mesi e una settimana in precedenza. A tale categoria appartengono soprattutto lavoratori temporanei "ripetenti" o con contratti particolarmente lunghi o con rapporti di lavoro anche di breve durata e con aziende diverse ma assai frequenti (stagionali "lunghe", lavoratori interinali a frequente impiego, etc.). In alcuni casi, in presenza di frequente alternanza tra occupazione e disoccupazione, la scelta tra il ricorso al sussidio di disoccupazione ordinaria e a quello di disoccupazione a requisiti ridotti è l'esito di un complicato confronto tra le diverse convenienze che le due tipologie assicurano: l'ordinaria presenta il vantaggio di un tasso di sostituzione più elevato ma quella a requisiti ridotti non sconta la settimana di carenza (l'intervallo tra il licenziamento e il decorso del sussidio) né gli ulteriori cinque giorni di carenza in caso di presentazione ritardata della domanda.

Meritano di essere segnalate alcune particolarità dell'indennità a requisiti ridotti:

- viene pagata in unica soluzione con riferimento alle giornate lavorate nell'anno precedente. È dunque un intervento che può essere richiesto e ricevuto da persone occupate al momento della domanda e dell'ottenimento della prestazione;
- non è richiesta, neanche retroattivamente, la verifica della condizione di disoccupato. Si tratta dunque di un'indennità che può essere corrisposta a qualsiasi soggetto che abbia lavorato almeno 78 giorni in un anno, a prescindere se nel resto dell'anno sia stato disoccupato o inattivo;
- l'importo dell'indennità è tanto maggiore quanto più lungo è stato il periodo lavorato (non dunque il periodo di disoccupazione), fino al massimo previsto pari a metà anno.

#### *La disoccupazione agricola*

L'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli (vedi Appendice, tav. A8) viene attivata di fatto a metà degli anni 1950, anche se già prevista dalla legge 264/1949. Formalmente ispirata alla logica mutualistico-assicurativa, in realtà ha dato luogo ad un grande intervento di solidarietà verso famiglie spesso (ma non sempre) particolarmente bisognose.

Rispetto allo schema base previsto per i cosiddetti "51nisti" – cioè quelli che raggiungevano le 51 giornate di lavoro nel corso dell'anno –, negli anni 1970 sono state introdotte due prestazioni – chiamate "speciali" – per i lavoratori che avessero raggiunto la soglia di 101 e 151 giornate di lavoro. Duplice la finalità: stabilizzare, dopo il grande esodo, una quota di manodopera in agricoltura; premiare chi fa registrare più giornate di lavoro, in una logica di lotta all'evasione contributiva.

La legge 247/2007, all'art. 1, comma 55, ha modificato, a partire dal 1 gennaio 2008, il sistema delle soglie: si prevede ora un'unica soglia di accesso (51 giornate) ed un tasso di sostituzione unico pari al 40% della retribuzione, corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi.

#### *La disoccupazione edile*

Nasce agli inizi degli anni 1970 (poco prima della disoccupazione agricola), con la finalità di conservare nel settore le maestranze più qualificate, assicurando al lavoratore edile non occasionale una significativa integrazione annua del reddito. Il suo concreto funzionamento la configura come effettivo meccanismo mutualistico-assicurativo. L'importo, un tempo particolarmente generoso, è rimasto fermo dal 1992: era infatti legato alla contingenza e perciò è rimasto compreso entro il tetto del massimale allora raggiunto (579,49 euro). Da quando è stata eliminata la contingenza, infatti, non si è provveduto a definire un nuovo meccanismo di rivalutazione del tetto stesso. Salvi casi particolari, la durata è limitata a 90 giornate (vedi Appendice, tav. A9). Negli ultimi anni chi ha anche i requisiti per ottenere l'indennità di disoccupazione ordinaria spesso ha scelto questo secondo trattamento. L'Inps riconosce in tali casi i primi 90 giorni come disoccupazione edile (la cui contribuzione figurativa è valida anche ai fini del diritto alla pensione di anzianità, non solo della misura dell'importo), seguiti dalla parte residua come disoccupazione ordinaria.

#### 2.4. *Casi speciali*

A partire dalla Finanziaria 1997 (legge 662/1996), valorizzando la bilateralità e riconoscendo un ruolo decisivo alle parti sociali, sono stati istituiti presso l'Inps – sulla base di previsioni formulate nei contratti collettivi e di conseguenti regolamenti emanati dal Ministero – appositi fondi categoriali (per il credito cooperativo, per le imprese di credito, per i Monopoli di Stato, etc.), che rendono ulteriormente complesso e articolato il panorama degli AS italiani.

#### 3. *I problemi di equità: la differenziazione degli interventi degli AS quanto a requisiti di accesso, tasso di sostituzione e durata*

Il sistema italiano di AS, che nella sezione precedente abbiamo descritto nei suoi (complicati) tratti essenziali, riserva ai disoccupati un trattamento fortemente differenziato sotto diversi aspetti:

- (a) ad alcune categorie di disoccupati assicura l'accesso agli strumenti di protezione del reddito, ad altre lo nega;
- (b) coloro che possono accedere agli AS sono trattati in modo differenziato sia per quanto riguarda il tasso di sostituzione (rapporto tra indennità e retribuzione precedente) e la durata del trattamento sia con riferimento ai requisiti richiesti (anzianità assicurative e contributive), ai vincoli imposti (effettività dello stato di disoccupazione) e agli effetti su altri istituti (pensioni di anzianità e di vecchiaia);
- (c) l'accesso agli AS appare talvolta, piuttosto che garantito dalle previsioni normative, alquanto discrezionale, legato, tra l'altro, anche alla forza e alla capacità di pressione del sindacato.

Di seguito discutiamo brevemente questi aspetti.

#### 3.1. *Il tasso di copertura: la discriminazione nell'accesso*

A quanti tra i disoccupati viene assicurato un sostegno al reddito? In altre parole, qual è il tasso di copertura degli AS italiani?

Misurare il tasso di copertura è operazione complessa:

- da un lato, per definizione, vale a dire per le stesse previsioni normative, non tutti i disoccupati possono accedere agli AS;
- dall'altro accedono agli AS alcune categorie – come i lavoratori sospesi – che non sono disoccupati e altre che possono non esserlo. Ad esempio, l'accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, come abbiamo visto, non prevede, tra i requisiti, lo stato di disoccupazione (vale a dire una condizione in cui il soggetto è impegnato in una ricerca attiva del lavoro e immediatamente disponibile a lavorare) né al momento della presentazione della domanda né per il periodo a cui essa si riferisce, ma semplicemente l'assenza di occupazione<sup>29</sup>.

Innanzitutto, dunque, diversi gruppi di disoccupati non possono essere sussidiati. Risultano infatti programmaticamente esclusi dalla normativa in essere:

---

<sup>29</sup> E non proprio in senso letterale: è sufficiente l'assenza di occupazione dipendente o autonoma o libero-professionale.

- i giovani in cerca di prima occupazione;
- le persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività;
- tutti i disoccupati di lungo periodo (salvo quelli che beneficiano dell'indennità di mobilità, limitatamente al periodo previsto);
- coloro che hanno concluso un rapporto di lavoro dipendente dimettendosi (con l'eccezione delle madri con figlio di età inferiore ad un anno);
- quanti hanno concluso, volontariamente o meno, un'esperienza di lavoro autonomo o di lavoro parasubordinato.

Come si vede, si tratta di fattispecie diverse e numerose. Nel loro insieme quanto pesano sul totale dei disoccupati italiani?

Se partiamo dai dati della rilevazione dell'Istat sulle forze di lavoro (Rcfl) relativi al 2007 (tav. 3.1), stimiamo che su 1,5 ml. di disoccupati, scremando quanti risultano senza precedenti esperienze lavorative (provengono cioè dallo stato di inattività), gli ammissibili scendono a poco più di un milione. Tra questi, possiamo isolare i disoccupati di lunga durata (oltre i 12 mesi), che risultano pari a poco più di 400.000: al loro interno gli ammissibili (all'indennità di mobilità, entro i limiti temporali previsti) sono sicuramente una frazione modesta degli ultra 40-enni (meno di 100.000 soggetti).

Queste prime grossolane stime evidenziano che gli indennizzabili possono essere, in base alla legislazione vigente, al massimo la metà delle persone in cerca di occupazione rilevate dall'indagine Istat sulle forze di lavoro. Detto altrimenti, i disoccupati sussidiati potrebbero essere al massimo 700.000-800.000.

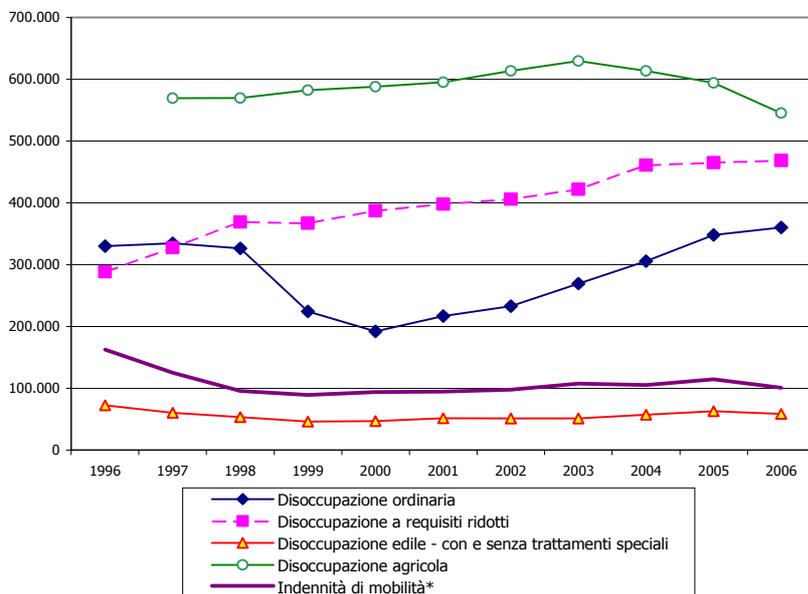
Ma quanti sono coloro che effettivamente accedono agli AS? Per analizzare la dinamica degli effettivi beneficiari, utilizziamo i dati Inps.

**Tavola 3.1 – Italia. Persone in cerca di occupazione, 2007 (in migliaia)**

Classi d'età	Con esperienza			Senza esperienza			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
<b>Totale</b>									
15-24 anni	86	66	151	118	110	228	204	176	380
25-34	170	179	349	70	102	172	240	281	521
35-54	220	255	475	16	53	69	236	308	544
55 anni e oltre	42	17	59	..	2	2	43	19	61
<b>Totale</b>	<b>519</b>	<b>516</b>	<b>1.035</b>	<b>204</b>	<b>267</b>	<b>471</b>	<b>722</b>	<b>784</b>	<b>1.506</b>
<b>In cerca da 12 mesi e oltre</b>									
15-24 anni	18	15	33	63	55	118	81	70	151
25-34 anni	60	64	124	47	68	115	107	133	240
35-54 anni	100	128	228	12	41	53	113	169	281
55 anni e oltre	23	8	31	..	1	2	23	9	32
<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>215</b>	<b>416</b>	<b>123</b>	<b>165</b>	<b>288</b>	<b>324</b>	<b>381</b>	<b>704</b>
<b>In cerca da meno di 12 mesi</b>									
15-24 anni	68	51	119	55	55	110	122	106	229
25-34 anni	110	114	225	23	34	56	133	148	281
35-54 anni	120	127	247	3	12	16	124	139	263
5 anni e oltre	20	8	28	..	1	1	20	9	29
<b>Totale</b>	<b>318</b>	<b>301</b>	<b>619</b>	<b>81</b>	<b>102</b>	<b>183</b>	<b>399</b>	<b>403</b>	<b>802</b>

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Istat

**Figura 3.1 – Italia 1996-2006. Beneficiari dei trattamenti di disoccupazione**



\* Beneficiari al 31 dicembre.

Fonte: elab. Veneto Lavoro su fonti varie

Cominciamo da quelli riferiti ai beneficiari<sup>30</sup> delle indennità di disoccupazione per il periodo 2002-2006 (fig. 3.1 e tav. 3.2). Si tratta di dati di origine amministrativa e di tipo uniperiodale: non si tratta dunque – come nel caso dei dati Istat-Rcfl – di valori medi giornalieri ma riferiti all'intero anno. L'Inps fornisce pure importi e durate dei trattamenti.

Si evidenzia quanto segue.

- (a) I beneficiari dell'indennità di disoccupazione ordinaria sono negli anni recenti fortemente aumentati: erano meno di 200.000 nel 2000<sup>31</sup>, mentre hanno superato i 360.000 nel 2006<sup>32</sup>. Contestualmente l'indennità media giornaliera è aumentata arrivando a 23 euro nel 2005-2006. La durata media del trattamento risulta pari a circa 130 giorni (4-5 mesi), non lontana dal limite massimo ammissibile. I trattamenti superano di poco il numero dei beneficiari. La dinamica osservata negli ultimi anni – tanto dei beneficiari che, ancor più significativa, della spesa – è stata determinata da tre fattori<sup>33</sup>:

<sup>30</sup> Ricordiamo che una persona può beneficiare anche di più di un trattamento nel corso del medesimo anno (ad esempio, un'indennità a requisiti ridotti e un'indennità ordinaria).

<sup>31</sup> La diminuzione osservata rispetto agli anni precedenti è da ricondurre soprattutto all'esclusione dall'accesso al trattamento, a partire dal 1999, dei licenziati volontari (dimessi).

<sup>32</sup> Tale incremento è sensibilmente proseguito nella fase più recente (2007-2008), come attestato dai dati sulle domande accolte di disoccupazione ordinaria [Veneto Lavoro 2008b].

<sup>33</sup> Per scomporre il peso di ciascuna di queste tre concause sarebbe necessario (e oltremodo interessante) riuscire a analizzare i microdati Inps.

- aumento dei licenziati delle piccole imprese (in particolare nei settori industriali, come la moda, in forte evoluzione/ristrutturazione);
  - aumento dei lavoratori a termine che maturano i requisiti per l'accesso alla disoccupazione ordinaria e che optano per codesta anziché per quella a requisiti ridotti;
  - progressiva *“maggiore appetibilità dell'indennità di disoccupazione che, divenuta via via più generosa, spinge a richiederla anche chi si sarebbe astenuto di fronte a prestazioni meno significative”*<sup>34</sup>.
- (b) I beneficiari dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti sono anch'essi aumentati, con maggiore continuità: da 300.000 a 400.000 nella seconda metà degli anni 1990, fino ad arrivare ai 470.000 attuali. Nell'ultimo quinquennio la loro crescita risulta inferiore a quella dei beneficiari della disoccupazione ordinaria e, inoltre, sembra essersi pressoché arrestata nel 2004. L'indennità media giornaliera risulta intorno ai 16 euro e la durata media attorno ai tre mesi.
- (c) I beneficiari dell'indennità di disoccupazione edile sono circa 50-60.000, in leggero aumento; le durate medie dei trattamenti sono particolarmente lunghe (tra i cinque e i sei mesi) e l'indennità media giornaliera attorno ai 25-26 euro.
- (d) L'indennità di disoccupazione agricola interessa un numero di soggetti enorme ma calante, almeno a partire dal 2003. Nel 2002 i beneficiari di tale indennità (in tutte le sue forme) corrispondevano alla somma dei beneficiari dell'indennità ordinaria e di quella a requisiti ridotti; nel 2006 il rapporto è profondamente diverso: a fronte di circa mezzo milione di indennizzati in agricoltura si evidenziano oltre 800.000 indennizzati extra-agricoli (ordinari e a requisiti ridotti). La durata media dei trattamenti agricoli è all'incirca di tre mesi; nel caso della disoccupazione agricola speciale al 66% l'importo medio giornaliero (oltre 30 euro) risulta nettamente più generoso che per tutte le altre tipologie di sussidio.

Supponendo che non siano rilevanti i casi di sovrapposizione dei trattamenti di disoccupazione di diversa tipologia, in capo ad un medesimo soggetto nello stesso anno, possiamo procedere a sommare le varie categorie di soggetti sussidiati che abbiamo evidenziato. Ne risulta che:

- i sussidiati in Italia sono circa 1,4 ml.;
- la durata media del trattamento è di circa 100 giorni;
- l'importo medio giornaliero è pari a poco più di 20 euro.

Tenendo conto anche dei beneficiari di trattamenti di mobilità (circa 100.000 ad una valutazione puntuale: vedi tav. 3.3) nonché dei beneficiari di trattamenti in deroga e dei destinatari degli assegni dei Fondi di solidarietà, possiamo approssimare attorno a 1,5/1,6 ml.<sup>35</sup> il numero di soggetti interessati alle varie forme di sostegno al reddito di disoccupati (o quanto meno non occupati). Ma è evidente che non si può rapportare questa stima, riferita a teste nell'anno, ad un denominatore costituito dall'aggregato Istat dei disoccupati secondo la Rcfl, che rileva la media giornaliera dei disoccupati: ne ricaveremmo un rapporto attorno a 1:1 del tutto fuorviante. Se riportiamo i beneficiari

---

<sup>34</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [2007, 71]. Anche l'attività dei patronati sindacali, cresciuta negli anni e radicata nel territorio, ha contribuito a diffondere la conoscenza degli strumenti di integrazione del reddito e quindi ad aumentare il rapporto tra domande presentate ed aventi diritto.

<sup>35</sup> Ribadiamo: non come media giornaliera ma nell'arco di un anno.

**Tavola 3.2 – Indennità di disoccupazione: beneficiari e importo medio del sussidio**

	Beneficiari	Trattamenti	Giorni indennizzati	Importi indennizzati	Durata media (giorni/ trattamento)	Indennizzo medio giornaliero	Indennizzo medio mensile	Indennizzo medio per trattamento
<b>Disoccupazione ordinaria</b>								
2002	232.846	246.430	29.992.159	525.686.568	122	18	456	2.133
2003	269.368	285.999	34.608.093	621.422.951	121	18	467	2.173
2004	305.697	322.348	41.019.983	758.605.068	127	18	481	2.353
2005	348.025	367.228	50.044.957	1.116.111.810	136	22	580	3.039
2006	360.021	380.157	50.275.154	1.151.406.720	132	23	595	3.029
<b>Disoccupazione a requisiti ridotti</b>								
2002	405.702	405.702	36.167.004	542.023.986	89	15	390	1.336
2003	421.957	421.957	37.458.419	573.930.712	89	15	398	1.360
2004	460.838	460.838	40.611.602	634.421.752	88	16	406	1.377
2005	465.083	465.083	40.871.350	653.388.109	88	16	416	1.405
2006	468.390	468.390	40.571.695	661.607.251	87	16	424	1.413
<b>Disoccupazione edile - con e senza trattamenti speciali</b>								
2002	51.158	52.059	8.101.122	159.388.480	156	20	512	3.062
2003	50.967	51.833	8.118.243	163.287.792	157	20	523	3.150
2004	57.114	57.994	9.404.701	198.277.939	162	21	548	3.419
2005	62.853	64.009	10.914.404	274.893.314	171	25	655	4.295
2006	58.328	59.356	9.738.755	254.342.420	164	26	679	4.285
<b>Disoccup. agricola - Totale</b>								
2002	613.568	613.568	51.431.034	1.120.397.380	84	22	566	1.826
2003	629.315	629.315	53.104.288	1.161.403.300	84	22	569	1.846
2004	613.356	613.356	51.107.097	1.114.382.997	83	22	567	1.817
2005	594.008	594.008	49.926.464	1.106.374.850	84	22	576	1.863
2006	545.156	545.156	45.788.940	983.203.843	84	21	558	1.804
<b>-Ordinaria</b>								
2002	175.847	175.847	12.598.659	178.492.623	72	14	368	1.015
2003	185.678	185.678	13.726.373	198.374.821	74	14	376	1.068
2004	197.019	197.019	14.089.395	205.725.258	72	15	380	1.044
2005	181.472	181.472	13.273.970	196.848.813	73	15	386	1.085
2006	178.346	178.346	13.151.500	192.271.232	74	15	380	1.078
<b>-Ordinaria con requisiti ridotti</b>								
2002	7.752	7.752	684.948	9.594.088	88	14	364	1.238
2003	7.660	7.660	678.116	9.675.471	89	14	371	1.263
2004	6.723	6.723	586.953	8.323.590	87	14	369	1.238
2005	7.408	7.408	648.854	9.410.682	88	15	377	1.270
2006	7.009	7.009	623.307	8.917.649	89	14	372	1.272
<b>-Speciale al 40%</b>								
2002	222.249	222.249	19.724.038	356.155.359	89	18	469	1.603
2003	226.218	226.218	20.090.965	364.663.052	89	18	472	1.612
2004	219.445	219.445	19.529.580	357.277.286	89	18	476	1.628
2005	218.882	218.882	19.467.439	361.137.098	89	19	482	1.650
2006	198.536	198.536	17.685.394	314.528.146	89	18	462	1.584
<b>-Speciale al 66%</b>								
2002	207.720	207.720	18.423.389	576.155.311	89	31	813	2.774
2003	209.759	209.759	18.608.834	588.689.956	89	32	823	2.807
2004	190.169	190.169	16.901.169	543.056.862	89	32	835	2.856
2005	186.246	186.246	16.536.201	538.978.256	89	33	847	2.894
2006	161.265	161.265	14.328.739	467.486.816	89	33	848	2.899
<b>TOTALE SUSSIDI DI DISOCCUPAZIONE</b>								
2002	1.303.274	1.317.759	125.691.319	2.347.496.414	95	19	486	1.781
2003	1.371.607	1.389.104	133.289.043	2.520.044.755	96	19	492	1.814
2004	1.437.005	1.454.536	142.143.383	2.705.687.756	98	19	495	1.860
2005	1.469.969	1.490.328	151.757.175	3.150.768.083	102	21	540	2.114
2006	<b>1.431.895</b>	<b>1.453.059</b>	<b>146.374.544</b>	<b>3.050.560.234</b>	<b>101</b>	<b>21</b>	<b>542</b>	<b>2.099</b>

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Inps ([www.inps.it](http://www.inps.it))

**Tavola 3.3 – Italia. I beneficiari dell'indennità di mobilità (dati al 31 dicembre)**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Maschi</b>					
Fino a 39 anni	7.736	8.820	10.186	12.072	10.756
40-49 anni	8.497	9.001	9.900	11.901	12.385
50 e oltre	46.768	50.798	46.138	47.234	36.499
<b>Totale</b>	<b>63.001</b>	<b>68.619</b>	<b>66.224</b>	<b>71.207</b>	<b>59.640</b>
<b>Femmine</b>					
Fino a 39 anni	8.739	9.577	10.242	11.357	11.318
40-49 anni	6.839	7.530	8.390	9.440	9.847
50 e oltre	19.243	21.752	20.321	22.547	19.719
<b>Totale</b>	<b>34.821</b>	<b>38.859</b>	<b>38.953</b>	<b>43.344</b>	<b>40.884</b>
<b>Totale</b>					
Fino a 39 anni	16.475	18.397	20.428	23.429	22.074
40-49 anni	15.336	16.531	18.290	21.341	22.232
50 e oltre	66.011	72.550	66.459	69.781	56.218
<b>Totale</b>	<b>97.822</b>	<b>107.478</b>	<b>105.177</b>	<b>114.551</b>	<b>100.524</b>

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Inps ([www.inps.it](http://www.inps.it))

nell'anno ad un valore medio giornaliero otteniamo un dato – attorno alle 500.000 unità – meglio comparabile con il dato Istat-Rcfl. Ne viene, nuovamente, che, con le regole attuali, molto meno della metà dei disoccupati gode di una qualche indennità: in prima approssimazione, si può stimare che benefici di qualche sostegno al reddito circa un terzo dei disoccupati. Anzi: l'incidenza effettiva può essere inferiore se teniamo conto che una quota non marginale degli indennizzati (in particolare tra i beneficiari di disoccupazione agricola e di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti) con ogni probabilità non è classificabile come disoccupata secondo i criteri Istat-Eurostat (trattandosi piuttosto di inattivi o di soggetti rientranti solo in una definizione “larga” di disoccupazione, perché non orientati ad una corrente ricerca attiva del lavoro e/o non immediatamente disponibili<sup>36</sup>).

Anche i rapporti di monitoraggio del Ministero del Lavoro calcolano l'indice di copertura<sup>37</sup> confrontando lo stock medio annuo di beneficiari di politiche di sostegno – al netto di cassintegrati e pensionati – con il dato Istat-Rcfl sui disoccupati. Se ne ricava, per il 2005, un indice di copertura pari al 28,5% (539.000 beneficiari rispetto a 1,9 ml. di disoccupati), in aumento rispetto al valore calcolato per il 2000 (17%). Tale incremento, peraltro, non può essere interpretabile come un miglioramento dovuto alle innovazioni dal lato delle politiche di sostegno, quanto alla modifica nella composizione della disoccupazione, con riduzione del peso delle componenti che non possono aver accesso agli AS (persone alla ricerca del primo impiego; disoccupati di lunga durata). Per il 2006, il rapporto più recente<sup>38</sup> stima un indice di copertura pari al 31%, esito del rapporto tra uno stock medio annuo di 525.000 beneficiari, esclusi cassintegrati e prepensionati, e 1,673 ml. di disoccupati.

<sup>36</sup> Peraltro, sulla ragionevolezza di una definizione “larga” della disoccupazione si veda Battistin, Rettore e Trivellato [2007].

<sup>37</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [2007, 74], ISAE [2008, 185], Anastasia [2003].

<sup>38</sup> Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali [2008b].

Un diverso e utile esercizio di raffronto consiste nel rapportare i dati sugli indennizzati a quelli sullo stock (o sul flusso) dei disoccupati disponibili secondo gli elenchi dei Centri per l'impiego, realizzando dunque un confronto con la platea amministrativa dei disoccupati<sup>39</sup>. Ma a tale proposito non si hanno dati “buoni” (utilizzabili) per l'intero territorio nazionale e quindi occorre rinunciare all'esercizio su scala nazionale. Con riferimento al Veneto è stato possibile stimare che tra i nuovi iscritti (nell'arco di un anno) all'elenco dei disponibili – quindi con riferimento a dati di flusso – la quota di quanti risultano “sussidiati” con politiche di sostegno al reddito può oscillare attorno al 40-50%<sup>40</sup>; ciò significa che sullo stock medio dei disoccupati amministrativi (i cosiddetti “disponibili”) gli indennizzati sono circa il 20%.

In definitiva, troviamo conferme da più lati che la questione del tasso di copertura evidenzia sbilanciamenti contraddittori: esso risulta, infatti, troppo basso da un lato (una quota minoritaria di disoccupati è indennizzata) e troppo alto da un altro (una quota di indennizzati non è disoccupata). Ripartire a razionalità tale situazione è un'impresa assai ardua. Volendo andare in tale direzione, per forza delle cose si dovrà adottare un approccio gradualista.

La quota troppo bassa di disoccupati indennizzati – vale a dire il primo lato del problema – dipende dal rilievo che il sistema italiano (in ciò simile alla maggior parte dei sistemi di altri Paesi, specialmente dell'Europa continentale) riconosce non tanto al fatto in sé di essere disoccupati quanto alle tipologie e alle modalità del percorso di ingresso in stato di disoccupazione. Per accedere ai sussidi, infatti, è decisiva non la condizione di disoccupato (cui è connessa *in primis* un'attività verificabile di ricerca attiva di lavoro e di immediata disponibilità a lavorare) quanto la ricostruzione del motivo che ha determinato il passaggio dallo stato di occupazione allo stato di disoccupazione. Ciò comporta che – fatti salvi i requisiti soggettivi in termini di anzianità assicurativa e contributiva – tutti i dipendenti licenziati, e perciò involontariamente entrati in stato di disoccupazione, siano “coperti”, mediante indennità di mobilità o indennità ordinaria. Mentre rimangono esclusi, come abbiamo già detto, i soggetti diversi per la loro storia antecedente, non per il loro stato presente.

La quota elevata di indennizzati non disoccupati, vale a dire il secondo lato del problema, rinvia alle modalità di trattamento della disoccupazione a seguito di conclusione di rapporti di lavoro a tempo determinato (in particolare quelli di breve durata che consentono il solo accesso all'indennità a requisiti ridotti)<sup>41</sup>.

A questo riguardo può essere utile una digressione. Si usa sostenere che in un contesto economico sempre più orientato alla flessibilità delle prestazioni e quindi anche alla temporaneità dei rapporti, il sostegno al reddito dovrà servire soprattutto ai soggetti che sperimentano continue transizioni, non limitate ad una fase fisiologica di ingresso nel mercato del lavoro. Ma quanti sono i discontinui “ufficiali”, che alternano periodi di disoccupazione e periodi di lavoro? Sono essi una frazione modesta o maggioritaria dell'insieme di quanti sperimentano, in un dato anno, rapporti di lavoro temporanei? Una stima per il Veneto è proposta nella tav. 3.4.

---

<sup>39</sup> Ricordiamo peraltro che per alcune tipologie di indennità di disoccupazione (es. ordinaria a requisiti ridotti; speciale agricola) non è richiesta l'effettiva disponibilità.

<sup>40</sup> Veneto Lavoro [2006, 80].

<sup>41</sup> Nonché alla concessione dei sussidi di disoccupazione ai lavoratori sospesi dell'artigianato, surrogando in tal modo la mancata copertura tramite Cigo.

**Tavola 3.4 – Stima dei lavoratori discontinui in Veneto (a partire dai dati amministrativi sui disoccupati disponibili)**

Provincia	Occupati a tempo determinato (sospesi) a fine 2007, con altre precedenti sospensioni attivate negli ultimi diciotto mesi	Disponibili a fine 2007 con precedenti sospensioni per lavoro a termine attivate negli ultimi diciotto mesi	Entrati nel 2007, occupati a tempo determinato (sospesi) a fine anno	Stima totale dei soggetti con forti discontinuità lavoro/disoccupazione
BL	1.295	439	933	2.667
PD	2.438	2.019	2.223	6.680
RO	1.433	1.456	795	3.684
TV	3.496	2.749	2.072	8.317
VE	3.497	6.811	1.416	11.724
VI	3.139	2.297	1.732	7.168
VR	2.560	2.165	790	5.515
Veneto	17.858	17.936	9.961	45.755

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silrv-Archivi amministrativi Netlabor

Abbiamo considerato come “discontinui” coloro che:

- risultano occupati a tempo determinato a fine 2007 e hanno avuto altre occasioni di lavoro a termine nei precedenti diciotto mesi;
- risultano disoccupati a fine 2007 ma hanno avuto sospensioni per rapporti di lavoro a tempo determinato nei precedenti diciotto mesi;
- hanno rilasciato ai Centri per l’impiego la dichiarazione di disponibilità nel corso del 2007 e a fine anno risultavano occupati a tempo determinato con previsioni di durata del rapporto entro i limiti previsti dalle norme per conservare l’anzianità di disoccupazione.

Si tratta, in complesso, di circa 45.000 soggetti (mezzo milione su base nazionale<sup>42</sup>). La misura può essere perfezionata, ma l’ordine di grandezza ottenuto ci fornisce una prima indicazione sulle dimensioni di questo segmento di lavoratori<sup>43</sup>.

### 3.2. Un sistema a generosità variabile nel tasso di sostituzione e nella durata dei trattamenti

Dall’illustrazione della varietà degli strumenti operativi predisposti emerge la straordinaria articolazione della “generosità” dei trattamenti, con riferimento:

<sup>42</sup> Sarebbe, tra l’altro, un dato vicino a quello dei beneficiari di disoccupazione a requisiti ridotti.

<sup>43</sup> Rispetto ai “discontinui” è più rilevante l’aggregato di quanti alternano lavoro a inattività. Una modalità alternativa per calcolare i “discontinui” potrebbe basarsi sulla stima di quanti accedono ripetutamente all’indennità a requisiti ridotti. Stime in ambito nazionale mostrano la rilevanza degli accessi ripetuti ai trattamenti di disoccupazione a requisiti ridotti [Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 2000, 117]: circa il 50% dei beneficiari di trattamento a requisiti ridotti riutilizza il medesimo trattamento a distanza di un anno e il 40% a distanza di due anni. Sulle stime dei lavoratori temporanei in Veneto e sulle loro “tipologie” cfr. Anastasia [2008]; per un inquadramento complessivo della tematica della mobilità del lavoro in Italia, che ricomprende il caso particolare dei “discontinui” tra occupazione e disoccupazione, cfr. Contini e Trivellato [2005].

- ai requisiti di accesso: in alcuni casi la verifica dello stato di disoccupazione è stringente, in altri no; le definizioni dell'anzianità assicurativa e dell'anzianità contributiva sono variabili; etc.;
- ai tassi di sostituzione, anche se a questo riguardo va segnalato che i provvedimenti più recenti hanno ridotto di molto la forbice elevatissima esistente ancora negli anni 1990;
- alla durata dell'intervento: a tale proposito rimangono tuttora aperte le disparità più rilevanti, sostanzialmente tra lavoratori delle piccole imprese da un lato e lavoratori delle imprese di maggiori dimensioni dall'altro, disparità ascrivibili sostanzialmente alla possibilità di accesso o meno all'indennità di mobilità anziché all'indennità di disoccupazione.

È vero che non ha senso confrontare tra loro strumenti che – pur accomunati dall'appartenere alla categoria degli AS – operano a partire da situazioni diverse: lavoratori sospesi; lavoratori che subiscono un licenziamento; lavoratori temporanei. Ma anche restando all'interno di situazioni omogenee, comunque le differenze sono rilevanti e frutto di una stratificazione storica, essenzialmente su base corporativa, piuttosto che di un disegno razionale.

### *3.3. La questione della discrezionalità*

Il tasso di discrezionalità è ovviamente tanto meno elevato:

- quanto più le procedure di fruizione del sostegno del reddito sono automatiche, svincolate dall'intermediazione degli attori sociali e rigorosamente agganciate al meccanismo mutualistico-assicurativo piuttosto che a interventi di natura assistenziale;
- quanto più l'accesso agli AS è definito in base alla condizione del singolo lavoratore piuttosto che alla tipologia di azienda di provenienza.

Negli ultimi anni, come abbiamo già evidenziato, l'irrobustimento degli interventi in deroga ha aumentato il tasso di discrezionalità del sistema, conferendo agli attori sociali un cospicuo potere di intermediazione e cogestione degli interventi.

Si sostiene – ma è da dimostrare – che il coinvolgimento degli attori locali determini un miglior controllo (e quindi un risparmio) sulle risorse impiegate.

## *4. I problemi di collegamento con le politiche attive*

### *4.1. Letteratura economica e sussidi di disoccupazione: richiami*

La letteratura economica si è ampiamente occupata di analizzare la relazione che esiste tra sussidi di disoccupazione e durata e livello della disoccupazione stessa. Con un approccio maggiormente rivolto a temi di *policy*, di recente l'attenzione è stata rivolta alla definizione di regole “ottimali” dei benefici di disoccupazione, contemperando l'esigenza di “assicurare” i lavoratori contro il rischio di rimanere disoccupati con la necessità di mantenere, per i beneficiari, l'incentivo a proseguire nella ricerca di un lavoro e a mantenere l'immediata disponibilità ad accettarlo.

L'approccio tuttora dominante attribuisce al “*pagamento incondizionato di sussidi per un periodo indefinito [...] la causa maggiore dell'alta disoccupazione europea*” negli anni 1990 [Layard, Nickell e Jackman 1999, 102]. L'affermazione trovava una sua giustificazione teorica nell'ambito del modello macroeconomico di concorrenza imperfetta che individuava nel quadro normativo e istituzionale che governa il mercato del lavoro la principale causa della disoccupazione di quel periodo, attribuendole così un carattere marcatamente strutturale<sup>44</sup>.

Le caratteristiche istituzionali (ad esempio, le condizioni per le quali è possibile assumere e licenziare, i meccanismi di contrattazione collettiva), allontanando il sistema economico dalla condizione di concorrenza perfetta, determinano un salario più elevato e un livello di occupazione più basso rispetto al caso di mercato perfettamente concorrenziale (nel quale salari e livello di occupazione sono lasciati liberi di fluttuare istantaneamente).

Il ruolo dei sussidi di disoccupazione è stato enfatizzato dall'approccio microeconomico, segnatamente dalla teoria della ricerca di lavoro<sup>45</sup>, che focalizza l'attenzione sul comportamento del singolo lavoratore. In estrema sintesi, l'individuo accetterà un'offerta di lavoro (che si suppone esogena, almeno nelle prime versioni della teoria) solo quando il salario offerto supererà o eguaglierà un valore critico definito *salario di riserva*. Il guadagno netto derivante dall'accettare un'offerta di lavoro è dato dal (valore attuale del) salario ottenuto meno i redditi alternativi percepiti durante lo stato di “non lavoro”, tra i quali figura, in particolare, il sussidio di disoccupazione. L'aumento di quest'ultimo innalza dunque il salario di riserva, prolungando la durata della disoccupazione dell'individuo e, vista la relazione esistente nel lungo periodo tra durata e livello della disoccupazione, influenzando pure sull'occupazione aggregata.

Negli schemi teorici, per lo più si fa riferimento a un sussidio di disoccupazione astratto che, nella sostanza, consiste in un “salario per i disoccupati” pagato per un periodo indefinito. Con queste premesse, il suggerimento di *policy* è di ridurre durata e/o importo dei sussidi (normalmente si aveva a riferimento il sistema di *welfare* anglosassone o quello nordico), e/o di condizionarli a qualche obbligo per il disoccupato, creando così un collegamento con le politiche attive del lavoro<sup>46</sup>.

Se è vero che l'esistenza di sussidi di disoccupazione influisce sulla disoccupazione<sup>47</sup>, la letteratura mostra però anche come tale effetto non sia necessariamente negativo per l'economia nel suo insieme: la disoccupazione può infatti presentare degli elementi di efficienza qualora conduca a migliori prospettive occupazionali [Acemoglu e Shimer 2000]. Ad esempio, i sussidi a favore dei disoccupati possono influenzare la qualità dei posti di lavoro ricercati e accettati dai disoccupati, e i posti di lavoro creati dalle imprese.

---

<sup>44</sup> Un'interpretazione alternativa, più keynesiana, attribuiva l'elevata disoccupazione alle politiche monetarie restrittive intraprese nei paesi europei, anche nella prospettiva dell'introduzione della moneta unica.

<sup>45</sup> La *job search theory* si situa nel filone di studi che analizza la disoccupazione come risultato delle difficoltà di incontro (*matching*), tra posti vacanti e lavoratori disoccupati. La partecipazione al mercato del lavoro dipende dai costi di ricerca, dal valore che deriva dall'essere disoccupato e dalla frequenza con cui si ricevono offerte di lavoro. L'incontro tra domanda e offerta di lavoro (*matching*) presuppone un costo in termini di tempo e di risorse impiegate, e la qualità del singolo incontro influenza l'efficienza del sistema economico.

<sup>46</sup> Layard, Nickell e Jackman [1999].

<sup>47</sup> Gli studi empirici mostrano come la generosità del sistema di sussidi di disoccupazione porti generalmente ad una maggiore durata della disoccupazione. Peraltro, tale effetto appare limitato nella sua entità.

Le economie con livelli di sussidi “non eccessivi” (*moderate*) presenterebbero livelli di produzione più elevati rispetto alle altre. Questo perché il sussidio, finanziando la ricerca di posti di lavoro più “rischiosi” ma, presumibilmente, anche più produttivi genera *matching* più efficienti.

#### 4.2. *Il disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione*

La letteratura sul disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione prende le mosse soprattutto dal filone che analizza la disoccupazione stessa come risultato delle “frizioni” e delle difficoltà d’incontro tra domanda e offerta di lavoro e, più in generale, dell’imperfezione delle informazioni in possesso di lavoratori da un lato e delle imprese dall’altro (e in tale filone si può ricomprendere anche gran parte della già citata teoria della ricerca).

I punti sui quali la letteratura sul “disegno ottimo” si concentra sono i seguenti<sup>48</sup>:

- il profilo del sussidio nel tempo e le regole di accesso al beneficio;
- l’entità del beneficio;
- il monitoraggio delle azioni di ricerca di lavoro del disoccupato e le relative sanzioni;
- il collegamento con le politiche attive del lavoro.

##### *Il profilo del sussidio e le regole di accesso al beneficio*

L’erogazione di un sussidio è soggetta a diverse possibilità di azzardo morale<sup>49</sup> da parte del beneficiario: come si è visto, il sussidio accresce il salario di riserva e la durata attesa della disoccupazione.

Una prima questione riguarda dunque se il sussidio debba avere una durata predeterminata e se debba essere pagato in misura costante lungo il periodo previsto oppure se debba essere decrescente nel tempo. Si è evidenziato come l’individuo in cerca di lavoro all’approssimarsi della scadenza del sussidio divenga meno selettivo e riduca il suo salario di riserva [Mortensen 1977]. L’effetto di disincentivo sulla ricerca di lavoro opererebbe unicamente nella prima fase dell’erogazione del sussidio, con un impatto sulla durata della disoccupazione presumibilmente ridotto. Generalmente la letteratura mostra come, in presenza di azzardo morale, l’incentivo alla ricerca di lavoro sia maggiore quando il profilo del sussidio di disoccupazione è decrescente: in altre parole, quando l’entità del beneficio decresce con il passare del tempo [Shavel e Weiss 1997]<sup>50</sup>.

Un interessante aspetto da osservare riguarda, inoltre, i requisiti di ammissione ai sussidi di disoccupazione. Generalmente questi sono subordinati ad un periodo minimo di occupazione precedente (anzianità assicurative e contributive). L’introduzione di tale requisito può fornire al disoccupato un incentivo ad accettare

---

<sup>48</sup> Lo schema qui seguito prende le mosse dal lavoro di Fredriksson e Holmlund [2003].

<sup>49</sup> L’esistenza di azzardo morale implica la possibilità da parte dell’individuo di influenzare la possibilità e la durata della disoccupazione (ad esempio, tramite l’intensità della ricerca di lavoro oppure la possibilità di rifiutare delle offerte). Questo rende impossibile a chi deve assicurarlo contro il rischio di disoccupazione il calcolo del premio, rendendo necessario l’intervento pubblico.

<sup>50</sup> Come si vedrà, il nostro paese ha in parte accolto questa impostazione.

un'offerta di lavoro oggi piuttosto che proseguire nella ricerca, allo scopo di precostituire le condizioni di accesso al sussidio nel caso in cui egli rimanga nuovamente disoccupato. In coerenza con quanto prima detto, tale meccanismo (denominato *entitlement effect*) opera in misura maggiore per coloro che si avvicinano alla scadenza del diritto ai benefici o per i quali tale diritto si è esaurito. I requisiti indicati, tuttavia, non dovrebbero essere troppo stringenti, specie in presenza di bassa partecipazione al lavoro. Infatti, quando esistono condizioni rigide per l'accesso ai sussidi (ad esempio, un periodo di occupazione pregressa molto lungo), l'allentamento di tali condizioni può favorire la transizione dall'inattività alla ricerca di lavoro. In altre parole, il più facile accesso ai sussidi "incoraggerebbe" azioni di ricerca di lavoro da parte di fasce di inattivi prima scoraggiate dall'impossibilità di accedere alle prestazioni. Si pone l'attenzione anche sulla possibilità che l'*entitlement effect* non operi di fronte a opzioni lavorative a termine o precarie, nella misura in cui esse riducono l'accesso alle prestazioni<sup>51</sup>. Affinché l'offerta di lavoro sia incoraggiata, dunque, appare corretto che i benefici di disoccupazione siano garantiti, in qualche forma, anche ai lavoratori temporanei.

#### *L'entità del sussidio*

La questione dell'ammontare ottimale del beneficio è stata poco affrontata in letteratura. Hansen e Imrohroglu [1992] utilizzano, a questo scopo, un modello di equilibrio economico generale. Si evidenzia che il livello ottimale dipende in modo cruciale dal grado con cui opera l'effetto di azzardo morale: in termini di tasso di sostituzione esso può variare dal 65% (nel caso di inesistente o basso azzardo morale) fino a meno del 10% (nel caso in cui l'azzardo morale sia elevato). L'effetto di azzardo morale, dunque, influisce non solo sul profilo temporale ottimo del sussidio di disoccupazione ma anche sull'ammontare del beneficio da erogare.

Lavori più recenti [Chetty 2008] modificano queste conclusioni evidenziando come l'effetto dei sussidi di disoccupazione sull'intensità della ricerca di lavoro sia scomponibile in due fattori, il già citato azzardo morale e l'effetto liquidità. I sussidi di disoccupazione se da un lato aumentano la preferenza per il tempo libero rispetto al lavoro, dall'altro influiscono sulla ricchezza dei beneficiari, permettendo di superare i vincoli di liquidità che possono crearsi in una situazione di mancanza di lavoro e consentendo all'individuo in cerca di lavoro di poter aggiustare e rendere il più possibile costante il consumo anche nei periodi di disoccupazione.

Se l'effetto di azzardo morale, come si è detto, è sub-ottimale, in quanto trasferisce costi sulla collettività, l'effetto di liquidità, nel correggere i fallimenti del mercato del credito e delle assicurazioni ai quali si suppone che i disoccupati non possano accedere, è *welfare improving*. Il livello di sussidio ottimale, che dipende da entrambi gli effetti citati, è dunque alquanto più elevato rispetto al caso visto in precedenza. Nell'evidenza empirica presentata, riferita agli Stati Uniti, si stima che il livello di sussidio ottimale si aggiri attorno al 65% (sempre in termini di tasso di sostituzione).

---

<sup>51</sup> Franco e Sestito [1999].

*Il monitoraggio delle azioni di ricerca di lavoro del disoccupato e le relative sanzioni*

La letteratura sul disegno efficiente del sussidio, oltre al filone del *matching*, fa riferimento anche all'*optimal law enforcement* [Becker 1968]<sup>52</sup>. In un contesto nel quale lo sforzo nella ricerca di lavoro è solo parzialmente osservabile, l'obiettivo del disegno ottimo – contemperare la copertura sociale del sussidio e l'incentivazione alla ricerca di lavoro – può essere ottenuto attraverso un meccanismo di discriminazione che consenta di distinguere i “meritevoli” (chi cerca lavoro con impegno e non riesce a trovarlo) dai “non meritevoli” (chi non attiva sufficienti azioni di ricerca).

In molti Paesi, in effetti, il pagamento dei sussidi di disoccupazione è condizionato alla disponibilità a lavorare, vale a dire all'evidenza di una ricerca attiva di lavoro, monitorata dagli enti preposti (i cosiddetti Servizi pubblici per l'impiego) e all'accettazione di un'offerta di lavoro con caratteristiche minime giudicate “adeguate” o ragionevoli (secondo definizioni normalmente contenute nella normativa). Nell'ultimo decennio, nell'ambito della strategia europea per l'occupazione in molti Paesi sono stati introdotti o rafforzati obblighi di questo tipo, talora denominati “*mutual obligations*”, concordando azioni da svolgere e comportamenti da tenere – da parte sia dei Servizi pubblici per l'impiego sia del disoccupato – finalizzate a trovare una nuova occupazione<sup>53</sup>.

La sanzione prevista per i casi di inadempienza ha l'obiettivo, piuttosto che di ridurre la spesa, di indurre a “comportamenti virtuosi” sanzionando solo chi non cerchi e/o non accetti un lavoro. La questione, piuttosto complessa per il *policy maker*, diviene quella di combinare in modo ottimale l'intensità dei controlli (con costi difficilmente determinabili) – intensità che influenza la probabilità di individuare un comportamento da sanzionare – con l'entità della sanzione (che per il *policy maker* è una riduzione di costo)<sup>54</sup>.

Un'interessante distinzione emersa a questo proposito [Boone *et al.* 2002] è quella tra l'effetto delle sanzioni *ex post* e la modifica del comportamento di un singolo individuo, conseguente alla stessa introduzione di un sistema sanzionatorio. L'efficienza, maggiore o minore, delle sanzioni *ex ante* dipenderà dalla frequenza e dall'efficacia del monitoraggio (cioè dalla capacità di individuazione di comportamenti da sanzionare e dall'effettiva applicazione di sanzioni *ex post*). La sanzione *ex ante* è teoricamente maggiore in caso di monitoraggio “accurato”, ma l'evidenza empirica sembra mostrare che comunque gli effetti sul comportamento dell'individuo possono essere rilevanti. L'attivazione dei controlli presuppone un'amministrazione dei sussidi efficiente, il che presenta dei costi elevati. Un elemento potenzialmente negativo del sistema sanzionatorio risiede nel fatto che il disoccupato, potendo utilizzare diversi canali per la ricerca di lavoro, orienti il suo sforzo sulle azioni di ricerca che meglio permettono di evitare la sanzione, piuttosto che su quelle più efficaci [Van den Berg e Van der Klaauw 2001].

---

<sup>52</sup> Questa letteratura, che parte dal lavoro di Becker [1968], si basa sull'individuo razionale e neutrale al rischio che, in termini di utilità, confronta i costi e i benefici del violare la legge. Una violazione della legge è preferita nella misura in cui i benefici da essa derivanti superano i costi conseguenti all'incorrere nella sanzione. Il governo può influenzare le scelte dell'individuo influenzando la probabilità di individuare il trasgressore e sanzionarlo. La teoria dell'*enforcement* ottimo tratta le scelte del *policy maker* in modo da massimizzare una funzione di *welfare* sociale.

<sup>53</sup> Nel nostro contesto di job search, l'introduzione di tali elementi comporta un vincolo per il disoccupato nel seguire la propria strategia (che consiste nel confrontare il salario offerto con quello di riserva).

<sup>54</sup> Pirrone e Sestito [2006].

*Il collegamento con le politiche attive*

L'Eurostat distingue sei tipi di politiche attive del lavoro (ALMPs):<sup>55</sup>

- (a) la formazione, attraverso la quali si cerca di adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro a quelle della domanda;
- (b) gli incentivi all'occupazione offerti alle imprese;
- (c) le misure di inserimento del disoccupato attraverso pratiche di "job rotation"<sup>56</sup> oppure di "job sharing";
- (d) le misure di integrazione dei disabili;
- (e) la creazione di lavoro diretta, cioè di occupazione sussidiata di pubblica utilità;
- (f) gli incentivi allo *start up* di aziende.

In molti casi i sussidi di disoccupazione tendono ormai a interagire con le politiche attive del lavoro: ad esempio, i corsi di formazione possono far parte del percorso concordato con i Servizi per l'impiego nell'ambito di un programma di rafforzamento della capacità di inserimento professionale del disoccupato.

La letteratura più recente pone in luce come l'obbligo, per un disoccupato percettore del sussidio, di seguire un programma di politiche attive del lavoro possa costituire, analogamente al monitoraggio e alle sanzioni, un meccanismo di *screening* in grado di discriminare i "meritevoli", e possa quindi essere utilizzato per verificare l'effettiva disponibilità del disoccupato ad accettare una nuova occupazione. L'obbligo di eseguire una determinata prestazione lavorativa o di seguire un programma di formazione può indurre il disoccupato beneficiario di un sussidio ad "autoselezionarsi", collocandosi eventualmente fuori dal sistema dei sussidi di disoccupazione.

4.3. *Il caso italiano*

Nel caso italiano, nonostante le dichiarazioni e le stesse previsioni normative, il collegamento tra politiche attive e politiche passive è di fatto assai labile<sup>57</sup>. Esse, di fatto, sono gestite da due canali istituzionali indipendenti, e debolmente comunicanti anche sotto il mero profilo informativo: Servizi per l'impiego ed enti locali per orientamento, formazione, etc. da un lato; Inps per incentivi alle assunzioni e politiche passive dall'altro<sup>58</sup>.

Tale "labilità" si traduce in una pratica di offerta di politiche attive (colloqui orientativi, segnalazione per assunzioni agevolate o meno, formazione, etc.) che non condizionano – e non interagiscono con – l'erogazione degli interventi di politica passiva.

---

<sup>55</sup> Commissione Europea [2006, 119 e segg].

<sup>56</sup> Con questo termine si intende una rotazione periodica degli individui in una stessa posizione lavorativa.

<sup>57</sup> L'esigenza di costruire un nesso più stretto tra politiche attive e passive è ribadito nel recente *Libro Verde* del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali [2008a]. Sulla problematicità delle prospettive di *workfare* cfr. Barbier [2003], e specificamente per il caso italiano Dell'Aringa [2007].

<sup>58</sup> In diversi paesi europei (Germania, Spagna, Regno Unito, Olanda, Finlandia, Austria, Norvegia) si osserva una maggiore integrazione dei servizi, con l'adozione di un'organizzazione del tipo "*One stop shop*": cfr. Baronio e Marocco [2008, 11]. Qualche timida sperimentazione – di cui gli stessi Baronio e Marocco danno conto – è stata avviata anche in Italia, a Riccione, Genova Nervi, Montecchio (Reggio Emilia). Ulteriori progressi si possono attendere dalla condivisione tra Centri per l'impiego e Inps, attivata a partire dal 2008, delle informazioni provenienti dalle comunicazioni obbligatorie delle imprese in materia di rapporti di lavoro.

Indirettamente ne può essere testimonianza il basso numero di sanzioni comminate nel caso del Veneto, una delle pochissime regioni per cui tali dati sono disponibili.

Sul totale degli entrati in stato di disoccupazione (mediante la dichiarazione di disponibilità resa ai Centri per l'impiego), i cancellati per mancata adesione a politiche attive si possono stimare attorno al 5-6% del totale, con una maggiore incidenza tra gli stranieri che tra gli italiani (tav. 4.1). Può trattarsi peraltro di persone che comunque non avevano alcun accesso a sussidi di disoccupazione e alle quali, pertanto, la cancellazione non ha provocato particolare disagio.

Tale percentuale scende a poco più dello 0% (in valori assoluti poche decine di unità) nel caso di lavoratori entrati in lista di mobilità (tav. 4.2), soggetti per i quali la cancellazione dalle liste di mobilità ha conseguenze decisamente gravose, inibendo la percezione dell'indennità di mobilità.

Non è così in altri Paesi, dove l'azione sanzionatoria è più stringente. In Gran Bretagna, ad esempio, tra il 1998 e il 1999 i sussidi di disoccupazione sono stati tagliati a circa 150.000 lavoratori a causa di rifiuti (di partecipazione a programmi formativi o di accettazione di un'occasione di lavoro), di indisponibilità al lavoro, di mancata presentazione presso i Centri per l'impiego, di insufficiente attivazione nella ricerca di lavoro<sup>59</sup>.

**Tavola 4.1 – Veneto. Flussi di disoccupati disponibili e incidenza delle successive cancellazioni per mancata disponibilità a politiche attive**

	Anno di ingresso in disponibilità			
	2003	2004	2005	2006
<b>Stranieri</b>				
Entrati	11.194	14.584	15.951	15.949
Cancellati per:				
- Mancata adesione a proposte formative/di inserimento lavorativo	15	9	3	2
- Mancata presentazione a colloquio di orientamento	252	133	120	112
- Mancato adempimento a obblighi di presentazione	426	660	775	328
- Rifiuto di offerta congrua				1
- Totale cancellati in relazione al nesso con le politiche attive	693	802	898	443
Quota cancellati / entrati	6%	5%	6%	3%
<b>Italiani</b>				
Entrati	50.533	58.846	65.594	59.766
Cancellati per:				
- Mancata adesione a proposte formative/di inserimento lavorativo	56	27	20	13
- Mancata presentazione a colloquio di orientamento	604	522	461	333
- Mancato adempimento a obblighi di presentazione	1.787	2.137	2.436	711
- Rifiuto di offerta congrua	7	4	3	4
- Totale cancellati in relazione al nesso con le politiche attive	2.454	2.690	2.920	1.061
Quota cancellati / entrati	5%	5%	4%	2%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silrv-Archivi amministrativi Netlabor

<sup>59</sup> Cfr. Boeri, Layard e Nickell [2000].

**Tavola 4.2 – Veneto. Flussi di entrati in lista di mobilità e incidenza delle cancellazioni**

	Entrati	di cui: usciti per motivazioni				Totale	Quota su entrati
		Decaduto per rifiuto a l.s.u.	Decaduto per rifiuto assunzione	Decaduto per rifiuto avviamento Pubbl. Amm.	Decaduto per rifiuto corsi di riqualificazione		
<i>Mobilità L. 223/91</i>							
2000	4.085	10	2			12	0,3%
2001	4.097	6				6	0,1%
2002	5.686	3	1			4	0,1%
2003	6.285	6				6	0,1%
2004	7.280	12	1		1	14	0,2%
2005	7.693	18				18	0,2%
2006	6.359	7	5	1		13	0,2%
<i>Mobilità L. 236/93</i>							
2000	4.973		8			8	0,2%
2001	4.979		3			3	0,1%
2002	4.847		7			7	0,1%
2003	7.411		3			3	0,0%
2004	9.811		1		2	3	0,0%
2005	10.834		4		3	7	0,1%
2006	9.603		6		2	8	0,1%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silrv-Archivi amministrativi Netlabor

Nel complesso, poi, le evidenze che si hanno sull'analisi degli effetti di politiche che combinano misure passive ed attive e (potenziali) sanzioni – il caso emblematico sono le Liste di mobilità – sono nel senso dell'inefficacia dei maggiori benefici, segnatamente in termini di durata, per i lavoratori più anziani – 50enni *vs.* 40enni –, e addirittura di effetti contrari all'obiettivo di “attivazione” per i lavoratori 60enni [Paggiaro, Rettore e Trivellato 2008]<sup>60</sup>.

#### 5. I problemi di collegamento con il reddito di ultima istanza

In Italia non è previsto, a livello nazionale, un reddito minimo di cittadinanza (variamente denominato: reddito minimo di inserimento, reddito di ultima istanza, reddito di base, etc.) che contrasti le situazioni di povertà e quindi anche i rischi di scivolamento dalla disoccupazione alla povertà.

I tentativi attivati in questo senso non sono approdati finora ad alcun risultato generale, per varie ragioni, economiche, culturali, istituzionali e amministrative che sono state ampiamente indagate<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Per una rassegna dei principali studi sugli effetti di politiche attive (o di regolazione) del lavoro e di politiche di sostegno alle imprese finalizzate all'occupazione, rimandiamo al Rapporto tematico n. 10 della Commissione: cfr. Trivellato [2008c].

<sup>61</sup> Per una sintesi dei tentativi italiani – e dei loro fallimenti – in materia di reddito minimo cfr. Ranci Ortigosa [2007]. Per un inquadramento generale dei nessi tra povertà, disoccupazione e politiche sociali cfr. Boeri e Perotti [2002].

Mentre quasi tutti i Paesi europei sono intervenuti in materia, gli ultimi anche a seguito delle ripetute raccomandazioni dell'Unione Europea in materia di inclusione sociale<sup>62</sup>, l'Italia ha realizzato, tra il 1999 e il 2004, la sperimentazione di un Reddito Minimo di Inserimento (RMI) in due fasi – coinvolgendo 39 comuni nella prima fase, 309 nella seconda –, che si sono peraltro concluse con un sostanziale nulla di fatto<sup>63</sup> e il rinvio alle Regioni dell'iniziativa in materia, riservando allo Stato il ruolo di eventuale co-finanziatore di iniziative locali.

Tre regioni hanno assunto iniziative in materia:

- la Campania, con una farraginoso sperimentazione, tra il 2004 e il 2006, del Reddito di cittadinanza;
- la Basilicata, a seguito della legge sulla Promozione della cittadinanza solidale;
- il Friuli Venezia Giulia, che ha attivato nel 2007 un intervento più complesso, istituendo il Reddito di base (Rdb): i risultati ottenuti in sede di prima applicazione sono stati oggetto di un rapporto di monitoraggio<sup>64</sup>.

Di fatto, l'intervento assistenziale “di ultima istanza” è affidato a due canali:

- (a) da un lato ai servizi sociali comunali che si prendono cura, con modalità differenziate (quanto a risorse, regole, stili professionali) da caso a caso e da Comune a Comune, delle situazioni di maggior difficoltà;
- (b) dall'altro, in maniera impropria, ad alcune politiche previdenziali, interpretabili – come un'ampia letteratura ha mostrato – come surrogati di fatto del reddito minimo. È il caso soprattutto delle pensioni di invalidità e, limitatamente alle persone anziane, della pensione sociale e delle maggiorazioni del minimo. Ma alla medesima area di intervento possono essere ricondotte altre misure come gli assegni familiari o l'assegno per il nucleo familiare.

In tal modo l'assenza di un reddito di ultima istanza genera due effetti indesiderati:

- (i) una pressione indebita su istituti disegnati per altri fini, com'è il caso anche – ma non solo – degli AS, che ne vengono in parte condizionati e distorti<sup>65</sup>;
- (ii) un più generale effetto negativo, vale a dire la riaffermazione di fatto anche nelle politiche di contrasto della povertà di una logica selettiva, categoriale (i vecchi piuttosto che i giovani) e/o geografica (i residenti in certe aree piuttosto che in altre).

---

<sup>62</sup> A partire dalle due Raccomandazioni n. 441 e n. 442 del 1992.

<sup>63</sup> Cfr. la Relazione ufficiale del Ministero della solidarietà sociale [2007] in merito al RMI previsto originariamente dalla legge finanziaria 1998 e disciplinato dal decreto legislativo 237/1998.

<sup>64</sup> Tra novembre 2007 e aprile 2008 sono state presentate circa 4.000 domande (3.500 già accolte, le altre in lista di attesa), interessando quindi lo 0,8% delle famiglie presenti in regione (poco più di 500.000). Il reddito spettante riferito alla durata intera dell'intervento è pari a 24 milioni (6.000 euro in media per domanda). Distinguendo i beneficiari secondo la posizione del dichiarante si osserva che il 55% è costituito da disoccupati, il 18% da lavoratori dipendenti (nuclei a basso reddito con figli minori), il 15% da pensionati e il 9% da casalinghe. Il 20% delle domande è presentato da stranieri (cfr. Regione Friuli Venezia Giulia, [2008]). Il cambiamento del governo regionale nella primavera 2008 ha determinato, nel corso dell'estate, il mancato rifinanziamento del Rdb e quindi, di fatto, la chiusura di questa sperimentazione.

<sup>65</sup> Come è noto, lo stesso accesso allo stato di disoccupato accertato in sede amministrativa (tramite la dichiarazione di “disponibilità” rilasciata ad un Centro per l'impiego) è talvolta finalizzato strumentalmente all'accesso a interventi di sostegno o a benefici (graduatorie per la casa, etc.) che nulla hanno a che fare con l'effettiva condizione di disoccupazione.

6. I problemi di costo

6.1. Il costo degli AS: dinamica e composizione

In Italia la quota delle spese per AS sul Prodotto interno lordo (PIL) è leggermente cresciuta negli ultimi anni passando dallo 0,6% allo 0,7%. In valori assoluti si è passati da una spesa attorno ai 7 miliardi di euro annui, all'inizio di questo decennio, ad una spesa che nell'ultimo triennio si è aggirata sui 10 miliardi annui (tav. 6.1 e tav. A10 in Appendice, dove la spesa per AS è riportata secondo il criterio di competenza finanziaria, al netto quindi anche dei contributi figurativi).

Tra le voci di spesa, la Cig vale circa il 15%, più o meno come la disoccupazione agricola (considerando l'insieme dei suoi istituti) e come l'indennità di mobilità.

La quota più consistente, di poco al di sotto del 50% del totale, spetta all'indennità di disoccupazione non agricola, il cui ammontare è fortemente cresciuto dal 2000 in poi. Ciò è di particolare rilievo per l'indennità ordinaria, passata da 1 md. nel 2000 a quasi 3 md. nel 2006-2007; ma vale anche, sebbene la dinamica sia inferiore, per l'indennità a requisiti ridotti, dove la spesa è salita da 1 md. nel 2000 a 1,8 md. nel 2007.

**Tav. 6.1 – Spesa per ammortizzatori sociali nel periodo 2000-2007 (ml. di Euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria	387,9	461,3	531,9	593,2	740,4	791,1	651,4	555,1
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	470,7	466,8	400,3	528,3	676,6	710,0	930,8	918,4
Cassa Integrazione per i lavoratori agr. (CISOA)	8,7	6,1	6,3	7,8	10,7	16,1	16,6	16,7
Cassa integrazione in deroga								
Contratti di solidarietà difensivi	17,3	10,2	2,4	1,1	0,5	0,5	8,0	-
Indennità di mobilità	1.243,5	1.264,2	1.381,0	1.512,0	1.599,5	1.803,8	1.595,5	1.596,5
Indennità di disocc. speciale edile	176,7	176,7	170,8	64,0	112,5	86,7	51,4	67,5
Indennità di disocc. non agricola ordinaria	945,1	1.133,7	1.510,4	1.309,9	1.739,3	2.268,3	2.854,1	2.833,1
Indennità di disocc. non agr. con requisiti ridotti	966,4	1.400,5	1.378,5	1.313,8	1.469,8	1.775,1	1.673,1	1.790,8
Indennità di disocc. agricola ordinaria	695,3	614,1	500,5	362,7	572,6	654,4	626,8	660,3
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	16,5	16,5	20,2	20,2	17,4	16,0	22,1	19,9
Indennità di disocc. agricola speciale (40%)	436,0	344,1	342,7	361,6	372,5	386,4	334,8	406,3
Indennità di disocc. agricola speciale (66%)	694,5	583,9	520,6	594,5	598,8	585,1	444,8	656,4
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario		19,7	74,2	205,0	372,0	424,0	346,0	269,1
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo		0,1	1,0	2,1	4,3	4,6	4,7	3,8
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato			4,2	2,3	1,7	0,6	2,2	1,9
Assegni straordinari - Fondo sett. assicurativo			-	16,7	17,9	15,8	8,8	8,1
Assegni straordinari - Fondo esattoriale						22,1	25,9	29,9
Assegni straordinari - Fondo poste								
Assegni straordinari - Fondo volo								
Pensionamenti anticipati	1.126,2	731,9	560,2	483,4	362,8	288,7	398,4	168,7
<b>Totale</b>	<b>7.184,8</b>	<b>7.229,9</b>	<b>7.405,1</b>	<b>7.378,6</b>	<b>8.669,3</b>	<b>9.849,2</b>	<b>9.995,0</b>	<b>10.002,4</b>
PIL a valori correnti	1.191.057	1.248.648	1.295.226	1.335.354	1.391.530	1.428.375	1.479.981	1.535.540
Quota spese per ammortizzatori sociali su PIL	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%

\* Dati di preconsuntivo

Fonte: da Pizzuti [2008, 204] (elab. su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e a cura del coordinamento statistico attuariale Inps) e da Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali [2008b]

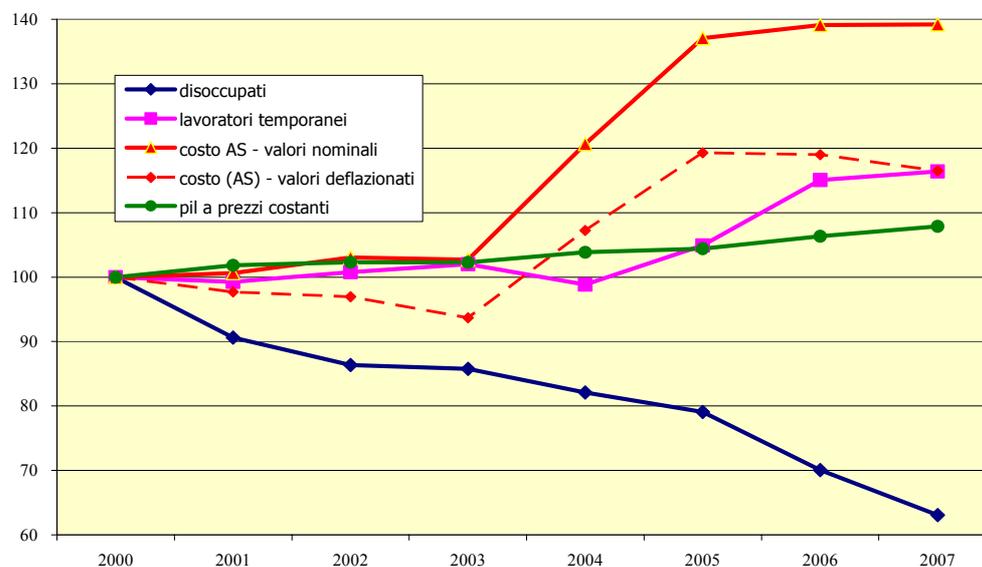
In effetti confrontando il 2000 con il 2007 si osserva che la composizione della spesa è significativamente variata: nel 2000 le quote principali erano dedicate ai prepensionamenti e all'indennità di mobilità<sup>66</sup>; ora, invece, è l'indennità di disoccupazione ad aver assunto il ruolo principale.

Paradossalmente, ma comprensibilmente alla luce di quanto in precedenza esposto in merito all'indice di copertura, la dinamica di crescita della spesa per gli AS in genere e per l'indennità di disoccupazione in specie, è andata di pari passo con la diminuzione dei disoccupati<sup>67</sup>.

Come si vede nella fig. 6.1, la dinamica del costo degli AS, se valutata in termini reali, sembra aver accompagnato fino al 2003 la contrazione dei disoccupati (e, parzialmente, quella del PIL in termini reali), mentre dal 2003 in poi il costo degli AS risulta aver seguito più lo sviluppo del lavoro temporaneo che il calo ulteriore della disoccupazione.

Ciò rimanda, evidentemente, alla particolare declinazione degli AS nella realtà italiana. Essi sono volti in buona parte a compensare i bassi redditi dei lavoratori temporanei più che ad essere efficacemente complementari alle politiche attive, tramite il sostegno del reddito dei disoccupati attivamente alla ricerca di lavoro e – se del caso – impegnati in iniziative di formazione e di riqualificazione.

**Figura 6.1 – Disoccupati, lavoratori temporanei e costo degli AS, 2000-2007** (numeri indice base 2000 = 100)



Fonte: ns. elab. su dati Istat, Ministero del Lavoro, Inps

<sup>66</sup> Anche se negli anni attorno al 2000 i lavoratori in mobilità hanno toccato il punto di minimo.

<sup>67</sup> Sul modesto ruolo anticiclico degli AS italiani cfr. Sestito [2008].

6.2. Il finanziamento del sistema

Gli AS, come le prestazioni temporanee in genere (maternità, etc.), sono finanziati da aliquote contributive prevalentemente a carico del datore di lavoro, assai differenziate.

**Tavola 6.2 – Aliquote contributive in vigore per il 2008. Finanziamento degli AS**

	A carico del datore di lavoro				A carico del dipendente
	Disocc.	Cig	Cigs	Mobilità	Cigs
Industria fino a 15 dipendenti	1,61	1,90			
Industria da 16 a 50 dipendenti	1,61	1,90	0,60	0,30	0,30
Industria con più di 50 dipendenti	1,61	2,20	0,60	0,30	0,30
Industria edile fino a 15 dipendenti					
- operai	2,41	5,20			
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	2,41	1,90			
Industria edile da 16 a 50 dipendenti					
- operai	2,41	5,20	0,60		0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	2,41	1,90	0,60		0,30
Industria edile con più di 50 dipendenti					
- operai	2,41	5,20	0,60		0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	2,41	2,20	0,60		0,30
Industria lapidei fino a 15 dipendenti					
- operai	1,61	3,70			
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	1,61	1,90			
Industria lapidei da 16 a 50 dipendenti					
- operai	1,61	3,70	0,60	0,30	0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	1,61	1,90	0,60	0,30	0,30
Industria lapidei con più di 50 dipendenti					
- operai	1,61	3,70	0,60	0,30	0,30
- impiegati, viaggiatori e piazzisti	1,61	2,20	0,60	0,30	0,30
Industria armatoriale, pesca	1,61				
Industria pesca costiera ravvicinata	0,67				
Artigianato	0,70				
Artigianato dell'indotto (impr. appaltatrici) con più di 15 dipendenti	0,70		0,60	0,30	0,30
Artigianato edilizia					
- operai	1,50	5,20			
- impiegati	1,50	1,90			
Artigianato lapidei					
- operai	0,70	3,70			
- impiegati	0,70	1,90			
Pubblici esercizi	1,61				
Commercio fino a 50 dipendenti - Cuaf intera	1,61				
Commercio fino a 50 dipendenti - Cuaf ridotta	0,48				
Commercio con più di 50 dipendenti - Cuaf intera	1,61		0,60	0,30	0,30
Commercio con più di 50 dipendenti - Cuaf ridotta	0,48		0,60	0,30	0,30
Agenzie viaggio e turismo, logistica, spedizioni... fino a 50 dip.	1,61				
Agenzie viaggio e turismo, logistica, spedizioni... con più di 50 dip.	1,61		0,60	0,30	0,30
Regioni, Province, Enti pubblici, Ospedali, Case di cura...	1,61				
Enti non tenuti al versamento della Cuaf	0,45				
Credito e assicurazione	1,61				
Proprietari di fabbricati	1,61				
Servizi di culto	1,61				
Professionisti e artisti	1,61				
Agricoltura					
- operai					
- impiegati	0,67	1,50			
- dirigenti	0,67				
Agricoltura - Coop di trasf. prod. agric. e zoot.					
- az. fino a 50 dip.		1,90	0,60	0,30	0,30
- az. più di 50 dip.		2,20	0,60	0,30	0,30
Agenzie di fornitura di lav.temp. in agricoltura					
- operai, impiegati	0,37	1,50			
- dirigenti	0,37				

Fonte: elab. Veneto Lavoro

La tav. 6.2 “fotografa” la situazione delle aliquote contributive vigenti al 2008. Essa dà un’immediata idea della “frammentazione” del mercato del lavoro italiano operata da una stratificazione di norme e di aliquote – e di conseguenti differenze che si ripercuotono sul costo del lavoro – determinatasi nel corso di oltre un secolo.

Ciò mostra in controtuce come operare per l’unificazione/semplificazione del sistema sia per un verso un’esigenza primaria, e per un altro verso un compito difficile (e non certo “a costo zero”): ricondurre tutte le unità economiche – le imprese – ad aliquote analoghe significa in alcuni casi provocare un significativo aumento del costo del lavoro. Si osservi solo la differenza tra imprese artigianali e imprese industriali: le prime sostengono un’aliquota pari allo 0,7% della retribuzione lorda, mentre per le seconde l’aliquota oscilla dal 3,5% al 5% in relazione alla dimensione. Nel caso dell’edilizia, l’aliquota è particolarmente elevata e supera l’8%.

Va inoltre considerato che diversi strumenti del sistema degli AS prevedono, oltre alle aliquote generali valide per tutti gli assicurati, contributi addizionali specifici, calcolati su basi diverse (retribuzioni lorde o prestazioni), a carico direttamente delle aziende utilizzatrici:

- per la Cigo: 8% dell’integrazione salariale corrisposta ai propri dipendenti, 4% per le imprese fino a 50 dipendenti;
- per la Cig edilizia: 5% sulle prestazioni erogate;
- per la Cigs: 3% sulla retribuzione imponibile fino a 50 dipendenti, 4,50% oltre tale soglia, in misura doppia in casi specifici;
- per l’indennità di mobilità: un versamento pari a 3 volte il trattamento mensile iniziale di mobilità (oppure a 6 volte in caso di mancato accordo sindacale o a 9 volte nei casi di licenziamento collettivo senza previo ricorso alla Cigs).

Le aliquote vigenti, integrate dai contributi addizionali specifici, sono sufficienti a generare importi tali da “sostenere il sistema”?

Un’elaborazione recente, riportata nella tav. 6.3, per la media 2003-2007 evidenzia un saldo negativo annuo pari a circa un miliardo di euro<sup>68</sup>. Va segnalato che tale saldo risulta sensibilmente più negativo inserendo nel conto – come sarebbe corretto – anche la spesa attivata negli anni recenti a carico del Fondo occupazione per finanziare gli interventi in deroga, spesa che le usuali statistiche sugli AS non considerano (ancora).

Il saldo negativo risulta causato dalle forti passività di alcuni strumenti, specificamente l’indennità di mobilità, l’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e l’insieme delle indennità di disoccupazione agricola. In forte attivo, invece, risultano sia la Cig (specialmente quella ordinaria) sia l’indennità di disoccupazione ordinaria non agricola.

Qual è dunque la quota di AS finanziata in modo mutualistico-assicurativo e quale, invece, è ascrivibile ad assistenza?

Le elaborazioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali [2007] usano distinguere tra:

- un sistema generale (disoccupazione ordinaria non agricola) in attivo;

---

<sup>68</sup> Per un confronto con gli anni precedenti cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [2007, 69]. Il saldo risulta sempre negativo anche per le medie triennali 2000-2002 (-1,3 md.) e 2003-2005 (-1,1 md.). Nel corso del tempo si è attenuata la rilevanza (passiva) dei pre-pensionamenti.

**Tavola 6.3 – Spesa, entrate e saldi per gli ammortizzatori sociali, diversi schemi, media anni 2003-2007 (Bilanci consuntivi 2003-2006 e pre-consuntivo 2007)**  
(milioni di Euro)

	Spese			Entrate	Saldo
	Prestazioni	Coperture figurative	Totale	Contributi	
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria	420	246	666	2.518	1.851
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria	450	303	753	897	144
Cassa Integrazione per i lavoratori agricoli (CISOA)	14	-	14	37	24
Cassa Integrazione in deroga					
Indennità di mobilità	983	639	1.622	466	- 1.156
Indennità di disocc. speciale edile	46	30	76	97	21
Indennità di disocc. non agricola ordinaria	1.169	1.032	2.201	3.292	1.091
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	661	944	1.605	-	- 1.605
Indennità di disocc. agricola ordinaria	217	352	569	104	-464
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	10	9	19	-	-19
Indennità di disocc. agricola speciale (40%)	372		372	-	-372
Indennità di disocc. agricola speciale (66%)	576		576	-	-576
Assegni straordinari - Fondo credito ordinario (*)	323		323	550	231
Assegni straordinari - Fondo credito cooperativo (*)	4		4	12	8
Assegni straordinari - Fondo ex Monopoli di Stato (*)	13		13	18	5
Assegni straordinari - Fondo settore assicurativo (*)	2		2	3	1
Assegni straordinari - Fondo esattoriale (*) (**)	20		20	107	89
Assegni straordinari - Fondo poste (*) (***)	-		-	11	4
Assegni straordinari - Fondo volo (*) (***)	20		20	49	42
Pensionamenti anticipati (per crisi occupazionale)	293		293	-	-293
Totale ammortizzatori sociali	5.592	3.554	9.147	8.160	-975

\* Tra i contributi sono comprese le somme di contribuzione correlata.

\*\* I contributi si riferiscono al trasferimento operato dal Fondo esattoriale a favore del Fondo di solidarietà. La media si riferisce al periodo 2004-2006.

\*\*\* Il dato si riferisce al solo anno 2006.

Fonte: da Pizzuti (2008), pag. 206 (elab. a cura del coordinamento statistico attuariale INPS)

- un sistema industriale (Cig e mobilità) anch'esso in attivo;
- un sistema assistenziale (disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti; varie tipologie di disoccupazione agricola) in forte passivo.

Si può osservare, peraltro, che la base di finanziamento della disoccupazione a requisiti ridotti è la medesima della disoccupazione ordinaria a requisiti pieni. Pertanto l'intero sistema generale per i settori diversi dall'agricoltura, anche comprensivo della disoccupazione a requisiti ridotti, risulta complessivamente in equilibrio. In esso si realizza un trasferimento di risorse ai settori (turismo *in primis*) maggiormente caratterizzati dall'impiego di lavoratori che accedono all'indennità a requisiti ridotti. Infatti “bisogna considerare che in tal caso tra importo della prestazione ed oneri per contribuzione figurativa ogni giornata indennizzata ha un costo che si aggira attorno al 50% della retribuzione di riferimento”<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> CNEL [2003, 98].

6.3. Il confronto con l'Europa: uno sguardo sommario<sup>70</sup>

Il confronto con l'Europa – Unione Europea (UE) e principali paesi – mette in evidenza che, in termini di rapporto rispetto al PIL, l'Italia:

- (a) spende relativamente poco nell'insieme delle politiche del lavoro, sia attive che passive (tav. 6.4): l'1,3% contro una media europea del 2%; i massimi livelli di spesa si osservano nei paesi scandinavi – fino al 4% della Danimarca –, e in Germania, Belgio e Paesi Bassi (attorno al 3%);
- (b) spende relativamente poco per i sussidi di disoccupazione (tav. 6.5): lo 0,6-0,7% del PIL contro una media europea dell'1,2-1,3%; il livello più alto di spesa è quello della Germania (2%);
- (c) spende in linea con la media europea per quanto riguarda i pre-pensionamenti (tav. 6.6): si attesta infatti sullo 0,1%, così come l'UE, sia a 15 che a 27 Paesi. V'è da tenere conto, peraltro, che la pratica dei pre-pensionamenti non è diffusa in tutti i Paesi dell'UE; quote maggiori sono spese in Polonia, Belgio e Austria.

**Tavola 6.4 – Paesi Europei. Spese in % del PIL: totale politiche attive e passive**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>eu27</i> Union européenne (27 pays)								2,1	<b>1,9</b>
<i>eu15</i> Union européenne (15 pays)							2,3	2,2	<b>2,0</b>
<i>be</i> Belgique							3,1	3,0	2,9
<i>bg</i> Bulgarie							0,8	0,7	0,6
<i>cz</i> République tchèque					0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>dk</i> Danemark							<b>4,3</b>		
<i>de</i> Allemagne							3,5	3,3	<b>3,0</b>
<i>ee</i> Estonie						0,3	0,2	0,2	0,1
<i>ie</i> Irlande							1,6	1,5	1,6
<i>gr</i> Grèce							0,6	0,5	
<i>es</i> Espagne							2,1	2,1	2,2
<i>fr</i> France	2,7	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	2,7	2,5	2,3
<i>it</i> Italie							1,3	1,3	<b>1,3</b>
<i>cy</i> Chypre									0,8
<i>lv</i> Lettonie						0,5	0,5	0,5	0,5
<i>lt</i> Lituania						0,4	0,3	0,3	0,4
<i>lu</i> Luxembourg				0,7	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0
<i>hu</i> Hongrie							0,7	0,7	0,6
<i>mt</i> Malte									0,6
<i>nl</i> Pays-Bas							3,5	3,3	<b>2,7</b>
<i>at</i> Autriche	1,9	1,9	1,7	1,8	1,8	2,0	2,0	2,1	<b>2,1</b>
<i>pl</i> Pologne								1,3	1,2
<i>pt</i> Portugal		1,2	1,3	1,6	1,7	1,7	1,8	2,0	1,8
<i>ro</i> Roumanie						0,7	0,6	0,5	0,4
<i>si</i> Slovénie								0,7	0,7
<i>sk</i> Slovaquie							0,5	0,6	0,7
<i>fi</i> Finlande	3,7	3,3	2,9	2,7	2,8	2,9	2,9	2,7	<b>2,5</b>
<i>se</i> Suède						2,4	2,5	2,4	<b>2,3</b>
<i>uk</i> Royaume-Uni							0,6	0,6	0,6
<i>no</i> Norvège			1,1	1,2	1,4	1,7	1,6	1,6	1,1

Fonte: elab. su dati Eurostat, database Lmp, ns. estrazione del 21 agosto 2008

<sup>70</sup> Per un ben approfondito quadro comparativo, cfr. Ercoli e Guelfi [2008].

In sostanza il livello di spesa italiano per le politiche attive e passive, misurato in rapporto al PIL<sup>71</sup>, si aggira attorno al 60% di quello medio europeo<sup>72</sup>.

Per quanto riguarda l'incidenza sull'insieme della spesa sociale, la spesa per sostenere il reddito dei disoccupati è in Italia pari al 2%, mentre nella media dei 27 Paesi dell'UE europei sfiora il 6% (dati 2005)<sup>73</sup>.

**Tavola 6.5 – Paesi dell'UE. Spese in % del PIL: sussidi di disoccupazione (cat. 8 LMP)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>eu27</i> Union européenne (27 pays)								1,2	<b>1,1</b>
<i>eu15</i> Union européenne (15 pays)		1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	<b>1,2</b>
<i>be</i> Belgique	1,4	1,3	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4
<i>bg</i> Bulgarie							0,3	0,2	0,2
<i>cz</i> République tchèque					0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<i>dk</i> Danemark	2,0	1,7	1,6	1,5	1,6	1,9	1,9		
<i>de</i> Allemagne	2,3	2,1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3	2,3	<b>2,0</b>
<i>ee</i> Estonie						0,2	0,2	0,1	0,1
<i>ie</i> Irlande	1,4	1,0	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>gr</i> Grèce		0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	
<i>es</i> Espagne	1,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	<b>1,4</b>
<i>fr</i> France	1,3	1,3	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,5	<b>1,3</b>
<i>it</i> Italie	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	<b>0,7</b>
<i>cy</i> Chypre									0,7
<i>lv</i> Lettonie						0,4	0,4	0,3	0,3
<i>lt</i> Lituanie						0,1	0,1	0,1	0,1
<i>lu</i> Luxembourg (Grand-Duché)	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4
<i>hu</i> Hongrie						0,3	0,4	0,4	0,4
<i>mt</i> Malte									0,4
<i>nl</i> Pays-Bas	2,3	2,0	2,0	1,7	1,8	2,0	2,1	2,0	<b>1,5</b>
<i>at</i> Autriche	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
<i>pl</i> Pologne								0,3	0,3
<i>pt</i> Portugal	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2	1,1
<i>ro</i> Roumanie						0,5	0,5	0,4	0,3
<i>si</i> Slovénie								0,4	0,4
<i>sk</i> Slovaquie							0,3	0,2	0,1
<i>fi</i> Finlande	2,1	1,9	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,3
<i>se</i> Suède	1,7	1,6	1,3	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,0
<i>uk</i> Royaume-Uni	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>no</i> Norvège	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,9	0,8	0,9	0,5

Fonte: elab. su dati Eurostat, database Lmp, ns. estrazione del 21 agosto 2008

<sup>71</sup> Le misure in termini di spesa media per partecipante sono invece meno affidabili a causa dei problemi di rilevazione del numero effettivo di partecipanti e della durata dei trattamenti. Tali misure evidenziano che i Paesi scandinavi (Norvegia *in primis*) arrivano fino a 20.000 euro di spesa per partecipante; a livello europeo la media è attorno agli 8-9.000 euro. Si tratta di dati calcolati a partire dal database Eurostat LMP (*Labour market policies*), ma è lecito nutrire più di qualche sospetto sulla qualità dei dati (sui partecipanti). Gagel [2008] propone con riferimento al 2005 un altro tipo di calcolo, riportando la spesa in LMP espressa in parità di potere d'acquisto, per eliminare le differenze nel livello dei prezzi, alla somma di disoccupati e "labour riservé" (inattivi disponibili al lavoro): risulta che per l'insieme delle nove categorie di politiche, sia attive che passive, la spesa media per il totale delle persone in cerca di lavoro – appartenenti sia alle forze di lavoro che alle non forze di lavoro – varia a partire dai livelli massimi di Danimarca (20.000 euro) e Olanda (circa 18.000 euro) fino ai 3-4.000 dell'Italia e ai livelli di poche centinaia di euro dei Paesi ultimi entrati nell'UE.

<sup>72</sup> Per un'analisi degli ammortizzatori sociali nei Paesi Ue in un'ottica comparativa cfr. Lauria e Spattini [2007] e Tiraboschi [2003]. Un utile confronto è proposto da Carbone [2005].

<sup>73</sup> Cfr. Petrasova [2008].

In merito alla dinamica della spesa torna utile un'ultima osservazione: si registra una lenta, debole convergenza. Negli ultimi anni, infatti, in Italia la quota di spesa sul PIL per l'insieme delle politiche, passive e attive, del lavoro è stata leggermente crescente, mentre il contrario è avvenuto in parecchi Paesi europei. In modo particolare in quelli a spesa pro-capite più elevata (Germania *in primis*), si sono registrate tendenze alla riduzione relativa, determinate soprattutto da cambiamenti normativi che hanno reso i sussidi per la disoccupazione meno generosi e più legati al *workfare*. Questa (debole) tendenza alla convergenza è per molti versi ovvia, per il combinarsi di un "effetto tetto" nei Paesi che più spendevano (e si assestano quindi sulla soglia raggiunta o la riducono leggermente) e di un "effetto pavimento" nei Paesi che spendevano meno (e non possono che dilatare, sia pure gradualmente, la loro quota di spesa). È comunque una tendenza che merita attenzione, soprattutto per quanto attiene alla sua possibile evoluzione.

**Tavola 6.6 – Paesi dell'UE. Spese in % del PIL: pre-pensionamenti (cat. 9 LMP)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eu27 Union européenne (27 pays)								0,1	0,1
eu15 Union européenne (15 pays)		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
be Belgique	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
dk Danemark	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7		
de Allemagne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
ie Irlande	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
fr France	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
it Italie	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
lu Luxembourg (Grand-Duché)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
at Autriche	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
pl Pologne								0,6	0,5
pt Portugal		0,2	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1
sk Slovaquie							0,0	0,1	0,2
fi Finlande	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
se Suède	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0				

Fonte: elab. su dati Eurostat, database Lmp, ns. estrazione del 21 agosto 2008

## 7. Materiali per una riflessione sulla riforma della protezione sociale nella prospettiva della 'flexicurity'

### 7.1. La 'flexicurity': meta o miraggio?

Concludiamo la disamina fin qui svolta ragionando – va detto subito, a maglia larga – sui possibili scenari di riforma della protezione sociale<sup>74</sup> e sui loro aspetti critici, nella prospettiva della cosiddetta *flexicurity*: una prospettiva che è stata proposta dalla Commissione Europea [2007] e che appare persuasiva nel merito.

Va da sé che la *flexicurity* non è un modello rigido – per restare a uno stereotipo, il modello danese –, da applicare meccanicamente nei diversi contesti nazionali. La stessa Commissione Europea ne sottolinea la varietà di possibili declinazioni. Ma, a meno di

<sup>74</sup> Come già ricordato la legge 247/2007, art. 1, commi 28-29, ha previsto una delega al Governo, da attuarsi entro 12 mesi, per riformare la materia degli AS, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 93).

non ridurla a insignificante espressione verbale, la *flexicurity* non può prescindere dai suoi tratti distintivi, riassunti nel “triangolo d’oro” rappresentato da:

- (i) flessibilità nel mercato del lavoro (anche in tema di licenziamenti non discriminatori, seppur con vincoli di adeguato preavviso e di sostanziose indennità di licenziamento), nell’organizzazione del lavoro, nelle relazioni di lavoro;
- (ii) un sistema di sicurezza sociale universale e generoso, articolato sul *welfare* del lavoro e su una seconda rete di sicurezza in chiave di reddito minimo, in larga parte condizionato alla prova dei mezzi;
- (iii) un sistema di sicurezza occupazionale imperniato su politiche attive del lavoro con obblighi reciproci e sanzioni, e su servizi per l’impiego efficienti<sup>75</sup>.

Sistemi di regolazione del mercato del lavoro e della protezione sociale riconducibili alla *flexicurity* caratterizzano i Paesi scandinavi e l’Olanda. Con riferimento a variabili economiche di contesto e alle caratteristiche salienti della spesa sociale e dei suoi esiti redistributivi, la tav. 7.1 documenta in maniera persuasiva due evidenze: da un lato la maniera articolata con cui la *flexicurity* viene realizzata in Danimarca, Svezia e Olanda; dall’altro la significativa distanza che separa tali Paesi (così come, del resto, altri Paesi europei maturi: Francia, Germania e Regno Unito) dall’Italia.

Il quadro informativo che offre la tav.7.1 è nitido, e non abbisogna di molti commenti. Qualche notazione torna tuttavia utile. Guardando innanzitutto alle condizioni economiche al contorno, per l’Italia pesa non tanto il differenziale di prelievo fiscale<sup>76</sup>, quanto piuttosto l’abnorme peso del debito pubblico, il mediocre livello del PIL pro-capite (conseguenza della bassa crescita economica dell’ultimo decennio) e il basso tasso di occupazione, che rimanda alla ancora ridotta partecipazione al lavoro delle donne e degli ultracinquantenni (indirettamente segnalata, nella tavola, dalla modesta incidenza degli occupati *part-time*). In secondo luogo, l’Italia si segnala per una quota di spesa sociale rispetto al PIL comparativamente piuttosto bassa, ma soprattutto largamente assorbita dalla spesa pensionistica: al netto di questa, la spesa per prestazioni sociali nostrana non raggiunge il 10%, mentre negli altri Paesi si colloca tra il 17 e il 20% (con la parziale eccezione del 15% nel Regno Unito); e la spesa per l’insieme delle politiche del lavoro non supera l’1,3% del PIL, a fronte di percentuali che nei Paesi della *flexicurity* (ma anche in Francia e Germania) oscillano dal 2,3 a oltre il 4%<sup>77</sup>. Infine, l’azione redistributiva operata dalla spesa per prestazioni sociali è in Italia sconsolatamente modesta (anche, ma non solo, per il rilievo che ha la spesa pensionistica): dopo che hanno operato i trasferimenti sociali, la riduzione delle persone a rischio di povertà è di soli 4 punti percentuali (dal 24 al 20%), mentre arriva a 16-17 punti percentuali in Danimarca e Svezia, e negli altri Paesi considerati si attesta fra gli 11 e i 13 punti percentuali. Un’efficace sintesi dell’esito finale è fornita dall’indice di Gini, che in Italia raggiunge il 32%: affianchiamo il Regno Unito come paese europeo sviluppato con la maggiore disuguaglianza, e siamo vistosamente distanti dal 24-26% dei Paesi della *flexicurity*<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr., tra i molti, Andersen e Svarer [2007], Auer [2007] e Croce [2008].

<sup>76</sup> Va comunque tenuto conto che 5-6 punti percentuali sono assorbiti dagli interessi per il debito pubblico.

<sup>77</sup> Per maggiori dettagli sulla spesa per politiche del lavoro, per sussidi di disoccupazione e per prepensionamenti, vedi la sez. 6.3 immediatamente precedente, in particolare le tavv. 6.4-6.6.

<sup>78</sup> Ma siamo anche decisamente lontani dal 27% di Francia e Germania.

**Tavola 7.1 – Alcuni indicatori di contesto e di politiche del lavoro e di welfare in alcuni Paesi europei e nell'UE-15**

Paesi	PIL pro-capite (in PPA; EU25=100)	Debito pubblico (in % PIL)	Prelievo fiscale (in % PIL; 2006)	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Occupati part-time (in % occupati totali)	Tasso di disoccupazione		
						Totale	15-24 anni	> 12 mesi
Italia	97,0	104,0	42,4	58,7	13,6	6,1	20,3	2,9
Danimarca	118,0	26,0	50,0	77,1	24,1	3,8	7,9	0,6
Svezia	121,0	40,6	49,7	74,2	25,0	6,1	19,1	0,8
Olanda	127,0	45,4	39,9	76,0	46,8	3,2	5,9	1,3
Germania	109,0	65,0	40,6	69,4	26,0	8,4	11,1	4,7
Francia	107,0	64,2	45,6	64,6	17,2	8,3	19,4	3,3
Regno Unito	113,0	43,8	38,2	71,5	25,2	5,3	14,3	1,3
EU-15	108,0	60,4	41,4	66,9	20,9	7,0	14,7	2,8

	Spesa prestazioni sociali (in % PIL; 2005)	di cui: pensioni	Spesa in LMP (in % PIL; 2006) <sup>1</sup>	Occupati servizi non-market (in % occupati totali)	Life-long learning <sup>2</sup>	Persone a rischio di povertà (%; 2006)		Indice di Gini (%; 2006)
						Pre trasferimenti	Post trasferimenti	
Italia	26,4	15,5	1,3	26,4	6,2	24,0	20,0	32,0
Danimarca	30,1	11,0	4,1	36,9	29,2	28,0	12,0	24,0
Svezia	32,0	12,5	2,3	37,9	32,0	29,0	12,0	24,0
Olanda	28,2	11,1	2,7	35,2	16,6	21,0	10,0	26,0
Germania	29,4	12,4	3,0	30,8	7,8	26,0	13,0	27,0
Francia	31,5	13,0	2,3	36,1	7,4	25,0	13,0	27,0
Regno Unito	26,8	11,8	0,6	34,5	26,6	30,0	19,0	32,0
EU-15	27,8	12,2	2,0	31,1	11,3	26,0	16,0	29,0

<sup>1</sup> 2004 per la Danimarca.

<sup>2</sup> Percentuale di persone 25-64 anni che ha partecipato ad attività formative nelle 4 settimane antecedenti l'intervista. I dati si riferiscono al 2007 ad eccezione di Svezia e Regno Unito (2006).

Fonte: Eurostat

L'evidenza empirica che viene dalle relazioni fra i molteplici indicatori presentati nella tav. 7.1 suggerisce, infine, che il "triangolo d'oro della *flexicurity*" è significativamente correlato con tratti generali dell'assetto economico e sociale. Chiavi di lettura persuasive della complementarità di obiettivi e politiche che connotano tale assetto, del quale la *flexicurity* è componente costitutiva, sono state proposte da vari autori. Almeno due di queste interpretazioni meritano di essere richiamate. In generale, Barth e Moene [2008] sottolineano come sia stata la protezione contro i rischi e gli shocks – detto altrimenti, l'assicurazione pubblica – il fattore decisivo per la realizzazione del *welfare state* di impianto scandinavo<sup>79</sup>. Analizzando specificamente le implicazioni che una prospettiva di *flexicurity* ha per il mercato del lavoro, Andersen e Svarer [2007, 393] ne sottolineano due aspetti.

<sup>79</sup> Questa chiave di lettura non nega l'importanza dell'obiettivo di redistribuzione delle risorse in chiave universalistica, che Esping-Andersen (1990) identifica come caratterizzante, ma la collega alla primaria finalità assicurativa.

- Un salario decente è parte integrante della *flexicurity*. “Il modello di welfare danese [e più in generale scandinavo] è basato su ambiziosi obiettivi egualitari e un rafforzamento della struttura degli incentivi [al lavoro] tramite riduzioni generali di vari benefici inclusi nella rete di sicurezza sociale non è un itinerario di ‘policy’ possibile. Il lavoratore povero non è un’opzione politica”.
- La *flexicurity* è fortemente correlata con alta occupazione e sviluppo economico. “È importante notare che un esteso ‘welfare state’ finanziato dalla tassazione presuppone che una larga frazione della popolazione sia occupata. Il tasso di occupazione deve essere alto, perché il modello sia finanziariamente sostenibile [...] Detto in altri termini, il modello di welfare [scandinavo] è incentrato sull’occupazione [e sullo sviluppo]<sup>80</sup>”.

Muovendo da questo sommario ma indispensabile quadro, e tenendo ben presente l’avvertenza che procederemo “a maglia larga”, le riflessioni che seguono sulla riforma della protezione sociale nella prospettiva della *flexicurity* non hanno l’ambizione di proporre una riforma complessiva del *welfare* nel nostro Paese. Essa richiederebbe approfondimenti ben più stringenti e confronti d’opinioni ben più ampi<sup>81</sup>.

Il proposito è decisamente più modesto: trarre elementi di sintesi dall’insieme dei contributi elaborati sul tema nell’ambito del Gruppo tematico su “Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro” – raccolti in questo Quaderno – e dell’intera Commissione, per proporre *essenziali linee-guida*, di metodo e di merito, e per mettere in evidenza i *principali aspetti problematici* che esse pongono per un’auspicabile riforma della protezione sociale<sup>82</sup>.

Prima di entrare *in medias res*, è bene, tuttavia, interrogarsi sulla plausibilità dell’obiettivo: mirare a un sistema di *flexicurity*. L’interrogativo viene in rilievo se si guarda all’insuccesso delle proposte della “Commissione Onofri” e a quanto è avvenuto nell’ultimo decennio in tema di regolazione del mercato del lavoro e di *welfare*: alle (poche) indicazioni della “Commissione Onofri” tradotte (bene o male) in pratica; ai suggerimenti di “riforma del sistema” disattesi; ai molteplici, sovente frenetici, talvolta contraddittori, interventi di regolazione “di tipo marginale e incrementale”<sup>83</sup> che si sono succeduti soprattutto dal 1997 al 2003 (ma mai si sono placati); alla deriva derogatoria e particolaristica che ha negli ultimi anni ha accompagnato il potenziamento degli AS. In sintesi – una sintesi così compatta che rischia di ridursi a mera elencazione di fattori complessi –, le ragioni dell’attuale stato delle cose possono essere ricondotte alle seguenti<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> La traduzione e l’enfasi del sottolineato sono nostre.

<sup>81</sup> Sul tema la Commissione aveva previsto una fase di studio approfondita e soprattutto audizioni con esperti e decisori, che non è stato possibile condurre per la chiusura anticipata (rispetto al mandato e al programma iniziali) dell’attività.

<sup>82</sup> Rimandiamo, in particolare, ai contributi della terza parte del Quaderno per gli aspetti relativi all’evoluzione del mercato del lavoro italiano dopo l’introduzione della serie di riforme nella direzione della cosiddetta “flessibilità al margine” – limitata cioè ai flussi di nuovi entranti, senza toccare lo stock – dei rapporti di lavoro, succedutesi dal 1997 al 2003; alla nota di Croce [2008] per l’approfondimento della tematica della *flexicurity* e delle opportunità e problemi che pone una sua pur graduale implementazione nel contesto italiano; a Ercoli e Guelfi [2008] per l’istruttivo quadro comparativo sulle caratteristiche e l’evoluzione recente dei sistemi di AS nell’UE, nonché su esperienze emblematiche di *flexicurity* in alcuni Paesi.

<sup>83</sup> Così Sestito [2002, 17], prima ancora che la scomposta produzione normativa avesse modo di dispiegarsi pienamente, qualificava i mutamenti intervenuti: con la “parzialità incrementale” che valeva a sottolineare l’incompletezza delle riforme introdotte con riguardo agli aspetti istituzionali in generale e al sistema di *welfare* in particolare; con la “natura al margine” dei nuovi rapporti di lavoro, riservati ai nuovi entranti, che poneva problemi equitativi e favoriva l’accentuazione della struttura duale del mercato del lavoro.

<sup>84</sup> Cfr. soprattutto Brandolini [2008], Croce [2008], Sestito [2008], Treu [2008] e Trivellato [2008a; 2008b].

- (a) Vi sono vincoli economici di carattere strutturale, difficilmente eludibili: lo *stato delle finanze pubbliche* da un lato e il *secolare divario di sviluppo fra il Nord e il Sud* del Paese dall'altro. Il primo vincolo rende arduo introdurre nuove misure che comportino maggiori spese, se non nel quadro di un recupero dell'evasione fiscale e di un incremento di efficienza delle amministrazioni pubbliche. Il secondo vincolo condiziona il disegno di interventi nazionali, sia per la grande differenza che ci si può attendere nella distribuzione della spesa, sia per il maggiore rischio nel Sud di comportamenti opportunistici – in parte indotti dallo stesso ritardo nello sviluppo –.
- (b) Per un processo di riforma, non è certo una condizione di partenza favorevole l'*impianto lavoristico-categoriale* che tuttora connota la gran parte degli istituti di protezione sociale, del quale abbiamo documentato la frammentazione ai limiti della “balcanizzazione”<sup>85</sup>, nonché la recente deriva verso una logica derogatoria, che amplia spazi di discrezionalità per gli attori sociali – e con ciò stesso favorisce comportamenti opportunistici e stimola incrementi della spesa –<sup>86</sup>.
- (c) Vi è una specifica *debolezza della pubblica amministrazione* nella gestione di programmi innovativi di politiche del lavoro e di *welfare*, che vanno decisamente al di là dell'erogazione di trasferimenti monetari.
- (d) Non è di aiuto, poi, la *confusa suddivisione – talvolta la sovrapposizione – dei compiti e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo*. Ai fini di un'efficace implementazione e del monitoraggio degli interventi, nuoce in particolare la separazione che sussiste fra chi decide delle prestazioni sociali e delle politiche – governo centrale e governi regionali –, o meglio i cosiddetti “tavoli” con le rappresentanze di datori di lavoro e di lavoratori – e chi eroga i trasferimenti – prevalentemente l'INPS –.
- (e) Il *ruolo che in Italia svolge la famiglia*, “con una funzione di supplenza estesa [... anche] per quanto riguarda il sostegno al reddito, in particolare per chi si affaccia alla vita adulta ed è esposto ai rischi di un mercato del lavoro *“flessibile”*”[Brandolini 2008, 25], pone la questione delle radici culturali profonde dei forti legami di solidarietà familiare. Tali legami fungono da sostituti, sia pure imperfetti – e non privi di aspetti negativi –, di un'azione pubblica di assicurazione contro i rischi e di sostegno dei diritti individuali. Essi depotenziano, quindi, la domanda sociale di cambiamenti in tale direzione<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Sono questi alcuni dei caratteri che Esping-Andersen [1990] identifica come distintivi dei sistemi di *welfare* di tipo “corporativo”.

<sup>86</sup> Con ciò non intendiamo negare l'utilità di eccezionali interventi *ad hoc*, per far fronte ad esigenze di flessibilità poste da specifiche, gravi situazioni (ad esempio, una peculiare crisi aziendale). Quel che giudichiamo dannoso è la previsione generalizzata, ed *ex-ante*, di interventi in deroga, non solo perché genera nuove disuguaglianze fra settori e gruppi di lavoratori diversi, ma anche – e ancor più – perché rafforza logiche di tipo politico-corporativo, e allontana ulteriormente il sistema di AS da un corretto impianto mutualistico-assicurativo.

<sup>87</sup> Algan e Cahuc [2006] sostengono che i paesi mediterranei, fra i quali l'Italia, non sono in grado muovere verso la *flexicurity* per la mancanza – in buona parte legata al familismo – di sufficienti “*virtù civiche*” necessarie per scongiurare comportamenti opportunistici, che impediscono la realizzazione di un'efficiente assicurazione pubblica contro la disoccupazione. È assodato che fattori culturali come le virtù civiche si formano in tempi lunghi e hanno forti inerzie. La diagnosi ci pare, tuttavia, eccessivamente pessimista. I fattori culturali non sono una sorta di patrimonio genetico. Come si sono (de)formati, così nel medio-lungo periodo si possono cambiare. Servono buone politiche e buone regolazioni, fatte rispettare rigorosamente (niente è peggio di una severa grida manzoniana). E servono incentivi che premiano i comportamenti virtuosi.

- (f) Infine, altre ragioni profonde attengono alla *frammentazione – e alla contrapposizione (ancora) ideologica – della rappresentanza politica e sociale*. Essa amplifica le difficoltà a prendere decisioni orientate a un sistema universale di protezione sociale, decisioni che, innestandosi su una congerie di tutele categoriali, necessariamente premierebbero alcuni a scapito di altri. Meglio, allora, restare a politiche incrementali che cambiano la situazione al margine. Tanto più, poi, se esse ampliano gli spazi di intermediazione e discrezionalità, alla fin fine le “rendite di posizione”, degli attori sociali – tutti: amministratori pubblici (e quindi partiti), associazioni imprenditoriali, sindacati –.

La domanda se la *flexicurity* sia una meta o un (pericoloso) miraggio, che appariva nel titolo di questa sezione, non è dunque peregrina.

Riteniamo sia ragionevole guardare alla *flexicurity* come a una meta per due ragioni: perché rappresenta un modello sociale più evoluto; e perché tale modello si presta meglio per rispondere alle sollecitazioni – e agli shocks – di un economia e di un mercato del lavoro aperti, dinamici, flessibili.

Non ci nascondiamo, peraltro, che muovere nella direzione di un sistema di protezione sociale improntato alla *flexicurity* è impegnativo. Tale percorso richiede una larga coesione politica e sociale, la capacità di definire – e perseguire coerentemente – riforme di medio-lungo periodo, un più generale impegno alla modernizzazione del Paese in una prospettiva di sviluppo e di crescita dell’occupazione. Ed è appena ovvio osservare che la realizzazione di queste “condizioni al contorno” è difficile. Questa più generale tematica socio-politica esula, peraltro, dall’ambito e dagli obiettivi di questa nota. Non indugeremo, dunque, su di essa. Assumeremo che le necessarie “condizioni al contorno” si possano realizzare, e – come già anticipato – guarderemo alle linee-guida e agli aspetti problematici di una desiderabile riforma della protezione sociale.

## *7.2. Obiettivi e linee-guida essenziali*

Non ci pare azzardato affermare che, almeno in linea di principio, sulle finalità essenziali che una riforma organica degli AS e delle politiche attive del lavoro dovrebbe perseguire c’è un sostanziale consenso. Esso ruota attorno ad alcune idee-cardine:

- (a) nel merito: il criterio dell’“universalismo selettivo” e l’evoluzione verso la *flexicurity*;
- (b) nel metodo: la necessità di una complessiva, coerente, prospettiva riformatrice di medio periodo, da attuare progressivamente, da un lato coniugando determinazione e gradualità e dall’altro sapendo “imparare dall’esperienza” per un (ri)disegno e una messa in atto via via più efficace degli interventi.

Nello specifico si concorda sulla necessità di rivedere gli AS in una logica di superamento dell’impianto categoriale (anche per tener conto del fatto che i lavoratori passano sempre più spesso da un settore all’altro e cambiano frequentemente tipologia di rapporto di lavoro), di disegno efficiente (con una più netta individuazione della specifica finalità di ciascun strumento), di collegamento con le politiche attive del lavoro e di progressiva affermazione di una logica di “obblighi reciproci”, come richiesto del resto dagli indirizzi UE.

È inoltre condivisa la consapevolezza che serve completare l’operatività degli AS con l’unificazione degli strumenti di contrasto della povertà (reddito di ultima istanza da un

lato, assicurazione per persone non autosufficienti dall'altro), anche per evitare che sugli AS "si scarichino" impropriamente esigenze generali di protezione sociale.

Dall'insieme di questi interventi di modifica dovrà derivare anche un'opportuna semplificazione normativa e procedurale.

### 7.3. Scenari e criticità

Esplicitiamo ora i principali dilemmi, e discutiamo conseguentemente i nodi critici più rilevanti che sottostanno l'auspicabile riforma degli AS.

Ci soffermiamo sugli aspetti generali di disegno, mentre tralasciamo i problemi organizzativi e di *governance*<sup>88</sup>, peraltro assai rilevanti in un contesto in cui l'ipotesi federalista assume importanza<sup>89</sup>, così come la tematica dei rapporti tra servizi pubblici e servizi privati<sup>90</sup>.

Le decisioni di fondo appaiono riguardare i seguenti dilemmi:

- (a) se rafforzare/precisare la distinzione tra interventi per i lavoratori sospesi e interventi per i lavoratori disoccupati, sciogliendo così le ambiguità presenti e rimuovendo la parzialità della copertura oggi assicurata ai dipendenti sospesi, oppure se proseguire con la logica sistematicamente derogatoria (ci si passi l'ossimoro, peraltro appropriato) degli ampliamenti *ad hoc* degli interventi per i lavoratori sospesi;
- (b) se i disoccupati abbiano titolo ad interventi di sostegno del reddito a partire dal loro stato – il requisito fondamentale essendo appunto *l'essere disoccupati* –, oppure se gli interventi di sostegno debbano essere condizionati ad anzianità assicurative e contributive pregresse e/o alla tipologia e modalità di conclusione del contratto di lavoro precedente (per cui diventa rilevante se l'ultimo rapporto di lavoro sia stato a tempo determinato oppure a tempo indeterminato e se si sia concluso per licenziamento oppure per dimissioni) e/o dalla posizione professionale ricoperta (lavoratore dipendente oppure parasubordinato, etc.).

Il sistema attuale non incorpora scelte chiare, passabilmente razionali, rispetto a queste due questioni e paga questa mancata chiarezza con una conseguente cascata di effetti indesiderati.

Rispetto ad esse prospettiamo desiderabili scenari di riforma – in un paio di casi alternativi – e ne discutiamo i problemi connessi, ordinatamente con riguardo a: (i) la ricomposizione degli strumenti di intervento per i lavoratori sospesi; (ii) l'allargamento del sostegno del reddito a soggetti senza storia pregressa di lavoro dipendente; (iii) il ridisegno dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori dipendenti; (iv) il collegamento fra indennità di disoccupazione e misure di "attivazione"; (v) la proposta di un periodo sabbatico a valere sulla pensione; (vi) gli interventi assistenziali di ultima istanza.

---

<sup>88</sup> Cfr. Baronio e Marocco [2008]; sui problemi di coordinamento cfr. pure Kazepov e Sabatinelli [2002].

<sup>89</sup> Un'importanza notevole e, aggiungiamo, in larga misura impropria. È questa la conseguenza della riforma del titolo V della Costituzione, del 2001, che ha introdotto un infelice disegno delle competenze in materia di regolazione, politiche e *welfare* del lavoro.

<sup>90</sup> Su questa tematica un'ampia discussione è in Garofalo [2008].

*(i) Sulla ricomposizione degli strumenti di intervento per i lavoratori sospesi*

È ragionevole ritenere che gli interventi di sostegno del reddito per i lavoratori sospesi (effettivamente tali, non disoccupati mascherati) abbiano senso e siano utili, sia a scala micro (per le singole aziende e lavoratori coinvolti) che sotto il più generale profilo sistemico (come politica di conservazione del capitale umano). È altrettanto evidente che la distinzione tra lavoratori sospesi e disoccupati è di assoluto rilievo: soprattutto perché ai primi non è logico proporre interventi di politica attiva.

In questo quadro la *Cigo* è l'istituto utile da conservare e da estendere a tutte le realtà che hanno mostrato di avervi bisogno – artigianato *in primis* –. Il meccanismo assicurativo che governa la *Cigo* andrebbe quindi allargato anche alla più generale platea delle piccole imprese, per “assorbire” le nuove abitudini contratte dagli attori sociali (soprattutto realtà artigiane) con l'esperienza degli interventi di *Cgis* in deroga, che in realtà stanno surrogando l'impossibilità di interventi tipo *Cigo*.

Quanto alla *Cigs*, diverse proposte ne chiedono l'abolizione, soprattutto per evitare i casi in cui il licenziamento mascherato dalla sospensione (che non fa altro che precederlo) finisce con il diluire eccessivamente i tempi di riallocazione dei lavoratori. Di massima, concordiamo con queste proposte.

- È dunque opportuno attrarre nell'area *Cigo* tutti quegli interventi, oggi forzatamente configurati come *Cigs*, in particolare *Cigs* in deroga, che consentono, ad azienda e lavoratori, di superare una fase di difficoltà (senza distinzione sulla causa, se sia rinvenibile in difficoltà di mercato o in esigenze di ristrutturazione e riconversione).
- All'opposto, dovrebbe essere di massima abbandonato l'utilizzo dello strumento, in particolare quando utilizzato per il sostegno a lavoratori sospesi nei casi in cui si è di fronte alla cessazione sostanziale del rapporto di lavoro (dichiarazioni di esuberi; cessazione di attività aziendale; ridimensionamenti a seguito di rilocalizzazioni; etc.)<sup>91</sup>.

*(ii) Sull'allargamento del sostegno del reddito a soggetti senza storia pregressa di lavoro dipendente*

Da varie parti è stata sollevata l'esigenza di prevedere l'accesso all'indennità di disoccupazione per una platea più ampia di quella che attualmente vi ha diritto. Si fa riferimento ai disoccupati in cerca di primo impiego, ai disoccupati in rientro dopo un lungo periodo di inattività, ai disoccupati che hanno perso il lavoro autonomo o parasubordinato, etc.. Si sostiene che uno strumento generale di sostegno ai disoccupati non dovrebbe discriminare sulla base della loro storia precedente, in particolare non dovrebbe essere condizionato alla tipologia di storia lavorativa.

L'introduzione di una tale novità nel contesto italiano appare soggetta a controindicazioni di non poco rilievo.

---

<sup>91</sup> Tale indicazione, pur razionale, va valutata assai attentamente nei suoi possibili effetti pratici. A volte il confine tra sospensione/cessazione è incerto (e serve qualche tempo per chiarire la situazione effettiva); altre volte può essere utile il mantenimento di una condizione di sospensione dei lavoratori anche per “valorizzare” o quanto meno conservare il capitale umano aziendale (ad esempio, nei casi di trattative in corso per la cessione dell'azienda). Ancora, i percorsi protetti e lunghi (*Cigs*+*Liste* di mobilità) agevolano la presentazione di candidature volontarie quando un'impresa si trova a dover ridimensionare l'organico: si riduce infatti, per l'impresa stessa, l'onere di indicare nominativamente gli esuberi, scelta che può essere foriera di non banali conflitti con e tra la manodopera. In generale, la riduzione dei benefici previsti per i lavoratori sospesi comporta una più complicata gestione del conflitto sociale che inevitabilmente le crisi aziendali trascinano con sé [Rosato 2007].

Per quanto riguarda i disoccupati alla ricerca del primo impiego o in fase di rientro dopo una lunga inattività sono evidenti i rischi di comportamenti opportunistici diffusi. In tali casi, inoltre, lo strumento di sostegno esulerebbe necessariamente da uno schema di finanziamento mutualistico-assicurativo, richiamando la necessità di un intervento assistenziale<sup>92</sup>, esplicitamente a carico della fiscalità generale. L'esigenza di sostegno del reddito per queste persone va quindi collocata, propriamente, nell'ambito della seconda rete di sicurezza, con l'attivazione di uno strumento di intervento di ultima istanza.

Per quanto attiene al lavoro parasubordinato, e più in generale al lavoro autonomo, il problema si pone in maniera diversa. In effetti la logica mutualistico-assicurativa potrebbe essere applicabile: basterebbe optare per l'estensione dell'obbligo di assicurarsi contro la disoccupazione anche a questi lavoratori. In realtà, questo scenario possibile è lontano dalla domanda delle associazioni rilevanti rappresentative dei lavoratori autonomi e non è quindi (per ora) in agenda.

Il problema si pone però con specifica rilevanza in riferimento ai lavoratori parasubordinati, per i quali sovente è stata avanzata la richiesta di equiparazione nel trattamento ai lavoratori dipendenti. Per essi, inoltre, sarebbe relativamente agevole introdurre l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione (già funzionando, nei confronti dell'INPS così come dell'Agenzia delle Entrate, il ruolo del committente come sostituto d'imposta ed essendo già attivata la contribuzione obbligatoria per la maternità). L'obiezione più consistente a questa proposta sostiene che prevedere per i lavoratori parasubordinati l'accesso a strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione trascinerebbe con sé un'ulteriore similitudine regolativa (come già avviene nel caso delle trattenute fiscali) con il lavoro dipendente, dal quale invece sarebbe opportuno che i rapporti parasubordinati rimanessero ben distinti (se così non fosse, del resto, sarebbe più logico semplicemente proibirli, vista anche la facilità di attivare contratti a termine). Quali, dunque, le scelte prospettabili?

- (a) L'estensione dell'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione, con una lieve maggiorazione dei contributi ordinari per coprire il maggior rischio di ricorso all'indennità di disoccupazione che presumibilmente caratterizza i lavoratori parasubordinati rispetto a quelli dipendenti a tempo indeterminato (e insieme l'equiparazione dell'aliquota complessiva a fini pensionistici), muoverebbe verso un auspicabile sistema universale di protezione contro i rischi di disoccupazione (e di futuri "pensionati poveri") dei lavoratori *lato sensu* dipendenti, evitando nel contempo la diffusione e l'eccesso di legittimazione del lavoro parasubordinato.
- (b) Alternativamente, si può mirare a rafforzare il trend emerso negli ultimi anni di una contrazione delle posizioni di lavoro parasubordinato (a titolo principale), contrazione che appunto potrebbe essere frenata dall'assimilazione troppo spinta del lavoro parasubordinato dentro i meccanismi della regolazione del lavoro dipendente, non estendendo ai lavoratori subordinati l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione, e portando l'aliquota a fini pensionistici sensibilmente sopra la soglia standard.

Se fin qui abbiamo discusso di ipotesi di allargamento della platea dei destinatari, appellarsi al medesimo principio ("il sussidio di disoccupazione ai disoccupati") per altri aspetti può portare a restringere la platea degli aventi diritto.

---

<sup>92</sup> Una discussione ampia e un approccio critico all'obiettivo di separare previdenza e assistenza stanno in Lagala [2005].

Infatti, come abbiamo già ricordato, attualmente, per l'accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, come pure per l'accesso alle sovvenzioni previste per i lavoratori agricoli, non è richiesta l'effettività dello stato di disoccupazione (con i connessi obblighi di ricerca di lavoro e di immediata disponibilità al lavoro). Ne consegue che godono di questi sussidi figure come gli studenti o le casalinghe, che sono sicuramente non occupate (secondo le definizioni in materia di lavoro) ma altrettanto certamente non disoccupate (perché non cercano lavoro e/o non sono disponibili). La restrizione della platea degli aventi diritto all'indennità di disoccupazione, nei termini appena detti, appare opportuna – anche se realisticamente possibile, e giustificata anche sotto il profilo dell'equità, solo se contestualmente viene attivato uno strumento di intervento di ultima istanza –. Essa avrebbe ricadute positive anche sul lato della spesa, comportandone un qualche ridimensionamento.

*(iii) Sul ridisegno dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori dipendenti*

L'insieme delle attuali indennità di disoccupazione (ordinaria, a requisiti ridotti, agricola, edile) richiede di essere profondamente ridisegnato, secondo la logica di un sistema universale, generoso, ma nel contempo rigoroso e finanziariamente in equilibrio. Il tema è di notevole complessità. Ci limitiamo ad abbozzare le auspicabili direttrici principali, prospettando anche opzioni alternative in merito a uno snodo potenzialmente importante – la distinzione o meno tra disoccupati per licenziamento e disoccupati a seguito di conclusione di un contratto di lavoro a termine –, ed evidenziando poi l'importanza di rafforzare contestualmente le politiche di attivazione e di controllo (ed eventualmente sanzione) dei beneficiari del/i trattamento/i di disoccupazione.

*(iii.1) Un sistema universale per i lavoratori disoccupati con precedenti lavorativi*

Una prima prospettiva, forse la più attraente sul piano dell'equità e su quello della unitarietà del disegno, fa perno sull'omogeneità del trattamento tra settori e situazioni lavorative: lavoratori dipendenti licenziati – sia collettivamente (cancellando dunque l'indennità di mobilità<sup>93</sup>) sia individualmente –, lavoratori dipendenti che concludono contratti a termine, con opportuni adattamenti lavoratori parasubordinati (a titolo principale) che concludono il progetto, ect. –.

È cruciale che questa prospettiva venga realizzata seguendo una seconda, altrettanto importante direttrice: il rafforzamento della logica assicurativa, tanto a livello aggregato quanto sul piano degli incentivi a livello microeconomico. Quanto al primo livello, ciò significa prevedere un obbligo di copertura delle prestazioni nella media del ciclo. Quanto al piano microeconomico, tanto la durata del periodo massimo dal sussidio quanto il ricorso ripetuto del sussidio nel tempo andrebbero limitati, e inoltre contrastati, intervenendo sulla modulazione temporale degli importi – e in alcuni casi dei contributi –.

---

<sup>93</sup> L'abolizione dell'indennità di mobilità è giustificabile, oltre che per restituire equità al sistema, anche sulla base dei numerosi studi che hanno evidenziato la debole probabilità di rioccupazione oltre i 12 mesi di distanza dall'evento di licenziamento e l'irrelevanza della maggiore durata dell'indennità di mobilità concessa ai lavoratori più anziani: cfr. Veneto Lavoro [2004; 2008a] e Paggiaro, Rettore e Trivellato [2008]. Si tratta di una scelta certo politicamente non facile, se si tiene presente l'utilità dell'indennità di mobilità per assicurare la pace sociale a fronte di licenziamenti collettivi di entità rilevante, concentrati nel tempo e nello spazio.

Accesso e permanenza nel trattamento per il singolo lavoratore disoccupato andrebbero correlati al precedente passato contributivo effettivo (non necessariamente continuativo, per consentirne l'accesso a lavoratori con molteplici episodi di occupazione brevi e interrotti). Inoltre, con riferimento al singolo episodio di disoccupazione, dopo una prima fase in cui opera il *replacement ratio*, il sussidio dovrebbe essere decrescente nel tempo. Infine, in una logica assicurativa si potrebbe scoraggiare il ricorso al licenziamento da parte dell'impresa (a fronte di una riduzione dei vincoli amministrativi e procedurali al licenziamento stesso) tramite il versamento da parte della stessa di una congrua indennità *una tantum*, con inizio della corresponsione del trattamento di disoccupazione dopo un breve lasso di tempo – dell'ordine di un mese –<sup>94</sup>. Tenendo conto della soppressione delle Liste di mobilità, operativamente si potrebbe prospettare un iniziale tasso di sostituzione tra il 60% e il 70% e una durata massima dell'indennità attorno ai dodici mesi<sup>95</sup>.

Quanto alla connessione tra indennità di disoccupazione e misure di attivazione, rinviando la riflessione più avanti, in uno specifico punto, proprio per la sua rilevanza.

*(iii.2) Un sistema duale per disoccupati licenziati e per lavoratori che concludono contratti a termine*

Un'alternativa alla prospettiva appena presentata può essere delineata mantenendo netta la distinzione tra lavoratori disoccupati per licenziamento e disoccupati a seguito di conclusione di un contratto di lavoro a termine. Essa comporterebbe la ri-organizzazione del frantumato sistema attuale attorno a due strumenti.

- (a) *Un sussidio di disoccupazione per i licenziati da qualsiasi impresa*, ancora una volta indipendentemente dal fatto che si tratti di licenziamenti collettivi (con conseguente cancellazione dell'indennità di mobilità) o individuali. Tale strumento dovrebbe porsi come l'architrave omogenea, universale (per i lavoratori licenziati) per gli interventi di sostegno al reddito. Esso dovrebbe essere disegnato sulla falsariga di quello delineato nella prima prospettiva<sup>96</sup>. Azzardando un'esemplificazione, in termini semplificati rispetto alla situazione vigente, potrebbe essere così congegnato:
- requisito di accesso: 1 anno di lavoro continuativo (con qualsiasi contratto di lavoro dipendente, apprendistato incluso) nell'impresa che licenzia;
  - durata massima dell'indennità: 1 anno (allungabile a 18 mesi per gli ultra 50enni?);
  - tasso di copertura: a scalare ogni 3 mesi (dal 70% al 30%?)<sup>97</sup>;

---

<sup>94</sup> In luogo di questa indennità *una tantum*, nel caso di un rapporto di lavoro a termine – che già incorpora la determinazione della data di cessazione – pare ragionevole prevedere la maggiorazione dei contributi ordinari già prospettata per i lavoratori parasubordinati.

<sup>95</sup> Per questa prima prospettiva, siamo debitori di suggerimenti a Salvatore Pirrone e Paolo Sestito, che sviluppano quanto anticipato in Sestito [2008].

<sup>96</sup> Vedi il punto *(iii.1)* immediatamente precedente.

<sup>97</sup> È stata affacciata anche la proposta di un'indennità da erogare in un'unica soluzione iniziale. La finalità in tal caso è stanare/evitare i falsi disoccupati ed accelerarne la riallocazione (perché tanto il sussidio lo hanno già percepito integralmente) e costringere – in definitiva – i veri disoccupati a rivelarsi, rendendo inutile la permanenza tra i disoccupati licenziati dei segmenti facilmente rioccupabili e riducendo alla radice la convenienza di un'opzione opportunistica per la combinazione “indennità mensile + lavoro nero”. L'obiezione si sostanzia nel sollevare un innegabile problema di costo per lo Stato (anche se mitigato dai maggiori introiti fiscali nel caso di un'accelerazione dei reinserimenti al lavoro): chi potrebbe dire di no all'indennità in un'unica soluzione se non chi è sicuro di rimanere disoccupato? Una più meditata variante

- obbligo di PAI (piano azione individuale) concordato con i Centri per l'impiego<sup>98</sup>;
  - finanziamento su base assicurativa, con un'unica aliquota adeguata ad assicurare l'equilibrio finanziario, integrato da apposito contributo da parte delle imprese i cui lavoratori licenziati sono utilizzatori del sistema.
- (b) *Un sussidio di disoccupazione per i lavoratori che concludono contratti a termine* (inclusi i lavoratori stagionali, gli apprendisti il cui contratto non sia stato trasformato, i lavoratori agricoli, con opportuni adattamenti i lavoratori parasubordinati)<sup>99</sup>. Sempre a scopo meramente esemplificativo, questo strumento può essere così tratteggiato:
- requisito di accesso: 1 anno di contributi, cumulati anche con più spezzoni di lavoro a qualsiasi distanza di tempo l'uno dall'altro; l'anzianità di contribuzione viene conservata se non utilizzata pienamente, salvo il caso di assunzione a tempo indeterminato, che la azzerava<sup>100</sup>;
  - tasso di copertura: 50%, con *décalage* progressivo;
  - durata massima dell'indennità: la metà del tempo di contribuzione (fino ad un massimo, in un'unica soluzione, di 1 anno);
  - obbligo di PAI concordato con i Centri per l'impiego;
  - aumento dell'aliquota previdenziale a carico dei datori di lavoro, per sostenere la pensione dei lavoratori a termine<sup>101</sup>.

È chiaro che questo strumento può configurarsi di fatto anche come un “premio” alla flessibilità. Estremizzando l'adozione di comportamenti opportunistici, possiamo immaginare che lavorando 20 anni con contratti a termine ripetuti, un lavoratore ottenga

---

potrebbe consistere nel pagare una parte dell'indennità complessiva di disoccupazione ai disoccupati che trovano un nuovo lavoro rapidamente e lo mantengono per uno specificato periodo di tempo. Un tale schema è stato adottato, con discreto successo, negli Stati Uniti [Meyer 1995].

<sup>98</sup> È evidente che il PAI è solo uno strumento, oggi molto fragile, prossimo al nominalistico, all'interno di una logica complessiva che vincola maggiormente i disoccupati a partecipare a politiche attive del lavoro e ad accettare una logica di “obblighi reciproci”. (Il patto di servizio è adottato dal 46% dei Centri per l'impiego a livello nazionale, dal 66% nel Centro Nord: cfr. Landi [2008]. L'effettività dei PAI è, tuttavia, tutta da dimostrare. Sul legame fra AS e politiche attive del lavoro, vedi comunque il successivo punto (iv).) Ed è altrettanto evidente che il rafforzamento degli AS aumenta i rischi (già elevati) di diffusi comportamenti opportunistici. Tra l'altro, è in crescita la quota di stranieri tra i licenziati e quindi tra i fruitori di AS. A tale proposito, va segnalato il frequente utilizzo del periodo coperto dall'indennità di disoccupazione, da parte degli stranieri extracomunitari, per ritornare temporaneamente nei Paesi di origine, perdendo in tal modo il diritto all'indennità. Inoltre, è opportuno ricordare che gli stranieri extracomunitari con un permesso di lavoro stagionale non sono ammissibili agli AS. In sostituzione dei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, il datore di lavoro è tenuto a versare all'Inps un contributo del medesimo importo, destinato a interventi di carattere socio-assistenziale (legge 40/1998, art. 23).

<sup>99</sup> L'accesso a questo strumento può essere consentito anche ai licenziati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che non hanno potuto accedere allo strumento descritto in (iii.1) per assenza del requisito di ammissibilità.

<sup>100</sup> Una proposta simile è accennata in Boeri *et al.* [2007].

<sup>101</sup> In un quadro che prevede l'aumento del costo del lavoro temporaneo anche con finalità di disincentivo a ricorrervi in maniera distorta [Anastasia 2008]. Per un'analoga proposta per i lavoratori parasubordinati (a titolo principale), vedi prima il punto (ii).

10 anni di sussidio di disoccupazione<sup>102</sup>, al limite anche senza penalizzazioni in materia pensionistica<sup>103</sup>.

*(iv) Il collegamento fra indennità di disoccupazione, politiche attive del lavoro e “obblighi reciproci”*

Se ci si orienta verso l'estensione e il potenziamento degli AS, segnatamente dell'indennità di disoccupazione, è essenziale stabilire un legame effettivo, tendenzialmente stringente, con la partecipazione a politiche attive del lavoro, nell'ambito di una logica di “condizionalità”. È il cosiddetto approccio degli “obblighi reciproci”: al disoccupato si offrono il sussidio e servizi (di orientamento, formazione, etc.) che ne favoriscano il reimpiego; la condizione che si pone è che cerchi attivamente lavoro, in alcuni casi partecipi a schemi di *workfare*, accetti un'offerta di lavoro “congrua”. Sostanzialmente nulla del genere è avvenuto in Italia, al di là delle previsioni dei PAI.

Procedere contestualmente nelle due direzioni – verso un sistema universale di sussidi di disoccupazione e verso un sistema di “attivazione” e di “obblighi reciproci” – è un'operazione difficile, ma nello stesso tempo indispensabile, per un duplice ordine di ragioni:

- solo in tal modo un *welfare* generoso è sostenibile, è cioè in grado di mantenere l'equilibrio finanziario;
- solo in tal modo, attivando efficaci servizi per il reimpiego, l'eventuale sanzione per il disoccupato che si sottragga agli obblighi previsti diventa socialmente accettabile, e in definitiva praticabile (perché riguarda comportamenti, ragionevolmente non diffusi, di chiaro stampo opportunistico).

In questo quadro, una questione particolarmente importante e delicata è la definizione di “proposta di lavoro congrua”, proposta che comporta per il lavoratore, nel caso di mancata adesione, l'esclusione dai benefici costituiti dalle politiche passive del lavoro<sup>104</sup>.

*(v) Un'innovazione di senso: la proposta di un periodo sabbatico a valere sulla pensione (detto altrimenti, un pre-pensionamento temporaneo)*

In una fase di sviluppo dell'economia e di evoluzione della società dove l'esigenza di aggiornamento, di alternanza fra lavoro e formazione (e più in generale altre attività), appare opportuno pensare a uno strumento flessibile sul modello dell'anno sabbatico, oggi accessibile solo a particolari figure di lavoratori intellettuali: *un periodo sabbatico, a valere peraltro sulla futura pensione*; in altre parole, una sorta di anticipo sul pensionamento.

---

<sup>102</sup> Sempre estremizzando, la normativa attuale è nettamente più favorevole: un lavoratore stagionale ricorrente impiegato ogni anno per 6 mesi potrebbe concludere la sua vita lavorativa con circa 21 anni di lavoro effettivo e 19 di ricorso all'indennità di disoccupazione.

<sup>103</sup> Ai fini pensionistici, in regime contributivo la penalizzazione dipende dalla modalità di calcolo dei contributi figurativi previsti per il periodo di percezione dell'indennità di disoccupazione: la penalizzazione sarà nulla nel caso di contributi figurativi parametrati sulla retribuzione pre-disoccupazione.

<sup>104</sup> Almeno in fase di decollo delle regole di “condizionalità”, appare opportuna una graduazione delle sanzioni per i lavoratori che non risultassero più ammissibili agli AS a causa di comportamenti indebiti. Ad esempio, l'esclusione immediata dal beneficio può essere mantenuta – o meglio, fatta valere – nel caso di lavoratori disoccupati ... “occupati in nero”. Per altre situazioni, segnatamente se coinvolgono questioni afferenti alla forma, è saggio prevedere una gradualità nelle sanzioni. Quanto ai lavori occasionali e a basso reddito, va valutata senza pregiudizi la possibilità di ammettere il cumulo di redditi bassi con gli AS.

Ad esempio, si potrebbe pensare che ogni tredici-quindici anni di lavoro (e di effettivi versamenti contributivi), il singolo lavoratore (previo il consenso dell'azienda nel caso di lavoratori assunti a tempo indeterminato) abbia la possibilità di usufruire di sei mesi di "anticipo sul pensionamento", rendendo flessibile il ciclo di formazione/vita lavorativa/quiescenza.

Ovviamente, un lavoratore potrebbe usare questo strumento per allungare il periodo di sostegno del reddito in caso di disoccupazione.

*(vi) Sugli interventi assistenziali di ultima istanza*

Per le argomentazioni portate nella sez. 5, e per quanto si è venuto dicendo in questa sezione, un'ultima direttrice necessaria per la riforma consiste in strumenti di intervento di ultima istanza contro i rischi di povertà in cui cadrebbe chi non avesse, o esaurisse, il diritto al sussidio di disoccupazione.

Lo strumento primario al riguardo è, secondo la legislazione corrente – che astrattamente lo prevede, ma non lo ha mai reso operativo –, il reddito di ultima istanza<sup>105</sup>. Di un tale strumento, per definizione da tarare più sulla situazione familiare che su quella del singolo – in cerca di prima occupazione o disoccupato di lunga durata –, i beneficiari non sarebbero soltanto i non ancora occupati o i disoccupati poveri. Ma essi ne sarebbero una significativa parte, da gestire affiancando al trasferimento monetari adeguate azioni di reinserimento nel mercato del lavoro.

Di fronte al tema del diffuso invecchiamento della popolazione, non va sottaciuta, poi, l'esigenza di ritornare ad una importante proposta della "Commissione Onofri": arricchire il sistema di assistenza "*di un altro nuovo istituto: il Fondo per i non autosufficienti, sul modello della Pflegeversicherung tedesca, con la funzione di assicurare a tutti i cittadini [...] prestazioni monetarie e cure mirate all'effettivo stato di bisogno nel momento in cui si crei una situazione di non autosufficienza. La copertura assicurativa dovrebbe essere estesa a tutta la popolazione, con modalità di finanziamento che garantiscano l'equilibrio di gestione*"<sup>106</sup>.

*7.4. I problemi di finanziamento del sistema*

L'impatto sulla finanza pubblica di ogni ipotesi di riforma degli AS<sup>107</sup> dipende:

- (a) dall'effetto combinato delle diverse misure di riforma proposte (alcune, ad esempio, possono agire nel senso di ridurre la spesa rispetto alla legislazione vigente)<sup>108</sup>;

---

<sup>105</sup> Le parole contano, talvolta "*sono pietre*". Per questo la dizione "reddito di ultima istanza" non ci pare felice. Continuiamo a trovare più appropriata quella di "reddito minimo di inserimento" (lavorativo se ne danno le condizioni, sociale in ogni caso).

<sup>106</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale [1997, 19].

<sup>107</sup> Come utile pro-memoria, si può ricordare che la spesa attuale per AS è pari a circa 10 miliardi di euro, ed equivale al reddito annuo da lavoro dipendente di 300.000 unità di lavoro, pari all'1,2-1,3% del totale delle unità di lavoro.

<sup>108</sup> Le valutazioni sulle ricadute in termini di costo usualmente presentate a corredo delle proposte di riforma sono assenti o sono desunte da valutazioni macroeconomiche fin troppo generali (del tipo: per restare nella media europea dovremmo aumentare la spesa attuale del 60-70%, vale a dire di 6-7 miliardi; se poi volessimo spendere analogamente alla Germania o alla Danimarca dovremmo più che raddoppiare, se non triplicare, la spesa attuale). Valutazioni più puntuali sono state predisposte dalla Commissione per l'attuazione della

- (b) dalla ripartizione del maggior fabbisogno prevedibile: quanto a carico della mutualità assicurativa e quanto a carico della spesa pubblica finanziata tramite il prelievo fiscale<sup>109</sup>.

La ripartizione degli strumenti proposta nelle pagine precedenti, incentrata sostanzialmente su tre tipologie (lavoratori sospesi; lavoratori disoccupati con precedenti lavorativi – eventualmente distinti in lavoratori licenziati e in lavoratori a termine –; strumenti di intervento di ultima istanza), consente qualche prima riflessione anche sulle ricadute economiche, a partire dal riconoscimento dell’opportunità che siano netti e trasparenti, quindi separati, sia i bilanci di ciascuna tipologia e strumento sia la distinzione tra le modalità di finanziamento – di tipo mutualistico-assicurativo oppure a carico della fiscalità generale –<sup>110</sup>.

- (i) Lo strumento di intervento per i lavoratori sospesi (*Cigo*) è, come abbiamo visto, già stabilmente in attivo. Le relative aliquote potrebbero quindi essere riviste (leggermente) al ribasso. L’allargamento ad altri settori (artigianato *in primis*, alcuni comparti del turismo come il termale) dovrebbe avvenire estendendo anche a tali settori l’obbligo contributivo.
- (ii) Lo strumento di intervento per i lavoratori a tempo indeterminato che vengono licenziati è anch’esso attualmente in attivo. Tale attivo è, tuttavia, destinato a ridursi a causa degli interventi recenti di aumento delle durate e innalzamento del tasso di sostituzione previsto dall’indennità di disoccupazione ordinaria. Se si ipotizza un’unificazione completa dei trattamenti per tutti i licenziati (vale a dire la “confluenza” dell’indennità di mobilità nell’indennità di disoccupazione, come da noi ipotizzato<sup>111</sup>), c’è spazio probabilmente per una riduzione delle aliquote.
- (iii) Più complessa è la valutazione sulla stima prevedibile della spesa in AS per i lavoratori a termine<sup>112</sup>. Attualmente tale spesa è la somma di quasi tutta l’indennità di disoccupazione agricola (sulla quale, con l’intensificazione dei controlli, si

---

delega contenuta nell’art. 45 della legge n. 144/1999: si stimava che, per il decennio 2000-2010, il fabbisogno aggiuntivo – rispetto alla legislazione vigente – per la modifica degli ammortizzatori sociali (realizzando le indicazioni della “Commissione Onofri”) oscillasse tra i 2,4 md. (previsti per il 2004) e 1,6 md. di euro (previsti per il 2010) [Geroldi, 2003, tav. 3 dell’Allegato]. Una valutazione più recente allegata alla proposta di legge presentata il 3 aprile 2007 da Capezzone *ed al.* (Atti parlamentari, Camera dei Deputati, disegno di legge n. 2484), centrata su un’indennità di disoccupazione “universale”, stimava le ricadute della riforma tra 0,9 e 2,1 miliardi di euro.

<sup>109</sup> Inoltre non è male ricordare che le previsioni sulla dinamica della spesa per AS devono sempre tener conto dell’impatto del ciclo economico – nella fasi di crisi, la spesa in AS di un buon sistema di *welfare* aumenta –, per non attribuire la crescita (il contenimento) della spesa a un’eventuale riforma e non invece, in tutto o in parte, a una fase negativa (positiva) del ciclo. Non a caso, del resto, in Italia il tetto massimo della spesa in AS è stato raggiunto nel 1993: 18 miliardi di lire, pari all’1,2% del PIL [CNEL, 2003].

<sup>110</sup> Attualmente la materia è fin troppo fortemente intrecciata, non riconducibile alla distinzione, nel bilancio dell’INPS, tra GPI (gestione prestazioni temporanee, a base mutualistico-assicurativa) e GIAS (Gestione interventi assistenziali dello Stato), come ben evidenziato in CNEL [2003, 114].

<sup>111</sup> Se, invece, per ragioni relative alla gestione dei conflitti sociali, si ritenesse che l’indennità di mobilità, così come oggi configurata, fosse insuperabile, si può mantenerne una qualche limitazione a un insieme di imprese (quelle più grandi, dove i conflitti sociali possono essere più dirompenti) che peraltro ne sostenga interamente il costo, sempre su base mutualistico-assicurativa.

<sup>112</sup> Le considerazioni che seguono fanno riferimento al sistema duale. Le argomentazioni sarebbero più complesse, e potrebbero portare a stime di costo più alte, se si optasse per il sistema universale esteso a tutti i lavoratori (*lato sensu*) dipendenti disoccupati, sia pure con i previsti precedenti lavorativi.

possono ottenere dei significativi risparmi)<sup>113</sup>, di tutta l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (la cui platea di beneficiari può essere ridotta, con l'introduzione di un più stringente criterio di disoccupati ammissibili) e di buona parte dell'indennità ordinaria di disoccupazione<sup>114</sup>. L'area del lavoro a termine è un'area in crescita; pertanto il fabbisogno di interventi per i redditi discontinui può essere immaginato crescente. Il finanziamento degli interventi destinati ai lavoratori a termine potrebbe essere posto in larghissima parte a carico delle imprese che utilizzano lavoro temporaneo, con un'aliquota che – come già suggerito – dovrebbe essere maggiore di quella prevista per la disoccupazione dei lavoratori a tempo indeterminato che vengono licenziati. In tal modo si eviterebbe che le imprese che utilizzano prevalentemente lavoro a tempo indeterminato finanzino la disoccupazione delle imprese e dei settori che ricorrono al lavoro temporaneo, e si introdurrebbe inoltre un (piccolo) disincentivo al ricorso al lavoro temporaneo<sup>115</sup>.

- (iv) Difficilissima, infine, è la stima di quanto verrebbe a costare l'intervento pubblico per il reddito di ultima istanza. A tale proposito occorrerebbe capire quanto esso "assorbirebbe" dell'attuale spesa dispersa in materia di assistenza e quale incremento comporterebbe una normativa generale. In proposito, non si può che rinviare a specifiche ricerche<sup>116</sup>.

#### 7.5. *Nota conclusiva*

Osservato da vicino, il sistema degli AS rivela, anche all'osservatore più assuefatto alla complessità degli interventi regolativi, tutta la sua multiforme varietà, spesso distante da logiche di disegno razionale e invece assai vicina a singole esigenze ed istanze, settoriali e locali, nonché derivante dalla (e rivelatrice della) scansione storica dell'emergere di richieste di intervento, spesso corporative, che hanno saputo trasformarsi in *voice*.

---

<sup>113</sup> Nel 2006 l'INPS, a seguito di una specifica attività di controllo, ha annullato 127.388 rapporti di lavoro in agricoltura, concentrati in Puglia, Sicilia, Campania e Calabria, posti in essere da aziende "fantasma", senza terra, riducendo quindi la base per domande successive di prestazioni temporanee.

<sup>114</sup> In assenza di studi specifici, le stime per il Veneto indicano che circa la metà dell'indennità ordinaria di disoccupazione è destinata a lavoratori a termine.

<sup>115</sup> Non pare particolarmente rilevante, ma è quanto meno da segnalare il possibile interesse di un lavoratore ad essere assunto a tempo indeterminato e poi licenziato – piuttosto che accettare un contratto di lavoro a tempo determinato – per accedere poi ad un'indennità maggiore, qualora la differenza tra indennità per i lavoratori a tempo indeterminato licenziati e indennità per i lavoratori a termine sia consistente.

<sup>116</sup> Secondo Paolo Brunori (Università di Bari), l'introduzione del Reddito minimo di inserimento costerebbe circa 1,5 miliardi di euro, per realizzare un intervento per tutte le famiglie con un reddito equivalente inferiore a 306 euro mensili (3.700 annuali). Si tratterebbe di integrare il reddito di circa mezzo milione di famiglie ([www.bayesfor.eu](http://www.bayesfor.eu)). Secondo Stefano Daneri, responsabile assistenza della Cgil, i costi varierebbero da 3,2 miliardi, assumendo come soglia di reddito mensile per una famiglia di una sola persona 302 euro (e considerando gli affitti deducibili), a 5 miliardi se la soglia di reddito mensile fosse portata a 390 euro ([www.inca.it](http://www.inca.it)). Cifre importanti? Certamente sì. D'altra parte, nella Relazione della Corte dei Conti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS per l'esercizio 2006 si fa notare che l'importo delle "prestazioni indebitate" (somme erogate senza titolo ed in eccesso a quanto dovuto, quindi da recuperare) registrato nel bilancio dell'Istituto è pari a 2,6 miliardi!

## *Commissione di indagine sul lavoro*

Un'operazione di riforma non può che essere anche un'operazione di semplificazione, lungo gli assi dell'universalismo e dell'omogeneità. Ma proprio per questo sarà seriamente contrastata dalle abitudini, dalle inerzie e dai (piccoli, ma pervicaci) poteri che la situazione attuale ha consolidato, grazie al suo continuo modificarsi sulla spinta di sollecitazioni categoriali e di bisogni locali.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu D. e Shimer R.

2000 *Productivity gains from unemployment insurance*, in «European Economic Review», vol. 44, n. 44 pp. 1195-1224.

Algan Y. e Cahuc P.

2006 *Civic attitudes and the design of labor market institutions: Which countries can implement the Danish flexicurity model?*, IZA Discussion Paper No. 1928, IZA, Bonn.

Alias F., Marocco M. e Sammarco F.

2007 *Scheda di sintesi dei recenti progetti legislativi di riforma degli ammortizzatori sociali e tabella di 'benchmarking'*, in «Bollettino Adap», n. 28, 19 settembre, pp. 11-18.

Anastasia B.

2003 *Aggregati delicati: divagazioni su alcuni numeri del mercato del lavoro*, in «Economia e società regionale», vol. 83-84, n. 3-4, pp. 86-120.

2008 *La regolazione dei rapporti di lavoro dipendente a termine: obiettivi, implicazioni, prospettive*, in S. Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezza. Il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Il Mulino, Bologna.

Auer P.

2007 *Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work*, Economic and Labour Market Papers 2007/12, ILO, Geneva.

Barbier J. C.

2003 *La logica del 'workfare' in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in «L'Assistenza Sociale», n. 3-4, pp. 209-236.

Baronio G. e Marocco M.

2008 *Il caso dei "Centri integrati per l'impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi Isfol 2008/3, Isfol, Roma.

Barth E. e Moene K.O.

2008 *The equality multiplier*, paper presented at the CESifo Area Conference on "Employment and Social Protection", 23-24 May 2008, Munich (mimeo).

Battistin E., Rettore R. e Trivellato U.

2007 *Choosing among alternative classification criteria to measure the labour force state*, in «Journal of the Royal Statistical Society - Series A», vol. 170, n. 1, pp. 5-27.

Becker G.

1968 *Crime and punishment: an economic approach*, in «Journal of Political Economy», vol. 76, n. 2, pp. 169-217.

## Commissione di indagine sul lavoro

- Boeri T., Dessy O., Garibaldi P., Monti P. e Pellizzari M.  
2007 *Per un atterraggio morbido*, relazione al convegno della Fondazione R. Debenedetti “I vantaggi dell’Italia”, 22 marzo 2008, Roma (mimeo).
- Boeri T., Layard R. e Nickell S.  
2000 *Welfare-to-work and the fight against long-term unemployment*, report to Prime Ministers Blair and D’Alema, London-Roma (mimeo).
- Boeri T. e Perotti R.  
2002 *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Boone J., Fredriksson P., Holmlund B. e van Ours J. C.  
2002 *Optimal employment insurance with monitoring and sanctions*, IFAU, Working Paper No. 21, IFAU, Uppsala.
- Brandolini A.  
2008 *Il ‘welfare state’ italiano a dieci anni dalla “Commissione Onofri”: interpretazioni e prospettive*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Bologna, Il Mulino.
- Bretoni S.  
2007 *L’utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga in Friuli Venezia Giulia*, in Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale, *Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2007*, FrancoAngeli, Milano.
- Carbone D.  
2005 *Percorsi incerti. Traiettorie di uscita dalla disoccupazione in Italia, Danimarca, Germania e Regno Unito*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Chetty R.  
2008 *Moral hazard vs. liquidity and optimal unemployment insurance*, NBER Working paper No. 13967, NBER, Harvard, MA.
- Cinelli M. e Ferraro G.  
2008 *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 1, pp. 1-18.
- CNEL  
2003 *La situazione degli ammortizzatori sociali in Italia e in Europa*, Documenti n. 48, Roma.
- Commissione Europea  
2006 *Employment in Europe. 2006*, Lussemburgo.
- Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale  
1997 *Relazione finale e allegati*, Roma (mimeo) [nota come “Commissione Onofri”].

Contini B. e Trivellato U. (a cura di)

2005 *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna.

Croce G.

2008 *Le riforme parziali del mercato del lavoro e la flexicurity in Italia*, in questo Rapporto tematico.

Dell'Aringa C.

2007 *Welfare e mercato del lavoro*, relazione presentata a Roma il 14.03.07 al convegno "Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo welfare", organizzato dalla Fondazione Masi presso il CNEL, Roma (mimeo).

Ercoli R. e Guelfi A.

2008 *Caratteristiche ed evoluzione recente dei sistemi di ammortizzatori sociali in Europa*, in questo Rapporto tematico.

Esping-Andersen G.

1990 *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, N.J..

European Commission

2007 *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Brussels.

Franco D. e Sestito P.

1999 *Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni per una possibile riforma*, in G. De Caprariis (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, il Mulino, Bologna.

Fredriksson P. e Holmlund B.

2003 *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*, IFAU, Working Paper No. 2003:5, IFAU, Uppsala.

Gagel S.

2008 *Expenditure on Labour Market Policies, 2005*, «Statistics in Focus», 45/2008; Eurostat, Luxembourg.

Garofalo D.

2008 *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working paper Adapt n. 63, Adapt, Modena ([www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)).

Geroldi G.

2003 *Materiali per una discussione sulla riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, Università di Parma, Dipartimento di economia (mimeo).

## Commissione di indagine sul lavoro

Guerzoni L. (a cura di)

2008 *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Hansen G. D. e Imrohoroglu A.

1992 *The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard*, in «Journal of Political Economy», vol. 100, n. 1, pp. 118-142.

Kazepov Y. e Sabatinelli S.

2002 *Attivazione e coordinamento. Il caso italiano*, in «L'Assistenza Sociale», n. 3-4, pp. 237-265.

ISAE

2008 *Rapporto ISAE. Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, giugno, Roma.

Italia Lavoro

2006 *Rapporto di monitoraggio degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa al 30 settembre 2006*, Roma ([www.italialavoro.it](http://www.italialavoro.it)).

2007 *Rapporto di monitoraggio degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa al 30 settembre 2007*, Roma ([www.italialavoro.it](http://www.italialavoro.it)).

Layard R., Nickell S. e Jackman R.

1999 *Misurarsi con la disoccupazione*, Laterza, Bari-Roma.

Lagala C.

2005 *Precariato e welfare in Italia*, Ediesse, Roma.

Lauria F. e Marocco M.

2007 *La riforma degli ammortizzatori sociali: tra alto consenso, ricerca di risorse ed urgenza di concretezza*, in «Bollettino Adapt», n. 28, 19 settembre, pp. 2-7.

Lauria F. e Spattini S.

2007 *Gli ammortizzatori sociali nei Paesi UE. Quadro comparativo*, in «Bollettino Adapt», n. 28, 19 settembre, Allegato, pp. 1-21.

Landi R.

2008 *Le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e di attivazione dei disoccupati nei Centri per l'impiego*, Studi Isfol, n. 2008/5, Isfol, Roma.

Liso F.

2007 *Gli ammortizzatori sociali*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Meyer B.D.

1995 *Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments*, in «Journal of Economic Literature», vol. 33, n. 1, pp. 91-131.

## Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro

Ministero dell'Economia e delle Finanze

2008 *Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 2007*, Roma.

Ministero della Solidarietà Sociale

2007 *Relazione al Parlamento. Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, giugno, Roma.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

2000 *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 2, Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2006 *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, luglio, Roma.

2007 *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, febbraio, Roma

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

2008a *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, 25 luglio, Roma.

2008b *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, settembre, Roma.

Mortensen D.

1977 *Unemployment insurance and job search decisions*, in «Industrial and Labor Relations Review», vol. 30, n. 4, pp. 505-517.

Paggiaro A., Rettore E. e Trivellato U.

2008 *The effect of extended duration of eligibility in an Italian labour market for dismissed workers*, IZA Discussion Paper No. 3633, IZA, Bonn.

Petrasova A.

2008 *Social protection in the European Union*, «Statistics in Focus», n. 46/2008, Eurostat, Luxembourg.

Piccininno V.

2006 *Riforma degli ammortizzatori sociali, prospettive evolutive e analisi comparate*, tesi di dottorato in Diritto previdenziale comparato e riforma dello Stato sociale, Università di Napoli "Federico II" (mimeo).

Pirrone S.e Sestito P.

2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.

Pizzuti F. R. (a cura di)

2008 *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Torino.

Ranci Ortigosa E.

2007 *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri ad oggi*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 19-20, pp. 17-24.

## Commissione di indagine sul lavoro

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

2008 *Il reddito di base per la cittadinanza (D.P.Reg. 0278/2007)*, 1<sup>o</sup> rapporto, giugno, Udine.

Rosato S.

2007 *Linee guida per una riforma della Cigs e della mobilità*, Agenzia Veneto Lavoro, Venezia (mimeo).

Sacconi M., Reboani P. e Tiraboschi M.

2005 *La società attiva. Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia.

Sestito P.

2002 *Il mercato del lavoro italiano. Com'è, come sta cambiando*, Laterza, Roma-Bari.

2008 *Verso un nuovo sistema di ammortizzatori?*, in S. Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Il Mulino, Bologna.

Shavel S. e Weiss L.

1979 *The optimal payment of unemployment insurance benefits over time*, in «Journal of Political Economy», vol. 87, n. 6, pp. 1347-1362.

Tiraboschi M.

2003 *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, CNEL, Roma.

Treu T.

2001 *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna.

2008 *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Trivellato U.

2008a *L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche*, in L. Guerzoni (a cura di) *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

2008b *La realizzazione di politiche di 'flexicurity': alcuni nodi problematici*, relazione al Seminario Isfol - Commissione Europea, DG Employment "Verso i principi comuni della flexicurity", Venezia, 30 maggio 2008 (note della presentazione).

2008c *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n. 10: Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, Roma.

Van den Berg G.J. e Van der Klaauw B.

2001 *Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment*, IFAU Working Paper No. 2001:12, IFAU, Uppsala.

Veneto Lavoro (a cura di)

- 2004 *Interazione fra sussidi passivi e incentivi al reimpiego: provenienze ed esiti di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità*, Rapporto finale al Ministero del Lavoro, Venezia ([www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)).
- 2006 *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2006*, FrancoAngeli, Milano.
- 2008a *Sei indicatori per il monitoraggio dei percorsi occupazionali dei lavoratori inseriti nelle "Liste di mobilità": definizioni ed esemplificazione*, Misure/15, luglio, Venezia ([www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)).
- 2008b *La bussola*, settembre, Venezia ([www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)).

## Commissione di indagine sul lavoro

*Appendice: Tavole sinottiche dell'evoluzione della normativa per i principali tipi di AS*

**Tavola A1 – La Cassa integrazione guadagni ordinaria: regole di funzionamento (1997-2008)**

	Tipologie di aziende	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento)*	Requisiti di accesso	Importo massimo
1997	Settore industriale (indipendentemente dal numero occupati); lav. accessorie non industriali connesse; coop. con attività industriali. Cause di intervento: sospensioni o riduzioni dell'attività d'impresa per a) situazioni temporanee di mercato; b) ragioni aziendali non imputabili al datore di lavoro; c) eventi oggettivamente non evitabili, con certezza della ripresa dell'attività produttiva.	3 mesi (13 sett.) + proroghe trimestrali fino max 12 mesi continuativi in un biennio	80% meno l'allq. contributiva a carico degli apprendisti	Lav. sub. a t. indet., det., cfl, part-time, inprova; dip. e soci coop. destinatarie Cig; stagionali	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	c.s. + az. commerciali per la frangitura delle olive conto terzi; industrie boschive, forestali, del tabacco; imprese addette al noleggio e alla distribuz. film e imprese di sviluppo e stampa della pellicola cinematografica; imprese produttrici di calcestruzzo confezionato; imprese addette agli impianti elettrici e telefonici.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	c.s.	c.s. (per le aziende dell'indotto automobilistico si può arrivare a 24 mesi continuativi)	c.s.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 950,95 per retrib. sup.
2004	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006	c.s.	c.s.	c.s.	c.s. + lavoratori dell'appalto, contratto inser., lavoro ripartito, lav. interm. (circ. Inps 13.03.06 n.41)	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

\* Più eventuale assegno per il nucleo familiare.

c.s. = come sopra.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola A2 – La Cassa integrazione guadagni ordinaria per l’edilizia: regole di funzionamento (2008)**

Tipologie di aziende	Motivazione	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Aziende industriali e artigiane settore edile ed affini; aziende lapidee	Intemperie stagionali ed altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori e aventi il requisito della transitorietà, compresi gli eventi non oggettivamente evitabili	Max 3 mesi continuativi (13 sett.); eccezionali proroghe solo trimestrali fino a max 12 mesi (52 sett.)	80% meno l'aliqu. contributiva a carico degli apprendisti	Lav. sub. a t. indet., det., cfl, part-time, inprova; con contr. inserim. e di solidarietà; dip. e soci coop. destinatarie Cig; stagionali	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.; per interperie stagionali i massimali sono incrementati del 20%
	Eventi particolari connessi all'esecuzione di opere pubbliche (mancato rispetto dei termini contrattuali appalto per realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni; varianti al progetto orig., provvedimenti autorità giudiziaria) o ricollegati a provvedimenti dell'autorità giudiziaria in base alla legge antimafia	Max 3 mesi per ciascuna opera; proroghe trimestrali fino a max 1/4 tempo necessario per completamento opera		Lavoratori con versamento almeno 6 contributi mensili o 26 contributi settimanali nel biennio precedente il trattamento	

Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola A3 – La Cassa integrazione guadagni straordinaria: regole di funzionamento (1997-2008)**

	Tipologie di aziende	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)*	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997	Imprese con + 15 dip.; soc. coop. di produzione e lavoro + az.artig. che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; appaltatrici di servizi mensa e ristorazione che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; commerciali, agenzie di viaggio e turismo, operatori turistici (oltre 200 dipendenti - oltre 50 fino al 31/12); editrici di giornali quotidiani ed ag. di stampa e diff. nazionale; coop. agricole e loro consorzi; settori ausiliari connessi FFSS; appaltatrici di servizi di pulizia costituite anche in coop.	Max 36 mesi in 5 anni (salvo poche e dettagliate eccezioni). A seconda della causa: A) crisi aziendale: max 12 mesi continuativi; B) ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione: max 24 mesi continuativi, fino a max 2 proroghe di 12 mesi a det. condizioni; C) procedure concorsuali: 12 mesi, fino a proroga max 6 mesi con prospettive di ripresa.	80% meno l'aliq. contributiva a carico degli apprendisti	Anzianità di servizio di almeno 90 gg	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	c.s. + spedizione e trasporto, oltre 50 addetti (fino al 31/12); vigilanza (fino al 31/12).	c.s. + proroghe in base accordo ministeriale	c.s.	c.s.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000	c.s.	c.s.	c.s. + 70% per alcune proroghe fino al 31/12 (L. 488/99)	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	Imprese con + 15 dip.; soc. coop. di produzione e lavoro + az.artig. che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; appaltatrici di servizi mensa e ristorazione che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; commerciali (oltre 200 dipendenti - oltre 50 fino al 31/12); editrici di giornali quotidiani ed ag. di stampa e diff. nazionale; coop. agricole e loro consorzi; settori ausiliari connessi FFSS; appaltatrici di servizi di pulizia costituite anche in coop.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	c.s. + Proroghe e deroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 448/2001, art. 52, co. 46)	c.s.	80% meno l'aliq. contributiva a carico degli apprendisti; 60% per proroghe in deroga fino al 31/12	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	c.s. + Proroghe e deroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 289/2002, art. 41, co. 1)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004	c.s. + Proroghe, deroghe o disposizione dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 350/2003, art. 3, co. 137) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 350/2003)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	c.s. + Proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 311/2004, art. 1, co. 155) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 311/2004)	c.s.	80% meno l'aliq. contributiva a carico degli apprendisti; per proroghe in deroga: 70% in caso di prima proroga e 50% in caso di seconda proroga	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.

Tavola A3 – segue

2006	Imprese con + 15 dip.; soc. coop. di produzione e lavoro + az.artig. che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; appaltatrici di servizi mensa e ristorazione che lavorano per committenti che hanno ricorso alla cigs; commerciali (oltre 200 dipendenti - oltre 50 fino al 31/12); editrici di giornali quotidiani ed ag. di stampa e diff. nazionale; coop. agricole e loro consorzi; appaltatrici di servizi di pulizia costituite anche in coop., imprese di vigilanza con più di 15 dip. (fino 31/12); agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dip. (fino al 31/12) + proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L.266/2005, art. 1 co. 410) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 266/2005)	c.s.	80% meno l'aliq. contributiva a carico degli apprendisti; per proroghe in deroga: 70% in caso di prima proroga e 50% in caso di seconda proroga, 40% per proroghe successive	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	c.s. + Proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 296/2006, art. 1, co. 1190) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 296/2006, art. 1, co. 1190)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	c.s. + Proroghe dei trattamenti già previsti da parte del Min. del Lavoro fino 31.12 (L. 244/2007, art. 2, co. 521) + Cigs anche in deroga per settori produttivi ed aree territoriali ex Min. del Lavoro (L. 244/2007, art. 2, co. 521)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

\* più eventuale assegno per il nucleo familiare.

\*\* rif. Cig, con riduzione contributiva prevista per apprendisti, più adeguamento indice Istat.

c.s. = come sopra.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola A4 – La Cassa integrazione salariale per gli operai agricoli: regole di funzionamento (2008)**

Tipologie di aziende	Motivazione	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Aziende agricole; altre aziende aventi det. caratteristiche*	Sospensioni di carattere stagionale: a) intemperie stagionali; b) altre ragioni non imputabili al datore di lav. + casi particolari (esigenze riconversione e ristrutturazione imprese con meno di 6 dip. a t. indet., eccezionali calamità e avversità atmosf. (L. 223/91); afta epizootica (L. 218/88))	Max 90 gg nel corso dell'anno; 6 mesi per afta epizootica	80% meno l'aliq. contributiva a carico degli apprendisti	Lav. a tempo indet. con almeno 181 gg di lavoro effettivo nel periodo annuale interessato dall'integrazione salariale; presentare domanda entro 15 gg dalla sospensione	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup. (il massimale non si applica in caso di sospensione del lavoro per intemperie stagionali)

Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola A5 – L'indennità di mobilità: regole di funzionamento (1997-2008)**

	Tipologie di aziende	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997	Aziende che rientrano nel campo di applicazione della Cigs (non edili); + 15 dip. (contr. 0,30%)	Lavoratori fino 39 anni: 12 mesi; tra 40 e 50 anni: 24 mesi; 50 anni e più 36 mesi (periodi aumentati di 12 mesi nel Mezzogiorno). Fino a 10 anni per "mobilità lunga"	100% Cigs* primi 12 mesi; 80% Cigs* oltre	Lavoratori a tempo indet. licenziati per effetto lic. collettivi o riduzioni personale az. in Cigs. Requisiti: iscrizione alle liste; anzianità az. 12 mesi di cui 6 effettivi; presentaz. domanda	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998	c.s. + soci di coop. di lavoro (l.196/97)	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	c.s. + servizi di pulizia in appalto con più di 15 dip. (Cass. 21.05.98 n. 5104)	c.s. + eventuali proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	c.s.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000	c.s. + lav. a domicilio di az. rientranti in campo applicazione Cigs (Cass. 26.03.99 n. 2917)	c.s.	c.s. + riduzione 10% nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	c.s.	c.s.	c.s. + riduzione 20% nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	c.s.	c.s. + proroghe anche in deroga (L. 448/2001, art. 52, co. 46)	c.s.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	c.s.	c.s. + proroghe anche in deroga (L. 289/2002, art. 41, co. 1)	c.s.	c.s.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 350/2003 art.3 co. 137)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga(L. 311/2004, art. 1, co. 155) (la mobilità spetta solo ad az. appartenenti alle categorie espressamente previste dalla legge, non in automatico dopo Cigs). (Cass. SU 10.12.2004 n. 23078)	c.s.	c.s. + riduzione 10% per prima proroga e 30% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L.266/2005, art. 1 co. 410)	c.s.	c.s. + riduzione 10% per prima proroga, 30% per seconda proroga e 40% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 296/2006, art. 1, co. 1190)(Specifici casi particolari (Circ. Inps 13.03.06 n.41): part-time e lavoro ripartito; contratto di inserimento se trasformato, lavoratore in appalto e distacco in det. situazioni)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	c.s.+ concessioni settoriali o territoriali in deroga (L. 244/2007, art. 2, co. 521)	c.s.	c.s.	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

\* pari all'80% della retribuzione globale

\*\* rif. CIG, con riduzione contrib. prevista per apprendisti, più adeguamento indice Istat.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola A6 – L'indennità di disoccupazione ordinaria: regole di funzionamento (1997-2008)**

	Intervento normativo	Tipologie di disoccupati	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)*	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997		Licenziati e dimissionari	180 gg	30%	Essere licenziati o dare le dimissioni; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	(L. 448/98 art. 34)	Licenziati esclusi dimissionari	c.s.	c.s.	Essere licenziati; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001	(L. 388/2000)	c.s.	180 gg fino a 50 anni; 9 mesi oltre 50 anni	40%	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	(Corte Cost. 24/06/2002 n. 269)	c.s.	c.s.	c.s.	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005 (dal 01/04)	(D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005)	c.s. + lavoratori sospesi	7 mesi fino a 50 anni; 10 mesi oltre 50 anni; 65 gg per i lavoratori sospesi	50% primi 6 mesi; 40% succ. 3 mesi; 30% oltre; 50% lav. sospesi	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	(D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005 e L. 296/2006)	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	(L. 247/2007)	c.s.	8 mesi fino a 50 anni; 12 mesi oltre 50 anni; 65 gg per i lavoratori sospesi	60% primi 6 mesi; 50% per 7° e 8° mese; 40% oltre; 50% lav. sospesi	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

Fonte: elab. Veneto Lavoro

**Tavola A7 – L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti: regole di funzionamento (1997-2008)**

	Intervento normativo	Tipologie di disoccupati	Durata	Tasso di sostituzione (sulla retrib. lorda)*	Requisiti di accesso	Importo massimo**
1997		Lavoratori occupati saltuariamente e lavoratori stagionali	n. gg = gg lavorati anno precedente; comunque max 312 - (gg lav. + indennizz.)	30%	Essere licenziati o dare le dimissioni; essere assicurati da almeno due anni; avere almeno 78 gg contrib.	L. 1.384.3443 per retrib. fino a L. 2.994.924; L. 1.663.847 per retrib. sup.
1998		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.403.503 per retrib. fino a L. 3.036.374; L. 1.686.875 per retrib. sup.
1999	L. 448/98 art. 34	c.s.	c.s.	c.s.	Essere licenziati, escluse dimissioni; essere assicurati da almeno due anni; avere almeno 78 gg contrib.	L. 1.423.713 per retrib. fino a L. 3.080.098; L. 1.711.166 per retrib. sup.
2000		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.441.709 per retrib. fino a L. 3.119.030; L. 1.732.795 per retrib. sup.
2001		c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	L. 1.471.235 per retrib. fino a L. 3.182.908; L. 1.768.283 per retrib. sup.
2002	L. 448/2001, art. 52, co. 46	c.s.	c.s. + proroghe anche in deroga ex Min.Lavoro	c.s. + riduzione 20% nei casi di proroghe ex accordi Min. Lav.	c.s.	€ 776,12 per retrib. fino a € 1.679,07; € 932,82 per retrib. sup.
2003	Corte Cost. 24/06/2002 n. 269; L. 289/2002, art. 41, co. 1	c.s.	c.s.	c.s.	Essere licenziati o dare le dimissioni <i>per giusta causa</i> ; essere assicurati da almeno due anni; avere 78 gg contrib.	€ 791,21 per retrib. fino a € 1.711,71; € 969,66 per retrib. sup.
2004	L. 350/2003 art.3 co. 137	c.s. + concessioni settoriali o territoriali in deroga	c.s.	c.s.	c.s.	€ 806,78 per retrib. fino a € 1.745,40; € 969,66 per retrib. sup.
2005	L. 311/2004, art. 1, co. 155 e D.I. 35/2005	c.s. + lavoratori del settore arti. sospesi (con intervento integrativo - almeno 20% - Enti bilaterali oformazione minimo 120 ore)	c.s. + 65 gg per lavoratori sospesi settore artigiani	c.s. + riduzione 10% per prima proroga e 30% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 819,62 per retrib. fino a € 1.773,19; € 985,10 per retrib. sup.
2006	D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005 e L.266/2005, art. 1 co. 410	c.s.	c.s.	c.s. + riduzione 10% per prima proroga, 30% per seconda proroga e 40% per successive, nei casi di proroghe ex accordi Min. del Lavoro	c.s.	€ 830,77 per retrib. fino a € 1.797,31; € 998,50 per retrib. sup.
2007	D.I. 35/2005 conv. L. 80/2005 e L. 296/2006	c.s.	c.s.	c.s.	c.s.	€ 844,06 per retrib. fino a € 1.826,07; € 1.014,48 per retrib. sup.
2008	L. 247/2007 e L. 244/2007	c.s.	n. gg= gg lavorati anno precedente; comunque max 360 - (gg lav. + indennizz.); 65 gg per lav.art. sospesi	35% primi 120 gg; 40% succ. fino max 180 gg + riduzioni c.s. per proroghe in deroga	c.s.	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.

\* A cui vanno aggiunti: assegno nucleo familiare e indennità natalizia.

\*\* Rif. Cig dell'anno in cui si è svolta l'attività lavorativa, senza riduzione contrib. prevista per apprendisti, più 80% indice Istat.

c.s. = come sopra.

Fonte: *elab. Veneto Lavoro*

Commissione di indagine sul lavoro

**Tavola A8 – L'indennità di disoccupazione agricola: regole di funzionamento (2008)**

Tipologie di disoccupati	Intervento	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Operai* a tempo indeterminato	Indennità di disoccupazione a requisiti ridotti	N. di gg pari alla differenza tra 270 e i gg di effettiva occupazione (max 180 gg)	30%; 40% se licenziamento durante periodo Cig	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità di almeno 2 anni come dip. agricoli; accreditamento nell'anno per cui è richiesta l'indennità e nell'anno precedente di almeno 102 contributi giornalieri	€ 858,58 per retrib. fino a € 1.857,48; € 1.031,93 per retrib. sup.
Operai* a tempo determinato	Indennità di disoccupazione ordinaria	N. gg di iscrizione negli elenchi nominativi	40% (era del 30% fino al 2007)	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità assicurativa di almeno 2 anni prevalentemente nel settore agricolo; accreditamento di 102 contributi giornalieri in due anni oppure di 78 giornate nell'anno a cui si riferisce la domanda	c.s.
	Indennità di disoccupazione speciale (per coloro che sono iscritti agli elenchi nominativi e che possono vantare un maggior numero di gg lavorati nell'anno)	90 gg nell'anno	40%	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità assicurativa di almeno 2 anni prevalentemente nel settore agricolo; almeno 101 gg di lavoro nell'anno cui si riferisce la prestazione	c.s.
			66%	Essere licenziati o dimissioni per giusta causa; anzianità assicurativa di almeno 2 anni prevalentemente in agricoltura; almeno 151 gg di lavoro nell'anno cui si riferisce la prestazione	c.s.

\* Per gli impiegati valgono le norme riferite alla generalità dei dipendenti.

Fonte: *elab. Veneto Lavoro*

**Tavola A9 – L'indennità di disoccupazione edile: regole di funzionamento (2008)**

Tipologie di disoccupati	Durata	Tasso di sostituzione (rispetto alla retrib. lorda di riferimento ai fini contributivi)	Requisiti di accesso	Importo massimo
Licenziati da imprese edili ed affini, anche artigiane per: cessazione attività az.; ultimazione cantiere o fase lav.; riduzione personale; grave crisi az. a seguito completamento grande opera; mancata ripresa dopo Cigs per lavoratori con anzianità az. almeno 36 mesi	90 gg; max 180 gg per gravi crisi econ. o settoriali; 18 mesi per lav. con almeno 36 mesi lav. licenziati in corso di Cigs (fino a 27 mesi per Sud Italia)	80% retribuzione media giornaliera	Essere licenziati o dimissionari per giusta causa; siano stati versati o siano dovuti almeno 10 contributi mensili o 43 contributi sett. per lavoro nel settore edile, nel biennio precedente alla data di cessazione	€ 579,49

Fonte: *elab. Veneto Lavoro*

**Tavola A10 – Ammortizzatori sociali - Dati di consuntivo 1996/2006 (in mln di euro)**

Tipologia prestazioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	cpf										
<b>Indennità di disoccupazione</b>	<b>3.305</b>	<b>3.477</b>	<b>3.699</b>	<b>3.732</b>	<b>3.426</b>	<b>3.276</b>	<b>3.716</b>	<b>3.960</b>	<b>4.359</b>	<b>4.689</b>	<b>4.857</b>
di cui:											
- ordinaria lav. agricoli	159	289	328	248	183	169	202	205	209	219	246
- ordinaria lav. non agricoli	986	969	1.020	1.036	891	1.011	1.180	1.274	1.463	1.853	2.198
- speciale lav. agricoli	817	789	841	798	955	880	915	949	960	909	917
- speciale lav. edili	207	159	131	111	107	102	67	65	63	40	37
- indennità di mobilità	846	808	726	707	728	769	821	904	958	1.046	964
- assegni a LSU					20	314	225	160	144	129	129
- altri	290	463	653	833	542	31	306	403	562	493	366
<b>Cassa integrazione guadagni</b>	<b>962</b>	<b>843</b>	<b>692</b>	<b>756</b>	<b>445</b>	<b>572</b>	<b>537</b>	<b>626</b>	<b>815</b>	<b>898</b>	<b>904</b>
di cui:											
- interventi ordinari	179	169	166	202	134	145	201	223	269	296	194
- cassa integrazione straordinaria	476	395	315	266	285	297	248	305	411	431	528
- edilizia e lapidei	169	156	140	129	120	146	128	147	186	199	219
- agricoltura	9	8	7	8	8	7	7	7	10	16	16
- altri	129	115	63	151	-103	-23	-47	-56	-61	-44	-53
<b>TOTALE</b>	<b>4.267</b>	<b>4.320</b>	<b>4.390</b>	<b>4.488</b>	<b>3.871</b>	<b>3.848</b>	<b>4.253</b>	<b>4.586</b>	<b>5.174</b>	<b>5.587</b>	<b>5.761</b>

cpf = dati di competenza finanziaria

Fonte: Rendiconti Inps e Istat (Prestazioni di protezione sociale erogate dalle pubbliche amministrazioni)

2. LE RIFORME PARZIALI DEL MERCATO DEL LAVORO E LA FLEXICURITY IN ITALIA

di Giuseppe Croce\*

1. Cambiamenti strutturali e riforme del mercato del lavoro

Nelle economie avanzate le imprese sono esposte costantemente a shock di varia natura, causati dalle variazioni dei volumi di domanda o dipendenti dal processo di globalizzazione e dall'introduzione delle nuove tecnologie. L'ampiezza e la frequenza degli shock determinano la turbolenza del contesto, alla quale deve seguire una pari capacità di reazione e adattamento da parte delle imprese. Tale capacità può manifestarsi attraverso la compressione dei costi, il cambiamento dei prodotti e dei processi di produzione e la riallocazione tra settori, tutti adattamenti che implicano anche aggiustamenti della forza lavoro in termini sia quantitativi sia qualitativi.

Un'economia che non fosse in grado di rispondere alle sfide poste da questi cambiamenti pagherebbe un costo in termini di minore crescita economica, come riflesso di probabili effetti negativi sull'occupazione e di minori guadagni di produttività.

La flessibilità, nella sua accezione più generale, rappresenta una condizione che consente all'economia di dar corso alle trasformazioni richieste da un contesto dinamico. Inoltre, essa non è solo funzionale alle esigenze di allocazione dei fattori produttivi da parte delle imprese ma asseconda i cambiamenti che si manifestano anche dal lato dell'offerta di lavoro. In particolare, l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione e della partecipazione femminile inducono modifiche profonde dei comportamenti e delle aspettative individuali, con ripercussioni, ad esempio, sulle scelte familiari e sulla gestione del tempo. In termini economici, tale processo appare come un epocale cambiamento delle preferenze, per larga parte esogeno e in grado di influenzare in profondità il mercato del lavoro.

L'insieme di questi cambiamenti sottopone inevitabilmente le istituzioni di regolamentazione del mercato del lavoro e di protezione dei lavoratori a forti tensioni, in quanto la loro efficacia risulta indebolita mentre aumenta il loro costo, anche a causa delle inefficienze che da esse derivano. Se da tali tensioni scaturisca una crisi irreversibile del cosiddetto modello europeo o, meno drasticamente, la necessità di una sua revisione è oggetto di dibattito tra gli studiosi [Blanchard 2004, Siebert 2006].

In questo articolo, dopo aver illustrato il significato generale della *flexicurity*, si intende esaminare quali sono i principali fattori per i quali, a conclusione di un lungo ciclo di riforme, il mercato del lavoro italiano appare oggi ancora molto distante da quella prospettiva e, d'altro canto, quali sono i pregi e i limiti di alcune ipotesi di riforma avanzate in questi anni e che potrebbero dar vita ad un nuovo ciclo di riforme.

---

\* Sapienza, Università di Roma.

## 2. La flexicurity come soluzione del trade-off tra flessibilità e sicurezza

Negli ultimi due decenni la gran parte dei paesi europei ha intrapreso riforme finalizzate ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, prevalentemente intesa come facilità di assunzione e licenziamento o di ricorso al lavoro temporaneo. Insieme alla riduzione dei vincoli sulla mobilità del lavoro in ingresso nella, e in uscita dalla, occupazione, le riforme hanno perseguito l'aumento dell'occupazione delle fasce di forza lavoro marginali, tra cui i giovani, parte del lavoro femminile e i lavoratori meno qualificati. D'altro canto, hanno comportato dei costi in termini di minore stabilità dell'occupazione.

L'aumento della flessibilità esterna avvantaggia le imprese e le componenti marginali della forza lavoro, nella misura in cui vedono aumentare le opportunità di accesso nell'occupazione, mentre i costi sono a carico dei lavoratori già inseriti, la cui stabilità può risultare minacciata, e delle stesse componenti marginali, qualora per esse si riducano le possibilità di passaggio a una posizione stabile.

Le cosiddette riforme al margine – adottate in alcuni paesi europei, tra cui l'Italia – hanno rappresentato il tentativo di tenere al riparo dagli effetti negativi della flessibilizzazione la parte centrale del mercato del lavoro. Esse, infatti, hanno sostanzialmente lasciato inalterate le tutele esistenti relative al contratto a tempo indeterminato, mentre hanno ampliato le possibilità di ricorso a diverse forme di lavoro temporaneo. D'altro canto, hanno avuto ripercussioni in termini di segmentazione tra lavoratori maggiormente protetti e quelli esposti alle nuove flessibilità.

È questo uno dei motivi che hanno condotto a riformulare le strategie di riforma in termini più ampi, entro uno schema che tenesse conto simultaneamente di tutti gli effetti della flessibilità, tanto dei vantaggi attesi quanto dei suoi costi.

La *flexicurity* rappresenta, appunto, una strategia che mira esplicitamente a realizzare combinazioni soddisfacenti di flessibilità e sicurezza. Nel suo significato più ambizioso la *flexicurity* persegue l'ampliamento sia dei margini di efficienza delle imprese sia delle opportunità per i lavoratori. In questo senso, più che seguire una logica meramente compensatoria, di scambio tra l'accettazione di una maggiore flessibilità e la concessione di qualche elemento aggiuntivo di protezione, il suo obiettivo sarebbe quello di declinare le flessibilità e le sicurezze in forme vantaggiose per entrambi i lati del mercato. Tuttavia, è evidente che l'invenzione della *flexicurity* deriva dal riconoscimento dell'esistenza di un *trade-off* tra flessibilità e sicurezza e, al tempo stesso, dal tentativo di sottrarsi ad esso ampliando le opzioni a disposizione del "regolatore". Per altro verso, essa è sembrata utile all'Europa a formulare una risposta alla sfida che le è giunta sin dagli anni Ottanta dal confronto con i migliori risultati occupazionali degli Stati Uniti senza per questo rinunciare ad alcuni standard del modello sociale europeo.

### 2.1 Le diverse dimensioni della sicurezza

Allo scopo di risolvere il *trade-off* tra flessibilità e sicurezza, il concetto di sicurezza viene svincolato da quello più specifico di *sicurezza del posto di lavoro* garantita da una normativa restrittiva dei licenziamenti (*Employment Protection Legislation*, EPL), ed è ridefinito nei termini più generali di *sicurezza dell'occupazione e del reddito*. Per sicurezza dell'occupazione si intende la sicurezza che deriva al lavoratore qualora, anche in

presenza di un rischio di licenziamento, abbia buone opportunità di reimpiegarsi in altre imprese. Questa facilità di transizione tra diversi posti di lavoro deriva da una serie di condizioni soggettive e oggettive. Le prime sono collegate alle capacità professionali e alle attitudini individuali della persona e possono essere acquisite e ampliate in particolare attraverso la formazione. Le seconde dipendono dal funzionamento del mercato del lavoro, dalla sua fluidità, dai servizi di orientamento e supporto alle persone in cerca di occupazione e dall'insieme di misure che ricadono tra le politiche attive del lavoro oltre che, ovviamente, dalle condizioni strutturali di domanda e offerta di lavoro. In presenza di condizioni sfavorevoli, infatti, anche l'operatività e l'efficacia delle politiche del lavoro si trovano in difficoltà. La sicurezza del reddito deriva, invece, soprattutto dall'esistenza di sussidi a favore di chi ha perso il posto di lavoro. Entrambi questi concetti di sicurezza risultano in qualche misura dei sostituti della sicurezza del posto di lavoro, cosicché l'attuazione di politiche tendenti al loro rafforzamento può consentire di allentare il grado di rigidità della protezione legislativa dal licenziamento limitandone le ricadute negative in termini di insicurezza. Per altro verso, essi risultano complementari tra di essi considerando che le politiche attive finalizzate ad incentivare e sostenere la ricerca del posto di lavoro del disoccupato possono limitare i problemi di rischio morale tipici di un sistema di sussidi e abbreviare la durata della disoccupazione contenendo anche la spesa ad essa collegata. Certamente, sottostante l'idea della *flexicurity* vi è la convinzione che la semplice protezione del posto di lavoro non sia di per sé sufficiente né necessaria a garantire una condizione lavorativa soddisfacente (*decent work*).

Inoltre, è stato definito anche un concetto di sicurezza derivante dalla possibilità di conciliare il lavoro con le molteplici altre dimensioni della vita personale e familiare di coloro che lavorano (*combination security*). Questa ulteriore sicurezza implica un insieme di strumenti e flessibilità che possono essere decisivi nel rendere accessibile il mercato del lavoro anche a componenti di popolazione distanti dalla figura tradizionale del capofamiglia maschio adulto.

## 2.2 Le diverse dimensioni della flessibilità

D'altro canto, anche la flessibilità è un concetto multidimensionale, il cui significato non coincide con quello della sola *flessibilità esterna*. Mentre questa riguarda la facilità delle imprese di ricorrere ad assunzioni e licenziamenti e all'utilizzo di contratti temporanei (flessibilità numerica esterna), gli stessi aggiustamenti quantitativi e qualitativi degli input di lavoro possono essere ottenuti anche attraverso altre modalità, che rappresentano quindi suoi sostituti, per quanto imperfetti. La *flessibilità oraria* (o numerica interna) consente aggiustamenti quantitativi attraverso la variazione degli orari di lavoro mediante il lavoro straordinario, il *part-time*, la modulazione dei turni, la distribuzione delle presenze nel corso dell'anno. La *flessibilità funzionale*, invece, dà luogo alla riallocazione dei lavoratori all'interno dell'impresa mediante la modifica degli schemi organizzativi e di incentivo e la formazione del personale. Essa fa leva sull'abilità di lavoratori e imprese di adattarsi ai cambiamenti con possibili ricadute positive per quanto riguarda l'accrescimento delle competenze dei lavoratori e la dinamica della produttività. Infine, la *flessibilità di costo del lavoro* o *salariale*, consiste nel legame dei salari alle condizioni economiche di impresa, territoriali o individuali.

Nel quadro della *flexicurity*, quindi, la ricerca di una combinazione ottimale di flessibilità e sicurezza può fare affidamento su una gamma di strumenti relativamente ampia. In particolare, il passaggio dalla sicurezza del posto di lavoro a quella dell'occupazione e del reddito consente in linea di principio di risolvere il *trade-off* originario, integrando la minore protezione assicurata da una normativa sui licenziamenti meno rigida con un adeguato sistema di sussidi di disoccupazione e più incisive politiche attive del lavoro.

Il più ampio numero di strumenti a disposizione rende possibile aumentare l'efficacia complessiva del sistema e porre rimedio ai possibili effetti avversi di ciascuno di essi. Il loro attento dosaggio può servire a limitare o compensare i costi che le riforme provocano a carico di alcuni soggetti cosicché la *flexicurity* potrebbe addirittura rappresentare una strategia con soluzioni *win-win* (European Expert Group on Flexicurity 2007, European Commission 2007a). I suoi sostenitori giungono a ribaltare la nozione del *trade-off* e ad affermare le possibilità di sinergia, se non di vera e propria complementarità, esistenti tra la flessibilità e la sicurezza (European Commission 2006, Auer 2007b).

### 3. I tratti originari del modello di regolamentazione del mercato del lavoro in Italia

L'evoluzione subita dalla regolamentazione del mercato del lavoro in Italia negli ultimi due decenni e l'assetto incompiuto al quale esso è oggi approdato appaiono fortemente condizionati dagli elementi costitutivi del modello "originario" di regolamentazione quale si è andato strutturando nella seconda metà del secolo scorso.

Tra tali elementi è qui utile ricordarne due. Innanzitutto, un intervento pubblico generalmente basato sul controllo diretto, che si esplica mediante divieti e obblighi anziché sulla fornitura di servizi. In secondo luogo, e in particolar modo, una protezione affidata quasi esclusivamente all'elevata rigidità in uscita fissata dalla normativa sui licenziamenti, in assenza di adeguati strumenti di protezione del reddito in caso di perdita del posto di lavoro.

Da tale impostazione di lungo periodo discende una "tradizione" che ha condizionato lo sviluppo delle capacità e degli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione, cosicché le riforme degli anni Novanta hanno, o avrebbero, richiesto innovazioni per molti aspetti radicali. Non si possono trascurare, inoltre, le sedimentazioni che il modello originario ha prodotto sulle "preferenze" dei soggetti che direttamente intervengono o sono coinvolte nel disegno e nell'implementazione della regolamentazione del mercato del lavoro, governo e organi pubblici, sindacati dei lavoratori e delle imprese.

Nel modello adottato in Italia i meccanismi di mercato erano in larga parte inibiti nel loro funzionamento e sostituiti da un intervento amministrativo estremamente penetrante e rigido. D'altro canto, non si può ritenere che in assenza di intervento pubblico il mercato avrebbe funzionato in modo pienamente equo ed efficiente, avvicinandosi a quanto ci si potrebbe aspettare in un ideale mercato concorrenziale. Molteplici fattori strutturali, nelle fasi storiche in cui tale modello si definiva e consolidava, allontanavano il mercato del lavoro da quell'ideale. Tra questi si devono ricordare l'endemica sovrabbondanza di offerta di manodopera non qualificata, che

determinava un forte potere di mercato a favore della domanda e con esso il rischio di atteggiamenti discriminatori e vessatori dei datori di lavoro, gli squilibri territoriali tra Nord e Sud e tra campagne e città, che imponevano ingenti flussi migratori, e la scarsa circolazione di informazione che rallentava l'incontro di domanda e offerta.

Quel modello si basava sul presupposto di una scarsità di occasioni di lavoro, la quale rendeva particolarmente urgente il problema della distribuzione delle stesse<sup>1</sup>. Al sistema di collocamento venne assegnata fin dalle origini tale finalità redistributiva, "regolando la fila" dell'accesso al lavoro, che finì per prevalere sull'ordinaria funzione di promozione dell'incontro di domanda e offerta (Reyneri 1996, Pirrone e Sestito 2005)<sup>2</sup>. Allo stesso tempo, gli interventi di controllo diretto che miravano a sostituire, piuttosto che a facilitare e correggere, i meccanismi di mercato, evitavano allo stato di misurarsi nel più impegnativo compito della erogazione di servizi e della tutela sostanziale nell'accesso al mercato del lavoro (Barca 1997)<sup>3</sup>.

Il monopolio pubblico del collocamento e il principio della chiamata numerica costituivano un intervento amministrativo penetrante al punto di (pretendere di) sostituire gli elementi di discrezionalità e di fiducia necessari all'instaurarsi di una relazione di lavoro, con l'applicazione di criteri in linea di principio oggettivi e trasparenti. In quanto tali, oltre che perché coerenti con le priorità stabilite dal sottostante modello sociale, tali criteri potevano essere considerati anche come equi. Il monopolio pubblico, istituito con legge del 1949 (c.d. legge Fanfani) in sostituzione del ruolo precedentemente svolto dalle organizzazioni sindacali, aveva come principio ispiratore la correzione delle disuguaglianze e dei privilegi attraverso il rafforzamento di un controllo statale improntato all'imparzialità (Gualmini 1998). In realtà questo sistema rimase ampiamente disatteso a causa del permanere di comportamenti consolidati dei

---

<sup>1</sup> La sovrabbondanza di offerta di lavoro ha rappresentato storicamente uno dei caratteri strutturali dominanti all'origine dello sviluppo economico italiano, che si traduceva in una "massa di proletari rurali, braccianti senza terra disposti a vendere il proprio lavoro per infime paghe" (Ciocca 2007), tanto che è opinione condivisa degli studiosi che, per un lunghissimo periodo successivo all'unità, il mercato del lavoro italiano sia stato caratterizzato da condizioni di assai elevata elasticità dell'offerta del lavoro non specializzato (Cohen e Federico 2001).

<sup>2</sup> All'inizio del Novecento le organizzazioni sindacali che gestivano propri uffici di collocamento giungevano talvolta ad attuare sistemi di turni nell'occupazione per favorire l'avvicendamento del maggior numero possibile di lavoratori nei posti di lavoro accessibili e minimizzare, così, il rischio di una disoccupazione prolungata (Musso 2004).

<sup>3</sup> Ben diverse furono le condizioni strutturali nelle quali prese forma, tra la fine del diciannovesimo secolo e i primi tre decenni del ventesimo, la regolamentazione del mercato del lavoro statunitense dove i rapporti tra domanda e offerta non risultavano tanto squilibrati a favore della prima quanto in Italia. Ne sono testimonianza l'assorbimento di flussi di immigrazione dall'estero, i tassi di disoccupazione relativamente bassi in tutto il periodo, e la buona integrazione tra i mercati regionali. Anzi, in tal caso l'elevata mobilità del lavoro, che danneggiava la produttività delle imprese, fu un fattore che spinse gli stessi datori di lavoro a sviluppare forme di incentivo, a creare mercati interni del lavoro e a migliorare le condizioni di lavoro nella direzione del *welfare capitalism*. Nel complesso, quindi, le regolamentazioni adottate più che imposte dall'iniziativa pubblica furono promosse dall'interno del mercato in quanto vantaggiose non solo per i lavoratori ma anche per i datori di lavoro, o almeno per parti consistenti di essi (Fishback 1998). Analoghe considerazioni si possono svolgere a proposito dell'evoluzione che ha portato all'abbandono del sistema di completa libertà di licenziamento (*employment at will*) in favore dell'adozione di una regolamentazione legislativa. In questo caso i datori di lavoro hanno ritenuto conveniente rinunciare a un grado di libertà in cambio di una maggiore certezza sulle regole e sui costi delle loro scelte (Krueger 1991).

datori di lavoro, delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano e delle ampie deroghe che la normativa stessa prevedeva (Musso 2004)<sup>4</sup>.

La distribuzione delle scarse occasioni di lavoro si conformava a una scala di priorità tra le diverse componenti di popolazione distinte per genere ed età, con la precedenza accordata al capofamiglia, vale a dire agli uomini adulti. Le liste di attesa erano compilate in base ai criteri prestabiliti che tenevano conto dello stato di bisogno della persona e della sua famiglia, oltre che dell'anzianità di iscrizione, e determinavano un diritto alla posizione nella lista e, quindi, a vedersi attribuito il posto di lavoro una volta raggiunta la cima della stessa. Di conseguenza si determinava, o quanto meno si assecondava, una struttura della disoccupazione che fosse socialmente accettata, composta da specifiche componenti della popolazione, soprattutto giovani e donne, e che configurava una sorta di modello italiano della disoccupazione (Pugliese 1993).

Del tutto complementare a questo sistema di ingresso era il carattere restrittivo che andò assumendo la protezione del lavoratore occupato. Questa era stata regolata nel 1950 da un accordo tra le parti sociali sul licenziamento individuale che prevedeva, oltre a una procedura di risoluzione delle controversie, la possibilità di scelta per il datore di lavoro tra reintegrazione del lavoratore e pagamento di una penale in aggiunta al trattamento di fine rapporto. Quando, in una fase successiva, le organizzazioni sindacali acquisirono maggiore forza, quell'accordo venne recepito in sede legislativa (con la legge 604 del 1966). Ciò significò il superamento del regime di libertà di licenziamento contenuto nel codice civile e il restringimento della sua ammissibilità ai casi in cui ricorreva la giusta causa o un giustificato motivo (oggettivo o soggettivo), per le imprese con oltre 35 dipendenti. La protezione dal licenziamento individuale raggiunse il suo apice con la previsione, per le imprese con oltre 15 addetti, della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato (art. 18 della legge 300 del 1970, il c.d. Statuto dei lavoratori), che tendeva alla sostanziale inamovibilità del lavoratore dal posto ottenuto. Ora era il lavoratore a poter scegliere tra la reintegrazione e la riscossione di un'indennità pari a 15 mensilità di retribuzione.

Questo elevato grado di protezione cui era giunta l'evoluzione normativa, certamente sotto la spinta di rapporti di forza ora più favorevoli alle forze sindacali, era da ritenersi in certo modo complementare al sistema di collocamento già da tempo vigente, in quanto necessario a rendere effettivo quel diritto maturato dal lavoratore attraverso l'iscrizione alla lista di collocamento e la conseguente attesa. Infatti un regime di più ampia flessibilità in uscita (mediante licenziabilità discrezionale da parte delle imprese) avrebbe vanificato gli effetti del sistema di collocamento. Esso era inoltre coerente con la concezione "amministrativa" anziché competitiva del mercato del lavoro: in fondo chi era occupato aveva spesso già "pagato" con una lunga attesa quell'occupazione ed era naturale che questa, al pari di un diritto acquisito, fosse assistita da un'adeguata protezione.

Questa compensava, di fatto, anche la mancanza di un sistema di sussidi di disoccupazione in grado di attutire i costi di un'eventuale perdita del posto di lavoro. Anche a questo riguardo, la larga disoccupazione/sottoccupazione strutturale ha condizionato lo sviluppo delle politiche del lavoro, facendo ritenere non sostenibile in

---

<sup>4</sup> In particolare, il principio di chiamata numerica non si applicava, tra gli altri, al caso di passaggio diretto del lavoratore tra due aziende. Ciò, consentiva alle imprese di eludere la chiamata numerica, e affiancava al regime vincolistico basato su di essa un canale assai più "deregolamentato" di accesso all'occupazione.

Italia, dal punto di vista sia finanziario sia della gestione amministrativa, un sistema di tal genere. Nel vuoto lasciato da tale assenza si sono sviluppati strumenti peculiari, quali la cassa integrazione guadagni, di carattere non universalistico ma fortemente categoriale e frammentario, centrato sull'esigenza di tutelare, anche in questo caso, la figura cardine di riferimento delle politiche del lavoro italiane, il capofamiglia maschio adulto, soprattutto quello dipendente della grande impresa industriale, assistendolo nel caso di perdita del posto di lavoro (Treu 2008).

Ad ogni modo, al carattere vincolistico dell'intervento pubblico ha sempre corrisposto una prassi molto distante dalle previsioni normative. Il sistema del collocamento pubblico prevedeva molteplici deroghe che venivano ampiamente sfruttate da imprese e lavoratori per eludere obblighi e divieti. I margini di discrezionalità che il sistema lasciava in capo ai soggetti localmente preposti all'applicazione delle norme esponevano il sistema alle pressioni del contesto locale. In generale, al rigore dei vincoli imposti facevano riscontro i tentativi tenaci dei soggetti ad essi sottoposti di aggirarli<sup>5</sup>. Ad esempio, con il licenziamento al termine del periodo di prova (o addirittura attraverso la selezione effettuata con la visita medica) il datore di lavoro poteva aggirare gli effetti del collocamento ampliando in misura sostanziale i suoi margini di selezione del personale (Musso 2004). Per sfuggire ai vincoli al licenziamento si ricorreva talvolta anche a pratiche illegali quale quella che imponeva alle donne di firmare una lettera di dimissioni al momento dell'assunzione.

Altri istituti contribuivano, sia pure in modo spurio, a elevare di fatto il grado di flessibilità del mercato del lavoro italiano, già di per sé assai rilevante per il peso prevalente delle piccole imprese, degli intensi processi di natalità e mortalità ad esse connessi e dell'economia sommersa. Ciò risulta particolarmente evidente, se si guarda agli anni Settanta, in riferimento all'apprendistato, al contratto di formazione e lavoro, alla cassa integrazione guadagni straordinaria e ai prepensionamenti (Contini e Trivellato 2005). Ad esempio, ancora negli anni Ottanta, oltre il 20% degli uomini andati in pensione avevano meno di cinquantacinque anni. Sta di fatto che, pur in presenza di un regime formalmente rigido, gli indicatori di mobilità assumevano valori elevati già molto prima delle riforme recenti. In aggiunta a ciò, la frammentarietà e l'opacità del sistema finivano per favorire l'instaurarsi di disuguaglianze ingiustificate e di un clima di incertezza che, in mancanza di un'azione decisa e coerente di riforma, continuano a persistere a tutt'oggi (Anastasia e altri 2008, Treu 2008).

#### *4. L'evoluzione recente e la posizione attuale dell'Italia*

##### *4.1 Le riforme parziali e la segmentazione del mercato del lavoro*

Nel corso degli anni Ottanta e Novanta il sistema tradizionale di regolamentazione del mercato del lavoro è stato in larga parte smantellato. Si è definitivamente accantonato il principio della chiamata numerica, già largamente superato nei fatti, ed è stato abolito il monopolio pubblico del collocamento con l'apertura alle agenzie private.

---

<sup>5</sup> L'esigenza di tenere presente la distinzione tra la *law in the books* e la *law in action* nell'analisi della regolamentazione del mercato del lavoro italiano è stata sottolineata di recente anche da Contini e Trivellato (2005) sulla base delle risultanze del loro studio sulla mobilità del lavoro.

Le competenze per le politiche del lavoro sono state decentrate alle regioni e i vecchi uffici di collocamento sostituiti con servizi per l'impiego ispirati a una logica di servizio e non più meramente burocratica. Il ricorso al lavoro temporaneo è divenuto più agevole, mentre è rimasta inalterata la protezione dal licenziamento dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Il sistema dei sussidi ha conosciuto ripetuti interventi di carattere sporadico senza mai divenire oggetto di una riforma generale (Sestito 2002, Potestio 2005, Mancini 2008).

Buona parte delle ragioni che giustificavano le modalità specifiche che l'intervento pubblico aveva assunto nel modello originario sono ormai venute meno. Gli obiettivi oggi perseguiti sono infatti l'accessibilità del mercato del lavoro per tutti, la velocità dell'inserimento nell'occupazione, la qualità del *matching* tra domanda e offerta. La scala di priorità tra le diverse componenti di popolazione è superata dai processi che hanno attraversato l'offerta di lavoro, in particolare la crescente femminilizzazione e l'aumento dei livelli di istruzione, che hanno accompagnato l'ampliamento dei margini di scelta individuale desiderati<sup>6</sup>. A seguito delle stesse trasformazioni del sistema istituzionale non sussistono più neanche le ragioni di coerenza interna che in passato giustificavano una protezione dal licenziamento basata su una rigida normativa vincolistica.

L'Italia rappresenta un caso saliente di riforme al margine, come risulta evidente guardando agli indicatori di EPL (OECD 2004). Alla fine degli anni Ottanta, con un valore pari a 3,6, l'Italia risultava prossima ai livelli massimi di rigidità tra i paesi europei. Nel periodo che va dalla fine degli anni Ottanta al 2003, tuttavia, essa mostra la più marcata contrazione dell'indicatore<sup>7</sup>. Nel 2003 il valore dell'indicatore di EPL per l'Italia era sceso a 1,9, più vicino al livello del Regno Unito (0,7), il più basso tra i paesi europei, che non a quello massimo del Portogallo (3,5). Si deve notare che questa riduzione deriva dall'allentamento dei vincoli sul lavoro temporaneo (l'indicatore di rigidità ad essi relativo, infatti, è diminuito del 60%) mentre la protezione riguardante il lavoro regolare è rimasta immutata nello stesso periodo (vedi figure 1-3).

È opinione prevalente che la flessibilità introdotta nel mercato del lavoro italiano abbia esercitato un effetto positivo, sia pure di difficile quantificazione, sulla crescita dell'occupazione occorsa tra gli anni Novanta e il decennio in corso. Per altro verso, è diffuso il sospetto che la stessa sia da annoverare tra i fattori che hanno contribuito a deprimere la dinamica della produttività<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> L'analisi sociologica ha colto le valenze di questi cambiamenti interpretandoli come l'esito di un processo storico lungo di "individualizzazione", insito nella stessa modernizzazione in atto nelle società contemporanee, e che ha costituito un fattore di crisi del modello di famiglia centrata sul *male breadwinner* così come dell'organizzazione fordista del lavoro (Beck 2000, Paci 2005).

<sup>7</sup> Quel valore, elaborato dall'OCSE, in realtà risultava elevato anche perché il Trattamento di fine rapporto veniva impropriamente considerato come un costo di licenziamento. Tale errore è stato successivamente rimosso nel calcolo relativo al 2003 (su questo vedi anche Contini e Trivellato 2005).

<sup>8</sup> La deludente dinamica della produttività costituisce uno dei maggiori motivi di preoccupazione in Italia e in Europa e viene collegata in diversi modi al tema della flessibilità del lavoro. Il principale beneficio atteso dalla flessibilità consiste nella capacità di reazione e adattamento di cui può godere il sistema delle imprese grazie alla maggiore facilità di riallocazione del lavoro, anche attraverso quel processo di distruzione creatrice che dovrebbe favorire l'innovazione assecondando il movimento dell'economia verso la frontiera delle possibilità di produzione. Tuttavia, si trascura talvolta di verificare se le più allettanti opportunità di profitto emergano in attività innovative o piuttosto vengano cercate attraverso la riduzione dei costi o nei settori che offrono rendite monopolistiche o guadagni di breve periodo. In realtà, la flessibilità del lavoro, che pure rappresenta una condizione rilevante nel facilitare il cambiamento, non per questo è sufficiente a

Inoltre non è affatto sicuro che l'instabilità dell'occupazione sia rimasta limitata entro dimensioni tali da poterla considerare marginale. La quota di persone comprese nell'area del lavoro instabile (in prima approssimazione pari alla somma del lavoro a tempo determinato e parasubordinato) è superiore al 12% dell'occupazione totale (dati Isfol-Plus)<sup>9</sup>. Nell'opinione di molti commentatori il mercato del lavoro appare oggi fortemente segmentato, come conseguenza delle riforme realizzate, tra un settore protetto (primario) e uno instabile (secondario), quest'ultimo corrispondente all'area di occupazione temporanea o precaria<sup>10</sup>. La gravità della segmentazione dipende, da un lato, dalle peggiori condizioni contrattuali, salariali e di protezione sociale e previdenziale che caratterizzano l'occupazione cosiddetta atipica e, d'altro lato, dalla lentezza e dall'incertezza dei tempi di passaggio al settore primario. Peraltro, le probabilità di transizione dal lavoro instabile verso quello permanente sono ancora oggetto di diversi tentativi di stima, la cui significatività appare però soggetta ai limiti delle informazioni statistiche disponibili a questo scopo.

Le matrici di transizione basate sui dati Istat rivelano che la probabilità di passaggio nell'arco di un anno dal contratto a tempo determinato a quello indeterminato si aggira intorno al 29%. Tale probabilità si riduce al 12% circa nel caso in cui il contratto di partenza sia quello di collaborazione continuativa. Inoltre, chi non ha un contratto a tempo indeterminato ha una maggiore probabilità di entrare nella disoccupazione (CNEL 2007). Dai dati amministrativi di fonte INPS si evince che per i collaboratori la probabilità di essere ancora occupato con lo stesso contratto o con uno a tempo determinato è pari al 49% dopo un anno, si riduce al 27% dopo tre ed è ancora il 22% dopo cinque; d'altro canto, la percentuale di lavoratori entrati con contratto a tempo determinato e che troviamo nell'occupazione a tempo indeterminato è pari al 33% dopo un anno, e al 50% dopo tre, passati i quali non sembra più aumentare (Raitano 2008).

In generale i risultati mostrano la presenza di effetti di diverso segno associabili all'utilizzo di contratti non standard. Le caratteristiche individuali spiegano solo in parte la permanenza dei singoli lavoratori in tali forme contrattuali. Talvolta, il transito attraverso di esse, in particolare i contratti formativi, si configura come un porto d'ingresso nell'occupazione a tempo indeterminato. Ciò nonostante emerge una significativa persistenza in contratti instabili e all'interno della stessa impresa, a conferma dell'esistenza di un effetto-trappola, che può essere spiegato in base al vantaggio per le imprese in termini di riduzione del costo del lavoro (Berton e al. 2008).

In molti casi, alla debolezza dei lavoratori atipici nel mercato si sovrappone una posizione di svantaggio anche nell'arena delle politiche pubbliche. È emblematico a questo proposito il fatto che all'insieme dei lavoratori temporanei non solo sono offerte scarse opportunità di formazione da parte delle imprese, con conseguenze negative sulle possibilità di progresso verso migliori posti di lavoro, ma anche che quelli tra di essi che

---

dirigere lo stesso verso l'innovazione e le attività a più alti livelli di produttività. Con riferimento alla situazione italiana, è ragionevole ritenere che l'attuale stagnazione della produttività dipenda in misura rilevante da altri fattori, quali le carenze infrastrutturali, la peculiare struttura imprenditoriale, le difficoltà di sviluppo di molte regioni, il funzionamento del sistema scolastico, il deficit di capitale umano, l'insufficiente capacità di regolazione degli organi pubblici.

<sup>9</sup> Più in dettaglio v. Mandrone e Radicchia 2006. Per un quadro delle informazioni relative alla consistenza del lavoro dipendente temporaneo vedi anche Anastasia 2008.

<sup>10</sup> Si vedano, ad esempio, le valutazioni espresse in Nunziata 2006, Boeri e altri 2007, Lucifora 2007, Samek Lodovici e Semenza 2007, Rosolia e Torrini 2007, Simonazzi e Villa 2008, Raitano 2008.

hanno un contratto di collaborazione risultano esclusi anche di diritto dalla possibilità di accedere ai programmi formativi finanziati dai Fondi interprofessionali (Croce e Tancioni 2007).

#### 4.2 Le differenze interne all'Europa

La pluralità di combinazioni possibili in astratto tra i diversi aspetti della flessibilità e della sicurezza trova riscontro nell'eterogeneità delle concrete esperienze dei singoli paesi. La varietà dei sistemi istituzionali riscontrabili in Europa è tale da suggerire che sia possibile, oltre che desiderabile, seguire differenti percorsi di riforma pur ispirandosi ai medesimi principi<sup>11</sup>. Diverse soluzioni possono risultare ugualmente desiderabili dal punto di vista dei risultati conseguiti pur presentando caratteri diversi. Ciò non significa, tuttavia, che non vi siano paesi più vicini e altri più lontani da quella "frontiera" delle combinazioni di flessibilità e sicurezza che può essere assunta come una sorta di menu delle soluzioni ottimali.

Le analisi comparative collocano l'Italia in posizione distante dai modelli di *flexicurity*<sup>12</sup>. Rispetto ai paesi nordici e anglosassoni, che evidenziano migliori prestazioni in termini di efficienza e/o equità, l'Italia viene collocata, con il resto dei paesi, tra quelli con risultati inferiori su entrambi i fronti<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> I principi di base individuati dalla Commissione Europea nella Comunicazione *Towards common principles of: more and better jobs through flexibility and security* stabiliscono che una strategia di *flexicurity* deve basarsi su: i) dispositivi contrattuali flessibili e affidabili, programmi estesi di *lifelong learning*, politiche attive efficaci e sistemi di sicurezza sociale moderni, ii) l'equilibrio di diritti e responsabilità di tutti i soggetti privati e pubblici, iii) un adattamento alle condizioni specifiche di ciascun paese, iv) la riduzione della separazione tra insiders e outsiders, v) la promozione della flessibilità esterna così come di quella interna alle imprese, vi) una maggiore uguaglianza di genere, anche attraverso lo sviluppo delle possibilità di conciliazione tra lavoro e famiglia, vii) un clima di dialogo e fiducia tra le parti sociali e le autorità pubbliche, viii) un'attenzione al finanziamento delle politiche garantendo il rispetto dei vincoli di bilancio (European Commission 2007b).

<sup>12</sup> Evidenze empiriche di vario tipo forniscono indicazioni piuttosto convergenti. I risultati di uno studio che tiene conto dell'indicatore di EPL, della spesa per politiche (attive e passive) di mercato del lavoro, della percentuale di partecipanti a misure di *lifelong learning* e della misura del cuneo fiscale, distinguendo cinque gruppi di paesi, collocano l'Italia insieme ai paesi dell'Europa orientale, in un gruppo caratterizzato da bassa sicurezza, medio-alta flessibilità e medio-alta incidenza della tassazione (European Commission 2006). Lo stesso esercizio, replicato considerando anche variabili relative alla flessibilità interna e funzionale (presenza di orari lunghi e orari flessibili, autonomia e complessità delle mansioni, schemi di rotazione delle mansioni e di lavoro in squadra) ed escludendo quella relativa al cuneo fiscale, pur confermando sostanzialmente gli stessi risultati, riportano l'Italia nel gruppo dei paesi Mediterranei, insieme a Spagna e Grecia, complessivamente caratterizzato da assenza di forme avanzate di flessibilità, scarsa flessibilità funzionale e modesta (ma più elevata per l'Italia) flessibilità esterna (European Commission 2007a). Auer (2007a) classifica i paesi europei in funzione del prevalente orientamento della flessibilità a favore dell'impresa e/o del lavoratore, collocando l'Italia insieme agli altri paesi dell'Europa meridionale e alla Francia, nel gruppo caratterizzato da un basso grado di flessibilità in entrambe le direzioni. Anche in un'analisi che considera l'esposizione dei paesi alla globalizzazione e alla loro diversa capacità di farvi fronte, allargando il set delle variabili considerate includendovi la regolazione del mercato dei prodotti, la dotazione di capitale umano e l'attività innovativa oltre a quelle di mercato del lavoro, non migliora la posizione relativa dell'Italia, che figura, insieme ai paesi dell'Europa meridionale e orientale, tra quelli nella posizione più debole (Rae e Sollie 2007).

<sup>13</sup> In realtà mancano ancora studi in grado di dimostrare se e in che modo le riforme fin qui realizzate abbiano inciso sulle differenze interne all'Europa. Secondo Dew-Becker e Gordon (2008) esse hanno reso il lavoro meno costoso favorendo un aumento dell'occupazione. Questo, però, ha determinato una riduzione

La Tavola 1 ci consente di visualizzare la varietà di combinazioni di flessibilità e sicurezza limitatamente ad un insieme ristretto di paesi europei<sup>14</sup>. Nel quadrante in alto a sinistra della matrice ritroviamo i paesi nei quali si combinano elevati livelli sia di flessibilità sia di sicurezza e che quindi rappresentano esempi di *flexicurity*. La Danimarca, come noto, presenta un mercato del lavoro tra i più flessibili con riferimento alla flessibilità esterna ma, come risulta dalla matrice, anche a quella interna e a quella funzionale. Allo stesso tempo, la minore rigidità della protezione del posto di lavoro è compensata da una forte incidenza della spesa in politiche attive e da un'alta protezione del reddito, a cui si aggiungono servizi per la combinazione tra lavoro e famiglia. Facilità di licenziamento, sussidi di disoccupazione e politiche attive sono i vertici del c.d. "triangolo d'oro", il modello di *flexicurity* danese. Peraltro, per una migliore comprensione di tale modello si deve considerare anche l'ulteriore elemento mostrato nella matrice e talvolta trascurato, rappresentato da una scarsa flessibilità salariale. Pur in presenza di una tendenza verso la decentralizzazione della contrattazione salariale, la Danimarca presenta tassi di sindacalizzazione e di copertura dei contratti elevati (European Commission 2005).

Il funzionamento del mercato del lavoro, inoltre, è influenzato dalla avversione dei sindacati nei confronti dei tagli salariali a scopi di difesa dell'occupazione a cui fanno riscontro una relativa inclinazione ad accettare il ricorso ai licenziamenti e un'enfaticizzazione della formazione come strumento di salvaguardia dell'occupabilità a carico delle imprese (Ibsen 2007). L'importanza del capitale umano trova riscontro anche nell'alta proporzione di popolazione con elevato titolo di studio.

Diversamente dalla Danimarca, dove la flessibilità riguarda l'insieme della forza lavoro, nei Paesi Bassi rimane una differenziazione tra il contratto permanente e a tempo pieno e quelli diversi da questo. La flessibilità esterna, come si nota dalla matrice, non è elevata, mentre è ampio il ricorso a contratti flessibili, in particolare part-time. D'altro canto, i diritti e le regole connessi a questi ultimi riducono la differenziazione tra le diverse forme di contratto e assicurano adeguati livelli di sicurezza anche ai lavoratori non standard.

---

del rapporto capitale/lavoro e una caduta della produttività del lavoro ulteriormente aggravata dalla prevalenza nella nuova occupazione di forza lavoro femminile e immigrata, con poca esperienza e mediamente meno qualificata. Gli effetti positivi sull'occupazione e quelli negativi sulla produttività sarebbero stati particolarmente significativi nei paesi Mediterranei. Inoltre, le variazioni nell'indicatore di EPL non sembrano incidere sull'occupazione, mentre influenzano con variazioni dello stesso segno la produttività. Al contrario, la riduzione del cuneo fiscale risulta aver avuto un impatto importante sulla crescita dell'occupazione.

<sup>14</sup> In questo esercizio si considerano i seguenti indicatori: rigidità complessiva dell'EPL nel 2003 (flessibilità esterna), quota di lavoratori part-time (flessibilità interna), quota di lavoratori occupati in forme organizzative avanzate (flessibilità funzionale), differenziale salariale tra 90esimo e decimo percentile (flessibilità salariale), rigidità dell'EPL riferita ai contratti regolari nel 2003 (*job security*), spesa per misure attive di politiche del mercato del lavoro in percentuale sul PIL nel periodo 2003-2006 (*employment security*), spesa per misure di sostegno del reddito comprese tra le politiche del mercato del lavoro in percentuale sul PIL nel periodo 2003-2006 (*income security*), percentuale di bambini tra 0 e 2 anni affidati a servizi formali di vario tipo (*combination security*).

**Tavola 1 - Flessibilità e sicurezze in alcuni paesi europei**

		Alta				Media-bassa			
		Job security	Employment security	Income security	Combination security	Job security	Employment security	Income security	Combination security
Alta	Flessibilità esterna		DK	DK	DK	DK UK	UK	UK	UK
	Flessibilità interna	NL	DK NL	DK NL GE	DK NL	DK UK GE	UK GE	UK	UK GE
	Flessibilità funzionale	NL	DK NL	DK NL	DK NL	DK UK	UK	UK	UK
	Flessibilità salariale								
Media-bassa	Flessibilità esterna	NL	NL	NL GE	NL	IT FR GE	IT FR GE	IT FR	IT FR GE
	Flessibilità interna					IT FR	IT FR	IT FR	IT FR
	Flessibilità funzionale			GE		IT FR GE	IT FR GE	IT FR	IT FR GE
	Flessibilità salariale	NL	DK NL	DK NL GE	DK NL	DK IT FR GE UK	IT FR GE UK	IT FR UK	IT FR UK GE

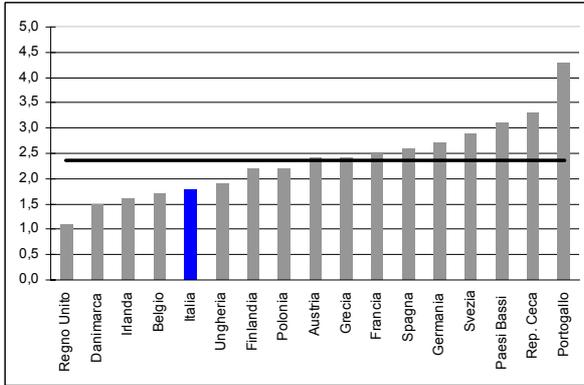
Un altro paese con elevati livelli di flessibilità è il Regno Unito, che però nella matrice si colloca nel quadrante in alto a destra, poiché non associa ad essi altrettanto elevati livelli di sicurezza. Infatti, la spesa in politiche del lavoro sia attive sia passive è bassa (sebbene risulti un’alta partecipazione della popolazione ad attività formative). La posizione della Germania, invece, evidenzia il permanere di caratteri “fordisti”, con un ampio ricorso alla flessibilità interna e alla protezione del reddito come principale forma di sicurezza (quadrante in alto a sinistra) e livelli medio-bassi dei restanti elementi.

Italia e Francia occupano entrambe il quadrante in basso a destra, al quale corrispondono livelli medio-bassi sia di flessibilità sia di sicurezze. Più in dettaglio, dagli indicatori utilizzati risulta un livello maggiore di flessibilità esterna in Italia rispetto alla Francia (figure 1-3), mentre in quest’ultima è più diffusa la flessibilità funzionale che in Italia è particolarmente bassa (fig. 6). In Italia risultano inferiori alla media dei paesi considerati anche l’incidenza delle forme di flessibilità interna, occupazione part-time e lavoro straordinario (figure 4 e 5) mentre la struttura salariale risulta relativamente compressa (fig. 7).

L’incidenza della spesa per politiche attive è modesta (fig.8) così come la partecipazione della popolazione ad attività formative (*lifelong learning*) (fig. 9), che risulta invece elevata nei paesi nordici ma anche nel Regno Unito. Ugualmente bassi risultano in Italia gli indicatori relativi alla spesa per politiche passive (fig.10) e al tasso di sostituzione netto (fig.11). Le misure che facilitano la cura dei bambini e la sua conciliazione con la partecipazione al mercato del lavoro non sono molto distanti dalla media (figure 12 e 13). La quota di occupazione part-time involontaria, molto bassa nei Paesi Bassi, in Irlanda e nel Regno Unito, è invece elevata in Italia (fig. 14).

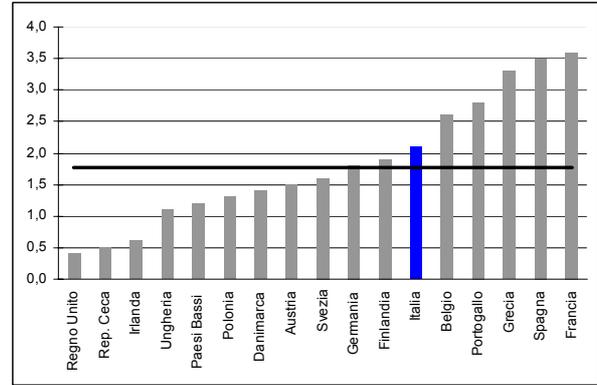
Per quanto riguarda il capitale umano l’Italia presenta un ampio ritardo rispetto a gran parte dei paesi europei. La percentuale di giovani con al massimo un titolo di scuola secondaria inferiore, come nel resto dei paesi mediterranei, è elevata (fig. 15), mentre è al livello più basso la quota di popolazione con un titolo terziario (fig. 16).

**Figura 1 - Rigidità di EPL sui contratti a tempo indeterminato (2003)**



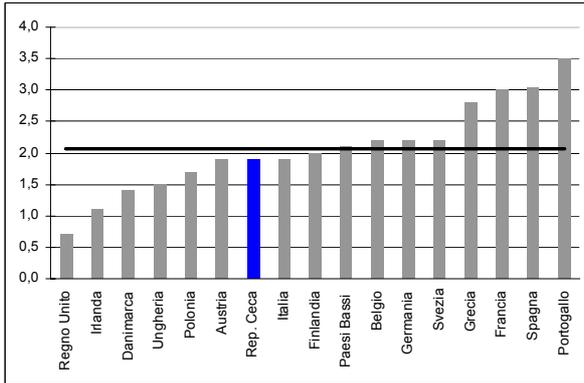
Fonte: OECD 2004

**Figura 2 - Rigidità di EPL sull'occupazione temporanea (2003)**



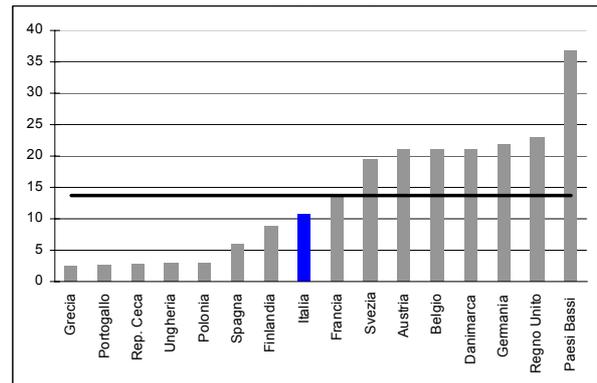
Fonte: OECD 2004

**Figura 3 - Rigidità complessiva di EPL (2003)**



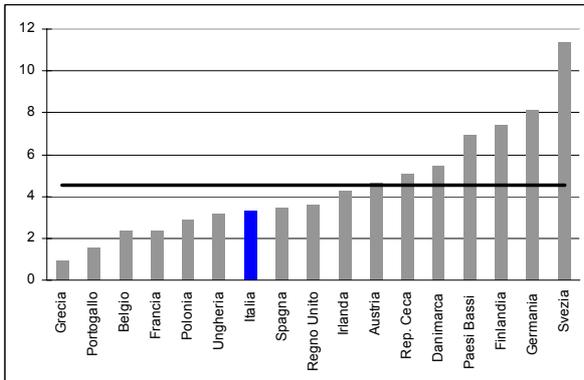
Fonte: OECD 2004

**Figura 4 - Occupati part-time su occupazione tot. (%) (2006)**



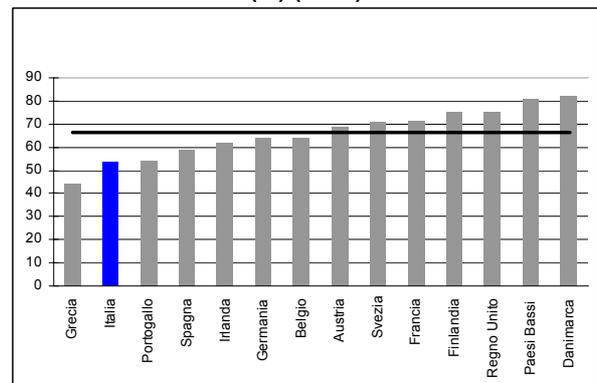
Fonte: European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 5 - Occupati con lavoro straordinario su occupazione totale (%) (media 2004-06)**



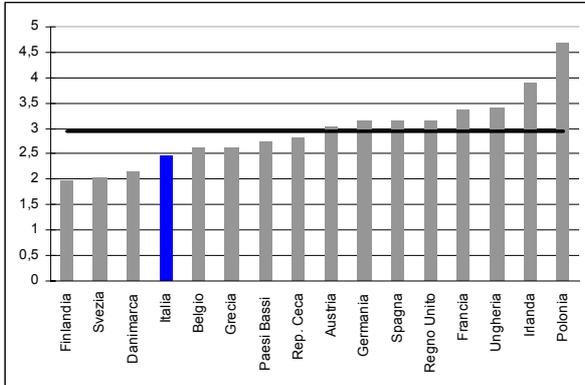
Fonte: elaborazioni su dati European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 6 - Occupati in forme organizzative avanzate (%) (2000)**



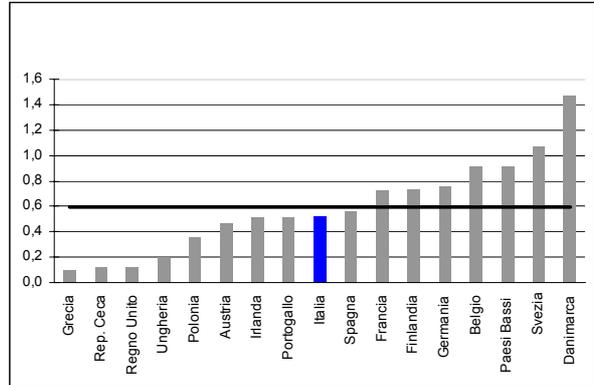
Fonte: European Commission, Employment in Europe 2004

**Figura 7 - Differenziali salariali D90/D10 (2002)**



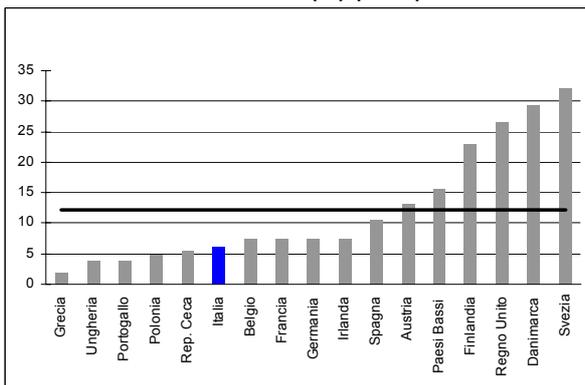
Fonte: European Commission, Employment in Europe 2007

**Figura 8 - Spesa per politiche attive del lavoro in % del PIL (media 2003-06)**



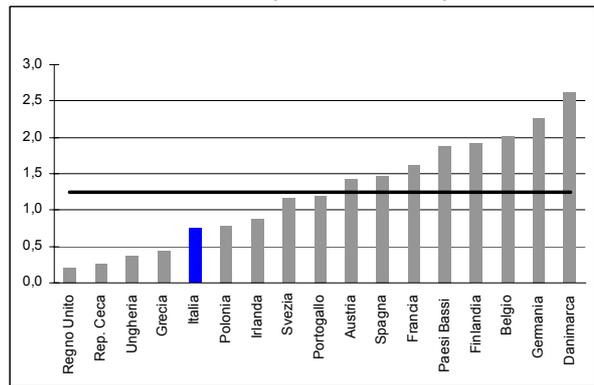
Fonte: elaborazioni su dati European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 9 - Popolazione 25-64 in istruzione o formazione (%) (2006)**



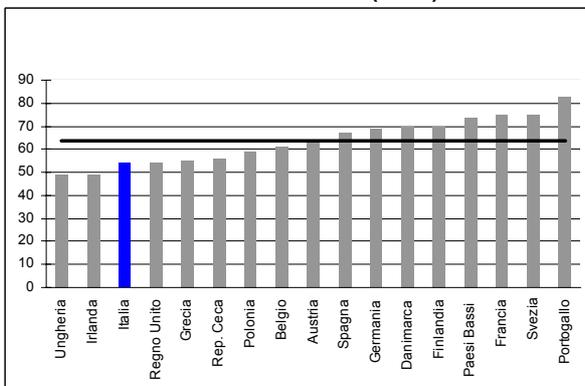
Fonte: European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 10 - Spesa per politiche passive del lavoro in % del PIL (media 2003-06)**



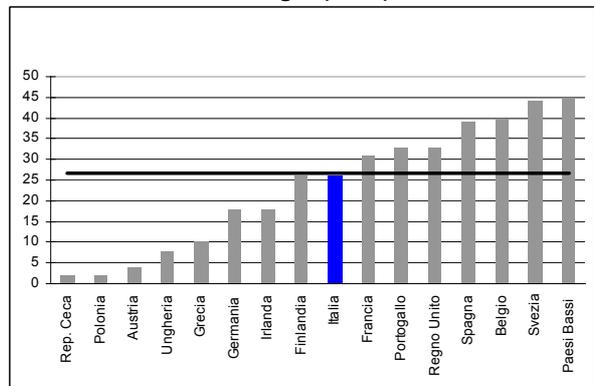
Fonte: elaborazioni su dati European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 11 - Sussidi di disoccupazione: tasso di sostituzione netto (2004)**



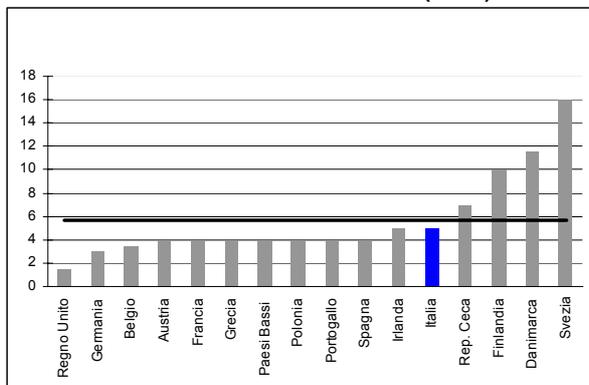
Fonte: OECD 2006

**Figura 12 - Bambini di età 0-2 in asili o servizi analoghi (2006)**



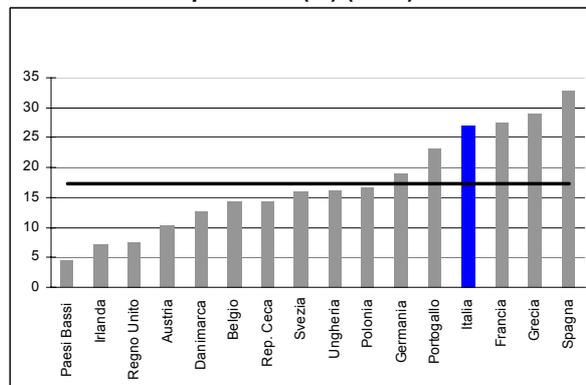
Fonte: European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura13 - Mesì di congedo di maternità/paternità con almeno 2/3 del salario (2006)**



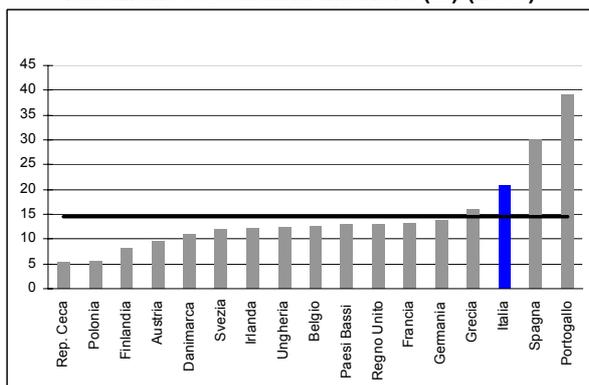
Fonte: European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 14 - Occupati part-time involontari sul totale part-time (%) (2006)**



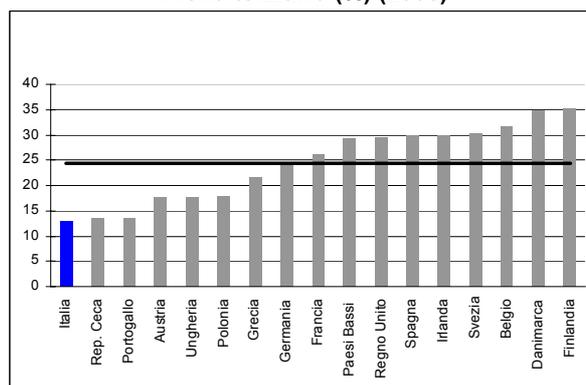
Fonte: OECD StatExtracts

**Figura 15 - Giovani 18-24 usciti dalla scuola con istruzione secondaria inferiore (%) (2006)**



Fonte: European Commission, Indicators employment guidelines 2008

**Figura 16 - Popolazione 25-64 con istruzione di livello terziario (%) (2006)**



Fonte: Eurostat

Da questo quadro comparativo emerge che il processo di riforma fin qui realizzato ha determinato un sostanziale aumento del grado di flessibilità esterna, sia pure “al margine”, mentre è mancato lo sviluppo di un sistema unitario di tutele e strumenti per la sicurezza. Ciò che qui maggiormente preme evidenziare è che quest’ultima è rimasta affidata alla sola normativa sui licenziamenti che determina una rigidità in uscita a vantaggio, però, dei soli lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Anche il contributo dei nuovi servizi per l’impiego e delle politiche attive appare ancora assai differenziato su base territoriale e incerto per quanto riguarda la sua efficacia, stante anche la carenza di azioni di monitoraggio e valutazione (Trivellato 2008).

La mancanza di un ampio sistema per la sicurezza, insieme a un più generale effetto inerziale derivante dall’eredità del modello tradizionale di regolamentazione, ha certamente contribuito alla scelta di limitare l’introduzione della flessibilità solo ai “margini” del mercato del lavoro. Nell’attuale situazione italiana, infatti, ogni riduzione delle rigidità in uscita sul lavoro a tempo indeterminato implicherebbe direttamente una pari caduta del livello di sicurezza complessiva dei lavoratori. Pertanto, si può sostenere che paradossalmente le riforme, anziché promuovere una migliore combinazione di flessibilità e sicurezza, hanno finito per rendere ancor più stringente il *trade-off* tra di esse.

## 5. La strada verso la flexicurity in Italia.

### 5.1 Due obiettivi fondamentali

Il modello della *flexicurity* è stato elaborato prendendo a riferimento le esperienze di alcuni paesi europei – tra i quali Paesi Bassi e Danimarca rappresentano probabilmente i casi più significativi – nei quali sono emerse combinazioni istituzionali originali, capaci di risolvere o quanto meno allentare il *trade-off* tra flessibilità e sicurezza. Le esperienze nazionali di successo, tuttavia, si basano su condizioni niente affatto generali bensì specifiche alla evoluzione storica delle istituzioni o ad aspetti sociali ed economici strutturali di quei paesi. L’attitudine consolidata a relazioni industriali capaci di produrre decisioni condivise, ad esempio, è certamente uno dei caratteri da cui è scaturita la *flexicurity* nei Paesi Bassi e in Danimarca. Alle riforme, dunque, non può essere chiesto di replicare in blocco e uniformemente in ciascun paese un modello sperimentato altrove ma piuttosto deve essere indicato un sentiero percorribile verso la *flexicurity*<sup>15</sup>. In questo senso si muovono anche le indicazioni della Commissione Europea, che ha tracciato diversi percorsi di riforma in funzione delle specifiche condizioni di partenza dei vari paesi (European Commission 2007b). Tra questi, quello finalizzato a contrastare la segmentazione contrattuale, è quello che più da vicino risponde alle attuali condizioni del mercato del lavoro italiano, a partire dalle quali si possono distinguere due obiettivi fondamentali da perseguire nella prospettiva della *flexicurity*:

---

<sup>15</sup> Vedi ad es. Wilthagen e Tros 2004, European Expert Group on Flexicurity 2007, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007, Andersen e Svarer 2007, Pisano e Raitano 2007

- a. lo sviluppo di un sistema di “sicurezze” in senso ampio, che protegga le persone dal rischio di perdita del posto di lavoro e dalle sue conseguenze a fronte del sistema attuale, ancora troppo lacunoso, diseguale e scarsamente efficace
- b. il superamento del dualismo tra lavoro protetto e lavoro temporaneo che si è creato a seguito del ciclo di riforme che hanno flessibilizzato il mercato del lavoro negli ultimi due decenni.

Il primo obiettivo richiede la creazione di un sistema di ammortizzatori sociali che superi i limiti e la frammentazione del sistema attuale e allarghi l'insieme degli strumenti di sicurezza al di là della sola protezione legislativa contro il licenziamento. La Commissione europea suggerisce, inoltre, di eliminare i fattori di ostacolo alla mobilità dei lavoratori prevedendo una maggiore portabilità dei diritti tra imprese e settori diversi e misure di supporto anche nei periodi brevi di disoccupazione. Sul terreno delle politiche attive raccomanda un rafforzamento dei servizi pubblici e una loro efficace cooperazione con le agenzie private. E ancora, misure adeguate dovrebbero mirare a facilitare la formazione dei lavoratori temporanei sulla base di una collaborazione tra le autorità pubbliche e i datori di lavoro o attraverso specifiche istituzioni, quali i Fondi formativi (*training funds*).

Rispetto al secondo obiettivo, diversi e ampiamente dibattuti sono i rimedi prospettati. Se si escludono ipotesi assai poco realistiche e che spingerebbero in direzioni lontane dalla *flexicurity*<sup>16</sup>, il resto delle opinioni si polarizza intorno a due distinte posizioni.

Secondo alcuni l'attuale segmentazione può essere rimossa anche mantenendo la distinzione tra contratti temporanei e contratto permanente, a condizione di ridurre le asimmetrie di costo che rendono vantaggiosi i primi rispetto al secondo e di controllare i comportamenti elusivi delle imprese, insieme a uno sforzo volto ad assicurare che le transizioni verso l'occupazione stabile avvengano in tempi rapidi. Secondo altri, invece, è necessaria l'eliminazione di contratti differenziati e la definizione di un nuovo contratto unico a tempo indeterminato ma in grado di contemperare al suo interno le esigenze di flessibilità e sicurezza.

Strettamente collegata a questa, sebbene da essa distinta, è aperta anche la questione del modo in cui dovrebbe essere regolato il licenziamento. L'analisi economica è tornata di recente a interessarsi di questo aspetto con risultati che offrono indicazioni che può essere utile prendere in considerazione per far maturare la riflessione in corso anche in Italia.

## *5.2 Superare il dualismo*

Cominciando dalla questione dei contratti di lavoro, nella prima ipotesi gli interventi correttivi al sistema attuale dovrebbero puntare a contenere gli svantaggi dei lavoratori temporanei per quanto riguarda le tutele e la copertura pensionistica e a ridurre o eliminare i vantaggi di costo non riconducibili a genuine esigenze di flessibilità, quali

---

<sup>16</sup> Tra queste vi sarebbe la mera liberalizzazione del licenziamento anche nel contratto a tempo indeterminato, che svuoterebbe di significato la differenza tra contratti permanenti e temporanei o, in senso opposto, la reintroduzione di un divieto, salvo eventuali limitatissime eccezioni, del lavoro temporaneo pensando che ciò possa essere sufficiente a riportare tutto il mercato del lavoro nell'attuale contratto a tempo indeterminato.

quelli determinati dalle più basse aliquote contributive, che attualmente spingono le imprese a un eccessivo ricorso ai contratti temporanei. A questo stesso scopo si può prevedere la definizione di un numero minimo di ore di lavoro e di limiti di vario tipo all'uso di contratti non standard. Nel loro insieme, questi suggerimenti tendono a migliorare le condizioni contrattuali dei lavoratori temporanei e a rendere più oneroso per le imprese il ricorso al lavoro temporaneo<sup>17</sup>. L'efficacia complessiva di questa impostazione fa affidamento sulla capacità di *fine tuning* del legislatore e degli accordi collettivi nel definire le caratteristiche dei vari contratti e nel prevenirne gli effetti distorsivi, e sulla capacità della pubblica amministrazione di monitorare il loro utilizzo e intervenire in presenza di abusi. Ma, soprattutto, il successo di questa ipotesi poggia sulla capacità di rendere più fluide le transizioni verso l'occupazione stabile, in modo che i contratti temporanei funzionino effettivamente come porto d'ingresso.

La seconda ipotesi, invece, si basa su un contratto unico di lavoro dipendente a tempo indeterminato che ingloberebbe alcuni elementi di flessibilità che lo rendano maggiormente attraente per le imprese. È questa una proposta avanzata oltre che in Italia anche in Francia, un paese che condivide con il nostro il problema del dualismo<sup>18</sup>. Essa prevede una protezione del posto di lavoro inizialmente molto bassa e poi crescente gradualmente nel tempo fino a raggiungere un livello “massimo” protezione passati i primi anni del rapporto di lavoro. Grazie a questo schema sarebbe fatta salva per le imprese la possibilità di avvalersi di un periodo di prova sufficientemente lungo durante il quale sia liberamente consentita l'interruzione del rapporto di lavoro.

Il vantaggio di questa soluzione consiste nel garantire a tutti i lavoratori un percorso di ingresso nell'occupazione omogeneo e attraverso il quale giungerebbero – “automaticamente” secondo i più ottimisti – alla stabilità, evitando la segmentazione precoce oggi determinata dalla contemporanea di condizioni contrattuali all'ingresso estremamente differenziate. D'altro canto, essa suscita riserve e dubbi su cui si tornerà poco sotto.

Questa ipotesi, inoltre, solleva il problema di definire quale debba essere il grado e il tipo di protezione “massima” a cui il lavoratore approderebbe dopo le fasi iniziali o, in altre parole, delle regole del licenziamento. Nella proposta di Boeri e Garibaldi (2006) sarebbe confermata la tutela reale oggi vigente, che prevede la reintegrazione del lavoratore licenziato a seguito del ricorso al giudice. Non mancano, tuttavia, argomenti a favore di una riconsiderazione anche di questo aspetto.

### *5.3 La regolamentazione del licenziamento secondo l'analisi economica*

Alcuni economisti, anche sulla spinta del dibattito in corso, hanno provato a definire delle regole socialmente efficienti relative al licenziamento. Al di là delle varie specificazioni, il nucleo essenziale di tali regole risulta composto dai seguenti elementi (Cahuc 2003, Cahuc e Kramarz 2004, Blanchard e Tirole 2003):

---

<sup>17</sup> In questa direzione, ad esempio, Dell'Aringa (2007). Per una più puntuale discussione dei possibili interventi sul sistema attuale vedi Anastasia (2008). Per una ipotesi relativa alla formazione continua vedi anche Croce (2007).

<sup>18</sup> Tra gli interventi che presentano questa proposta si vedano Boeri e Garibaldi 2006 e 2007, Ichino 2006, Leonardi e Pallini 2008a e 2008b, per l'Italia e Blanchard e Tirole 2003, Cahuc e Kramarz 2004 per la Francia.

- a. un sussidio a sostegno del reddito di chi perde il posto di lavoro
- b. una tassa a carico dell'impresa che licenzia (e/o un'indennità pagata direttamente dall'impresa al lavoratore)
- c. assenza di controlli giudiziari o amministrativi sulla decisione di licenziamento per motivi economici.

In queste proposte, la protezione del lavoratore a fronte del rischio di licenziamento non trova il suo fondamento nella fiducia che l'imposizione di un *firing cost*, o anche di un divieto del licenziamento, possa aumentare l'occupazione. La ricerca empirica, infatti, ha mostrato che gli effetti di un tale vincolo sono piuttosto incerti a livello aggregato e che, anzi, è possibile che esso scoraggi l'assunzione di lavoratori deboli, per i quali più alta è l'attesa delle imprese di dover ricorrere all'interruzione del rapporto di lavoro, con la conseguenza di allungarne la permanenza nella disoccupazione. Questo argomento, tuttavia, non fa venir meno la necessità, dal punto di vista del benessere sociale, di una protezione, che trova le sue giustificazioni nell'avversione al rischio dei lavoratori e nell'esistenza di costi sociali che discendono dal licenziamento (Pissarides 2001, Blanchard e Tirole 2007). Più precisamente, l'avversione al rischio giustifica il pagamento di un sussidio di disoccupazione a chi rimane senza lavoro. Dal canto suo, proprio la necessità di provvedere al sostegno del reddito di chi perde l'impiego, insieme alle entrate fiscali perse con la soppressione del posto di lavoro, fanno emergere l'esistenza di costi sociali del licenziamento<sup>19</sup>. Secondo il classico schema pigouviano, l'internalizzazione di tale costo richiede allora l'imposizione di una tassa a carico dell'impresa che licenzia.

L'efficacia protettiva della tassa dipende però dal suo profilo temporale. Riconoscendo che i costi individuali e sociali del licenziamento tendono ad aumentare al crescere del tempo trascorso dal lavoratore nell'impresa (*tenure*), si dovrebbe prevedere che anch'essa aumenti con l'anzianità. D'altro canto, affinché le imprese siano disincentivate dal ricorrere a rapporti di lavoro brevi, con frequenti assunzioni e licenziamenti, è decisivo evitare effetti-soglia. In caso contrario si creerebbe all'interno del contratto unico una convenienza delle imprese analoga a quella attualmente determinata dal confronto tra gli elevatissimi costi di licenziamento inerenti il contratto a tempo indeterminato e quelli pressoché nulli relativi alle varie forme di lavoro temporaneo<sup>20</sup>.

La tassa, oltre che come *firing cost*, funziona anche come modalità di finanziamento dei sussidi di disoccupazione, preferibile per certi versi a quella basata sugli oneri sociali pagati sui salari. Quest'ultimo sistema appare meno efficace in quanto, spalmandosi su tutta l'occupazione, colpisce indifferentemente le imprese che licenziano molto e quelle che licenziano poco, non sortendo alcun effetto di disincentivo nei confronti delle

---

<sup>19</sup> Si potrebbero aggiungere, tra questi, anche il rischio di ripercussioni negative sul capitale umano, di un deterioramento dei legami familiari e sociali del disoccupato e di un aggravamento dei fenomeni di devianza sociale nelle aree più colpite.

<sup>20</sup> A questo scopo è necessario che il costo medio del licenziamento in rapporto alla durata dell'impiego risulti decrescente rispetto all'anzianità di modo che sia conveniente ex ante per l'impresa prolungare il rapporto di lavoro.

prime (queste, anzi, si trovano ad agire da *free riders*, scaricando su un fondo collettivo il costo dei loro licenziamenti) mentre allarga il cuneo fiscale<sup>21</sup>.

Condizionata al pagamento della tassa (e dell'eventuale indennità) e al rispetto della procedura, relativa ad esempio ai tempi di preavviso, il licenziamento economico rimane sostanzialmente una scelta discrezionale dell'impresa, sulla quale non è previsto un controllo diretto del giudice o dell'amministrazione pubblica. Ovviamente resterebbe invece in vigore la disciplina riguardante la difesa da licenziamenti discriminatori.

Il costo monetario rappresentato dalla tassa sostituisce, quindi, il regime vincolistico che prevede l'intervento del giudice. Nel contesto italiano caratterizzato da un'elevata incertezza circa i tempi e gli esiti di tale intervento, il sistema proposto rappresenterebbe una notevole semplificazione con la conseguente riduzione dei costi di transazione.

Si deve rilevare, tuttavia, che l'apparente semplicità di questo schema non può far dimenticare come i suoi effetti dipendano crucialmente da una serie di elementi di dettaglio del suo disegno – quali, ad esempio, i livelli delle sanzioni e la loro concreta modulazione, i tempi di preavviso a carico del datore di lavoro e il collegamento con gli interventi a favore di chi rimane senza lavoro – e dalla sua capacità di bilanciare esigenze contrastanti e di minimizzare gli effetti distortivi<sup>22</sup>.

#### 5.4 Contratto unico e nuove regole di licenziamento. Questioni aperte

Sebbene una riduzione drastica della varietà di contratti disponibili e una nuova, per certi versi meno rigida, regolamentazione del licenziamento, potrebbero apportare alcuni importanti miglioramenti rispetto alla situazione presente, è tuttavia necessario considerare attentamente anche alcuni possibili limiti di tali ipotesi.

In primo luogo, pur semplificando la tipologia contrattuale, sarebbe comunque necessario continuare a offrire la possibilità di relazioni di breve durata legate a esigenze specifiche difficilmente assorbibili nel contratto a tempo indeterminato, com'è il caso del lavoro stagionale o dell'apprendistato o, ancora, del lavoro interinale, cosicché il contratto unico sarebbe più precisamente un contratto quasi-unico. Rimarrebbe, quindi, la difficoltà di evitare distorsioni e abusi nel ricorso a tali eventuali forme residue di lavoro temporaneo.

È importante notare che per valutare l'efficacia di un intervento che pone dei vincoli o rende più costoso un contratto di tipo temporaneo non basta verificare che questo ne riduca la quota relativa di occupazione ma si deve guardare ai suoi effetti di equilibrio generale. In altre parole, non è sufficientemente che l'intervento restrittivo svuoti il bacino di quel contratto ma è necessario chiedersi verso quale altro contratto (quello permanente, un altro contratto temporaneo, il lavoro autonomo o, infine, verso il lavoro sommerso)

---

<sup>21</sup> Un'altra possibile specificazione della tassa prevede che questa sia commisurata al numero di licenziamenti effettuati in passato dall'impresa o alla durata della disoccupazione dei lavoratori che essa ha licenziato (è il sistema *experience rating* adottato negli US). Tale soluzione, tuttavia, presenta l'inconveniente di scoraggiare l'assunzione di lavoratori a più alto rischio di licenziamento. D'altro canto, ove commisurato alla durata della disoccupazione, potrebbe incentivare l'investimento delle imprese nella formazione generale dei lavoratori (OECD 2007).

<sup>22</sup> L'importo della tassa non dovrebbe essere troppo alto al fine di evitare che costituisca un aggravio eccessivo della situazione finanziaria delle imprese che licenziano e per ridurre l'incentivo ad una collusione tra impresa e lavoratore finalizzata a far apparire i licenziamenti come dimissioni volontarie (dietro il pagamento di un compenso o forzando la volontà del lavoratore).

rifluisce quell'occupazione. La strada più efficace sembra quella che preveda un intervento restrittivo sui contratti temporanei contestualmente all'introduzione di gradi di flessibilità nel contratto a tempo indeterminato, così da renderlo più attraente. In questo modo è più facile che avvenga un travaso dal lavoro temporaneo verso quello a tempo indeterminato. Da questo punto di vista, l'ipotesi di contratto unico sembra maggiormente in grado di favorire tale travaso rispetto a ipotesi che si limitano a intervenire sui singoli contratti temporanei. D'altro canto, anche nel caso di una riunificazione di tutto il lavoro dipendente sotto un unico contratto non si risolverebbe il problema della segmentazione se continuasse a sussistere nei termini attuali la possibilità per le imprese del ricorso al lavoro parasubordinato (Leonardi e Pallini 2008b).

Si deve anche notare come tra le giustificazioni della protezione dell'impiego considerate sopra perdano peso quelle di carattere dinamico che mettono in evidenza i vantaggi legati a relazioni di lavoro di lunga durata. In particolare, si devono ricordare gli effetti favorevoli agli investimenti in formazione e di incentivo all'impegno e al coinvolgimento attivo del lavoratore che possono svilupparsi in contesti organizzativi adeguati e all'interno di relazioni stabili con ricadute rilevanti per la produttività<sup>23</sup>. Il venir meno di una "promessa" di durata del rapporto di lavoro garantita da un vincolo esterno non impedisce certamente che legami durevoli si stabiliscano endogenamente all'interno di settori e gruppi professionali ristretti. Tuttavia, una parte più estesa dell'occupazione potrebbe trovarsi in condizioni meno favorevoli al realizzarsi di "scambi" intertemporali tra lavoratore e impresa<sup>24</sup>.

Inoltre, pur in presenza di una maggiore omogeneità contrattuale, persisterebbe una segmentazione legata a specifiche caratteristiche del lavoratore. Neanche un meccanismo contrattuale che preveda un grado di protezione crescente con la durata del rapporto può garantire che tutte le componenti di forza lavoro abbiano uguale facilità di passaggio alla fase di massima protezione. Quelle con più alta mobilità e legami meno stabili con il mercato si troverebbero a transitare ripetutamente nella fase iniziale a più bassa protezione e, quindi, soggette a una prolungata instabilità. In sostanza, se è vero che una maggiore omogeneità dei contratti può ridurre il dualismo originato proprio dai diversi regimi contrattuali oggi esistenti, ciò non significa che essa garantisca una ripartizione uniforme del rischio di licenziamento e di precarietà, come talvolta viene sostenuto. È evidente, infatti, che, a fronte dell'eterogeneità dei lavoratori, i margini di flessibilità in uscita vengono usati dalle imprese non solo per aggiustamenti quantitativi ma anche per la selezione della forza lavoro. Quand'anche l'esigenza primaria dell'impresa fosse quella di realizzare una variazione quantitativa dell'occupazione, l'aggiustamento assumerebbe comunque anche un preciso profilo qualitativo.

In un contesto di protezione meno elevata per coloro che sono attualmente in posizione di *insiders* tenderà a emergere una segmentazione tra gruppi di forza lavoro diversamente esposti al rischio di licenziamento<sup>25</sup>. Ad esempio se, come mostrano

---

<sup>23</sup> Il regime di protezione dell'occupazione non solo influenza il volume di investimenti in capitale umano ma incide anche sul prevalere tra essi di quelli specifici o di quelli generali, con conseguenze sul ruolo delle imprese nella formazione dei lavoratori.

<sup>24</sup> Vi è anche chi richiama il fatto che un sistema di protezione di carattere monetario non può compensare tutti i costi individuali della perdita del posto di lavoro, tra cui quelli psicologici, difficilmente ponderabili e legati alle caratteristiche del singolo lavoratore.

<sup>25</sup> Sono interessanti, a questo proposito, gli insegnamenti che provengono dalla Danimarca, dove la mobilità del lavoro risulta non solo complessivamente molto elevata ma anche di diversa intensità per i diversi gruppi

alcune evidenze empiriche, un livello elevato di EPL aumenta l'occupazione dei lavoratori più avanti nell'età a danno di quella giovanile, ci si deve chiedere quali effetti avrebbe una sua riduzione sui tassi di occupazione dei primi<sup>26</sup>. L'occupazione dei lavoratori più anziani di età e degli altri gruppi deboli verrebbe a dipendere più di quanto non avvenga oggi dal rapporto tra produttività e costo del lavoro. Se si vuole evitare che si sposti eccessivamente su di essi il rischio di licenziamento, il nuovo sistema sembra richiedere, pertanto, anche una maggiore differenziazione dei salari tra gruppi di forza lavoro. Si tratta di verificare, in tal caso, entro quale misura si ritenga di accettare più ampi differenziali salariali e rinunciare al mantenimento di una relativa compressione dei redditi da lavoro. Questa, infatti, viene indicata come un elemento-chiave del modello europeo e certamente contribuisce in modo rilevante anche a spiegare la preferenza, o la necessità, del ricorso a politiche del lavoro in Europa e gli stessi sforzi più recenti nella direzione della *flexicurity*. In alternativa, l'occupazione dei gruppi deboli potrebbe essere sostenuta mediante sussidi alle imprese (Blanchard e Tirole 2007), il cui finanziamento, però, comporterebbe un aggravio del costo del lavoro. Un'opzione preferibile, seppure di non sicura efficacia, consisterebbe allora in programmi di formazione e politiche attive in grado di mantenere i livelli di produttività delle persone anche oltre l'età centrale e di accrescere quelli delle persone poco qualificate<sup>27</sup>.

#### 5.5 Le condizioni preliminari della flexicurity che al presente non sussistono nella realtà italiana

Sulla strada delle riforme è necessario chiedersi se la *flexicurity* possa avere successo in un paese con caratteristiche profondamente diverse da quelle dei paesi di origine di tale modello e nel quale non siano verificate alcune condizioni preliminari ad esso necessarie.

Con particolare riguardo al caso dell'Italia, lo sviluppo di un adeguato sistema di protezione dell'occupazione e del reddito mediante sussidi di disoccupazione e, in collegamento con questi, di misure di politica attiva, richiede una pubblica amministrazione efficace e attrezzata a queste funzioni. Per l'Italia si tratterebbe in buona parte di compiti nuovi per l'apparato amministrativo. Le difficoltà a questo proposito sono note e sono state segnalate da più parti (v. ad es. Pirrone e Sestito 2006).

---

di lavoratori. L'elevata mobilità consente un continuo *screening* della forza lavoro da parte delle imprese con la formazione di gruppi marginali (*low-skilled*, immigrati, disabili, anziani) a rischio di esclusione dal mercato cosicché "on the Danish labor market everybody is numerically flexible, but some are more flexible than others" (Bredgaard e altri 2008). Più precisamente, la mobilità è alta per i giovani, i lavoratori in posizioni gerarchiche basse, quelli meno istruiti e gli anziani, mentre non vi sono significative differenze tra uomini e donne (le quali al rientro dalla maternità trovano facilmente lavoro) né per dimensione di impresa. Per gli anziani, che pure fanno registrare tassi di occupazione specifici alti, non è facile trovare un nuovo impiego in caso di perdita del precedente (Bredgaard e altri 2005).

<sup>26</sup> Con riferimento all'insieme dei paesi dell'area OCSE l'evidenza empirica mostra un'inefficacia dell'indicatore di EPL sulla disoccupazione aggregata ma anche la presenza di effetti diversificati sull'occupazione dei vari gruppi di forza lavoro. In particolare, il grado di rigidità della protezione risulta influente per quanto riguarda i tassi di occupazione di uomini e donne in età centrale, mentre ha un effetto positivo per quelli con 55 anni e, al contrario, uno largamente negativo sui giovani (Bassanini e Duval 2006).

<sup>27</sup> In questo senso va, ad esempio, la proposta di un costo del licenziamento inversamente proporzionale all'attività formativa svolta dall'impresa (Croce e Franzini 2008).

Alla mancanza di una specifica tradizione amministrativa si aggiungono le difficoltà che deriverebbero, in particolare nei paesi dell'Europa mediterranea, dalla mancanza di un robusto "spirito civico" che è richiesto perché possano funzionare strumenti pubblici, come i sussidi di disoccupazione, fortemente esposti al rischio di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari con effetti negativi sia sull'efficacia che sui costi (Algan e Cahuc 2005).

Sul fronte dei costi, l'adeguamento del sistema di sussidi agli standard di durata e importo prevalenti in Europa appare problematico in un paese caratterizzato da elevata disoccupazione strutturale dal punto di vista della sostenibilità per le finanze pubbliche. Ove il suo finanziamento gravasse sul costo del lavoro sotto forma di oneri sociali si avrebbero ulteriori effetti negativi sulla domanda e sull'offerta di lavoro poiché il livello della tassazione e quello della disoccupazione sono interdipendenti dato che un più largo cuneo fiscale riduce l'occupazione e, a sua volta, la maggiore disoccupazione aumenta la spesa per sussidi e per ciò stesso implica un più largo cuneo fiscale<sup>28</sup>.

Certamente, lo strumento del sussidio di disoccupazione, necessario a realizzare un compiuto sistema di *flexicurity*, appare non facilmente conciliabile con il carattere prevalentemente strutturale della mancanza di lavoro nelle regioni meridionali. È questo un ennesimo motivo di constatazione del fatto che le riforme del mercato del lavoro non possono considerarsi sostitutive di un impegno sul fronte dell'aumento dell'occupazione nel Sud da perseguirsi anche attraverso politiche di sviluppo. Queste, piuttosto, rappresentano delle condizioni complementari, sia pure all'interno di un orizzonte temporale inevitabilmente non breve, alla realizzazione della *flexicurity* in Italia.

Tra le condizioni in grado di incidere sul successo di una strategia di *flexicurity* gli aspetti relativi al capitale umano della popolazione risultano rilevanti in un duplice senso. In primo luogo, a motivo del fatto che tale strategia prevede un esteso ricorso a misure di formazione durante tutta la vita delle persone, quale leva fondamentale per favorire l'adattamento e il reimpiego. Da questo punto di vista la formazione appare complementare alla flessibilità esterna, in quanto principale misura di politica attiva a favore di chi ha perso il posto di lavoro, così come alla flessibilità funzionale, come strumento per favorire un adattamento della forza lavoro interna all'impresa. E in secondo luogo, si deve considerare lo stretto legame di complementarità esistente tra i livelli di istruzione acquisiti dalla popolazione adulta e la sua partecipazione alla formazione nel corso della vita lavorativa. In presenza di una popolazione con titoli di studio mediamente elevati risulta maggiore l'investimento privato in ulteriore formazione, da parte delle imprese e degli individui, e anche quello pubblico può giovare di più favorevoli condizioni, laddove nel caso contrario divengono entrambi più scarsi o meno efficaci. Anche a causa del gap di istruzione che caratterizza una quota consistente di popolazione, quindi, l'adozione di un modello di *flexicurity* presenta qualche difficoltà aggiuntiva nella realtà italiana.

---

<sup>28</sup> L'adozione del modello danese, nel quale è prevalente il finanziamento mediante contributi sui salari, dunque, risulterebbe non idoneo a paesi con un alto tasso di disoccupazione strutturale e con difficoltà di bilancio pubblico (Zhou 2007). Il problema, peraltro, permarrrebbe anche nell'ipotesi di un finanziamento mediante una tassa di licenziamento come previsto nell'ipotesi esposta nel paragrafo precedente, poiché anche in quel caso numerose considerazioni inducono a lasciare comunque una parte del costo del sistema a carico degli oneri sociali (Blanchard e Tirole 2003, 2007).

## 6. Conclusioni

Pressati dall'esigenza di introdurre margini rilevanti di flessibilità nel mercato del lavoro, i paesi europei hanno cercato, sia pure in modi diversi, di bilanciare queste spinte con lo sviluppo di nuove e più articolate forme di protezione dai rischi tipici di tale mercato. A seconda dei casi, si è assistito così all'adozione di programmi di politica attiva e di *lifelong learning*, al mantenimento di costosi sistemi di sostegno del reddito di chi è senza lavoro, ad una sostanziale tenuta dei livelli di compressione salariale. Da ultimo, la *flexicurity* ha rappresentato il tentativo di definire un sistema di bilanciamento tra le opposte esigenze di flessibilità e protezione facendo affidamento su definizioni estese di questi due principi e su un set ampio di strumenti di policy. L'idea di fondo della *flexicurity*, dunque, è quella di conciliare all'interno di una strategia "virtuosa" quella che altrimenti si presenterebbe come una scelta secca tra esigenze opposte.

L'Italia ha imboccato la strada delle riforme partendo da posizioni in buona parte peculiari, eredità di istituzioni e prassi consolidate, scegliendo di intervenire solo in modo molto parziale. Si sono introdotte flessibilità al margine, circoscritte ai soli rapporti di lavoro temporanei, senza intaccare le caratteristiche della parte centrale del mercato del lavoro, costituita dall'occupazione a tempo indeterminato. Inoltre, si è aumentata la flessibilità senza adeguare un sistema di ammortizzatori sociali lacunoso, diseguale e inefficace. Gli effetti di tali riforme appaiono controversi e tutt'altro che facilmente valutabili. Se, da un lato, hanno facilitato l'accesso all'occupazione di componenti precedentemente escluse, dando una spinta anche all'aumento dei volumi complessivi di occupazione, d'altro canto hanno generato un dualismo artificioso del mercato tra lavoratori protetti e altri esposti al rischio di instabilità. Per questi ultimi, allo svantaggio nelle condizioni di mercato si aggiunge una posizione di "ultima fila" anche dal punto di vista delle tutele e delle politiche pubbliche, a partire da quelle formative. La mancanza di un sistema adeguato di protezione del reddito in caso di perdita del posto di lavoro, in qualche misura resa tollerabile in passato anche in virtù dell'esistenza di una protezione normativa forte contro tale rischio, appare ora (e ancor più nella prospettiva di una riforma che riguardi tale protezione) una carenza assai più stridente. Il risultato per certi versi paradossale è che anziché attenuato, il *trade-off* tra flessibilità e sicurezza appare oggi ulteriormente esacerbato.

Questa situazione rende particolarmente urgente per l'Italia elaborare una propria prospettiva di *flexicurity*. In particolare, obiettivi fondamentali e specifici di tale prospettiva dovrebbero essere il riequilibrio complessivo tra le varie dimensioni della flessibilità e della sicurezza e il superamento del dualismo attuale tra lavoratori diversamente protetti. Il primo di tali obiettivi implica una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali adeguata alle condizioni attuali del mercato del lavoro. Il secondo chiede che si intervenga sulle regole relative ai rapporti di lavoro e alle tutele ad essi collegate, comprese quelle relative al licenziamento.

Una prospettiva di questo tipo, benché per molti versi auspicabile, presenta problemi che è necessario considerare attentamente per definire una strada effettivamente percorribile. Le questioni aperte attengono alla preparazione della pubblica amministrazione a svolgere i delicati compiti che ad essa sarebbero affidati, alle possibili difficoltà che potrebbero derivare da comportamenti privati opportunistici, alle

condizioni di elevata disoccupazione strutturale di parte del paese, alla sostenibilità finanziaria per il bilancio pubblico, alla scarsa dotazione di capitale umano. A questi si aggiunge la fondata preoccupazione che una modifica delle pur insoddisfacenti protezioni oggi vigenti possa risolversi in nuove forme di segmentazione e in una concentrazione dei rischi a carico delle componenti deboli di forza lavoro.

Non si possono trascurare, tra le difficoltà che potrebbe incontrare una prospettiva di riforma che prevede l'adozione di schemi di protezione differenti da quello tradizionale, anche possibili resistenze sul piano culturale. Soprattutto il passaggio ad un assetto in cui risultino maggiori i margini di discrezionalità delle imprese nell'interruzione del rapporto di lavoro, pur nel rispetto di precisi limiti e procedure, sottoposta al pagamento di un congruo onere monetario e in un contesto di più ampie ed efficaci protezioni nel mercato del lavoro, rappresenterebbe certamente una discontinuità di non poco conto. Come si è cercato di argomentare, tuttavia, l'introduzione di un sistema di questo genere, se opportunamente inserito in un regime di *flexicurity*, non rappresenterebbe una deregolamentazione del mercato del lavoro quanto piuttosto una sua diversa, non meno esigente, regolamentazione. L'esperienza della precarietà occupazionale e delle insufficienti e diseguali protezioni che negli ultimi anni ha coinvolto fasce assai ampie di lavoratori potrebbe far apprezzare la maggiore omogeneità e trasparenza di un nuovo sistema a condizione che questo venga percepito come sostanzialmente più equo ed efficiente di quello attuale.

Riferimenti bibliografici

Algan Y., Cahuc P.

2005 *Civic attitudes and the design of labor market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model?*, mimeo.

Anastasia B.

2008 *La regolazione dei rapporti di lavoro dipendente a termine: obiettivi, implicazioni, prospettive*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza*, il Mulino.

Anastasia B., M. Mancini, U. Trivellato

2008 *Il sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati. Alcune note sullo stato dell'arte, tra riformismo strisciante, orizzonti di flexicurity e solide inerzie dell'impianto categoriale*, in questo Rapporto tematico.

Andersen T.M., M. Svarer

2007 *Flexicurity – Labour market performance in Denmark*, in «CESifo Economic Studies», vol 53, 3.

Auer P.

2007a *Labour market security in between employment and social protection*, ILO.

2007b *In search of optimal labour market institutions*, Economic and Labour Market paper 2007/3, ILO.

Barca F.

1997 *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli.

Bassanini A., R. Duval

2006 *Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions*, Economics Department working paper, n. 486, OECD.

Beck U.

2000 *Il lavoro alla fine dell'epoca del lavoro*, Einaudi.

Berton F., F. Devicienti, L. Pacelli

2008 *Temporary jobs: port of entry, trap, or just unobserved heterogeneity?*, Labor w. p., n. 79.

Blanchard O.

2004 *The economic future of Europe*, in «Journal of Economic Perspectives», 18, 4.

Blanchard O., J. Tirole

2003 *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, La Documentation française.

2007 *The joint design of unemployment insurance and employment protection. A first pass*, CEPR discussion paper, n. 6127.

## Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro

- Boeri T., O. Dessy, P. Garibaldi, P. Monti, M. Pellizzari  
2007 *Per un atterraggio morbido*, convegno Fondazione De Benedetti, Roma.
- Boeri T., P. Garibaldi  
2006 *Dal vicolo cieco alla stabilità*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).  
2007 *Il "testo unico" del contratto unico*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Bredgard T., F. Larsen F., P.K. Madsen  
2005 *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA research papers n. 01.  
2008 *The challenge of identifying flexicurity in action – A case study on Denmark*, in Jorgensen H., Madsen P.K., *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing.
- Cahuc P.  
2003 *Pour une meilleure protection de l'emploi*, mimeo.
- Cahuc P., F. Kramarz  
2004 *De la precariété à la mobilité: vers une Sécurité sociale professionnelle*, «Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la cohésion sociale».
- Ciocca P.  
2007 *Ricchi per sempre?*, Bollati Boringhieri.
- CNEL  
2007 *Rapporto sul mercato del lavoro 2006*, Roma.
- Cohen J., G. Federico  
2001 *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, il Mulino.
- Contini B., U. Trivellato  
2005 *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino.
- Croce G.  
2007 *Meglio un voucher per la formazione dei precari*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Croce G., M. Tancioni  
2007 *Disentangling factors behind training participation in Italy*, Working paper Dipartimento di Economia Pubblica, n. 101, Università La Sapienza.
- Croce G., M. Franzini  
2008 *Formazione, segmentazione e flessibilità: una proposta*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).
- Dell'Aringa C.  
2007 *Welfare e mercato del lavoro*, relazione al convegno "Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo welfare", organizzato dalla Fondazione Masi, Roma.

## Commissione di indagine sul lavoro

Dew-Becker I, R.J.Gordon

2008 *The role of labour market changes in the slowdown of European productivity growth*, CEPR working paper, n. 6722.

European Commission

2005 *Employment in Europe 2005*, Bruxelles.

2006 *Employment in Europe 2006*, Bruxelles.

2007a *Employment in Europe 2007*, Bruxelles.

2007b *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Bruxelles.

European Expert Group on Flexicurity

2007 *Flexicurity Pathways*, Bruxelles.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

2007 *Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security*, Dublin.

Fishback P.V.

1998 *Operations of "unfettered" labor markets: exit and voice in American labor markets at the turn of the century*, in «Journal of Economic Literature», XXXVI.

Gualmini E.

1998 *La politica del lavoro*, il Mulino.

Ibsen F.

2007 *Does it pay? Flexibility and pay in the Danish flexicurity-model*, in Jorgensen H., Madsen P.K., *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing.

Ichino P.

2006 *Come superare il dualismo del mercato del lavoro*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Krueger A.B.

1991 *The evolution of unjust-dismissal legislation in the United States*, in «Industrial and Labor Relations Review», 44, 4.

Leonardi M., Pallini M.

2008a *Contratto unico contro la precarietà*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).

2008b *Le flessibilità contrattuali, porta di accesso al lavoro stabile o trappola del precariato?*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza*, il Mulino.

Lucifora C.

2007 *Le riforme del mercato del lavoro e i problemi aperti: le riflessioni di un economista*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2.

Mancini M.

2008 *Il sistema di sostegno del reddito dei disoccupati in un'ottica di flexicurity: un'analisi della situazione italiana*, ISAE, mimeo.

- Mandrone E., Radicchia D.  
2006 *PLUS: participation, labour, unemployment, survey*, Rubbettino.
- Musso S.  
2004 *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier.
- Nunziata L.  
2006 *Employment in Europe and the concept of flexicurity: some notes*, University of Padua.
- OECD  
2004 *Employment Outlook*, chapter 2, Paris.  
2007 *Employment Outlook*, chapter 4, Paris.
- Paci M.  
2005 *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino.
- Pirrone S., P. Sestito  
2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.
- Pisano E. e M. Raitano  
2007 *La flexicurity danese: un modello per l'Italia?*, in P. Villa (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci.
- Pissarides C.A.  
2001 *Employment protection*, in «Labour Economics», n. 8.
- Potestio P.  
2005 *L'occupazione in Italia dal 1970 al 2003*, in «Rivista di politica economica», mar-apr.
- Pugliese E.  
1993 *Sociologia della disoccupazione*, Bologna, il Mulino.
- Rae D., M. Sollie  
2007 *Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope*, Economics Department working paper n. 586, OECD.
- Raitano M.  
2008 *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», Roma.
- Reyneri E.  
1996 *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino.
- Rosolia A., Torrini R.  
2007 *The generation gap: relative earnings of young and old workers in Italy*, Temi di discussione, n.639, Banca d'Italia.

## Commissione di indagine sul lavoro

Samek Lodovici M., R. Semenza

2007 *Il caso italiano: dalla regolazione dei contratti alla riforma del welfare?*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2.

Sestito P.

2007 *Mercato del lavoro e capitale umano*, in Gallo R., Silva F. (a cura di), *Le condizioni per crescere*, Il Sole-24 Ore.

2002 *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è, come sta cambiando*, Laterza.

Siebert W.S.

2006 *Labour market regulation in the EU-15: causes and consequences – a survey*, IZA discussion paper, n. 2430.

Simonazzi A., Villa P.

2007 *Le stagioni della vita lavorativa e il tramonto del “sogno americano” delle famiglie italiane*, in P. Villa (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci.

Treu T.

2008 *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, il Mulino.

Trivellato U.

2008a *L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, il Mulino.

2008b *La realizzazione di politiche di flexicurity: alcuni nodi problematici*, relazione al Convegno Isfol, Verso i principi comuni della flexicurity, Mestre.

Wilthagen T, Tros F.

2004 *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, in «Transfer», 10, 2.

Zhou J.

2007 *Danish for all? Balancing flexibility with security: the flexicurity model*, IMF working paper, WP/07/36.

3. *GLI INDIRIZZI DELLA REGOLAZIONE E DELLE POLITICHE DEL LAVORO:  
RICOSTRUZIONE STORICA E QUESTIONI APERTE*  
di Salvatore Pirrone<sup>♦</sup> e Paolo Sestito<sup>▲</sup>

1. *Introduzione*<sup>1</sup>

Scopo di questo lavoro è presentare una sintetica ricostruzione dell'evoluzione degli indirizzi regolatori che meglio sostanzia la diffusa convinzione che vede nell'ultimo decennio, con il pacchetto Treu e la legge Biagi, un intensificarsi delle riforme del mercato del lavoro nel senso dell'accresciuta flessibilità. Fine ultimo della ricostruzione è anche quello di proporre alcune riflessioni sulle questioni tuttora aperte e sui nessi reciproci esistenti tra evoluzione degli assetti regolatori e performance del mercato del lavoro. Da entrambi i punti di vista peraltro il lavoro qui presentato è da ritenere a dir poco parziale ed al massimo complementare rispetto ad altre analisi, giuridiche ed economiche, che guardino, da un lato, al dettaglio ed alle eventuali incongruenze interne degli attuali assetti regolatori, dall'altro al complesso delle determinanti (economiche e tecnologiche, oltre che regolamentari ed istituzionali) della performance del mercato del lavoro.

Più che in queste riflessioni, il contributo principale di questo lavoro è perciò nella sintetica ma sistematica ricostruzione storica. Dato l'obiettivo di ragionare sulle implicazioni dell'evoluzione normativa per la performance del mercato del lavoro, lo schema in proposito adoperato farà soprattutto riferimento alle classificazioni di solito adoperato nella letteratura economica per tipizzare i diversi sistemi normativi. Rispetto agli esempi esistenti in letteratura, lo schema qui adoperato sarà però alquanto più semplificato per poter essere adoperato su un ampio insieme di norme e su un arco temporale alquanto esteso. In esso si darà anche conto di alcuni aspetti relativi al processo dell'evoluzione normativa – il grado di estemporaneità e “specialità” della produzione normativa – e del suo livello di sistematicità ed organicità, caratteristiche rilevanti al fine di ragionare sui nessi tra performance del mercato del lavoro ed assetti normativi e sulle possibili incongruenze interne di questi ultimi.

Il piano del lavoro è il seguente. Nella sezione successiva si esporrà brevemente la metodologia adoperata. Le sezioni 3 e 4 presenteranno i risultati della ricostruzione storica effettuata, considerando prima l'intero sessantennio e poi le singole fasi in cui questo è distinguibile proprio sulla base degli orientamenti della normativa (in un'appendice è riportato l'elenco di tutti i provvedimenti analizzati). Le due sezioni finali sono dedicate alle riflessioni prima dette sui nessi reciproci tra evoluzione normativa e performance del mercato del lavoro ed ad alcune considerazioni più di attualità sulla coerenza degli assetti odierni.

---

<sup>♦</sup> INPS

<sup>▲</sup> Banca d'Italia, Servizio Studi Struttura Economica e Finanziaria

<sup>1</sup> Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non coinvolgono le rispettive Istituzioni di appartenenza. Nell'individuazione dei provvedimenti normativi, poi da noi classificati, siamo partiti dal lavoro di ricognizione svolto per conto della Commissione Carniti dal servizio lavoro della Camera dei Deputati, a cui va il nostro ringraziamento.

2. *La ricostruzione dell'evoluzione normativa - metodologia*

Una ricostruzione storica degli assetti normativi in tema di mercato del lavoro è cosa assai complessa. La letteratura giuridica di solito considera singoli interventi (il commentario) o cerca di “razionalizzare” le norme esistenti in un dato momento leggendole in quanto sistema giuridico (anche a supporto della funzione giurisdizionale). Più rare sono le ricostruzioni storiche (ma vedi per un recente esempio Ichino (2008)).

La letteratura economica, spesso con un taglio comparatistico, cerca di ricostruire indicatori che misurino i possibili effetti economici delle norme (ad esempio in tema di *employment protection legislation*) o, in un ambito più generale e meno direttamente legato al mercato del lavoro, ragiona sugli effetti dei grandi sistemi giuridici, soprattutto comparando sistemi di *civil law* e di *common law*).

Ai nostri fini serve una ricostruzione storica, sufficientemente sintetica e focalizzata sull'evoluzione – quindi concentrandosi sui segni dei cambiamenti più che sull'esame di dettaglio della normativa vigente in vari momenti del tempo – ma abbastanza sistematica e comprensiva. Elementi “narrativi” ed elementi quantitativi di questa ricostruzione devono possibilmente integrarsi e gli aspetti da considerare devono essere sufficientemente articolati da poter servire nell'analisi degli effetti, quasi mai univoci e immediati, dell'evoluzione normativa.

Nel seguito di questo capitolo, si partirà innanzitutto da alcuni cenni sugli schemi comparatistici adoperati, a vario titolo, a livello internazionale, per poi esporre lo schema concretamente da noi utilizzato.

2.1 *Cenni sugli schemi utilizzati a livello internazionale*

In questa opera di classificazione e pesatura degli interventi normativi non si è ovviamente potuto prescindere dagli schemi utilizzati a livello internazionale per fini statistici e di comparazione internazionale.

Le iniziative di raccolta e comparazione internazionale delle diverse legislazione in materia di lavoro proliferate negli ultimi anni si caratterizzano per una notevole varietà, di intenti e di ambiti di copertura. Alquanto diversi sono perciò anche gli schemi di classificazione adoperati. Quelli da cui, ai nostri fini, possono essere tratti utili spunti sono in particolare i seguenti:

- lo schema LMP (*Labour Market Policies*) di Eurostat, che è alla base della raccolta di dati sulle politiche attive e passive del lavoro;
- lo schema LabRef della Direzione Affari economici della Commissione Europea, adoperato per conteggiare le iniziative di riforma del mercato del lavoro;
- l'indicatore di EPL (*Employment Protection Legislation*) sviluppato dall'OCSE;
- la rassegna della regolazione del lavoro svolta dalla Banca Mondiale nell'ambito del programma “*Doing Business*” (che mira a classificare i diversi paesi in base all'onere burocratico ed alle rigidità normative che possano ostacolare l'attività delle imprese);
- lo schema della *Global Labour Survey*, condotta nel 2004 sotto gli auspici del “*Labour and Worklife Program*” della Harvard Law School e che mira a classificare vari

aspetti della legislazione soprattutto in base all'orientamento, *pro-labour* o *pro-business*, della stessa<sup>2</sup>.

In particolare il database LMP – che ha un ambito limitato alle politiche del lavoro che prevedono una spesa pubblica e sono indirizzate a sostenere i redditi o le *chances* occupazionali di disoccupati, inattivi e persone comunque identificate come a rischio di perdita del posto di lavoro<sup>3</sup> – è quello che ha una più spiccata vocazione quantitativa, registrando le somme spese ed i soggetti coinvolti dalle misure e dai servizi di politica del lavoro e dagli schemi di sostegno del reddito dei disoccupati. Il focus è dunque non tanto sulle modifiche intervenute nella normativa (che pure sono registrate), quanto nella situazione di fatto concernente l'impegno dello Stato nel fornire ai lavoratori strumenti di tutela nel mercato. Spesa e beneficiari, classificati e identificati in base allo schema LMP, vengono conteggiati di anno in anno<sup>4</sup>.

Finalità più simili a quella del nostro lavoro hanno gli altri strumenti, rivolti più verso il lato istituzionale che alla rendicontazione finanziaria e statistica. Tra questi, LabRef ha un ambito di applicazione sostanzialmente sovrapponibile a quello di nostro interesse ed ha un *focus* sui cambiamenti, perché registra le riforme introdotte, le quali vengono classificate a seconda degli effetti che si prevede possano apportare all'ambiente economico. In sostanza si valuta se i cambiamenti portino prevalentemente ad aumentare o ridurre la domanda o l'offerta di lavoro, ovvero se agiscano direttamente sulle retribuzioni – introducendo modifiche ai salari minimi legali o contrattuali ovvero agendo sugli elementi non monetari della retribuzione (come ad esempio i congedi annuali) – ovvero ancora se facilitino od ostacolino i processi di incontro tra domanda o offerta di lavoro<sup>5</sup>.

Più limitato è invece l'ambito dell'indicatore EPL, che si limita a registrare la situazione relativa da una parte alle norme che regolano i licenziamenti di lavoratori legati da rapporti a tempo indeterminato e dall'altra parte alla facilità di instaurare rapporti di lavoro a termine<sup>6</sup>. Esso ha tuttavia il vantaggio di prevedere per ciascun elemento considerato una scala di giudizi che, pur essendo in origine qualitativa e non

---

<sup>2</sup> Come già detto (e come meglio discusso in seguito), la considerazione di una norma come *pro-labour* o *pro-business* attiene all'effetto diretto di quella norma, che può ad esempio porre a carico dell'impresa certi oneri. Che quello poi sia davvero l'effetto complessivo – l'effetto di equilibrio generale, in gergo economico – dipende da numerosi fattori: le parti potrebbero completamente “disfare” quelle previsioni normative compensandole tra loro al tavolo contrattuale (nell'esempio sopra detto questo potrebbe essere il caso se le imprese stanno già tutte ottenendo livelli di profitti minimi ed incompressibili) oppure l'effetto d'impatto potrebbe venir rovesciato dalle conseguenti modifiche aggregate nella domanda e nell'offerta di lavoro (nell'esempio ora detto, la domanda di lavoro si potrebbe contrarre in misura tale da ridurre occupazione e/o salari).

<sup>3</sup> Sono perciò ad esempio escluse le politiche a sostegno, diretto o indiretto, dei redditi e della domanda di lavoro di quanti siano occupati e però in condizioni di debolezza nel mercato. Nel caso italiano, non sono conteggiate in LMP le (peraltro ormai pressoché dismesse) misure di fiscalizzazione degli oneri sociali a favore del Mezzogiorno. Più in generale, sono escluse le cd *Make Work Pay policies*, consistenti in misure fiscali o contributive condizionate all'impiego di particolari gruppi di soggetti a basso reddito (personale e/o familiare), fortemente cresciute nell'ultimo quindicennio in molti paesi (si consideri ad esempio l'*Earned Income Tax Credit* statunitense).

<sup>4</sup> La metodologia, come da ultimo rivisitata, è descritta in Eurostat (2006).

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli si veda Commissione Europea (2005).

<sup>6</sup> Si veda a tal proposito Ocse (2004), cap. 2.

quantitativa, è sufficientemente articolata da consentirne una trattazione quantitativa e quindi da garantire un confronto tra paesi ed anche intertemporale per lo stesso paese. Data l'onerosità della valutazione che di volta in volta viene fatta, l'indicatore però è disponibile solo per alcuni singoli anni e le variazioni eventualmente evidenziate dal confronto nel tempo sono variazioni cumulate nel tempo di cui è impossibile precisare il *timing*.

Il lavoro della Banca Mondiale<sup>7</sup> è finalizzato alla costruzione di un indice aggregato di pervasività e costi della regolazione per le imprese. In materia di lavoro ci si basa su tre indici rispettivamente relativi alla legislazione del lavoro, alla legislazione delle relazioni industriali ed a quella della previdenza sociale (a propria volta basati su sub-indici riferiti a specifiche sotto aree). La metodologia è basata sulla considerazione, in ciascun singolo ambito tematico affrontato, di un caso concreto definito in maniera molto puntuale (ad esempio, il costo economico sopportato da un'impresa, con certe caratteristiche dimensionali e settoriali, che debba aumentare le ore lavorate oppure licenziare un lavoratore). Anche qui l'ottica è volta a valutare la situazione in uno specifico momento, anche se la disponibilità della rilevazione con una certa continuità (ma solo negli ultimi anni) consente confronti intertemporali. La considerazione di un caso puntuale favorisce la comparabilità dei risultati tra paesi ma a prezzo di considerare casi che possono avere rilevanza diversa nei vari paesi. Inoltre, per quanto la concretezza del caso abbia la funzione di tener conto delle norme scritte e delle prassi contrattuali e giurisprudenziali – particolarmente importanti ad esempio dal punto di vista della tempistica con cui una certa procedura viene espletata – il considerare un unico rispondente per ciascun paese rischia di indurre valutazioni poco rappresentative della realtà media di quel paese.

La rilevazione condotta dalla *Global Labour Survey* si basa invece su una sorta di *common opinion*, rilevata attraverso la compilazione di un questionario su internet da parte di esperti e sindacalisti<sup>8</sup>, col fine di classificare la legislazione dei diversi paesi esaminati (33) a seconda che sia più orientata a favore delle imprese o dei lavoratori. Il campo di osservazione può essere riassunto dalle sei aree in cui l'indagine è articolata: situazione economica generale; mercato del lavoro; libertà di associazione e contrattazione collettiva; controversie di lavoro; regolazione dell'impiego e condizioni di lavoro; *benefits* per i lavoratori dipendenti.

## 2.2 L'approccio adottato

Nel nostro lavoro abbiamo delineato uno schema di classificazione *ad hoc*. Il *focus* è sulla ricostruzione delle tendenze – per cui ci si concentra sulla direzione dei singoli cambiamenti intervenuti di anno in anno anziché su una puntuale pesatura degli assetti vigenti in un momento dato, cosa che avrebbe richiesto di tener conto dell'interazione tra tutte le diverse previsioni normative esistenti – e sulle peculiarità del caso italiano più che sugli aspetti comparatistici. Lo schema utilizzato contiene tuttavia importanti

---

<sup>7</sup> Su cui si veda Botero et al (2004).

<sup>8</sup> La struttura ed i risultati dell'indagine sono riassunti in Chor e Freeman (2005). Alcuni sviluppi ulteriori sono descritti in Freeman (2007).

elementi di raccordo sia con lo schema LMP che con quello Ocse di analisi della EPL. La classificazione di alcuni interventi come *pro-labour* o *pro-business*, quanto meno in termini di effetti diretti ed immediati, riprende anche alcune delle caratteristiche proprie della Global Survey on Labour e di LabRef.

Come detto, l'ottica è rivolta ad identificare e caratterizzare i *cambiamenti* del quadro normativo ed istituzionale. Per semplicità, ci si è inoltre limitati a segnalare *la direzione del cambiamento*, senza cercare di misurarne l'intensità. Tanto meno, si è provato a caratterizzare la situazione vigente, in ciascun dato momento, come effetto del combinato disposto del singolo cambiamento e delle normative precedenti. Anche cumulando nel tempo le variazioni da noi identificate e caratterizzate in un senso o nell'altro, non è perciò possibile pervenire ad un confronto diretto tra gli assetti vigenti in due distinti momenti del tempo. La scelta è dettata essenzialmente da ragioni di semplicità (ma anche di riduzione dell'arbitrarietà insita nella misurazione dell'intensità delle variazioni intervenute nel tempo). Nonostante questi limiti, la ricostruzione qui operata ci consentirà di caratterizzare le diverse fasi storiche in base alla tendenza prevalente dell'azione normativa manifestatasi all'interno di ciascuna di esse.

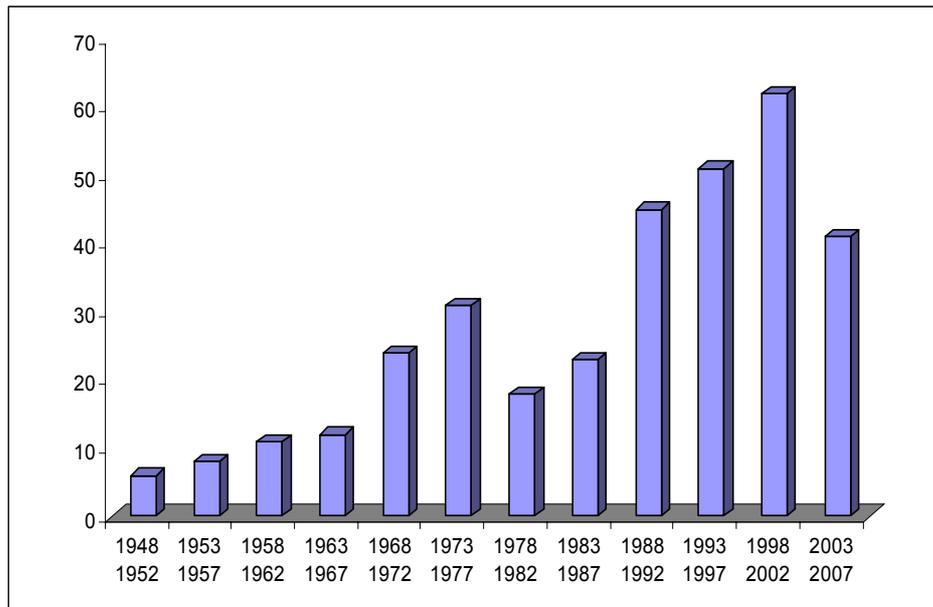
Il *focus* sulla direzione delle innovazioni normative trascura il fatto che queste, per definizione, interagiscono con le norme preesistenti e con le prassi operative. La direzione tracciata da un certo provvedimento può perciò alle volte essere irrilevante, la nuova normativa avendo quasi solo un valore simbolico, di manifestazione di un certo orientamento, rimanendo di fatto inapplicata ed inapplicabile ed essendo comunque soggetta a interpretazioni diverse a livello giurisprudenziale. Queste ultime a loro volta solo lentamente si evolvono e possono risentire del clima culturale, e dei rapporti di forza tra le parti, che caratterizzano una certa epoca storica. Sebbene coscienti di questi limiti d'una attenzione rivolta esclusivamente al testo normativo in quanto tale, riteniamo che l'esercizio qui proposto comunque consenta di ricostruire le tendenze storiche della produzione normativa e degli orientamenti di *policy*.

Più in dettaglio, quanto al concetto di disposizione normativa (l'unità di analisi), si è comunque fatto riferimento non alla legge, né all'articolo o comma, ma al complesso di norme (contenute nel medesimo provvedimento) aventi una intrinseca coerenza e tali da poter essere considerate unitariamente (come ambito di intervento e come direzione del cambiamento). Ciò significa che più provvedimenti normativi coevi possono essere trattati come un unicum o che lo stesso provvedimento normativo può essere trattato più volte perché interveniente su ambiti diversi.

Anche limitando l'analisi agli atti normativi, il censimento delle innovazioni da considerare è risultato opera complessa. Segnaliamo il rischio che la nostra cernita abbia ommesso alcuni atti con ambito tematico e portata più limitati o aventi un minore periodo di efficacia temporale; ciò è tanto più vero per gli interventi normativi meno recenti, di cui confessiamo di conoscere meno bene genesi e portata. A nostro avviso questo *caveat* non crediamo però faccia venir meno il giudizio su un maggior attivismo del legislatore nelle fasi storiche a noi più vicine, giudizio che discende direttamente dal maggior numero di provvedimenti censito per i periodi più recenti (fig.1). Anticipando quanto verrà meglio esposto in seguito, va anche detto che questo maggior attivismo "quantitativo" si è associato ad una certa maggiore confusione ed imprecisione

dell'intervento legislativo (con un'inflazione di interventi poco organici e che necessitano di ulteriori interventi di correzione e precisazione).

**Figura 1 - Numero di interventi censiti per quinquennio\***



\* Per intervento si intende l'influenza che un dispositivo giuridico esercita su uno dei campi soggetti ad osservazione.

Per quanto riguarda l'ambito temporale, abbiamo convenzionalmente preso l'avvio dalla data di entrata in vigore della Carta Costituzionale, simbolico spartiacque tra il sistema corporativo dell'epoca fascista ed il nuovo sistema delineato per l'appunto dai principi contenuti nella Costituzione.

Per quanto riguarda invece l'ambito tematico, si è ritenuto di abbracciare tutti gli interventi che abbiano riguardato la tutela dei lavoratori nel mercato del lavoro nonché le vicende del rapporto di lavoro (sua costituzione, svolgimento e conclusione). Restano fuori da questo schema da una parte le norme di carattere esclusivamente processuale o comunque relative alle modalità di risoluzione delle controversie, e dall'altra le materie relative ai diritti sociali non direttamente riconducibili alla materia lavoristica, come la materia pensionistica, le politiche per la casa o di assistenza sociale e quelle di sostegno alle famiglie.

Emerge, da questa prima delimitazione, una prima grande bipartizione degli interventi censiti, quella cioè tra gli interventi destinati ad agire *nel mercato* e quelli finalizzati invece ad intervenire *sul rapporto di lavoro*. Si tratta forse della distinzione che più è stata utilizzata nel dibattito degli ultimi anni come chiave di lettura della nostra regolazione del mercato del lavoro, spesso ritenuta sbilanciata verso le tutele *on-the-job*

rispetto a quelle *in-the-market*<sup>9</sup>. Si tratta di due sfere quasi completamente disgiunte e per l'articolazione delle quali è stato quindi possibile seguire criteri di classificazione in parte differenti.

Per quanto riguarda gli interventi *nel mercato*, questi sono stati a loro volta articolati lungo uno schema che ricalca gli elementi fondamentali della classificazione LMP di Eurostat, che come prima detto distingue innanzitutto tra politiche attive – miranti a favorire il reimpiego del lavoratore – e passive – mirate a sostenere il reddito di chi rimanga privo di lavoro<sup>10</sup>. Rispetto alla metodologia Eurostat, che copre solo le politiche che comportino una spesa per le amministrazioni pubbliche ed i soli interventi finalizzati a specifiche categorie di soggetti ritenuti più svantaggiati nel loro accesso al mercato del lavoro (disoccupati, inattivi, occupati a rischio, disabili, etc.), vengono però considerati anche i provvedimenti di applicazione più generale e che non comportano necessariamente una spesa per l'erario. Un'altra importante differenza è che accanto agli interventi normativi che prevedano servizi e trattamenti comunque a favore di individui e gruppi di individui, abbiamo censito anche gli interventi di regolazione e/o infrastrutturazione dei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. In questo ambito si considerano tanto le regole generali di quello che era il vecchio collocamento pubblico ma anche l'apertura a (e la facilitazione de) l'azione degli intermediari privati. Complessivamente gli interventi normativi riguardanti il funzionamento del mercato sono perciò suddivisi in tre ambiti tematici: il funzionamento dei servizi di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, inclusa l'assistenza alla ricerca dell'occupazione intesa come servizio reale prestato da strutture pubbliche ai disoccupati; le misure di incentivo all'assunzione<sup>11</sup>; gli ammortizzatori sociali e le tutele volte ad offrire sostegno economico ai disoccupati.

---

<sup>9</sup> Sulla distinzione e sulla caratterizzazione dei diversi sistemi di regolazione come orientati verso l'uno o verso l'altro dei due poli (per dato livello di pregnanza delle tutele a favore dei lavoratori) si veda Buti et al. (1998).

<sup>10</sup> Per quanto banale (e rimandando per maggiori dettagli a quanto già evidenziato in Pirrone e Sestito (2006)) crediamo opportuno ribadire che la distinzione politiche attive/passive non deve leggersi come una dicotomia tra politiche buone/cattive. Entrambe sono in genere accomunate da una motivazione distributiva: dovrebbero mirare infatti a favorire i soggetti deboli, sostenendone i redditi o direttamente – con sussidi lenitivi dell'assenza di un reddito da lavoro – o indirettamente, migliorandone l'occupabilità e quindi i redditi da lavoro attesi. Le politiche passive sono perciò interventi posti in essere laddove la “cura” non sia possibile; per questo motivo le politiche passive vanno considerate alla luce del loro obiettivo assicurativo: la copertura dal rischio di licenziamento accresce il benessere di individui avversi al rischio e, come tutte le politiche, andrebbero giudicate in base all'efficacia nel raggiungere questo obiettivo, tenendo conto dei loro costi diretti (la spesa) e indiretti (gli eventuali effetti di riduzione dell'occupazione). Nel panorama internazionale, le spese in politiche attive e passive sono inoltre correlate positivamente, anche perché le prime sono spesso usate per controllare e smussare i possibili problemi – di disincentivo alla ricerca di lavoro, in primo luogo – che discendono da sussidi di disoccupazione generosi.

<sup>11</sup> Tra le misure di incentivo all'occupazione sono state inserite quelle volte ad una riduzione del costo del lavoro non generalizzata, bensì legata all'assunzione di specifici gruppi di lavoratori, considerati più svantaggiati o comunque meritevoli di aiuto (si tratta di un approccio simile a quello utilizzato da Eurostat nell'ambito di LMP, ove rientrano soltanto gli interventi direttamente volti ad avvantaggiare uno dei gruppi target identificati dalla metodologia (disoccupati, occupati a rischio, inattivi con difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro)).

Per quanto riguarda gli interventi volti a *regolare il rapporto di lavoro*, l'articolazione interna ha invece seguito un criterio di tipo cronologico, perché si è fatto riferimento ai momenti della costituzione del rapporto di lavoro, dello svolgimento dello stesso, e della sua fine per licenziamento.

Tra gli interventi relativi alla prima parte rilevano non solo quelli destinati a definire le procedure per la creazione di un rapporto di lavoro, ma anche (e soprattutto) quelli legati alla possibilità di stipulare contratti di diversa natura e non necessariamente a tempo indeterminato (parte questa, che, sia pure diversamente articolata, costituisce una componente dell'indice EPL dell'Ocse), nonché la possibilità di esternalizzare la gestione di parte del personale o alcune lavorazioni (mediante il lavoro tramite agenzia, il comando, il distacco o l'appalto di servizi). Nello svolgimento del rapporto di lavoro sono invece inclusi gli interventi destinati a regolare (o, al contrario, a deregolare) l'attribuzione di compiti o mansioni, l'orario di lavoro, la determinazione del salario e del costo del lavoro, la fruizione di diritti civili e sociali, la normativa a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, i diritti previdenziali legati al rapporto di lavoro. Nella fase di conclusione del rapporto di lavoro viene invece in rilievo la legislazione relativa ai licenziamenti individuali o collettivi (si tratta dell'altra componente dell'indicatore di EPL sopra citato).

Vale la pena di precisare quanto fatto nei confronti delle disposizioni relative alla sospensione del lavoro e della relativa corresponsione dell'integrazione salariale ad opera della Cassa Integrazione Guadagni, ordinaria e straordinaria. Sebbene questa spesso operi di fatto come un ammortizzatore sociale a fronte del rischio di disoccupazione, si è ritenuto di privilegiare il fatto che essa presuppone la continuità del rapporto di lavoro. Per tale motivo la CIG è stata perciò trattata come sottocategoria, intitolata ai casi di sospensione del lavoro, degli interventi di regolazione dello svolgimento del rapporto di lavoro. Nell'ambito delle politiche passive di sostegno al reddito operanti nel mercato sono state peraltro mantenute quelle disposizioni destinate palesemente ad estendere i trattamenti di cassa integrazione guadagni a lavoratori inattivi (come ad esempio nel caso di estensione ad imprese in fallimento o di provvedimenti in deroga alla normativa vigente, tipicamente destinati a situazioni in cui il legame con il datore di lavoro è un dato quasi esclusivamente formale).

La classificazione degli interventi censiti per ambito tematico già di per sé fornisce alcune importanti indicazioni, per esempio in merito al già citato orientamento a fornire tutele più *on-the-job* o *in-the-market*, o al fatto se gli interventi di accrescimento della flessibilità siano intervenuti con riferimento più all'area del lavoro a termine o in quella della flessibilità in uscita (su cui già l'indice EPL dell'OCSE ci dice che la gran parte delle variazioni del passato ventennio hanno riguardano l'uso del lavoro a termine).

Box. 1 – Schema di classificazione delle disposizioni censite

**M. NEL MERCATO**

**M.1. Incontro domanda/offerta lavoro.**

*M.1.1 Infrastrutture pubbliche*

*M.1.2 Apertura ai privati*

**M.2. Incentivi all'impiego.**

*M.2.1 Job creation*

*M.2.2 Incentivi selettivi all'assunzione*

*M.2.3 Incentivi al lavoro scarsamente qualificato*

*M.2.4 Formazione professionale*

*M.2.5 Autoimpiego e imprenditorialità*

**M.3. Sostegno per la disoccupazione involontaria.**

*M.3.1 Tutela in costanza di rapporto di lavoro*

*M.3.2 Sussidi di disoccupazione*

*M.3.3 Integrazioni per lavoratori discontinui*

*M.3.4 Pensionamenti anticipati*

**R. NEL RAPPORTO DI LAVORO**

**R.1. Costituzione del rapporto di lavoro.**

*R.1.1 Vincoli nella scelta dei lavoratori*

*R.1.1.1. Norme antidiscriminatorie e vincoli alle imprese*

*R.1.1.2. Riserve a vantaggio di gruppi deboli*

*R.1.2 Lavoro a tempo determinato*

*R.1.2.1. Ampiezza e chance d'uso*

*R.1.2.2. Durata e possibilità di rinnovo*

*R.1.3 Altri tipi di lavoro a termine*

*R.1.4 Esternalizzazione*

**R.2. Svolgimento del rapporto di lavoro.**

*R.2.1 Rigidità nell'attribuzione di compiti / mansioni*

*R.2.2 Articolazione orari*

*R.2.2.1. Durata orario di lavoro*

*R.2.2.2. Lavoro notturno*

*R.2.2.3. Part-time*

*R.2.2.4. Lavoro straordinario*

*R.2.3 Sospensione dal lavoro*

*R.2.4 Diritti civili e sociali in azienda*

*R.2.5 Costo del lavoro*

*R.2.5.1. Articolazione della retribuzione*

*R.2.5.2. Contributi*

*R.2.6 Salute e sicurezza del lavoro*

*R.2.6.1. Vincoli*

*R.2.6.2. Controlli*

*R.2.6.3. Sanzioni*

*R.2.7 Prestazioni previdenziali condizionate al lavoro*

*R.2.7.1. Maternità*

*R.2.7.2. Malattia*

*R.2.7.3. Altro*

**R.3. Fine del rapporto di lavoro.**

*R.3.1 Licenziamenti individuali*

*R.3.2 Licenziamenti collettivi*

Per ciascuna singola norma considerata (all'interno di ciascun ambito o sottoambito tematico<sup>12</sup>) si è considerata la direzione dell'intervento dai seguenti punti di vista:

- a) Il supporto dello Stato, che considera l'aumento (o la riduzione) della fornitura di un supporto da parte delle amministrazioni pubbliche (quale che sia la forma del supporto stesso, sotto forma di maggiori trasferimenti o di fornitura di maggiori servizi);
- b) i vincoli per le imprese, che considerano la fissazione o la rimozione di vincoli procedurali e sostanziali alle imprese ed agli operatori privati (in merito al cosa si possa o non si possa fare, al come lo si possa fare);
- c) i costi per le imprese, che considerano l'innalzamento o la riduzione di oneri finanziari sulle imprese (quale che sia il beneficiario immediato di questi maggiori costi, che possono prendere la forma di maggiori oneri contributivi in via diretta affluenti all'amministrazione pubblica o di maggiori compensi dovuti ai lavoratori);
- d) le obbligazioni in capo al lavoratore, che considerano la fissazione o l'ammorbidente di vincoli per i lavoratori sul tipo di comportamenti che gli stessi debbano avere nella ricerca d'un lavoro e/o nella fruizione di determinati diritti e benefici.

Non tutte le chiavi di lettura proposte sono adoperabili in ciascuno degli ambiti tematici. Ad esempio, i vincoli per i lavoratori (quarta chiave di lettura) verranno considerati esclusivamente per quanto concerne gli interventi nel mercato (con riferimento ad obblighi di ricerca di lavoro, prerequisiti per l'accesso agli ammortizzatori etc.).

Specularmente, in alcuni casi uno stesso intervento dovrà necessariamente essere considerato da più d'uno dei punti di vista ora elencati. Ad esempio un maggior supporto da parte dello Stato (la prima chiave di lettura) potrebbe esser finalizzato a ridurre i costi delle imprese (la terza chiave di lettura); il fatto che non valga però una perfetta corrispondenza biunivoca è evidenziato dal fatto che il supporto ben potrebbe essere di altro tipo, ad esempio maggiori servizi di infrastrutturazione del mercato nel suo complesso o di ausilio alla ricerca di lavoro, e potrebbe essere finanziato con un maggior prelievo contributivo sul costo del lavoro a carico delle imprese (dovendo quindi essere considerato anche sulla base della terza chiave di lettura, ma in una direzione opposta a quella prima citata) o gravare sulla fiscalità generale (senza quindi interessare quella chiave di lettura).

Tanto la seconda che la terza chiave di lettura sono in ultima istanza riferite a oneri che gravano sulle imprese, innalzando per le stesse il costo d'uso del lavoro. Mentre la prima fa però riferimento a oneri di tipo procedurale ed organizzativo che vincolano ad esempio la struttura e la variabilità dell'orario di lavoro, la composizione (non il livello!) della busta paga, la possibilità di selezionare il personale o le procedure di

---

<sup>12</sup> Si ricorda che lo stesso provvedimento normativo, composto da più articoli e commi, può essere considerato sotto diversi ambiti tematici e quindi essere conteggiato più volte. Ad esempio il decreto legislativo 276 del 2003, di attuazione della legge Biagi (la 30 del 2003), è stato considerato come avente effetto su 8 diverse categorie di classificazione e più volte su alcune (ad esempio sulle chance d'uso del lavoro a tempo determinato), per un totale di 12 movimenti.

licenziamento, la seconda fa più diretto riferimento ad oneri finanziari, sotto forma di oneri contributivi o di compensazioni specifiche a favore dei lavoratori. Questa distinzione è importante perché laddove queste ultime compensazioni, costituendo un trasferimento di risorse tra le due parti della relazione contrattuale, possono, in via di principio, essere sempre compensate da trasferimenti in direzione opposta, gli oneri procedurali non hanno questa prerogativa. Ad esempio, con riferimento ai costi di licenziamento è noto dalla letteratura economica che se questi consistono esclusivamente in compensazioni dirette a favore del lavoratore licenziato, queste possono essere direttamente bilanciate dalla previsione di un salario più basso, risultando del tutto irrilevanti<sup>13</sup>. Viceversa, i costi procedurali legati al licenziamento, ove si risolvano ad esempio in spese legali sostenute dall'impresa ma che non vanno a compensare il lavoratore, finiscono col rappresentare una sorta di tassa sul lavoro che, *ceteris paribus*, grava su entrambe le parti della relazione contrattuale.

Quando si parla di oneri a carico delle imprese, va precisato che ci si riferisce al fatto che su di queste gravano in prima battuta i costi in questione. Non necessariamente le imprese però sono il soggetto che, tenuto conto delle reazioni di domanda ed offerta e degli effetti indiretti (di equilibrio generale), verrà alla fine inciso da quegli oneri. Al di là dell'esempio già prima fatto sulla possibile trasferibilità di talune compensazioni a beneficio del lavoratore sotto forma di un salario ribassato dal pagamento implicito d'una sorta di premio assicurativo, è infatti da considerare che innalzare il costo del lavoro innesca una serie di eventi che porteranno a modifiche negli equilibri di mercato, in termini sia di livelli occupazionali che di livelli salariali, con possibile traslazione degli oneri formalmente posti a carico delle imprese su lavoratori e/o consumatori. Gli oneri per le imprese di cui alla terza chiave di lettura non hanno perciò necessariamente come corrispettivo maggiori benefici per i lavoratori, sia perché alcuni di questi maggiori oneri potrebbero essere legati a maggiori contributi sociali – in quanto tale incamerati dallo Stato, anche se in qualche modo a sostegno dei diritti previdenziali futuri dei lavoratori<sup>14</sup> – sia perché le modificazioni apportate agli equilibri di mercato potrebbero indurre ad una traslazione in senso opposto degli stessi.

---

<sup>13</sup> Ciò almeno in prima battuta, come effetto nella media del ciclo ed ipotizzando assenza di avversione al rischio e di vincoli di liquidità: il lavoratore riceverebbe un salario, ove questo sia liberamente contrattabile, più basso, la differenza rispetto al salario risultante in caso di mancate previsioni sulla corresponsione di un'indennità di licenziamento essendo data da una sorta di premio assicurativo che il lavoratore implicitamente versa all'impresa a fronte del rischio (e della compensazione) per il licenziamento: si veda in proposito Lazear (1990).

<sup>14</sup> In quanto collettività peraltro e non in quanto singoli lavoratori, ragione per cui è in prima battuta preferibile equiparare tale prelievo contributivo ad un maggior onere fiscale. Anche per via dell'ambiguità della classificazione di interventi di aggravio o sgravio dei contributi sociali si è peraltro preferito evitare di introdurre una quinta chiave di lettura atta ad identificare i casi in cui i maggiori costi per le imprese siano corrispettivo di maggiori benefici per i lavoratori. Per semplicità, stante l'assenza di una quinta chiave di lettura di questo tipo si è anche scelto di classificare direttamente come maggior onere sul costo del lavoro delle imprese (quindi adoperando la terza chiave di lettura citata) gli interventi di modifica delle aliquote contributive che formalmente siano a carico del lavoratore e non del datore di lavoro. Di nuovo la scelta non ha alcuna implicazione in merito al chi sia il soggetto in ultima istanza inciso da tale prelievo.

Queste quattro chiavi di lettura di merito dei provvedimenti normativi di volta in volta emanati verranno adoperate nella sezione successiva per identificare gli orientamenti assunti nel corso del tempo dalla produzione normativa. Soprattutto le due chiavi di lettura relative ai vincoli ed agli oneri finanziari per le imprese ci consentiranno di distinguere tra una fase di irrigidimento del mercato del lavoro ed una fase di crescente flessibilizzazione dello stesso. L'esame delle aree tematiche, oltre ad alcuni elementi più "narrativi" dell'esame delle norme, ci consentiranno però anche di precisare i contenuti di queste diverse fasi della regolazione del mercato del lavoro, precisando ad esempio il tipo peculiare di flessibilità che è stata introdotta in Italia negli ultimi anni.

Da questo punto di vista un arricchimento ulteriore è stato inoltre fornito dall'uso di altre tre chiavi di lettura supplementari, legate più alla congruenza interna ed ai processi di definizione ed attuazione della regolamentazione che ai contenuti intrinseci della stessa. In sostanza si è guardato anche ai tre seguenti aspetti:

- a) Il grado di "specialità" del provvedimento rispetto all'assetto generale vigente. E' da notare che la specialità d'un provvedimento può cogliere la sua natura derogatoria, di eccezione agli assetti generali vigenti e di implicita segmentazione e differenziazione di questi e del mercato nel suo complesso. Esso può però anche cogliere il possibile conflitto con le norme esistenti, da cui possono derivare tanto incertezze attuative (su quale sia la normativa rilevante, se quella generale vigente o quella speciale così introdotta) quanto vere e proprie difficoltà implementative (per la necessità di un raccordo con le norme generali vigenti)<sup>15</sup>.
- b) L'origine contrattuale del provvedimento, un connotato relativo al processo di definizione dello stesso e che intende verificare quanto lo stesso sia parte di uno scambio tra governo e parti sociali e quanto esso sia figlio di un'intrinseca azione governativa e/o parlamentare. E' da notare che di per sé questo tratto di origine non ha necessariamente implicazioni sulla natura speciale o organica e complessiva dell'intervento normativo, su cui semmai qualcosa ci dice l'indicatore precedente; questo anche perché lo scambio tra governo e parti sociali potrebbe essere complessivo (ad esempio nel quadro di accordi quadro di politica dei redditi) o relativo alla trattazione di singole situazioni estemporanee, e natura complessiva o viceversa estemporanea potrebbero avere le azioni governative e/o parlamentari.
- c) Il coinvolgimento delle parti sociali nella implementazione delle norme introdotte e più in generale nella successiva regolazione di dettaglio. Si noti che il riferimento è alle parti sociali come attori collettivi; non si considera quindi la mera rinuncia del legislatore a regolare e vincolare in maniera pregnante e prescrittiva le scelte della

---

<sup>15</sup> Beninteso, la necessità di norme di precisazione ulteriore può anche verificarsi nel caso di grandi riforme complessive che, proprio per la loro onnicomprensività ed in opposizione al tratto di specialità qui considerato, possono richiedere una fase di sperimentazione e precisazioni ulteriori. La presenza di incertezze normative e successive modifiche e precisazioni (che in quanto tali potrebbero più banalmente dipendere da imperizia tecnica, difficoltà a far emergere un consenso forte etc.) è un aspetto estremamente importante della qualità del processo normativo. Pur ritenendo estremamente importante una ricostruzione storica di tale aspetto, in linea di principio effettuabile adoperando informazioni sul contenzioso e sulla presenza di successive modifiche normative, ce ne siamo astenuti in questa sede per via della sua complessità.

singola impresa e del singolo lavoratore<sup>16</sup>. Per semplicità non abbiamo distinto a seconda del livello – nazionale o locale, settoriale o di singola impresa – in cui tale coinvolgimento delle parti sociali viene previsto.

Quest'ultima semplificazione è anche legata al fatto che abbiamo ommesso di considerare una quarta chiave di lettura “procedurale” inizialmente prevista e legata al grado di accentramento o decentramento territoriale della regolamentazione prevista. Nei fatti questa categoria sarebbe risultata rilevante solo negli anni più recenti, ragione per cui abbiamo rinunciato ad evidenziare esplicitamente questo aspetto. Basti dire che una tendenza al decentramento è nei fatti emersa solo di recente. Intrinsecamente si tratta di una tendenza rilevante, con i suoi pro ed i suoi contro. I primi sono legati alla possibilità di adeguare la regolamentazione e le politiche pubbliche alla diversificate realtà territoriali dell'Italia. Gli svantaggi possono essere legati alla creazione di differenziazioni alle volte inique altre volte del tutto inutili (quando ad esempio più Regioni deliberano con tempi e dettagli diversi gli stessi interventi di sostanza, accrescendo inutilmente i costi di *compliance* ad una legislazione sostanzialmente indifferenziata). La questione andrebbe però discussa non in generale e sulla base di un favore ideologico in un senso o nell'altro, ma con riferimento ai singoli ambiti tematici, perché vantaggi e svantaggi d'un decentramento della potestà regolamentare differiscono grandemente<sup>17</sup>. Sul piano procedurale, va anche ricordato come l'emergere di una regolamentazione plurilivello – almeno in questa prima fase in cui gli equilibri tra i diversi livelli non sono ancora ben assestati e definiti<sup>18</sup> – sta contribuendo ad accrescere il grado di incertezza normativa e la frammentarietà delle riforme pur effettuate.

### *3. Il quadro generale dell'evoluzione normativa*

I provvedimenti normativi esaminati, nell'arco dei quasi 60 anni considerati, sono 149. Nell'effettuare la classificazione sono però considerati i provvedimenti normativi per le spesso multiple aree di intervento; conseguentemente, le “innovazioni normative” classificate sono nel complesso 291, distribuite in maniera all'incirca paritaria tra le due macroaree sopra individuato: 136 le azioni aventi efficacia sul mercato del lavoro e 155 quelle che al contrario riguardano il rapporto di lavoro (fig. 2).

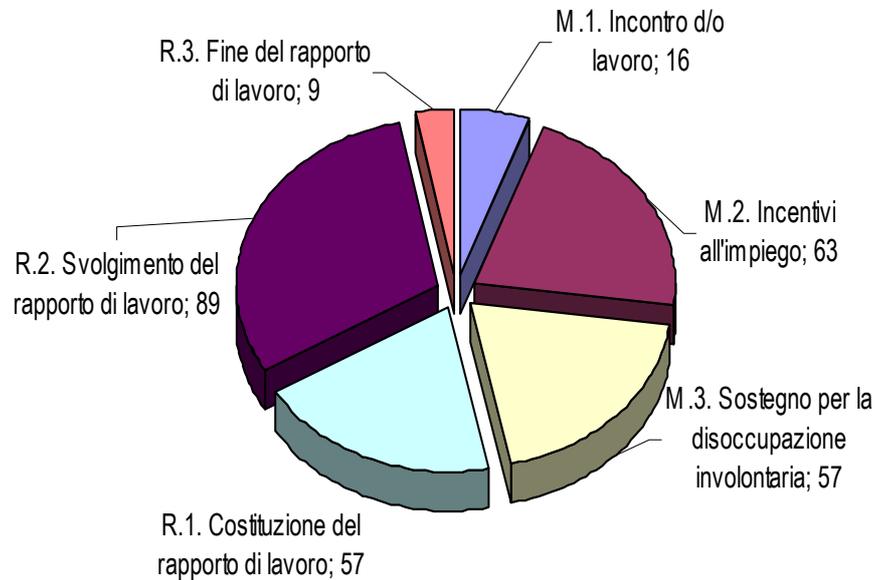
---

<sup>16</sup> La prescrittività delle norme legislative in merito alla singola situazione lavorativa concreta è già misurata dalla chiave di lettura sui vincoli per le imprese discussa in precedenza.

<sup>17</sup> Per un esempio di tale discussione rimandiamo al cap. 6 del nostro volume sulle politiche occupazionali (cfr. Pirrone e Sestito(2006)).

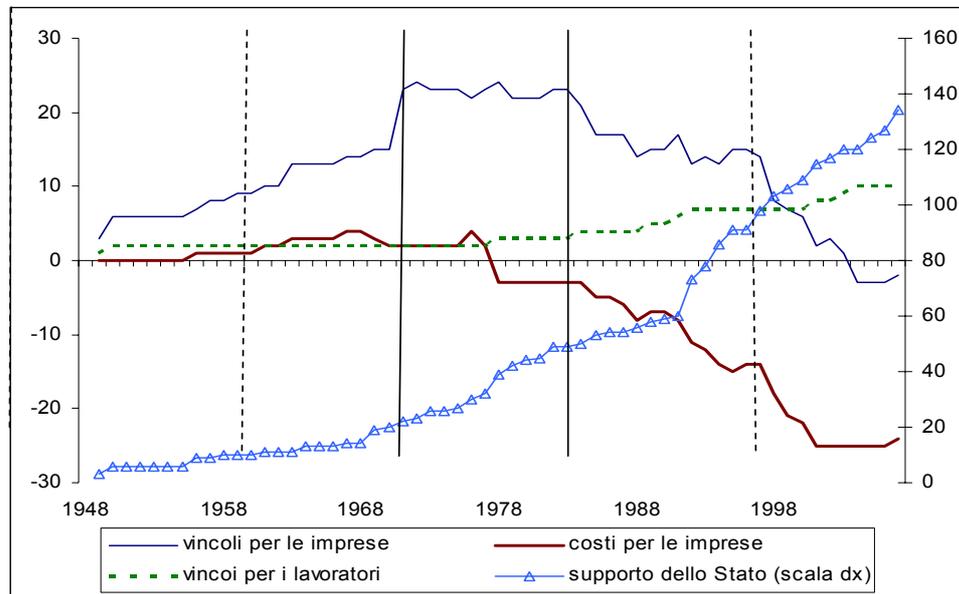
<sup>18</sup> Si tenga conto che un po' d'ordine è venuto soprattutto a seguito di taluni pronunciamenti della Corte Costituzionale successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione (cfr. in particolare la sentenza n. 50 del 2005).

**Figura 2 – Riepilogo delle innovazioni normative censite, per area di intervento**



Al di là dell'ambito tematico interessato dai diversi interventi, le nostre chiavi di lettura consentono di individuare l'indirizzo delle innovazioni normative di volta in volta emanate. La figura 3 evidenzia in proposito una netta separazione dell'intero sessantennio tra una fase di progressiva espansione dei diritti e delle tutele formalmente previste a beneficio dei lavoratori ed una successiva fase di espansione dei margini di manovra e delle flessibilità per le imprese. La linea di demarcazione tra le due fasi è grosso modo alla metà degli anni Settanta. A cavallo di queste due grandi fasi è inoltre possibile identificare un periodo intermedio in cui l'intervento del legislatore - condizionato dalla difficile congiuntura economica ed in particolare dal problema dell'inflazione, stabilmente a due cifre - si è soprattutto estrinsecato in interventi di sostegno da parte dello Stato.

Figura 3 – Indirizzo delle innovazioni normative in materia di lavoro. Anni 1948-2007(\*)



(\*) Per ciascuna chiave di lettura, la figura cumula nel tempo il segno delle innovazioni normative di volta in volta introdotte, a partire da un valore pari a zero alla data iniziale.

Come vedremo meglio in seguito, le due grandi fasi possono a loro volta distinguersi al proprio interno in funzione dell'intensità con cui dapprima sono state incrementate le tutele per i lavoratori (specularmente, i vincoli per le imprese) e successivamente sono stati introdotti gli elementi di maggiore flessibilità.

La prima fase, di espansione delle tutele, vede così un primo sottoperiodo (subito dopo la ricostruzione post-bellica e fino grosso modo al 1960) in cui ben pochi interventi propriamente espansivi delle tutele vengono posti in essere; la questione centrale è piuttosto quella del rispettivo ruolo di istituzioni pubbliche e parti sociali, definita con l'attribuzione allo Stato dei compiti in materia di collocamento (e di sostegno al reddito dei disoccupati), in un quadro normativo che è quello ereditato dal fascismo. È con gli anni sessanta, e sino alla prima metà degli anni settanta, che si registra una progressiva crescita degli interventi di rafforzamento delle tutele a beneficio dei lavoratori occupati: il rafforzamento delle tutele avviene, come meglio vedremo in seguito, in associazione con l'espansione delle prerogative sindacali – sia recependo e generalizzando conquiste sindacali, sia estendendo, tramite la cd legislazione di sostegno, i diritti sindacali – ed agendo in prevalenza sui diritti e sulle tutele *on the job*, in sostanza per i lavoratori già occupati. In ciò si risente tanto dell'origine spesso per l'appunto sindacale di molti diritti, quanto dell'impostazione comunque rigida e "statalista" della legislazione di base su cui si interviene, che è in gran parte eredità del periodo fascista.

A questa espansione delle tutele a beneficio dei lavoratori, che può convenzionalmente farsi terminare nel 1971, fa seguito un periodo di legislazione

convulsa ed emergenziale<sup>19</sup>, tesa in primo luogo a fronteggiare le emergenze economiche di quel periodo: la sensibile riduzione della crescita economica, sfociata, nel 1975 nella prima recessione del dopoguerra, la necessità di supportare le conseguenti ristrutturazioni aziendali, e soprattutto di fronteggiare l'inflazione a due cifre.

Anche la successiva fase dell'introduzione delle flessibilità – che può essere datata dal 1983 al giorno d'oggi – può essere distinta in due sotto-periodi. Il primo di questi si pone senza grosse soluzioni di continuità col periodo immediatamente precedente, quello della “legislazione dell'emergenza”. Già in questo, il sindacato aveva interiorizzato il farsi carico della situazione economica - iniziando un periodo di moderazione salariale e di condivisione delle scelte politiche (la cd svolta dell'Eur del 1978) volte a consentire operazioni di ristrutturazione industriale non più rimandabili – ed era emerso in tutta la sua evidenza il problema della disoccupazione giovanile - che risentiva tanto dell'entrata nel mercato del lavoro delle generazioni del cd. *baby boom* quanto dell'estrema rigidità nell'accesso al mercato. Non a caso i primi interventi di introduzione di flessibilità appaiono concentrati sui giovani e si alternano a provvedimenti volti a ridurre, soprattutto nel Mezzogiorno, i costi del lavoro ed a meglio fronteggiare le crisi produttive ed occupazionali. Nel secondo sottoperiodo - che datiamo dal 1996 (in coincidenza con l'approvazione della legge Treu) ed in cui si risente anche dell'influenza dei processi iniziati in sede Ocse e Unione Europea (è del 1994 la *Job Strategy* dell'Ocse e del 1997 la Strategia Europea per l'Occupazione) – gli elementi di flessibilità introdotti nel sistema, pur continuando ad operare essenzialmente al margine (sui nuovi entranti nel mercato del lavoro) e senza una complessiva ridefinizione del quadro regolamentare standard, diventano progressivamente più ampie e diffuse.

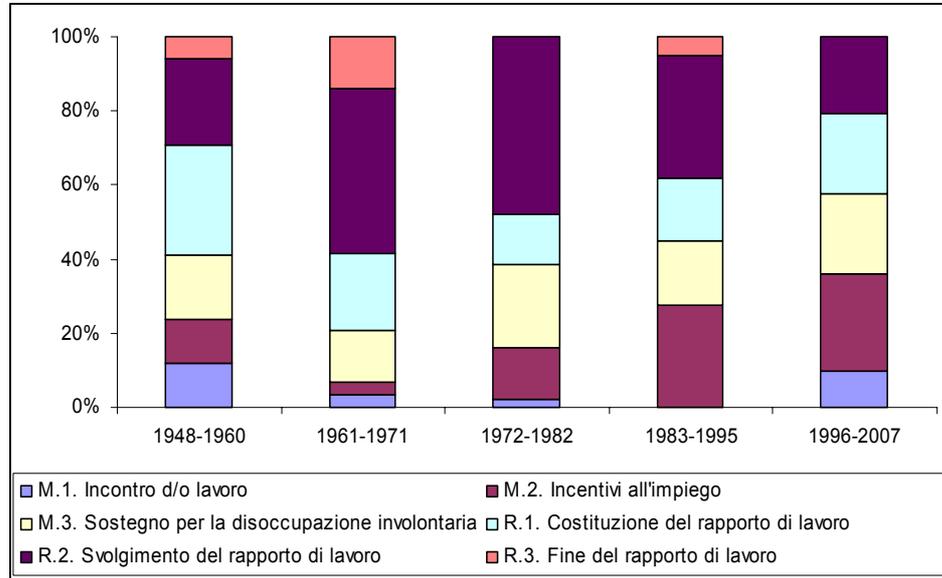
Analizzando l'evoluzione nel tempo degli ambiti tematici delle innovazioni normative da noi censite (fig. 4), si evidenzia come nel primo sotto-periodo si sia registrata una sostanziale parità numerica tra interventi regolari sul rapporto di lavoro e modificazioni delle regole nel mercato; questa seconda componente diventa invece del tutto trascurabile nel secondo sotto-periodo (1961-1971). L'epoca di rafforzamento delle tutele dei lavoratori è quindi in primo luogo un'epoca di rafforzamento delle tutele *on-the-job*. Negli anni successivi, gli interventi “nel mercato” diventano invece gradualmente sempre più importanti, fino a rappresentare quasi il 60% del totale nell'ultimo sotto-periodo. Le flessibilità man mano introdotte sono perciò essenzialmente relative al funzionamento del mercato (e dal lato delle assunzioni; cfr. oltre), senza modificazioni delle regole *on-the-job*.

Per inciso va osservato che, ove si riclassificasse tutta la CIG nell'ambito relativo alle politiche passive operanti nel mercato, anziché allo svolgimento del rapporto di lavoro, questo spostamento del *focus* della legislazione dagli interventi nel rapporto di lavoro a quelli destinati ad operare “nel mercato” sarebbe temporalmente anticipato, essendo rilevante già a partire dagli anni '70.

---

<sup>19</sup> Alla “legislazione dell'emergenza” è dedicato il volume a cura di De Luca Tamajo R. e L. Ventura che ripercorre gli interventi di quegli anni (De Luca Tamajo R. e L. Ventura (a cura di) (1979)).

**Figura 4 – Riepilogo delle innovazioni normative censite, per area di intervento e periodo (\*)**



(\*) Per ciascun periodo si considera la distribuzione % delle aree tematiche delle innovazioni normative.

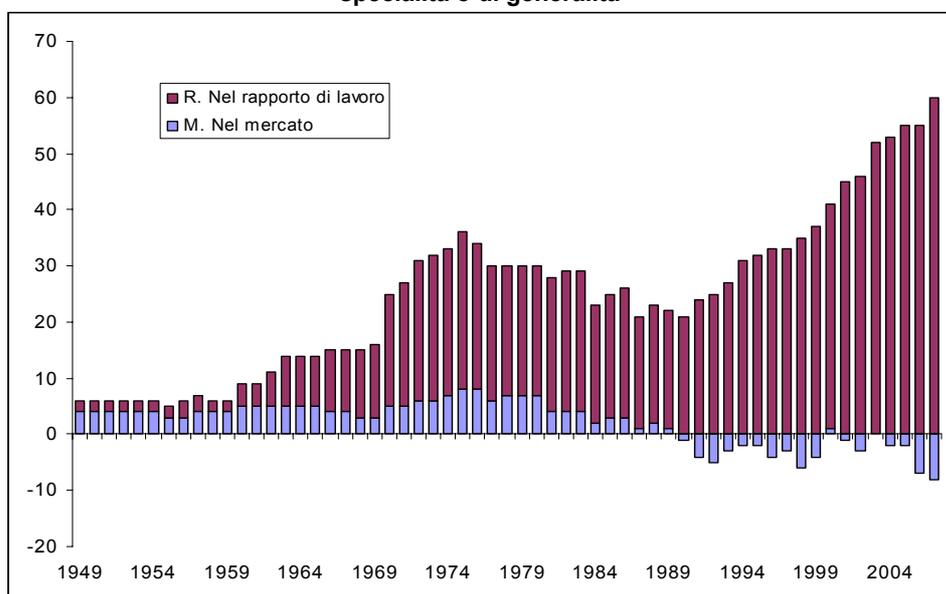
Nella sezione successiva si entrerà un po' più nel dettaglio andando ad esaminare distintamente ciascuno dei cinque sottoperiodi individuati. Così facendo si riuscirà a meglio precisare le linee generali ora dette incrociando direzione degli interventi effettuati (sinteticamente riportata nella figura 3) e ambiti tematici degli stessi (sintetizzata nella figura 4). Guardare a periodi più circoscritti consentirà inoltre di ridurre il rischio di falsare i confronti nel tempo basandoli sul semplice dato ottenuto cumulando nel tempo il segno dei singoli provvedimenti, un confronto che evidentemente non è in grado di tener conto della effettiva intensità e pregnanza dei diversi provvedimenti.

Prima di guardare più in dettaglio ai singoli sottoperiodi, è però utile dare uno sguardo agli aspetti più "procedurali" dei diversi interventi effettuati, riportando l'evoluzione nel tempo degli altri tre indicatori introdotti nel paragrafo precedente.

La figura 5 considera la "specialità" del provvedimento rispetto agli assetti esistenti. Si tratta, è bene precisarlo, di una definizione che ha margini di ambiguità per il carattere relativo di una tale definizione: la definizione di un provvedimento come speciale o derogatorio necessita infatti la valutazione dello stesso in relazione ad una legislazione di carattere generale, onde la specialità emerge univocamente soltanto quando si comparano due singole norme (per le quali si può dire che una è speciale rispetto all'altra); decisamente più problematica appare invece la definizione di specialità se intesa in senso assoluto, rispetto al complesso della normativa. Nel concreto abbiamo definito come "speciali" quelle norme che prevedono regimi speciali per particolari tipologie di lavoratori o specifici settori, nonché quelle che regolano singole tipologie di rapporto di lavoro diverse dai contratti a tempo indeterminato ed a tempo determinato (giudicate di

carattere generale). Pur tenendo conto di questi margini di ambiguità, la figura appare suggerire come nelle stagioni più recenti le innovazioni normative si siano caratterizzate per una notevole “specialità”. Ciò deriva, come meglio vedremo parlando dei singoli sottoperiodi, dal fatto che molte riforme sono comunque state introdotte in una logica emergenziale, con provvedimenti quindi caratterizzati da una natura ad hoc<sup>20</sup>. Più in generale esso riflette il fatto che si è intervenuti senza modificare più di tanto la regolamentazione relativa ai rapporti di lavoro standard ma inserendo e allargando lo scopo di modalità contrattuali alternative ed atipiche, col risultato di produrre una certa frammentarietà degli assetti regolamentari.

**Figura 5 – Riepilogo delle innovazioni normative censite, in relazione al loro carattere di specialità o di generalità\***



\* Ai provvedimenti di carattere “speciale” è stato attribuito il valore 1, mentre a quelli di carattere generale il valore -1. All’interno di ciascun anno, i valori sono poi stati cumulati separatamente per ciascuna delle due macroaree di intervento.

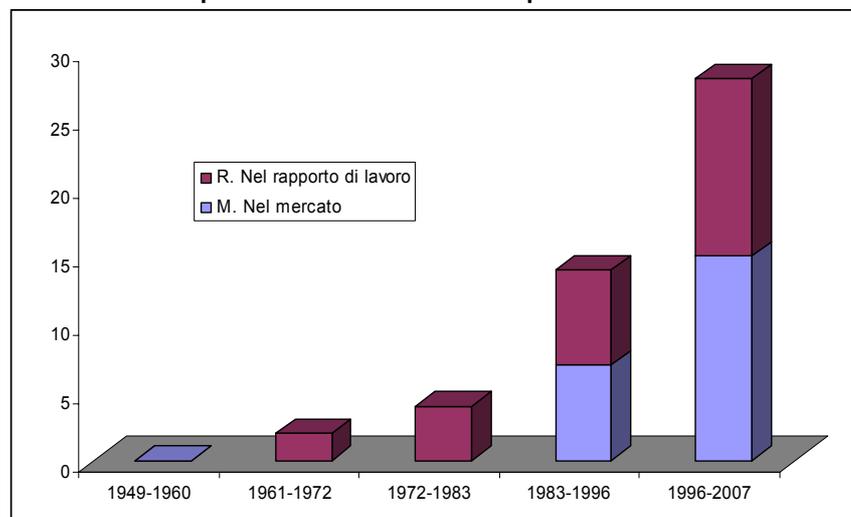
Le successive figure 6 e 7 considerano il ruolo delle parti sociali, rispettivamente con riferimento alla genesi dei provvedimenti ed al loro coinvolgimento (e valorizzazione, in quanto attori collettivi; cfr. paragrafo precedente) nell’applicazione (e precisazione) concreta delle innovazioni normative<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Un esempio interessante, che non abbiamo peraltro direttamente adoperato nel costruire l’indice in questione, è l’uso della locuzione “in attesa di un’organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali” nei provvedimenti in tema di ammortizzatori sociali a partire dal 1996 (cfr. sull’argomento Pirrone e Sestito (2008)).

<sup>21</sup> Come già prima detto, nel considerare la “delega” alle parti sociali sancita (o rimossa) da parte delle innovazioni normative censite non abbiamo distinto a seconda del livello di esercizio di questa eventuale delega (se confederale, categoriale, territoriale o aziendale ad esempio) e neppure a seconda di quale sia il

Dal primo punto di vista si evidenzia, un notevole incremento nell'ultimo quarto di secolo delle norme emanate a seguito di accordi tra le parti o tra Governo e parti sociali. L'incremento di tale tipo di disposizioni si collega con il nascere della concertazione, che i più fanno coincidere con il cd. lodo Scotti. Nel primo sotto-periodo – e fino ai primi anni '90 – la concertazione riguarda soprattutto materie, quali la politica dei redditi e quindi il controllo dell'inflazione, di per sé poco suscettibili di essere recepite in legge; a partire invece dal cd. Protocollo Giugni del 1993, essa tende a travalicare lo stretto confine delle politiche retributive e contrattuali per sconfinare nella delineazione dei futuri interventi in materia di politica del lavoro, ivi compresa l'introduzione o la nuova regolazione di tipologie contrattuali flessibili (il lavoro interinale, ad esempio) o a contenuto formativo (apprendistato e contratti di formazione e lavoro), la previsione di sgravi ed incentivi, l'introduzione di politiche volte a favorire l'emersione, e così via. Si tratta, in tutti questi casi, di una nuova forma di concertazione, con la quale le parti sociali sono ammesse a suggerire ed a concordare il contenuto stesso di una ampia gamma di politiche pubbliche. Tali contenuti la concertazione avrà per tutto il periodo 1993-2007, anche durante i governi di centro-destra, nonostante la stessa sia stata all'epoca derubricata (almeno nel nome) al rango di "dialogo sociale"<sup>22</sup> e spesso limitata nel numero di associazioni sindacali che aderirono ai patti.

**Figura 6 – Grado di coinvolgimento delle parti sociali nella produzione della normativa – Numero di innovazioni normative, tra quelle censite, emanate a seguito di accordo tra le parti sociali o tra Governo e parti sociali\*.**



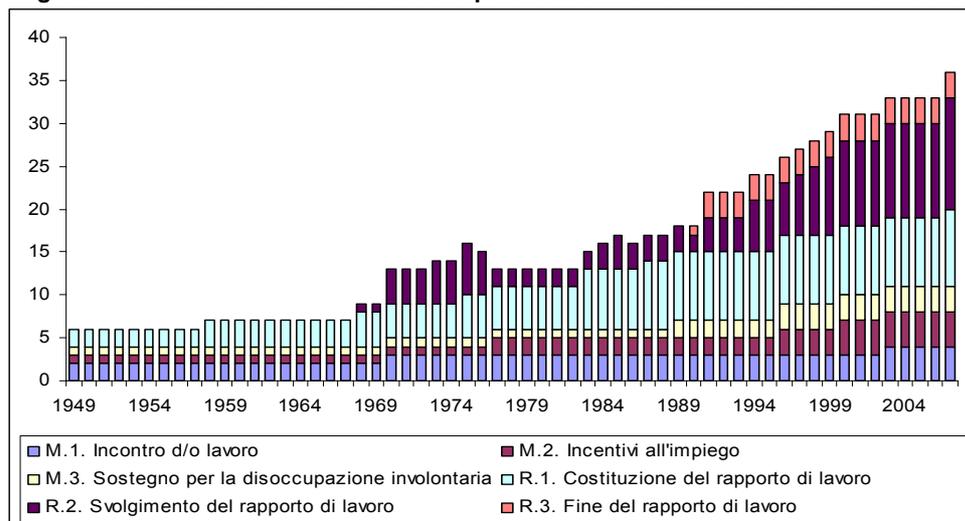
\* Sono inclusi anche gli accordi a cui non hanno aderito tutti i sindacati confederali.

soggetto la cui potestà regolamentare viene incisa dalla eventuale delega (se cioè le parti sociali come regolatore collettivo "prevaricano" le norme statuali o l'autonoma determinazione del binomio singolo lavoratore - singolo datore).

<sup>22</sup> Coi governi della XIV legislatura (2001-2006), il concetto di dialogo sociale fu utilizzato, in alternativa a quello di concertazione, per rimarcare il ruolo attivo comunque esistente in capo al Governo, cui spetta decidere, pur dopo aver ascoltato ed essersi confrontato con le parti sociali.

Anche rispetto al secondo aspetto si evidenzia un ruolo nel tempo crescente delle parti sociali nell'attuazione della normativa, soprattutto per quanto riguarda gli interventi operanti nell'ambito del rapporto di lavoro.

**Figura 7 – Grado di valorizzazione delle parti sociali nell'attuazione della normativa\***



(\*) Per ciascun ambito tematico e ciascun anno, si riporta il saldo algebrico tra innovazioni normative che incrementano il coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione della normativa ed innovazioni che lo riducono.

#### 4. I diversi sotto-periodi

##### 4.1 L'assestamento del dopoguerra: dal 1948 al 1960

Dal punto di vista della produzione normativa, il periodo è caratterizzato da una sorta di assestamento della situazione e di adeguamento delle principali istituzioni al nuovo assetto costituzionale. L'adeguamento riguarda principalmente le istituzioni che operano nel mercato del lavoro, e quindi la fase di costituzione del rapporto di lavoro, e che lambiscono invece solo marginalmente il rapporto di lavoro, che aveva avuto una sua compiuta regolamentazione nel codice civile del 1942. Quanto alle norme relative alla fine del rapporto di lavoro, occorre preliminarmente avvertire che l'immediato dopoguerra (dal 1945 al 1948) era stato caratterizzato da una legislazione emergenziale, finalizzata a limitare le ripercussioni economiche sui lavoratori che sarebbero potute derivare dalla riconversione post-bellica: sulla base di alcuni accordi interconfederali infatti, alcuni provvedimenti legislativi avevano disposto il blocco temporaneo dei licenziamenti. In questo quadro si inserisce l'istituzione della Cassa Integrazione Guadagni ad opera del decreto legislativo luogotenenziale n. 788 del 9 novembre 1945 (anch'esso emanato a seguito di un accordo interconfederale): il regime della Cassa

integrazione, dapprima limitato ai soli “operai dipendenti dalle imprese industriali dell’alta Italia”, venne poi esteso a tutto il territorio nazionale dal decreto-legge del capo provvisorio dello stato n. 869 del 12 agosto 1947.

Dopo questo provvedimento l’attenzione del legislatore si concentra soprattutto sulla fase di costituzione del rapporto di lavoro, in primo luogo con la legge n. 264 del 29 aprile 1949, che dirimeva la questione a lungo discussa su chi, tra lo Stato e le parti sociali, dovesse avere il ruolo preminente nella gestione dei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro o, come si diceva, di collocamento. La questione venne risolta, come è noto, con l’attribuzione della materia allo Stato, con un approccio tanto dirigista quanto focalizzato esclusivamente sul fronte della procedura, come elemento in grado di distribuire in maniera equa le (scarse) occasioni di lavoro tra i molti pretendenti<sup>23</sup>. L’assetto che ne risultava era di un totale imbrigliamento della fase di assunzione di un lavoratore, che doveva avvenire, salvo precise eccezioni specificamente indicate, mediante richiesta nominativa all’ufficio di collocamento, che avrebbe avviato i lavoratori in possesso della qualifica professionale richiesta che si fossero trovati in cima alla lista di collocamento.

Il monopolio pubblico in materia di intermediazione (ed anzi il vero e proprio obbligo di avvalersi della mediazione statale) veniva doppiato, alla fine del periodo considerato, dal divieto di interposizione introdotto dalla legge n. 1369/1960. Tale legge, nell’estendere il divieto a tutte le forme di appalto di mera manodopera – limitando in tal modo in maniera rilevante l’esternalizzazione di processi da parte delle imprese – prevedeva per gli appalti “interni” (ossia svolti all’interno dell’azienda dell’appaltatore) il principio della parità di trattamento e di responsabilità solidale dell’appaltatore con la sola esclusione di quelli riguardanti alcune specifiche attività esplicitamente indicate. Sul fronte del rapporto di lavoro, oltre alle leggi n. 264 e 339, entrambe del 1958, rispettivamente relative al lavoro a domicilio ed a quello domestico, non si può non ricordare la legge n. 25 del 1955, di riordino dell’apprendistato. La legge sfumava le caratteristiche maggiormente dirigistiche contenute nel R.D.L. n. 1906 del 1938, eliminando gli obblighi di assunzione e consentendo l’assunzione nominativa da parte delle piccole imprese. Vengono al contempo posti dei limiti alla contrattazione collettiva in ordine all’età massima dell’apprendista, alla durata massima del periodo di apprendistato, all’orario di lavoro ed al periodo di prova e vengono estese all’apprendista

---

<sup>23</sup> Rispetto alla situazione legislativa pregressa, ereditata dal fascismo, il nostro indice sulla valorizzazione delle parti sociali, pur se con valori ben più bassi di quelli che lo stesso indice registra in momenti successivi (cfr. fig. 7), comunque evidenzia una crescita del ruolo delle organizzazioni di categoria. La citata legge n. 264 del 1949 ne riconosceva infatti la rappresentanza nell’ambito delle neo-istituite Commissioni centrali e territoriali, la cui competenza si esercitava prevalentemente in materia di collocamento, ma con un sia pur limitato sconfinamento anche in materia di sussidi di disoccupazione (l’articolo 2 della legge 264/1949 prevedeva infatti che la “Commissione centrale per l’avviamento al lavoro e per l’assistenza dei disoccupati” (di cui facevano parte i rappresentanti delle parti sociali) avesse, tra gli altri, il compito di “esprimere pareri sulla concessione di sussidi straordinari di disoccupazione e di dare pareri e fare proposte sui provvedimenti in genere a favore dei disoccupati”). Rispetto all’approccio stato-centrico del regime fascista, che dopo alcune oscillazioni aveva ommesso di valorizzare il ruolo delle corporazioni, vi era infatti quantomeno uno spazio di rappresentanza lasciato alle parti sociali su queste materie.

alcune delle coperture assicurative e previdenziali proprie dei lavoratori dipendenti (infortuni sul lavoro, malattia, invalidità e vecchiaia, tubercolosi).

Importante, inoltre, dal punto di vista della flessibilità delle imprese, la legge n. 1079 del 1955, che vietava nelle imprese industriali l'esecuzione del lavoro straordinario, salvi i casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive e di impossibilità di fronteggiarle con l'assunzione di altri lavoratori; gli straordinari venivano inoltre comunque sottoposti ad obbligo di comunicazione all'Ispettorato del lavoro ed a maggiorazioni retributive e contributive.

Sul finire del periodo un maggiore costo sulle imprese viene invece introdotto, in caso di licenziamento, dalla legge n. 1561 del 18 dicembre 1960, che sostanzialmente raddoppia (rispetto a quanto previsto dal R.D.L. n. 1825/1924) l'importo dell'indennità di anzianità, portandola ad una mensilità per anno di anzianità. L'istituto, poi destinato a cambiare struttura e significato, costituiva ancora, una forma di *severance pay*, avente lo scopo di introdurre al contempo un costo economico che scoraggiasse i licenziamenti e dall'altra una forma di compensazione per il lavoratore licenziato.

Complessivamente, guardato attraverso la classificazione ed i metri di giudizio illustrati nel corso del primo capitolo, il periodo appare caratterizzato da una riduzione del grado di flessibilità delle imprese, principalmente ottenuto per il tramite di vincoli procedurali introdotti nella fase di costituzione del rapporto di lavoro; a tali vincoli corrisponde solo parzialmente una vera e propria acquisizione di tutele da parte dei lavoratori, specie ove si tenga conto della scarsa effettività del servizio fornito dallo Stato e dalle strutture pubbliche ai lavoratori.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro la fase principalmente interessata è quella della costituzione del rapporto di lavoro, ove tuttavia alla fitta ragnatela di vincoli cui sono sottoposte le imprese (ma anche i lavoratori), corrispondono tutele solo formali, nella velleitaria illusione di poter costituire una potestà statale di allocazione delle risorse umane disponibili sul mercato, secondo criteri di equità (che in questa fase vengono giudicati prevalenti rispetto a quelli dell'efficienza). Anche l'altra norma di tutela, quella del divieto di interposizione, se da una parte serve ad arginare la piaga del caporalato, finisce dall'altra parte per oltrepassare i fini iniziali (andando oltre quanto prefigurato dai disegni di legge presentati dai sindacati<sup>24</sup>), finendo per impedire quasi ogni possibilità di esternalizzazione anche delle attività non *core* dell'azienda. Ancora forse più formali che sostanziali le tutele apportate dai provvedimenti che agiscono sul rapporto di lavoro, che si sostanziano di fatto nella più puntuale regolazione di forme di lavoro non standard (il lavoro a domicilio e quello domestico, oltre all'apprendistato) e dell'orario di lavoro (con i limiti al lavoro straordinario).

In tema di tutela nei confronti del rischio di disoccupazione è da citare il rafforzamento dell'indennità di anzianità – raddoppiata in caso licenziamento ed all'epoca avente ancora una natura esclusiva di *severance payment* - nonché quelli di periodico adeguamento degli importi dei sussidi di disoccupazione (nel 1949, 1957 e

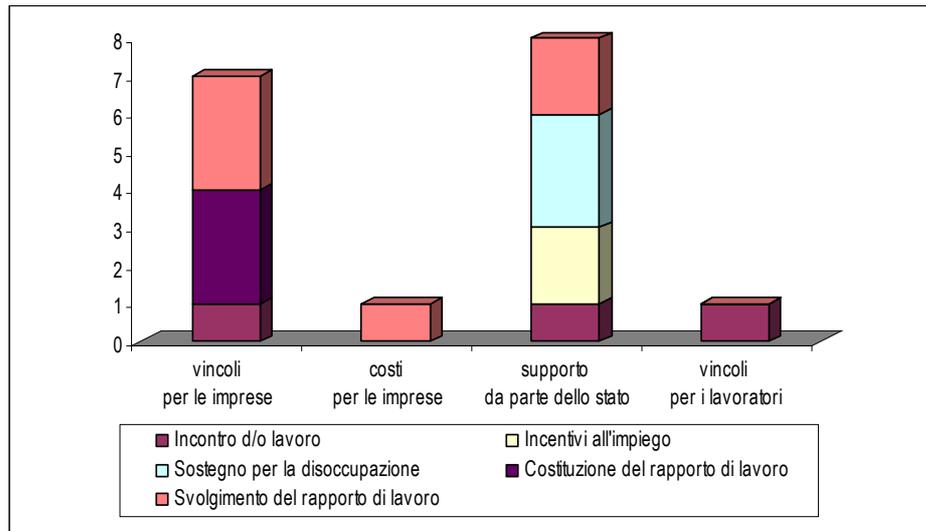
---

<sup>24</sup> In tal senso Ichino (2008), pp. 63 e ss..

1960), peraltro ancora determinati in cifra fissa e dunque soggetti ad una tendenziale perdita di valore reale<sup>25</sup>.

Va tuttavia notato che, sebbene non oggetto di provvedimenti legislativi, la materia dei licenziamenti, individuali e collettivi, era stata oggetto di due distinti accordi interconfederali nel 1950 (in quanto non trasfusi in una legge dello Stato, la nostra elaborazione non li ha tuttavia tenuti in considerazione)<sup>26</sup>.

Figura 8 – Ambito e direzione prevalente degli interventi di regolazione – 1948-1960



#### 4.2 La conquista dei diritti e delle tutele (1961-1971)

È soprattutto questa la fase di accrescimento di diritti e tutele dei lavoratori.

Dal punto di vista della produzione normativa il periodo si apre significativamente con l'approvazione, nel 1962, della legge n. 230 sul lavoro a termine. La legge interviene ponendo una serie di vincoli, formali e sostanziali, alla stipula di contratti a tempo determinato. Essa interviene inoltre sui costi del lavoro a termine, prevedendo alla

<sup>25</sup> Considerandoli per quello che in buona misura erano, ovverosia adeguamenti alla crescita delle retribuzioni nominali e reali e non incrementi del tasso di rimpiazzo (definito come rapporto tra indennità e precedente retribuzione), si ridurrebbe l'impressione di rafforzamento delle tutele in essi implicita (si veda da tale punto di vista il grafico riportato in Rosolia e Sestito, 2008).

<sup>26</sup> Il primo, stipulato il 18 ottobre, prevedeva procedure di conciliazione per il tramite delle organizzazioni sindacali e datoriali territoriali, nonché l'istituzione di un "Collegio di Conciliazione e Arbitrato" al quale deferire, su istanza dei lavoratori interessati, l'esame dei licenziamenti individuali relativi ad imprese con più di 35 dipendenti. In caso di licenziamento ingiustificato il Collegio poteva invitare il datore di lavoro a ripristinare il rapporto di lavoro, o in alternativa a versare una penale in aggiunta al trattamento di licenziamento.

Il secondo accordo, del 20 dicembre, procedimentalizzava i licenziamenti per riduzione del personale, prevedendo il coinvolgimento delle parti sociali, e definiva i criteri per la scelta dei lavoratori da licenziare.

scadenza del contratto la corresponsione di un premio di fine lavoro, corrispondente alla indennità di anzianità prevista per i rapporti a tempo indeterminato.

Sul fronte dei licenziamenti interviene, a recepire i contenuti di un ulteriore accordo interconfederale, la legge 604/1966 sui licenziamenti individuali, con la previsione di una procedura più rigida e soprattutto la codifica dei motivi di licenziamento. Da notare, in questo testo, la presenza di una norma che di fatto determina una modifica della natura dell'indennità di anzianità che, essendo da quel momento dovuta in ogni caso e non nei soli casi di licenziamento, si trasforma da *severance pay* in retribuzione differita<sup>27</sup>.

Su questa via di progressivo rafforzamento delle tutele (e della posizione dei sindacati) si arriva quindi all'emanazione dello Statuto dei lavoratori, mediante il quale, come hanno notato molti commentatori, i diritti costituzionali fanno il loro ingresso sostanziale in azienda, passando per un robusto rafforzamento della posizione del sindacato all'interno dell'impresa. Con l'articolo 18 si rafforzano ulteriormente le tutele nel rapporto di lavoro, prevedendo l'obbligo di reintegrare il lavoratore ingiustamente licenziato, e con l'articolo 13 si appresta una garanzia contro il demansionamento, irrigidendo l'attribuzione di mansioni da parte del datore di lavoro. In continuità con l'approccio già prevalente nel periodo precedente, volto cioè a regolamentare e vincolare ogni fase del rapporto di lavoro, si rafforzano i vincoli in tema di assunzioni nominative.

Ancora sul fronte dei diritti nell'ambito del rapporto di lavoro (e dei corrispettivi vincoli imposti ai datori di lavoro), completano il quadro le leggi n. 482/1968, sul collocamento obbligatorio, e n. 1204/1971, a tutela delle lavoratrici madri. La prima imponeva a tutte le aziende sopra i 35 dipendenti di riservare una quota del 15% del proprio personale in servizio all'assunzione di disabili e orfani e vedove di guerra. La seconda imponeva una serie di vincoli a garanzia della salute della madre e del neonato, ma anche del posto di lavoro, vietandone tra l'altro il licenziamento nel periodo di gestazione e fino al compimento di un anno di età del bambino.

Va inoltre dato cenno, anche se rimane fuori dall'ambito della nostra indagine, dell'approvazione della legge n. 533/1973, di riforma del processo del lavoro, da molti considerata il "*pendant* processuale dello Statuto dei lavoratori"<sup>28</sup>.

La scelta di difendere i posti di lavoro mediante tutele nel rapporto stesso viene portata ad estreme conseguenze nel momento di congiuntura meno favorevole; sorge infatti quella continua esigenza di potenziare, aggiornare e rendere più flessibile la Cassa Integrazione Guadagni, che poi caratterizzerà anche i periodi successivi. Se emerge, per rilevanza, l'istituzione (ad opera della legge n. 1115/1968) della Cassa Integrazione

---

<sup>27</sup> Proprio a causa del mutamento di natura gli interventi che coinvolgono tale istituto sono stati classificati come interventi (di incremento dei costi) in fase di chiusura del rapporto di lavoro nella prima fase (quella in cui l'indennità era corrisposta soltanto in caso di licenziamento), mentre nel secondo periodo sono stati interpretati sul fronte del costo del lavoro (alla stregua di un qualsiasi altro elemento di retribuzione). Da notare che la natura del trattamento di fine rapporto è stata a lungo dibattuta sia in sede Eurostat, nell'ambito di *Esspros*, che in sede Ocse, in relazione all'indicatore di *Employment Protection Legislation*. In entrambi i campi è stata riconosciuta la natura di retribuzione differita dell'istituto, che in *Esspros* è stata esclusa dalla funzione vecchiaia e nell'indicatore EPL è stata considerata (a partire dal 2004) come non avente effetti di deterrenza nei confronti di possibili licenziamenti.

<sup>28</sup> L'espressione è di R. De Luca Tamajo, in Ichino P. (2008), p. 102. In termini sostanzialmente analoghi si esprime anche Gino Giugni in Giugni (2003).

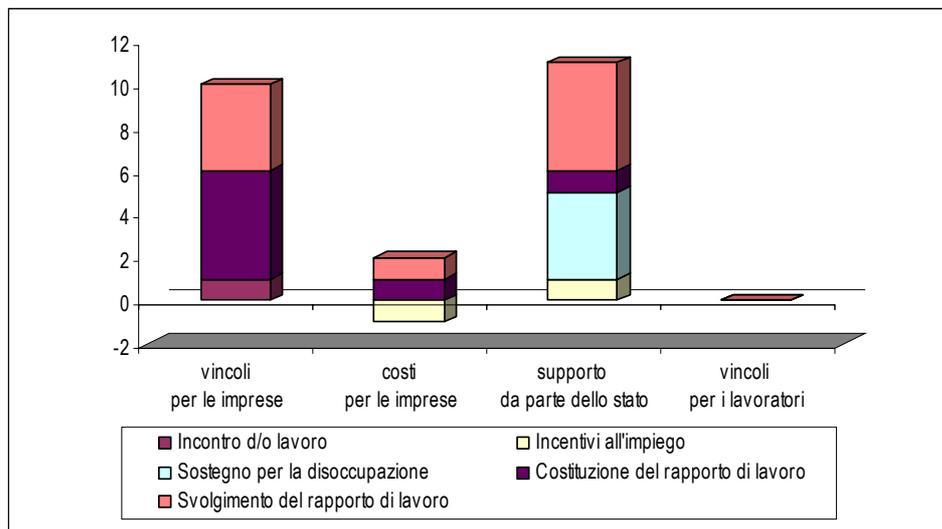
Guadagni Straordinaria – che si pone come strumento di ausilio alla risoluzione di situazioni di crisi economiche settoriali o territoriali o di operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale – una menzione è necessaria anche per l'istituzione della gestione edile della Cassa (legge n. 77/1963), poi estesa anche al settore lapideo (L. 1058/1971).

Il supporto da parte dello Stato si fa sentire anche sul fronte della compensazione per le imprese degli incrementi salariali ottenuti dai lavoratori, mediante l'introduzione di un congruo sgravio contributivo alle imprese medio-grandi (con più di 35 dipendenti) che operavano nel Mezzogiorno (D.L. n. 918/1969).

Prevale, in conclusione, forse in maniera ancora più netta di quanto non capitasse nel primo periodo, un approccio votato a fornire tutele nell'ambito del rapporto di lavoro piuttosto che nel mercato. Le tutele vengono rafforzate in tutte le fasi del rapporto di lavoro: in fase di costituzione, con l'ulteriore irrigidimento del principio di richiesta numerica; in fase di svolgimento, grazie ai diritti consacrati nello Statuto dei lavoratori, alle garanzie nei confronti delle lavoratrici madri, ma anche mediante il rafforzamento della Cassa Integrazione, sempre più configurata come alternativa, sia pure per pochi, alle tutele a fronte del licenziamento; in fase di chiusura del rapporto, con l'articolo 18 dello Statuto (e l'uso della CIG come alternativa al licenziamento economico).

Poco resta per la tutela sul mercato, che è lasciata a meccanismi tesi a scaricare sulle imprese l'intero onere mediante l'imposizione di vincoli (così è per gli invalidi e le categorie protette, ma anche per i lavoratori della grande impresa licenziati per crisi settoriale o locale) e per il resto si sostanzia nell'adeguamento, ma parziale e incompleto, degli importi dei sussidi di disoccupazione (ancora basati sulla previsione di importi in cifra fissa) e nell'introduzione di un trattamento più generoso (negli importi e nella durata) per i lavoratori licenziati da imprese industriali per cessazione di attività aziendali di stabilimento o di reparto o per riduzione di personale (quell'indennità di disoccupazione speciale che in qualche maniera anticipa l'indennità di mobilità).

**Figura 9 – Ambito e direzione prevalente degli interventi di regolazione. Anni 1961-1971**



#### 4.3 La legislazione dell'emergenza (1972-1982)

Nella fase di mezzo della periodizzazione che abbiamo adottato due sono i grandi temi che occupano tutto il periodo: da una parte si interviene ripetutamente per estendere ed adattare la disciplina della Cassa integrazione guadagni, rendendone sempre più discrezionale e “politico” l'utilizzo; dall'altra, a partire dal 1975 e quindi pressoché subito dopo l'accordo interconfederale che aveva potenziato e reso fortemente progressivo l'operare della scala mobile, si avvia una stagione di interventi che cercano di contrastarne gli effetti sulla dinamica del costo del lavoro e sulla spirale prezzi-salari che attanagliava il paese.

In entrambi gli ambiti si ha un elevato coinvolgimento delle parti sociali con un abbozzo di scambi triangolari e d'uno schema di politica dei redditi “centralistica”. Beninteso, la politica dei redditi in quanto tale viene per molti aspetti rifiutata e la prassi della contrattazione è in quegli anni quanto mai poco coordinata: la contrattazione aziendale è sempre più diffusa, segnale della forza del movimento sindacale, e sempre meno governata dal livello nazionale; i contratti nazionali della prima metà degli anni '70 si configurano come una sorta di estensione e generalizzazione di quanto conquistato dal movimento sindacale nelle più grandi imprese, a tale generalizzazione finendo con l'essere interessati tanto i sindacati - comunque non in grado di raggiungere la miriade delle piccole imprese, verso le quali il lavoro e le attività produttive vengono crescentemente decentrati - quanto le organizzazioni datoriali, comunque dominate dalle imprese maggiori. Dal 1975 in poi, la situazione di crisi e la forte politicizzazione e centralizzazione organizzativa del movimento sindacale favoriscono però l'emergere d'una disponibilità a interventi emergenziali. La logica centralistica e “politica” che ne risulta - pur se molto embrionale e limitata nei risultati ottenuti, perché solo con i primi

anni '90, dopo molti tentativi, l'intesa governo-parti sociali riuscirà infine a rimuovere gli automatismi salariali – impregna gli interventi sul costo del lavoro e sulla CIG prima citati.

In tema di CIG e gestione degli esuberanti si ha una progressiva estensione della stessa, che di fatto realizza quello snaturamento della Cassa come ammortizzatore sociale che poi è giunto sino ai giorni nostri. Moltissimi sono gli interventi che si succedono, alcuni di carattere generale e molti di tipo assolutamente episodico. Tra i primi sono da citare, nella prima metà degli anni Settanta, l'istituzione della nuova cassa per operai dell'agricoltura a tempo indeterminato (CISOA, L. 457/1972); l'estensione dell'ambito di operatività della CIGS ai casi di riconversione industriale; la previsione della possibilità di proroga (L. 464/1972); l'estensione ai cassintegrati a zero ore di alcune coperture previdenziali tipiche dei lavoratori; l'uso del meccanismo della riserva (in caso di assunzioni effettuate da aziende che esercitano "attività sostitutive") per agevolare il reinserimento di lavoratori espulsi dal processo produttivo per crisi economiche e settoriali.

Ma è nel 1975 (*annus orribilis* dell'economia italiana, che registra una contrazione del PIL del 2,1%) che vengono adottati – in attuazione di due accordi interconfederali sul "salario garantito" – due tra i provvedimenti più rilevanti (le leggi 164 e 427), destinati a riformare la disciplina della cassa rispettivamente per il settore industriale e per quello edile, con un incremento dell'importo dell'integrazione ed una rimodulazione della durata, in funzione delle cause di intervento. Ma la trasformazione della Cassa Integrazione in strumento in tutto e per tutto sostitutivo della (sempre meno significativa) indennità di disoccupazione, basato sulla spesso fittizia continuazione del rapporto di lavoro (con imprese che in nessun caso potranno far riprendere l'attività ai lavoratori coinvolti) si realizza negli anni successivi, con la legge 675 del 1977, a sua volta preceduta da alcuni provvedimenti d'urgenza. Nell'ambizione di realizzare una procedura di gestione delle crisi, si istituisce il CIPI (Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale), con il compito, tra l'altro, di accertare la sussistenza delle cause di intervento della Cig straordinaria, di accertare lo stato di crisi occupazionale, nonché la sussistenza di specifici casi di crisi aziendale "di particolare rilevanza sociale", fattispecie quest'ultima che diviene un'ulteriore causale di intervento della Cigs. Emblematica del cambiamento di prospettiva è la norma che considera computabile il periodo di fruizione della Cig ai fini dell'anzianità di iscrizione alle liste di disoccupazione (equiparando di fatto i lavoratori in Cig ai disoccupati). Per cercare di tener conto della natura de facto della CIG si abbozza un meccanismo di mobilità interaziendale, da cui prenderà le mosse la legge 223 del 1991 che rappresenterà un tentativo (poi presto ridimensionato) di ritornare ad istituire una separazione tra sospensione del lavoro, con intervento della CIG, e interruzione del rapporto di lavoro, con intervento d'una indennità di mobilità, generosa negli importi e nelle durate ma non illimitata. Negli anni qui esaminati però non vi è traccia di tentativi del genere perché al contrario si dispone tra l'altro la possibilità di pagamento diretto dell'integrazione da parte dell'Inps (così il DL. 80/1978) ed addirittura la sospensione dei licenziamenti operati da aziende industriali in fallimento, prevedendo addirittura la prosecuzione dei rapporti di lavoro "ai soli fini dell'intervento straordinario della cassa integrazione per

crisi aziendale” (legge n. 301/1979, che convertiva con modificazioni il decreto legge n. 159 dello stesso anno).

Tanto la progressiva estensione della CIG – come strumento atto a coniugare flessibilità organizzativa per le imprese e sicurezza del posto di lavoro, destinato a divenire l’alternativa al licenziamento economico, in quanto tale bandito - quanto il potenziamento della scala mobile, concordato nel 1975, rappresentano per molti aspetti l’apice della fase di conquiste sindacali e rafforzamento delle tutele dei lavoratori già discusso con riferimento alla fase precedente. Quell’apice vede però, nella situazione di crisi che nel frattempo si è determinata, una forte pressione per interventi di sostegno da parte dello Stato, che infatti rappresentano la principale chiave di lettura tra quelle da noi adoperate.

Inoltre, nel tema specifico della scala mobile, praticamente all’indomani dell’accordo si apre una stagione di tentativi di arginarne la portata inflattiva. Nel clima emergenziale, sebbene la questione fosse stata creata dalla contrattazione tra le parti assume e riguardasse in ultima istanza la struttura della retribuzione di per sé oggetto principe della contrattazione tra le stesse, è materia su cui è il governo che, sia pure passando per previo accordo tra le parti sociali, interviene con propri provvedimenti normativi. Già nel dicembre 1976 si ha il blocco transitorio di parte della contingenza (DL. n. 699)<sup>29</sup> e poi nel febbraio 1977, con due decreti legge emanati a soli 6 giorni di distanza: con il primo (il numero 12), che recepiva i contenuti dell’accordo interconfederale del 26 gennaio, si interveniva per escludere dal computo dell’indennità di anzianità i punti di contingenza maturati successivamente al 1° febbraio 1977 e per abolire le cd. “scale mobili anomale”; con il secondo (il n. 15), oltre ad apportare alcune modifiche al paniere della contingenza, si disincentivavano gli aumenti salariali derivanti da accordi aziendali<sup>30</sup>. Tali interventi evidentemente non erano risolutivi: dopo anni di dibattito e la disdetta dell’accordo del 1975 da parte di Confindustria, si arriva, il 23 gennaio del 1983, al cd. “Lodo Scotti”, che prelude all’accordo del giorno di San Valentino del 1984 (con il dissenso della Cgil) ed al decreto legge dello stesso giorno, con il taglio e la predeterminazione della “scala mobile” (DL. n. 70/1984)<sup>31</sup>, poi ad alcune modifiche parziali a partire dal 1986 e solo con i primi anni novanta si arriverà l’abolizione della scala mobile.

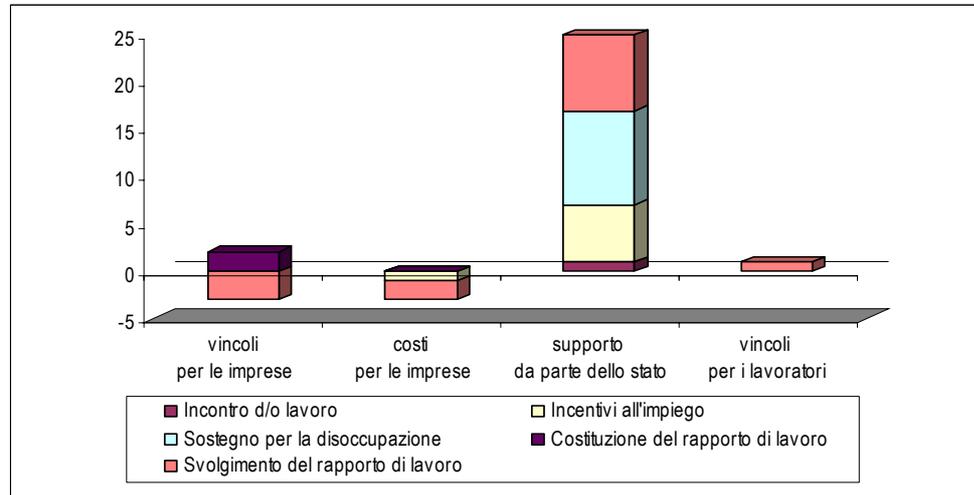
---

<sup>29</sup> Si prevedeva, per i lavoratori con redditi superiori a un certo livello, la corresponsione dei punti di contingenza in buoni poliennali del tesoro a scadenza quinquennale.

<sup>30</sup> In base all’articolo 3 gli aumenti in tal modo concessi non erano ammessi in deduzione ai fini del calcolo dell’imponibile Irpef ed Ilor. La stipula di accordi aziendali che comportasse maggiori compensi valeva inoltre ad escludere l’azienda dai benefici della cd. fiscalizzazione della contingenza prevista dall’articolo 1 del medesimo decreto.

<sup>31</sup> Il decreto non venne convertito in legge, ma fu reiterato, in un testo ammorbidito, con il decreto legge n. 70 del 17 aprile.

**Figura 10 – Ambito e direzione prevalente degli interventi di regolazione. Anni 1972-1982**



#### 4.4 *L'introduzione delle flessibilità mediante deroghe (1983-1995)*

La legislazione degli anni Ottanta sembra in primo luogo ispirata a risolvere il problema della disoccupazione giovanile. Si tratta di una aspirazione che trova il proprio punto di inizio proprio in quegli accordi (il lodo Scotti e l'accordo di San Valentino) prima citati in tema di scala mobile.

Già all'indomani dell'approvazione del lodo Scotti il DL n. 17/1983 introduce infatti la possibilità di stipulare contratti con finalità formative con giovani di età compresa tra i 15 ed i 29 anni, prevedendo per questa ipotesi la possibilità di chiamata nominativa (in deroga alla regola della chiamata numerica). È il primo embrione di quel contratto di formazione e lavoro che poi viene perfezionato come norma di carattere generale con il D.L. 726/1984<sup>32</sup>.

Ancora sul tema del lavoro giovanile intervengono il decreto legge n. 786 del 1985, che introduce gli incentivi per l'imprenditorialità giovanile, e soprattutto la legge n. 56 del 1987, che estendeva la possibilità di assumere apprendisti ed introduceva sgravi per la conversione di tali contratti in contratti a tempo indeterminato, e per l'assunzione di giovani che avessero conseguito una qualifica professionale presso un istituto professionale ovvero a seguito di un corso di formazione regionale. E sempre sul fronte della flessibilità di impiego va citata la stesura della prima disciplina organica del lavoro a tempo parziale (ad opera del citato DL 786), nonché la possibilità per la contrattazione collettiva di estendere l'utilizzabilità dei contratti a termine al di là delle ipotesi prefissate dalla normativa nazionale.

<sup>32</sup> Tuttavia un antecedente di tale tipo di contratto si ritrova già all'interno della legge n. 285 del 1977.

Il segno complessivo delle innovazioni normative, al di là dei dettagli dei singoli provvedimenti (su cui ci si soffermerà brevemente nel seguito) e della efficacia di ciascuno di essi (che non può qui essere considerata), è quindi senz'altro quello della flessibilità ed in particolare della flessibilità all'ingresso del mercato del lavoro. Per molti versi questo è anche il segno del periodo successivo (cfr. oltre). In questa fase, in cui si è ancora all'inizio del processo, le flessibilità all'ingresso sono però ancora prevalentemente derogatorie – ciò in parte rimane vero anche nel periodo successivo, quando però ormai le eccezioni tendono progressivamente a divenire il nuovo standard, non foss'altro che per il crescente *range* di situazioni e fattispecie specificamente individuate – e dipendono ancora in prevalenza dal comportamento delle parti sociali. La flessibilità, in altri termini, è in prevalenza una flessibilità derogatoria e contrattata. L'effettiva sua crescita, ancora sino a tutta la seconda metà degli anni '90 sarà così per molti versi da rintracciare più nelle previsioni contrattuali – a livello tanto nazionale quanto aziendale, dove spesso traccima in vere e proprie previsioni di un regime ad hoc per i neo-assunti<sup>33</sup> - che in specifiche modifiche normative.

Tornando al dettaglio delle innovazioni introdotte, esse si muovono su due binari. In primo luogo, si avvia un progressivo svuotamento del regime vincolistico di collocamento basato sulla cd chiamata numerica. Questa viene rimossa per talune fattispecie contrattuali ed alcune categorie svantaggiate, in modo da facilitarne l'assunzione, poi complessivamente circoscritta ed infine del tutto abolita<sup>34</sup>; la stessa comunicazione dell'assunzione agli uffici di collocamento perderà quindi il suo valore autorizzatorio, per acquisire solo un valore informativo e semmai di contrasto del lavoro nero<sup>35</sup>. Sempre in relazione a taluni gruppi ritenuti svantaggiati, e con la formulazione di specifiche fattispecie contrattuali, si rende di fatto possibile un loro impiego a termine al di fuori delle fattispecie precipue del lavoro a termine (queste sono ancora quelle prefissate dalla legge o quelle che, come prima detto, siano state individuate a seguito di intesa tra le parti sociali) e si interviene sui costi non salariali del lavoro con misure di sgravio. Lo schema, inaugurato dalle misure di promozione dell'occupazione giovanile dei primi anni '80 verrà successivamente utilizzato per i disoccupati di lunga durata (L. 407/1990), per gli iscritti nelle liste di mobilità (L. 223/1991) e per i lavoratori svantaggiati assunti dalle cooperative sociali (L. 381/1991).

A questa vasta teoria di provvedimenti di accrescimento della flessibilità in ingresso fanno peraltro da contrappeso molteplici interventi *pro labour*, adottati nei primi anni '90. In prevalenza si tratta di misure di rafforzamento e precisazione dei diritti sul posto del

---

<sup>33</sup> Per una ricognizione delle previsioni contrattuali si veda Casadio (2001).

<sup>34</sup> Il citato DL. n. 726/1984 prevede una generale possibilità di assumere con chiamata nominativa un contingente pari al 50% delle assunzioni a tempo indeterminato da effettuare (con la possibilità, stabilita dalla legge n. 56/1987, per le commissioni circoscrizionali e regionali per l'impiego di fissare ulteriori deroghe). La chiamata numerica verrà quindi abolita del tutto dalla legge n. 223 del 1991. Contemporaneamente si rafforzava tuttavia il sistema delle quote di riserva, che venivano estese ai disoccupati di lunga durata ed agli iscritti nelle liste di mobilità.

<sup>35</sup> In particolare la legge 608 del 1996 (in ciò anticipata dal decreto-legge n. 331/1994, più volte reiterato), sanciva la trasformazione del controllo preventivo sulle assunzioni (con rilascio di nulla-osta in caso di assunzione nominativa) in un controllo successivo compiuto sulla base di una comunicazione a posteriori relativa ad un'assunzione già effettuata.

lavoro. Quella più significativa, originata più dalla estemporanea ricerca di un'alternativa al referendum abrogativo della limitazione alle imprese oltre una certa soglia del regime di tutele previste dallo Statuto dei lavoratori che dalla predisposizione di un regime organico di riforma del regime italiano di EPL, è la legge 108/1990 sui licenziamenti individuali, che estende alle piccole imprese la disciplina sulla "tutela obbligatoria" già dettata dalla legge 604/1966. Tale norma riduce, ma non elimina, le differenze nel regime di tutela tra piccole e grandi aziende (ampliandola nelle prime), delineando peraltro un possibile schema di tutela basato sulla monetizzazione del rischio di licenziamento potenzialmente alternativo al controverso regime di tutela reale, con reintegrazione sul posto di lavoro, fornito dallo Statuto dei lavoratori<sup>36</sup>.

Anche nel segno delle tutele a favore del lavoratore, sempre sul posto di lavoro più che nel mercato, sono anche la legge 428/1990, che rafforza i diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda; la legge 125/1991, sulla parità uomo-donna e la 104/1992, che prevede agevolazioni per la lavoratrice madre (o in alternativa il lavoratore padre) di minore con handicap in situazione di gravità accertata; infine la legge di tutela dei lavoratori esposti all'amianto (n. 257/1992), e soprattutto quella (adottata in attuazione di direttive comunitarie) in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro (la 626/1994, cui fa da pendant la n. 758 dello stesso anno, che detta il connesso apparato sanzionatorio).

Qualcosa si muove peraltro anche sul piano delle tutele *in the market*, in particolare di quelle passive. L'indennità di disoccupazione ordinaria, divenuta nel tempo pressoché irrilevante (perché determinata in cifra fissa e progressivamente erosa dall'inflazione e dalla crescita delle retribuzioni reali) recupera gradualmente una sua significatività, venendo agganciata alla precedente retribuzione (dapprima, dal 1988, al 7,5% di questa, per poi ascendere al 25% ed al 30% nel biennio 1993-1994). Una tutela alquanto peculiare viene anche sancita per i lavoratori che non abbiano requisiti contributivi sufficienti all'ottenimento dell'indennità ordinaria: viene infatti istituita l'indennità ordinaria con requisiti ridotti che, con gli stessi importi ridivenuti significativi di quella con requisiti pieni, interviene *ex-post* ed in proporzione alle giornate lavorate nell'anno precedente (purché queste superino un certo minimo ed entro un massimo che, se ripetuto sull'arco di un biennio, marca il passaggio al regime dei requisiti pieni). Tale regime, alquanto improprio come regime di sussidio di disoccupazione perché si configura più come un supplemento proporzionale al reddito da lavoro per soggetti con poche giornate lavorative nell'anno precedente, estende al complesso dell'economia quello che era ed è il peculiare regime proprio del settore agricolo<sup>37</sup>: la crescita del lavoro a termine ne stimolerà peraltro un significativo sviluppo.

---

<sup>36</sup> Per dato livello della tutela fornita al lavoratore – misurabile ad esempio in termini di importo dell'indennizzo dovuto al lavoratore – la previsione di un indennizzo monetario certo rappresenta una forma di garanzia per l'impresa – tanto più rilevante quanto più lunghi ed imprevedibili sono tempi ed orientamenti della magistratura in caso di controversia – e per lo stesso lavoratore – che riceve con certezza un indennizzo nel momento del licenziamento e non un possibile reintegro (e conseguente rimborso per il mancato guadagno) *ex-post*, quando magari un nuovo lavoro sia stato nel frattempo trovato.

<sup>37</sup> Di per sé il regime in questione è un sostegno ai *working poors*, ma tarato in maniera alquanto imprecisa, anche perché basato sulle giornate di lavoro effettuate e non sui redditi complessivi del singolo (tanto meno

Significative sono anche le innovazioni relative alla CIG. Nei settori da questa coperta, il miglioramento delle tutele previste dall'indennità ordinaria di disoccupazione comunque non rende questa "competitiva" per imprese e lavoratori. Gli interventi che vengono effettuati con la legge 223 del 1991 sanciscono questa situazione di disparità tra schemi "industriali"<sup>38</sup> e schemi ordinari, introducendo un regime speciale di tutela per chi abbia perso il lavoro per motivi economici – con l'indennità di mobilità – e cercano al tempo stesso di ricondurre la CIG nel suo teorico alveo di intervento nei soli casi di sospensione del lavoro. La previsione di procedure specifiche e tutele economiche in caso di licenziamento collettivo – la messa in mobilità e l'indennità di mobilità (di disoccupazione speciale nell'edilizia)<sup>39</sup> – per molti versi fa cessare il bando all'accettabilità dei licenziamenti collettivi, anche se la consistenza di questi – nella situazione di grave crisi economica e valutaria – porterà quasi subito ad una parziale retromarcia. Il nuovo istituto e le nuove procedure della mobilità per molti aspetti finiranno con l'essere una sorta di prosecuzione – sia pure con limiti temporali predefiniti<sup>40</sup> e non prorogabili all'infinito come invece realizzatosi in molte situazioni per la CIG – della CIG.

Come già detto, sebbene al di fuori dell'ambito normativo qui esaminato, sono anche da ricordare gli accordi di politica dei redditi e di revisione del sistema contrattuale. Al di là del merito specifico – l'abolizione degli automatismi della scala mobile e la fase di moderazione salariale e di ancoraggio delle dinamiche nominali dei redditi che resiste alle forti svalutazioni della lira del 1992 e del 1995 – tali accordi definiscono un clima concertativo più complessivo che facilita e permea, al tempo stesso, i consistenti interventi sui conti pubblici effettuati in quegli anni. La stessa flessibilità all'ingresso derogatorio e contrattata di cui prima si è parlato è figlia di tale clima. Sul piano della produzione normativa, il clima di collaborazione, ma anche i veti reciproci che lo caratterizzano, portano anche ad una prima legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, che (facendo seguito a diversi disegni di legge presentati negli anni immediatamente precedenti)<sup>41</sup>, che tenta un difficile bilanciamento tra diritti aventi una copertura costituzionale.

---

del nucleo familiare nella sua interezza). Per questi motivi esso ha perciò spesso finanziato pattern di lavoro stagionale e non episodi di disoccupazione in senso proprio.

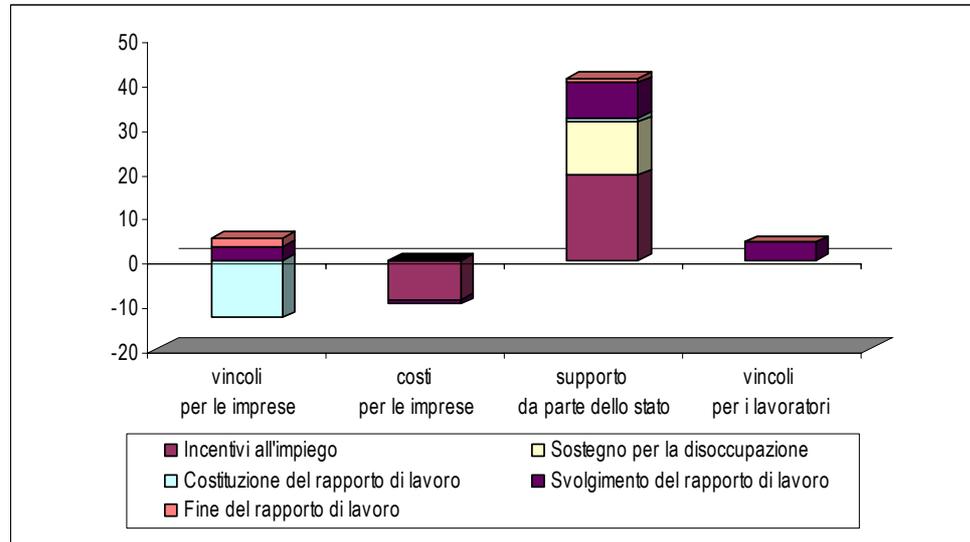
<sup>38</sup> Per l'esattezza gli interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità sono riservati alle imprese industriali con più di 15 dipendenti ed a quelle del commercio sopra i 200 dipendenti. Una estensione che ricorre ormai annualmente già dal 1993 è quella relativa alle imprese del commercio tra 50 e 200 dipendenti, alle agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti ed alle imprese di vigilanza, con più di 15 dipendenti. La CIGS si applica inoltre alle imprese del settore edile, per i cui dipendenti si applica, nel caso di cessazione del rapporto d'impiego al termine del periodo di CIGS, il trattamento di disoccupazione speciale edile, di importo pari all'indennità di mobilità e di durata pari a 18 mesi (27 nel Mezzogiorno).

<sup>39</sup> Per quanto riguarda la disoccupazione speciale edile il progetto si completa con la legge 451/1994 (di conversione del D.L. 299), che prevede una nuova forma di disoccupazione speciale, non più legata all'individuazione di specifiche crisi occupazionali (individuate originariamente dal CIPI ed oggi dal Ministero del lavoro), ma piuttosto alla successione temporale nei confronti di un periodo di cassa integrazione guadagni straordinaria.

<sup>40</sup> È peraltro da ricordare l'istituto della cd mobilità lunga.

<sup>41</sup> Si veda, a tal proposito, Ferraro, *Gli anni '80*, in Ichino (a cura di) (2008), pp. 200 e ss.

Figura 11 – Ambito e direzione prevalente degli interventi di regolazione. Anni 1983-1995



#### 4.5 L'estensione delle flessibilità (1996-2007)

L'ultima delle fasi che abbiamo identificato inizia di fatto con l'approvazione del cd. pacchetto Treu, che apre una stagione di più pervasiva flessibilizzazione del mercato del lavoro. In continuità con le logiche precedenti, il *focus* è peraltro sempre sulla flessibilità all'ingresso; permane inoltre un approccio fondamentalmente derogatorio e basato sulla moltiplicazione delle possibilità di ricorrere a fattispecie atipiche rispetto allo standard a tempo pieno ed indeterminato, inevitabilmente con una crescente complessificazione d'una normativa che pure si pone un obiettivo di semplificazione di norme e procedure; specie all'inizio del periodo in questione, la stessa delega alle parti, ed in particolare al movimento sindacale, a concedere o meno margini di flessibilità alle imprese rimane un tratto rilevante. Basti dire che in proposito lo stesso pacchetto Treu rimane in parte vittima di taluni veti delle parti sociali, venendo ridimensionato rispetto agli intenti originari (la successiva legge Biagi del 2003 rappresentando per taluni aspetti una riproposizione di talune parti a suo tempo ostracizzate da parte del movimento sindacale).

Già prima del pacchetto Treu due provvedimenti sono tuttavia da ricordare. Il primo, il decreto legge 510 del 1996, spaziava in vari ambiti delle politiche del lavoro, avendo tuttavia primariamente una funzione di contrastare la situazione di crisi occupazionale che perdurava: vi trovavano posto, accanto a provvedimenti eccezionali di concessione di ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente ed alla prima previsione di un provvedimento di mobilità lunga a carico delle imprese<sup>42</sup>, il rilancio dei

<sup>42</sup> Il primo provvedimento di mobilità lunga, contenuto nella legge n. 223/1991, era invece a carico dello Stato. Al provvedimento del decreto legge 510 hanno invece fatto seguito altri provvedimenti analoghi, tutti improntati al principio dell'assunzione dei relativi oneri da parte delle imprese interessate (si possono

lavori socialmente utili, ma anche la definitiva eliminazione del nulla osta degli uffici di collocamento all'avviamento al lavoro. Il secondo, ancora sul fronte degli ammortizzatori sociali, prevede (nell'ambito della legge finanziaria per il 1997), la nascita di fondi di solidarietà, basata su una sorta di bilateralità assistita (i fondi sono infatti costituiti in base ad accordi collettivi, ma recepiti con regolamento interministeriale e gestiti dall'Inps); scopo dei fondi è quello di fornire, ai settori interessati dalle recenti privatizzazioni e dalle conseguenti ristrutturazioni, una copertura di ammortizzatori sociali paragonabile, in termini di generosità, a quella del sistema industriale (ma molto meno onerosa in termini di contribuzione). Si tratta di una innovazione di estrema rilevanza, che apre, nel tema sempre presente della riforma degli ammortizzatori sociali, il dibattito tra i fautori di un sistema organico ed unitario, e quelli di un modello basato sulla bilateralità e quindi necessariamente settoriale.

Il Pacchetto Treu risente del clima intellettuale sviluppatosi in quegli anni e che sarà anche alla base del lancio, nel dicembre 1997, della cd Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)<sup>43</sup>. Esso non è però di per sé una risposta alle linee guida definite in quest'ultima. L'intrinseca debolezza del meccanismo di *peer pressure* su cui la SEO si basa, oltre che il relativo disallineamento dei suoi principali contenuti concreti dalla situazione italiana effettiva<sup>44</sup>, fanno sì che sia difficile trovare grandi innovazioni sostanziali direttamente ed immediatamente riconducibili alla SEO medesima. Il legame che lega pacchetto Treu, e successiva legge Biagi, alla SEO è perciò prevalentemente un legame intellettuale, in cui la SEO è alle volte adoperata dai riformatori comunque operanti in Italia come grimaldello retorico a sostegno delle proprie tesi. Più immediato e concreto fu semmai l'impatto di talune sentenze della Corte di Giustizia Europea che, giudicando (dapprima con riferimento alla legislazione tedesca e successivamente anche rispetto a quella italiana) illegittimo il monopolio pubblico del collocamento, contribuirono quantomeno ad accelerare l'apertura agli intermediari privati ed alle *temporary work agencies*, passo da tempo immaginato ma poi mai concretamente attuato<sup>45</sup>.

A monte del pacchetto Treu fu definito l'accordo raggiunto il 24 settembre 1996 dal primo governo del "nuovo" centro-sinistra con le parti sociali (il cd. Accordo per il lavoro); l'accordo si proponeva obiettivi molto ampi, e veniva raggiunto in un momento

---

ricordare i decreti legge n. 129/1997, n. 78/1998, n. 23/2003, cui è da aggiungere la legge n. 127/2006 che, pur non parlando esplicitamente di mobilità lunga, prevede un meccanismo in tutto e per tutto simile).

<sup>43</sup> Nel 1994 era stata lanciata la *Job Strategy* dell'Ocse con un orientamento nettamente a favore della flessibilizzazione del mercato del lavoro e del maggior rigore nell'uso dei sussidi di disoccupazione (riducendone gli importi e le durate e soprattutto assicurando una "attivazione" dei beneficiari). Meno estreme in tal senso erano le indicazioni formulate dal Consiglio Europeo di Essen del 1994 che aveva identificato, sulla base del Libro Bianco di Delors, cinque obiettivi prioritari in materia di occupazione, ponendo quindi le basi per quella che da lì a poco sarebbe diventata la Strategia Europea per l'occupazione. Quest'ultima poi si concentrerà soprattutto sull'enfatizzazione delle politiche attive e di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, come *pendant* delle politiche passive (nel nostro paese però comunque, allora ed ancora oggi, sottodimensionate e previste solo nel settore industriale).

<sup>44</sup> Come detto, la SEO si concentrava soprattutto su un riammodernamento, in chiave preventiva e di attivazione dei beneficiari di sussidi, dei servizi (pubblici) per l'impiego. L'Italia aveva (ed ha) un sistema di sussidi di disoccupazione meno sviluppato e con una pressoché inesistente tradizione di servizi per l'impiego nella gestione degli stessi: questi erano semmai da costruire e non da rimodernare.

<sup>45</sup> Si veda, a tal proposito, Pirrone e Sestito (2006), cap. 1.

di particolare rilevanza, in cui il governo decideva di accettare la sfida posta dall'ingresso nella moneta unica e preparava una manovra finanziaria particolarmente restrittiva. Le tematiche toccate erano molteplici, dalla ricerca alle infrastrutture, dall'energia all'ambiente. Dominavano però, ovviamente, gli interventi in materia di occupazione, ove pure l'approccio era sostanzialmente onnicomprensivo, volto a toccare quasi tutte le tematiche in materia di politica occupazionale (con la sola importante eccezione degli ammortizzatori sociali). Vi si prevedeva in primo luogo un "piano straordinario per l'occupazione", rivolto soprattutto al Sud del paese; si affrontava la tematica dell'istruzione, con l'innalzamento dell'obbligo scolastico e della formazione professionale, con la previsione di attribuire *in toto* alla formazione il contributo dello 0,30% già istituito sin dal 1978; il potenziamento dei contratti a causa mista (apprendistato e formazione e lavoro); si tracciavano le linee di una riforma dei servizi per l'impiego, basata sul decentramento istituzionale, sulla "liberalizzazione regolata", e sulla previsione di una nuova missione più votata al servizio che alla mera gestione di pratiche amministrative; si prevedeva inoltre la fiscalizzazione dei contributi sanitari (poi realizzata con l'introduzione dell'Irap) e l'introduzione di incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato nel Mezzogiorno parzialmente compensative del venir meno della fiscalizzazione degli oneri sociali operante da quasi vent'anni in quelle regioni; si prefigurava, soprattutto, una prima apertura verso forme di flessibilità contrattuali, con l'introduzione del lavoro interinale e la previsione di incentivi per il lavoro a tempo parziale e per la riduzione e rimodulazione dei tempi di lavoro. Si tratta di previsioni poi, bene o male, attuate nel corso dei cinque anni successivi, ad opera di diversi provvedimenti legislativi.

Il più importante è il già citato pacchetto Treu, ove trovano collocazione le disposizioni sul lavoro interinale e sull'incentivazione alla riduzione dell'orario di lavoro, sui contratti a causa mista e sui tirocini (poi meglio definiti con un decreto interministeriale dell'anno seguente), sull'emersione dal lavoro nero, ma anche la delega per il Piano straordinario per l'occupazione nel Mezzogiorno. Quest'ultima parte del provvedimento, poi declinata con il decreto legislativo 280 costituisce forse la parte più di retroguardia, con la previsione di progetti di pubblica utilità e la creazione di istituti quali le borse lavoro ed i piani di inserimento professionale.

Sempre nel 1997 viene dapprima realizzato il decentramento dei servizi per l'impiego e l'apertura all'intermediazione privata, e poi (con la legge finanziaria per l'anno successivo) vengono introdotti gli incentivi per le assunzioni. In apertura di anno, in un decreto legge "omnibus" (il n. 67), vedono la luce gli incentivi per il salario di produttività contrattato in sede decentrata.

Negli anni successivi, crescono ulteriormente gli interventi dello Stato a sostegno dell'occupazione. In questa chiave possono essere ricordati l'introduzione dei crediti d'imposta ad opera delle leggi finanziarie per il 1998 (relativa al Mezzogiorno) e per il 1999 (per il resto del Paese), e soprattutto quello introdotto (sul finire di legislatura) dalla finanziaria per il 2001 (che portò ad una spesa annua vicina ai 2 miliardi di euro nel solo anno 2002<sup>46</sup>); gli sgravi triennali della finanziaria 1999 (reiterati, nella legislatura successiva con la finanziaria per il 2002), e le deduzioni Irap della finanziaria per il 2005.

---

<sup>46</sup> Si veda Ministero del Lavoro (2004).

Da questi primi (ma importanti) provvedimenti emergono già le tre direttrici entro le quali si muove l'azione riformatrice identificabile, con scarse soluzioni di continuità, per tutto il decennio: l'introduzione di flessibilità al margine nella fase di costituzione del rapporto di lavoro, prevedendo crescenti deroghe al principio del contratto a tempo indeterminato come «forma comune dei rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i lavoratori»<sup>47</sup>; la progressiva e sempre più ampia apertura verso gli intermediari privati nel rapporto tra la domanda e l'offerta di lavoro; il rilevante sforzo dello Stato nel favorire le nuove assunzioni mediante sgravi fiscali e contributivi, riferite a platee piuttosto vaste ed indifferenziate di lavoratori svantaggiati.

Si tratta di direttrici seguite in maniera per lo più continua nel corso del decennio, ed in due legislature aventi di fatto un colore politico differente. A dispetto delle differenziazioni, talvolta forzate, e della esasperazione, spesso strumentale, del confronto politico, la cifra del decennio sembra infatti essere quella della continuità. Sulla prima, e più dibattuta, linea di direzione si collocano infatti, oltre ai provvedimenti contenuti nel pacchetto Treu, alcuni dei principali provvedimenti adottati nella legislatura successiva, ed in particolare la riforma della legislazione in materia di lavoro a tempo determinato (con la sostituzione delle specifiche causali con il cd. "causalone", ossia una causale genericamente riferita a «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo») e numerose delle disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003 (di attuazione della cd. legge Biagi): la riforma (in senso estensivo) del contratto di apprendistato; l'introduzione del contratto intermittente (o "a chiamata") e del lavoro accessorio, nonché la disciplina del lavoro ripartito (*job sharing*). In senso inverso invece la disciplina del lavoro a progetto, che introduce un nuovo requisito (il progetto, appunto) per la legittima stipula della gran parte delle collaborazioni coordinate e continuative.

Anche sull'apertura nei confronti degli operatori privati la linea di tendenza sembra piuttosto continua, anche se le norme successive, emanate con la legislatura 2001-2006, sono di segno più marcato. E' con esse che si supera l'iniziale segmentazione tra specifiche attività di intermediazione (con la distinzione tra ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale ed il più dinamico sviluppo del lavoro interinale), con la trasformazione degli intermediari in "agenzie per il lavoro" a tutto tondo. E' di questo secondo periodo anche l'accentuazione del potenziale coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi pubblici per l'impiego, ottenuta dapprima con il decreto legislativo 297/2002 e successivamente con il n. 276/2003.

Quanto alla terza direttrice, che anche accomuna i due periodi, si assiste ad un proliferare di incentivi alle assunzioni, introdotti spesso in maniera del tutto episodica e caratterizzati da una individuazione decisamente lasca delle popolazioni da incentivare (spesso priva di qualsiasi giustificazione in termini di maggiore svantaggio sociale). Le oscillazioni che si sono avute sono spesso derivate dall'emergere di priorità diverse nel tempo quanto alle platee da interessare o alla necessità di contenere strumenti che a conti fatti si rivelavano eccessivamente utilizzati (e quindi costosi).

---

<sup>47</sup> La locuzione è tratta dal preambolo dell'Accordo quadro europeo sul lavoro a tempo determinato che ha costituito la base per l'emanazione della direttiva 1999/70/CE.

Una continuità nel tempo, all'interno del decennio, va anche osservata con riferimento agli interventi annunciati e delineati, ma non portati a compimento. Restano infatti materia morta i ripetuti accenni e le deleghe pure approvate per una riforma organica degli incentivi all'occupazione – che rimangono per l'appunto con le caratteristiche sopra dette - e del sistema degli ammortizzatori sociali<sup>48</sup>. Su quest'ultimo fronte, tuttavia, pur in mancanza di un intervento sistemico, vanno sottolineate le numerose disposizioni volte ad incrementare le tutele. Da una parte è stata a più riprese incrementata la generosità del trattamento di base (l'indennità di disoccupazione ordinaria); dall'altra si sono sviluppati sistemi di protezione alternativi, in una sorta di fuga dal sistema generale che ha reso di fatto il nostro sistema ancor meno omogeneo e razionale di quanto non si presentasse alla fine degli anni '90. Si è infatti istituzionalizzato ed ha acquisito un peso sempre maggiore in termini di risorse impiegate il sistema degli interventi in deroga (di cassa integrazione, mobilità e disoccupazione speciale edile; si è inoltre sviluppato un sistema di fondi speciali, volti a garantire generose prestazioni a settori una volta caratterizzati da una maggiore protezione dell'impiego (credito, assicurazioni, etc.) e oggetto, negli anni '90, dei processi di liberalizzazione e privatizzazione<sup>49</sup>.

Tutto sommato di portata ridotta sono anche gli interventi di contrasto alla precarietà ed al proliferare delle flessibilità definiti nel 2007 (anno terminale della nostra trattazione), col ritorno al governo, per un solo biennio, d'una coalizione di centro-sinistra. Gli interventi sono quelli legati alla legge di delega in materia di sicurezza sul lavoro (la n. 127 del 2007, contenente anche alcune disposizioni immediatamente precettive) ed alla legge 247/2007, di attuazione del protocollo stipulato con le parti sociali il 23 luglio del medesimo anno. La prima legge opera un sostanziale inasprimento del sistema sanzionatorio legato agli oneri connessi alla tutela della salute e della sicurezza sui posti di lavoro. La seconda – famosa soprattutto perché procrastina e gradua nel tempo il repentino, ed ormai prossimo a materializzarsi, innalzamento dell'età minima di pensionamento definito nel 2004 - elimina le tipologie contrattuali “flessibili” giudicate più “precarizzanti”, che sono però quelle di utilizzo estremamente limitato; potenzialmente più dirompente è l'introduzione di un limite di durata massima al rapporto di lavoro a tempo determinato nel caso di successione di contratti<sup>50</sup>. Sul fronte del mercato del lavoro vanno invece ricordati gli interventi che incrementano la generosità del sistema di ammortizzatori sociali (intervenendo non solo sull'indennità di disoccupazione ordinaria, ma anche su quella con requisiti ridotti e su quella agricola), nonché l'ennesima delega per la riforma degli incentivi all'occupazione, dei servizi per l'impiego, dell'apprendistato e degli ammortizzatori sociali.

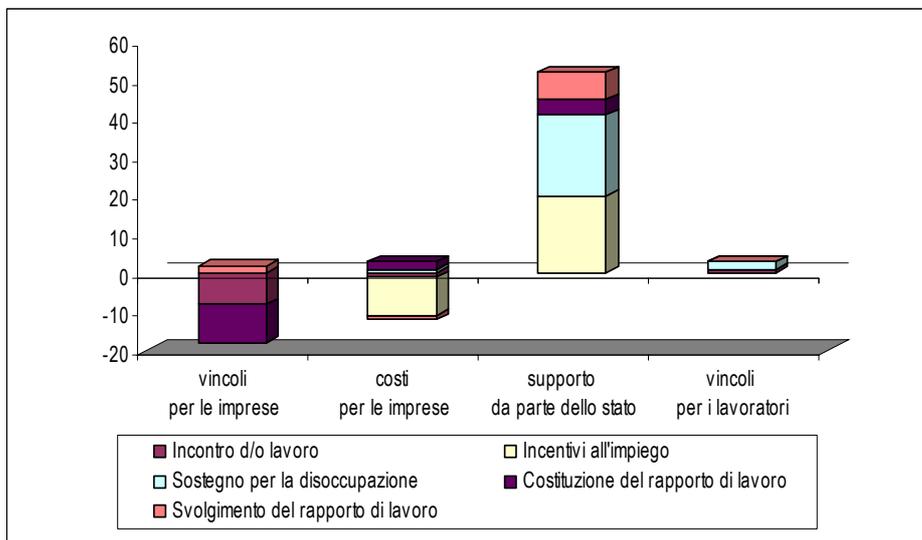
---

<sup>48</sup> A tal proposito si può ricordare la delega per la riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali contenuta nell'articolo 45 della legge 144/1999. Anche il disegno di legge 848, da cui poi nacque la legge n. 30/2003 (la cd. legge Biagi), conteneva inizialmente due deleghe rispettivamente dedicate alla riforma degli incentivi e degli ammortizzatori sociali.

<sup>49</sup> Per dettagli sullo sviluppo di questi sistemi derogatori rispetto al sistema generale si veda Pirrone e Sestito (2008).

<sup>50</sup> Per alcuni dati sull'effettivo utilizzo dei contratti di lavoro intermittente (o a chiamata) e di somministrazione a tempo indeterminato si veda Anastasia (2008).

Fig. 12 – Ambito e direzione prevalente degli interventi di regolazione. Anni 1997-2007



#### 4.6 Le specificità del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

In tutto questo lavoro ci siamo occupati esclusivamente della regolazione del lavoro nel comparto privato dell'economia. Un effetto collaterale della pervasiva crescita delle forme di flessibilità, ed in specie di forme di flessibilità all'ingresso, dell'ultimo decennio è nel generarsi di discontinuità di trattamento e regole tra pezzi diversi del mercato del lavoro. Un aspetto particolare di questa discontinuità è però evidentemente nella tradizionale disparità di regole e di modalità di funzionamento del lavoro pubblico, ragione per cui – quantomeno con riferimento agli ultimi 10-15 anni – abbiamo ritenuto di discutere brevemente anche dell'evoluzione normativa in questo settore.

Lo iato tra lavoro precario e lavoro ipergarantito è infatti particolarmente ampio ove si tenga conto del peculiare *modus operandi* del comparto pubblico, che garantisce di fatto una sostanziale inamovibilità al dipendente pubblico inquadrato nei ranghi ordinari del pubblico impiego. Per molti aspetti quello iato è poi addirittura esacerbato all'interno del medesimo comparto pubblico, dove pure si è sviluppato un segmento di lavoro precario: qui, più che altrove, le *chances* per un precario di ottenere un impiego stabile dipendono più da accadimenti (politici) esogeni che dalla propria diligenza lavorativa, mentre l'inamovibilità di quanti abbiano avuto ormai accesso al regime standard di impiego pubblico è massima, stante l'assenza di rischi di crisi aziendale e di mercato<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> A tal proposito va tuttavia rilevato come il decreto legislativo n. 80/1998 abbia cercato di impostare una procedura analoga per certi versi a quella in uso del licenziamento collettivo nel settore privato: l'articolo 21 di quel decreto (oggi trasfuso nell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001), prevede infatti la possibilità di un "collocamento in disponibilità" del personale in eccedenza, mediante una procedura simile a quella prevista dalla legge n. 223/1991 per la mobilità; tale personale, se non riassorbito mediante passaggio diretto ad altra

Qui, ancor più che altrove, si ha quindi una situazione non solo di iniquità, tra precari e ipergarantiti, ma anche di inefficienza, dato che, per ragioni diverse, entrambi i gruppi hanno ben pochi incentivi ad impegnarsi seriamente. Nel caso dei precari, infatti, le prospettive di stabilizzazione dipendono poco dall'impegno individuale, ma piuttosto da contingenze politiche, che favoriscono immissioni nei ruoli sulla base di requisiti generali (ad esempio i tre anni da "precario" di cui all'articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Nel caso del personale di ruolo – anche a voler tacere del malcostume che finisce per privilegiare la carriera di un dipendente o di un altro in base a criteri di vicinanza politica – vi è da considerare in primo luogo che il pericolo di perdere l'impiego per lo scarso impegno è talmente remoto da risultare praticamente nullo; in secondo luogo va sottolineato che la prospettiva di ottenere un miglioramento salariale sono, in mancanza di una effettiva differenziazione in base al merito, legate più alla situazione politica che all'impegno individuale; spesso ciò accade anche per le progressioni di carriera, che arrivano talvolta a ondate, sulla base di accordi collettivi, ed in base alle disponibilità finanziarie della specifica amministrazione.

La genesi di questa situazione di forte segmentazione interna al comparto pubblico, a differenza di quanto avvenuto nel comparto privato, è principalmente dovuta all'azione concomitante di due effetti, sviluppatasi soprattutto nel corso dell'ultimo decennio: da una parte il blocco del turnover, mediante disposizioni più o meno cogenti, contenute nelle varie leggi finanziarie, adoperato come misura trasversale di freno alla spesa, di più facile ed immediata implementazione rispetto a più complesse operazioni di riordino di singoli comparti che portassero, se del caso, a rimuovere e ricollocare il personale in eccesso; dall'altra la graduale estensione alle pubbliche amministrazioni della possibilità di utilizzare contratti di tipo flessibile, potendo in tali casi anche accedere a procedure di selezione più snelle di quella basata sul concorso pubblico per esami. Se la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato, "per profili professionali ascritti a qualifiche funzionali non superiori alla settima", era già prevista dalla legge n. 554 del 1988, solo con il decreto legislativo n. 151/2001 fu sancita la generale possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di avvalersi "delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa"<sup>52</sup>.

L'azione combinata del blocco (o comunque della limitazione) del *turnover* e dell'introduzione della possibilità di stipulare contratti flessibili, insieme con l'assenza di misure di riallocazione del personale esistente (anche a fronte di radicali cambiamenti dell'assetto istituzionale a seguito del decentramento amministrativo), si è rigonfiato il ricorso a contratti temporanei delle più diverse specie<sup>53</sup>.

---

amministrazione, verrebbe sospeso dallo stipendio e ad esso verrebbe erogata un'indennità pari all'80% della retribuzione.

<sup>52</sup> La possibilità di stipulare contratti di formazione e lavoro, inizialmente prevista per i soli enti pubblici economici, era stata anticipata per gli enti di ricerca dalla legge n. 196/1997. Nessun vincolo esisteva invece, sulle collaborazioni inquadrate come lavoro autonomo, ivi incluse le collaborazioni coordinate e continuative.

<sup>53</sup> L'esempio forse più eclatante del problema è nel comparto della scuola, dove tra il 15 ed il 20% dei docenti con incarichi annuali o pluriennali (escludendo quindi le cd supplenze brevi con inizio e termine all'interno dello stesso anno scolastico) ha un incarico che non va oltre l'anno scolastico. Taluni di questi

Più di recente tali tendenze hanno trovato un argine formale: con la legge finanziaria per il 2008 viene infatti stabilito che “le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali”. La portata di questo argine, che faceva da pendant ad ennesima e piuttosto indiscriminata operazione di sanatoria del precariato accumulatosi nel passato, è ovviante tutta da verificare. In ogni caso, pare assente qualsiasi operazione di riorganizzazione del comparto, o per meglio delle diverse singole amministrazioni, che nel riconsiderare la *mission* delle stesse ne esamini anche struttura e dimensioni.

Le cause di questa situazione peculiare sembrano infatti in ultima istanza da dover ascrivere all’assenza, nelle singole amministrazioni pubbliche, di una forte *mission* e di comportamentali “datoriali” coerenti. In assenza di ciò, l’attenuazione delle formali differenze tra lavoro pubblico e lavoro privato è servita a ben poco; in qualche caso, potrebbe addirittura peggiorato la situazione sancendo in maniera ancor più marcata il “potere” della parte sindacale, che però in questo comparto, a differenza del comparto privato, non agisce come contraltare ad un potere datoriale, che come detto è di fatto piuttosto latente.

Come detto, pur con taluni mutamenti di rotta, nel complesso si è andati verso una graduale assimilazione dell’impiego pubblico (o, meglio, alle dipendenze di pubbliche amministrazioni) a quello privato. A ciò hanno concorso dapprima la contrattualizzazione del settore, iniziata con la legge n. 93/1983 (cd. legge quadro sul pubblico impiego)<sup>54</sup> e poi, più decisamente, con la privatizzazione del rapporto di impiego, ad opera del decreto legislativo n. 29/1993<sup>55</sup>. Ai rapporti di lavoro in tal modo privatizzati sono state conseguentemente estese, salve le peculiarità definite dalla

---

incarichi sono in sostituzione di docenti permanenti che saranno assenti per l’intero anno scolastico; molti altri sono però a copertura di cattedre scoperte per via dei reiterati blocchi al turnover. Molti dei docenti con incarichi annuali così mobilitati riusciranno a rinnovare l’incarico, magari in altra scuola, l’anno successivo e comunque sono ormai parte di un meccanismo di accrescimento dei diritti di *seniority* che prima o poi (attualmente in media intorno ai 40-42 anni di età, a seconda dell’area geografica) li renderanno docenti permanenti, senza verifiche di merito sui loro comportamenti e sulle loro abilità. Per maggiori dettagli si veda Barbieri et al. (2008).

<sup>54</sup> Ferma restando la riserva di legge in relazione a materie ritenute strategiche (organizzazione, responsabilità dei dipendenti e diritti dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti), la legge quadro demandava alla contrattazione collettiva un ampio ambito di regolazione; dato però il carattere pubblico del rapporto di impiego, l’efficacia dei contratti collettivi era subordinata al recepimento ad opera di atti amministrativi (un decreto del Presidente della Repubblica, in caso di contratti riguardanti il personale delle amministrazioni statali).

<sup>55</sup> Il decreto legislativo è stato successivamente modificato da svariati provvedimenti nel biennio 1997-1998 (in particolare con i D.Lgs. n. 80 e 387 del 1998), ed infine dal decreto legislativo n. 165 del 2001, che ha finalmente riordinato il quadro normativo. Al regime di diritto privato sono sottratte alcune categorie di dipendenti pubblici, oggi elencate nell’articolo 3 del D.Lgs. 165; tra queste i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, ma anche (forse con minori giustificazioni) gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i professori e ricercatori universitari.

normativa speciale, le norme generali “del codice civile e dalle legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa”<sup>56</sup>.

La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, in assenza di interventi forti di riorganizzazione della macchina amministrativa pubblica e creazione di stimoli ad una gestione “manageriale” di questa, ha però per molti aspetti trascinata in una sorta di gestione “sindacale” del rapporto di lavoro pubblico.

5. *I legami con la performance del mercato del lavoro: causa o effetto?*

In che misura gli interventi regolatori prima descritti hanno avuto un impatto, e di che segno, sulla performance del mercato del lavoro? Si tratta di una domanda troppo generale per avere risposte chiare ed univoche. La semplice correlazione empirica tra i nostri indicatori – che, pur nella loro semplicità, andrebbero peraltro considerati al plurale, per cercare di cogliere la multidimensionalità degli assetti regolatori – e la *performance* economica del mercato del lavoro – della quale anche andrebbe tenuta in conto la multidimensionalità – non è di per sé indicativa. Questa dipende infatti anche da vicende economiche più complessive che poco hanno a che fare con la regolazione del mercato del lavoro.

Quest'ultima, non solo non è l'unica determinante della performance del mercato del lavoro, ma è essa stessa influenzata dalle vicende del mercato del lavoro e della società, dovendosene considerare quindi la possibile endogeneità. In altri termini, la *performance* del mercato può risentire della regolamentazione, ma questa a sua volta può risentire degli accadimenti nel mercato. Così, ad esempio, l'introduzione di più forti tutele contro i licenziamenti potrebbe essere una reazione del legislatore a fronte di un accresciuto rischio di licenziamenti, col risultato di rendere poco visibile, confrontando due diversi periodi di tempo, l'effetto inibitore che le prime possano avere sui secondi; similmente, la previsione di più elevati sussidi di disoccupazione potrebbe essere una reazione del *policy maker* alla presenza di una maggiore disoccupazione e non la causa di questa.

Oltre ad essere biunivoci, i nessi tra regolazione e performance non sono neppure immediati. Soprattutto non sono immediati i nessi tra le variazioni normative intervenute – che sono la sola cosa, per di più molto semplicisticamente, da noi misurata – e la performance del mercato del lavoro. Gli assetti regolamentari effettivi possono infatti rispondere solo lentamente e parzialmente alle variazioni normative intervenute, che, come già detto, possono essere nient'altro che una reazione alla situazione del mercato del lavoro.

I nostri indicatori perciò possono essere tutt'al più utilizzati come *uno* degli ingredienti di una più complessiva analisi degli andamenti del mercato del lavoro, analisi che però esula dai nostri più limitati scopi. Preliminare ad un tale esame, oltre alla costruzione di un modello economico del mercato del lavoro, sarebbe anche un arricchimento dei nostri stessi indicatori. Questi, come detto focalizzati sui *cambiamenti* intervenuti nel tempo (senza neppure precisarne l'intensità e l'effettività, tenendo conto della loro interazione con la normativa e le prassi preesistenti), dovrebbero infatti essere

---

<sup>56</sup> Così l'articolo 2 del citato D.Lgs. 165/2001.

arricchiti da una più puntuale e precisa caratterizzazione degli assetti regolamentari esistenti in (almeno alcuni) diversi momenti del tempo<sup>57</sup>.

Da un punto di vista metodologico va inoltre notato che i nostri indicatori poco si prestano anche a effettuare valutazioni degli effetti di singole innovazioni regolamentari, valutazioni basate sul confronto prima-dopo e però anch'esse di natura controfattuale. Per certi versi i nostri indicatori evidenziano la difficoltà di tali valutazioni in un contesto in cui spesso le innovazioni si sovrappongono l'una all'altra, rendendo difficile identificare il singolo cambiamento, al margine, da sottoporre a valutazione<sup>58</sup>.

Pur con queste note di cautela, l'esame dell'evoluzione regolamentare prima condotta e quanto noto degli andamenti del mercato del lavoro consentono di esporre alcune riflessioni. Una prima riflessione attiene al presumibile legame tra situazione economica complessiva (al di là quindi della dimensione attinente al solo mercato del lavoro) e interventi di regolazione. Da un punto di vista storico appare esservi una relazione, pur non immediata e lineare, tra fasi di forte crescita ed estensione delle tutele a beneficio dei lavoratori: queste vengono a coronamento delle prime, come una sorta di modo di utilizzo dei benefici che dalla crescita sono derivati. Viceversa, è nei momenti di difficoltà che il legislatore è intervenuto riducendo costi e vincoli gravanti sulle imprese.

Soprattutto con riferimento ai momenti iniziali della fase di estensione delle flessibilità a beneficio delle imprese gli interventi hanno del resto spesso assunto un carattere di sostegno da parte dello Stato alle imprese e, laddove più specificamente di tipo regolatorio, un taglio derogatorio. Storicamente, l'introduzione delle flessibilità a favore delle imprese in termini derogatori e con riferimento all'uso del lavoro a termine per l'accesso al mercato del lavoro appare anche legata ad un dato demografico, risultando una reazione alle difficoltà di accesso al mercato della generazione del *baby boom*.

Una motivazione rilevante di questo approccio derogatorio e di riforma al margine è peraltro anche provenuta dall'ovvio sfavore dei lavoratori *insiders* nei confronti di ipotesi diverse e più radicali di riforma degli assetti tradizionali nel mercato del lavoro italiano, orientati, e non da oggi, alle tutele *on-the-job* più che *in-the-market*. In effetti, anche laddove le tutele a beneficio di chi perdesse un posto di lavoro siano state rafforzate, ciò è avvenuto, specie in una fase iniziale, solo con riferimento ai segmenti forti del mercato del lavoro.

---

<sup>57</sup> In altri termini, data una o più caratterizzazioni nel tempo di quegli assetti, la nostra ricostruzione dei cambiamenti intervenuti nel tempo potrebbe essere utilmente adoperata per approssimare la dinamica nel tempo degli assetti regolamentari.

<sup>58</sup> In ogni caso, visto che comunque il mercato del lavoro ha poi sue proprie dinamiche, anche immaginando di identificare il singolo cambiamento che si voglia sottoporre a valutazione sarebbe poi necessario tenere conto di queste per evitare di confondere quelle dinamiche interne con gli effetti del cambiamento adottato. Ciò di solito è possibile se il cambiamento riguarda solo parte del sistema – ad esempio se esso viene di fatto sperimentato solo in una data regione o se interessa solo alcuni pezzi del mercato o solo alcune figure di lavoratori – perché così sarà possibile, sia pure con qualche difficoltà analitica, confrontare l'evoluzione della parte interessata dall'innovazione con quella del resto del sistema, tenendo altresì conto della situazione di partenza della parte di sistema interessata dall'innovazione.

A sua volta l'orientamento tradizionale del regime di tutele ora ricordato ed il suo persistere nel tempo riflettono tanto la tradizione giuridica italiana – in cui si tende alla tipizzazione normativa di dettaglio del contenuto dei possibili accordi contrattuali tra le parti, inclusi quelli tra lavoratore e datore (anche quando ciò avvenga a discapito della contrattazione collettiva che pure, e non da oggi, è stata spesso supportata dal legislatore) – quanto le difficoltà, amministrative e non solo, di gestire sistemi maggiormente basati sull'indennizzo del lavoratore che divenga disoccupato. Come abbiamo meglio argomentato in altra sede (cfr. Pirrone e Sestito, 2006), cattivo funzionamento delle amministrazioni pubbliche – che potrebbero e dovrebbero vigilare avverso gli abusi di un sistema di generosi sussidi di disoccupazione – e struttura produttiva frammentata – con elevata diffusione di piccole imprese e del sommerso – hanno storicamente operato come un freno a qualsiasi ipotesi di rafforzamento d'un regime universale di sussidi di disoccupazione. I sussidi generosi sono stati così circoscritti ai gruppi più forti di lavoratori, creando un sistema alquanto segmentato. Al tempo stesso, la ridotta esigenza di controllare un significativo volume complessivo di spesa per sussidi spiega la disattenzione verso il miglioramento in termini di efficienza delle amministrazioni pubbliche operanti in tali materie.

Direzione di marcia delle innovazioni introdotte e loro caratteristiche di dettaglio non sono ovviamente ininfluenti sull'evoluzione che il mercato del lavoro italiano ha poi evidenziato. Pur senza volere e potere trarre valutazioni precise e puntuali, pare indubbio che l'aver introdotto elementi di flessibilità abbia favorito l'occupazione. I motivi sono essenzialmente due. Innanzitutto, la via italiana alla flessibilità ha riguardato soprattutto la cd. flessibilità all'ingresso, il che, pur se non privo di controindicazioni (su cui ritorneremo in seguito), ha favorito l'accesso al mercato di gruppi prima tenuti ai suoi margini; rimettere in gioco queste persone prima ai margini del mercato ne ha favorito, in un gioco a somma positiva, le successive *chances* occupazionali. In secondo luogo, la maggiore flessibilità ha risposto alle esigenze di un sistema produttivo che sempre più è definibile come un'economia post-industriale e sempre meno è governabile dalle regole del vecchio paradigma fordista.

Al tempo stesso, l'approccio di riforma al margine ha ulteriormente alimentato gli elementi di dualismo del mercato del lavoro. È soprattutto su queste criticità che nel capitolo successivo ritorneremo brevemente.

Prima di farlo, è necessario ricordare come più univocamente positivo sia stato l'effetto delle innovazioni che negli ultimi anni hanno consentito l'arricchimento dei meccanismi di intermediazione nel mercato del lavoro, in particolare consentendo l'operatività delle agenzie interinali (poi di somministrazione). Ad esse è presumibilmente da ascrivere il miglioramento del *tradeoff* tra posti vacanti e disoccupati (lo spostamento verso l'origine della cd curva di Beveridge che misura la relazione inversa che, a livello ciclico, sussiste tra gli uni e gli altri) che si può evidenziare nei dati aggregati. A scanso di equivoci va precisato che l'affermazione non vuole far riferimento tanto alla questione del lavoro interinale o di somministrazione in quanto schema contrattuale, quanto al fatto che, in un mercato in cui la proibizione dell'intermediazione professionale privata e l'inefficienza del sistema pubblico avevano atrofizzato i canali di

incontro tra domanda ed offerta, l'introduzione delle agenzie di lavoro interinale ha contribuito a rivitalizzare i processi di incontro tra domanda ed offerta<sup>59</sup>.

6. *Lo stato attuale: le questioni aperte*

Pur con le cautele metodologiche prima espresse, la lunga fase di estensione delle flessibilità e di contenute pressione salariali e rivendicative avrebbero favorito la crescita occupazionale e l'accesso al mercato del lavoro. Prima di discutere del lato oscuro e delle criticità che comunque questi sviluppi favorevoli hanno evidenziato, è utile soffermarsi brevemente sui fattori sottostanti questo favorevole giudizio sintetico.

È utile infatti chiarire che, secondo la teoria economica, la flessibilità del lavoro, intesa come minore onerosità per le imprese di adeguare all'evoluzione del mercato e delle tecnologie il proprio input di lavoro, non ha effetti univocamente determinati sul volume medio dell'occupazione. *Ceteris paribus*<sup>60</sup>, l'occupazione ovviamente fluttuerà maggiormente; nulla però garantisce che, in generale, il suo livello medio sia più alto o più basso.

Il quadro si arricchisce quando si tenga conto del continuo mutamento strutturale che caratterizza l'economia e la società. Rigidità istituzionali che costringano le imprese ad operare in maniera inefficiente – congelando situazioni di eccesso di manodopera e disincentivando la crescita e lo sviluppo di iniziative promettenti, nonché la sperimentazione e la ricerca di nuove opportunità – rischiano alla lunga di cristallizzare l'apparato produttivo su settori e tecniche produttive inadeguate. D'altro canto, in assenza di forti legami tra impresa e lavoratore, l'incentivo ad investire in capitale umano e in miglioramenti organizzativi incrementali si indebolisce. Sembra così esservi un *tradeoff* tra l'introduzione di mutamenti profondi – favorita da assetti flessibili – e il consolidamento organizzativo e le innovazioni incrementali – favoriti invece da assetti più orientati alla stabilità dei rapporti di lavoro. È quindi soprattutto in un contesto di rapidi cambiamenti che la flessibilità fa premio sulla stabilità; laddove si tratti invece di consolidare e generalizzare tecniche produttive ormai ben definite e standardizzate, il vecchio paradigma fordista, è la stabilità che risulta vincente. È per questo che in un paese come l'Italia, comunque ancora caratterizzato dal prevalere del principio di stabilità, muoversi verso una maggiore flessibilità ha sinora comportato, e potrà ancora continuare a comportare, effetti positivi su livello d'attività, produttività ed occupazione. In sostanza, anche tenendo conto del punto di partenza dell'Italia, gli spazi di flessibilità introdotti in Italia hanno reso profittevoli *chances* occupazionali prima non considerabili

---

<sup>59</sup> Vi sono poi altri aspetti, più discutibili, del proliferare del lavoro interinale in quanto tale, discussi del resto non solo in Italia ma anche in altri paesi ove le agenzie interinali come istituzione di intermediazione nel mercato, già preesistenti perché non ostracizzate dal legislatore, hanno visto un significativo sviluppo. Le agenzie interinali, come altri soggetti ed istituzioni, sono in effetti uno strumento che opera ed adopera le imperfezioni informative esistenti nel mercato del lavoro (cfr. Autor, 2001 e 2008).

<sup>60</sup> Quindi per data evoluzione dei salari e trascurando il fatto che la variabilità dell'occupazione potrà ulteriormente ripercuotersi sulla variabilità della domanda (aspetto questo che è una delle motivazioni, di tipo macroeconomico, d'un sufficientemente generoso sistema di sostegno al reddito dei disoccupati come stabilizzatore automatico del ciclo economico).

dalle imprese ed hanno anche facilitato, a soggetti altrimenti disoccupati, di accedere al mondo del lavoro.

Anche il fatto che molte di queste occasioni lavorative siano a bassa produttività – per loro natura intrinseca o anche per via della minore esperienza lavorativa dei gruppi di lavoratori il cui reinserimento nel mondo del lavoro sia stato così favorito – non deve preoccupare più di tanto. Occorre infatti distinguere tra produttività del lavoro e produttività totale (dei fattori). Nella misura in cui flessibilità del lavoro e moderazione salariale stimolino l'uso di tecniche produttive a minore intensità di capitale, la produttività del lavoro non può che risentirne. Nel breve-medio termine, posto che molte innovazioni sono intrinsecamente connaturate all'introduzione di nuovi macchinari, un rallentamento degli investimenti avrà un impatto sulla stessa produttività complessiva. Per un paese che era, ed in buona misura continua ad essere, connotato da un elevato sottoutilizzo delle proprie risorse lavorative, privilegiare l'impiego di lavoro all'intensità di capitale (ed alla produttività del lavoro) può però avere senso.

Altra questione, di per sé non legata agli assetti del mercato del lavoro, è il fatto che lo sviluppo della produttività totale dei fattori sia in Italia ormai insoddisfacente da un quindicennio circa. I motivi sono del resto i più svariati – dal funzionamento dei mercati del prodotto, al finanziamento delle imprese innovative, al funzionamento del sistema scolastico o alle inefficienze delle amministrazioni pubbliche – e questa non è la sede per soffermarvisi.

Va perciò sgombrato il campo dall'idea che la flessibilità sia *la* causa della stasi della produttività (totale dei fattori). Ciò nonostante, vi sono però almeno tre questioni relative alle concrete modalità di consolidamento della flessibilità del mercato del lavoro su cui una riflessione pare opportuna. Un primo aspetto riguarda l'adeguatezza del sistema di *welfare* a fronte delle nuove problematiche derivanti dall'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro. Si pone infatti un problema di coerenza interna dei nuovi assetti: il mancato potenziamento e rinnovamento del sostegno ai disoccupati appare infatti quanto mai fuori linea rispetto alla maggiore turbolenza occupazionale che i singoli individui si trovano a fronteggiare in un mercato del lavoro più flessibile. Un secondo aspetto riguarda le modalità concrete di governo delle flessibilità, spesso rigide e poco efficaci perché tuttora prevalentemente basate sull'individuazione delle possibili fattispecie giuridiche flessibili (in eccezione al regime occupazionale standard, in quanto tale di poco mutato). Un terzo ed ultimo aspetto riguarda l'esacerbazione dei rischi di dualismo nel mercato del lavoro, rischi con implicazioni equitative ma anche sull'efficienza produttiva del sistema.

L'impressione è in effetti che la flessibilità sia stata introdotta a prezzo di una certa dose di complessificazione del sistema. Come minimo, ciò pone un'esigenza di riordino delle norme – con uno strumento quale il Testo Unico – con assestamento delle stesse, rispetto alle continue innovazioni (ed all'oscillare degli orientamenti politici ed alle incertezze giurisprudenziali). Il rischio delle continue innovazioni e soprattutto del proliferare di sempre nuove fattispecie contrattuali è che a beneficiarne, più che le imprese nella loro richiesta di maggiore flessibilità, possano essere i tecnici della materia, consulenti del lavoro e avvocati creativamente alla ricerca dell'appiglio normativo che meglio giustifichi le prassi ricercate dalle imprese.

Al di là dei costi di *compliance* e dell'incertezza che ne può derivare, l'uso d'un approccio puramente giuridico nel definire le fattispecie "flessibili" crea dei salti bruschi tra cosa sia lecito e cosa non sia lecito fare, generando importanti dilemmi regolatori. Questi sono particolarmente evidenti con riferimento alla questione dei limiti all'uso ripetuto dei contratti a termine. Limitarne l'uso reiterato nel tempo può sembrare un'opzione adeguata a compensarne una certa facilità in sede di primo utilizzo: questa dovrebbe facilitare l'accesso al mercato, anche di soggetti e gruppi deboli, laddove i limiti alla reiterazione dovrebbero impedire che il singolo lavoratore resti intrappolato in una situazione di precarietà. I limiti in questione, al di là della loro intrinseca arbitrarietà, rischiano però di abbattere le *chances* occupazionali proprio dei soggetti più deboli tra quanti inizialmente reclutati a termine. D'altro canto, prevedere, in alternativa ai limiti, che la reiterazione sia possibile ma che qualsivoglia transizione a tempo indeterminato possa godere d'un supporto economico da parte dello Stato rischia di generare un consistente effetto peso-morto, termine tecnico che individua i casi in cui a beneficiare di un incentivo finanziario siano anche soggetti che comunque, anche in assenza dell'incentivo, avrebbero compiuto una certa scelta<sup>61</sup>.

Al di là della tecnica di regolazione delle flessibilità, vi è come detto un problema determinato dall'approccio comunque solo derogatorio sinora adoperato. Il dualismo nel mercato del lavoro è stato accresciuto dal fatto che, nel mentre si interveniva sulla flessibilità in accesso, poco è stato fatto su quella in uscita. Sono evidenti le implicazioni da un punto di vista equitativo – tanto più che il sistema di supporto ai disoccupati, oltre a essere complessivamente sottodimensionato, è fortemente frammentato e diseguale. Non meno preoccupanti sono però le possibili implicazioni da un punto di vista di efficienza del mercato del lavoro. Il rischio è che coesistano situazioni in cui la precarietà induca a non investire nella relazione reciproca impresa-lavoratore – con scarso accumulo di capitale umano e scarso *commitment* reciproco – e situazioni in cui gruppi privilegiati di lavoratori, al sicuro da ogni rischio, forniscano un impegno produttivo piuttosto fiacco.

Un esempio estremo di tale rischio è per molti aspetti visibile nel comparto pubblico, dove per l'appunto coesistono lavoratori precari – che fanno come spesso le loro *chances* di ottenere un impiego stabile dipendano più da accadimenti politici esogeni (o da loro affiliazioni politiche personali) che dalla loro diligenza lavorativa – ed ipergarantiti, che finora si sono considerati come inamovibili. Specialmente nel comparto pubblico, il superamento di un tale dualismo esula dalla semplice regolazione dei rapporti di lavoro: è soprattutto l'assenza di un comportamento datoriale coerente, con attenzione all'organizzazione del lavoro ed alla motivazione del personale, a generare molti di questi problemi. Più in generale però si pone un problema di omogeneità delle regole e di coerenza e continuità dei diritti garantiti ai diversi lavoratori, che eviti situazioni di brusco salto.

Una maggiore continuità delle condizioni contrattuali, con un progressivo consolidamento dei diritti del lavoratore al prolungarsi della relazione effettiva con la

---

<sup>61</sup> Il sussidio finanziario sarebbe in sostanza acquisito anche da quelle imprese e per quelle situazioni in cui comunque il lavoratore avrebbe ottenuto una posizione a tempo indeterminato, col consolidamento nel tempo del reciproco gradimento tra impresa e lavoratore.

singola impresa – lungo le linee di quello che da alcuni osservatori è stato definito come un contratto unico<sup>62</sup> – potrebbe evitare i dilemmi regolatori derivanti da salti bruschi tra ciò che è lecito e ciò che non è lecito. Inoltre – quale che sia la *stance* che si voglia tenere in merito alla flessibilità ed alla possibilità di ricorrere al lavoro a termine – a noi pare che una monetizzazione della flessibilità richiesta dalle imprese potrebbe con più efficacia limitare, senza però impedire draconianamente, il fenomeno. Quale che sia il grado di restrizione o ampliamento del ricorso al lavoro a termine che si ritenga di voler perseguire, ci sembrerebbe infatti preferibile intervenire – anziché sulle clausole di esperibilità del lavoro a termine, un intervento inevitabilmente rozzo e che rischia di ingenerare una incertezza sistemica laddove si ricorra, come oggi, a clausole ampie il cui vaglio sia però soggetto a possibili interventi in sede giudiziaria<sup>63</sup> – mediante una contribuzione addizionale gravante sulle imprese che al lavoro a termine facciano ricorso. La differenza tra lavoro a termine e lavoro a tempo indeterminato sarebbe così data dal profilo temporale con cui l'impresa dovrebbe supportare il lavoratore a fronte del rischio di interruzione del rapporto di lavoro: per il primo l'impresa pagherebbe *ceteris paribus* di più durante il rapporto di lavoro – sì da coprire, in una logica assicurativa, il più frequente ricorso ai sussidi di disoccupazione; per il secondo, l'impresa pagherebbe invece un indennizzo al lavoratore in caso di successivo licenziamento<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. ad esempio Boeri e Garibaldi (2008).

<sup>63</sup> La possibile alternativa, data dalla certificazione ex ante della tipologia contrattuale adoperata, non sembra in grado di risolvere che in minima parte i problemi di incertezza: stante l'attuale quadro costituzionale, infatti, essa è in grado di proteggere i contraenti (il datore di lavoro, in particolare) soltanto nei confronti degli atti amministrativi (e delle azioni ispettive in primo luogo) e mai nei confronti di un ricorso in sede giurisdizionale.

<sup>64</sup> Per ulteriori chiarimenti sul come tale regolazione potrebbe associarsi ad una riforma in senso universalistico degli ammortizzatori sociali si veda, da ultimo, Pirrone e Sestito (2008), nonché Pirrone e Sestito (2006).

## Commissione di indagine sul lavoro

### Riferimenti bibliografici

Anastasia B.

2008 *La regolazione dei rapporti di lavoro dipendente a termine: obiettivi, implicazioni, prospettive*, in Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezza. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio 2007*, Arel-Il Mulino.

Boeri T. e Garibaldi P.

2008 *Un nuovo contratto per tutti*, Brossura.

Botero J., Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A.

2004 *The regulation of labour*, in <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/>, giugno.

Buti M., Pench L. R. e Sestito P.

1998 *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities*, European Investment Bank, Economic and Financial Reports, no. 1, 1998

Casadio P. e D'Aurizio L.

2000 *Flessibilità oraria, occupazionale e retributiva nell'industria: complementi o sostituti?*, Banca d'Italia, mimeo

Chor D. e Freeman R.

2005 *The 2004 Global Labor Survey: Workplace institutions and practices around the world*, NBER Working Papers, n. 11598.

Commissione Europea

2005 *Coverage and structure of the Labour Market Reform (LABREF) Database*, dicembre.

De Luca Tamajo R. e Ventura L. (a cura di)

1979 *Il diritto del lavoro nell'emergenza: la legislazione degli anni 1977-1978*, Napoli, Jovene.

EUROSTAT

2006 *Labour Market Policy Database Methodology – revision of June 2006*, Directorate E – Unit E-2: Living Conditions.

Freeman R.B.

2007 *Labour market institutions around the world*, NBER Working Papers n. 13242.

Giugni G.

2003 *La lunga marcia della concertazione*, il Mulino.

Ichino P. (a cura di)

2008 *Il diritto del lavoro nell'età repubblicana*, Giuffrè.

Lazear. E. P.

1990 *Job Security Provisions and Employment*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 105, No. 3, August, pp. 699-726.

Mascini M.

2000 *Profitti e salari. Venti anni di relazioni industriali 1980-2000*, Il Mulino.

OECD

2004 *Employment Outlook*, Paris.

Peschiera F. (a cura di)

1994 *Sindacato, industria e Stato negli anni dell'emergenza*, Le Monnier.

Pirrone S. e Sestito P.

2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino.

2008 *Prestazioni di solidarietà attiva e politiche di attivazione*, in Europa Lavoro Economia, Arel, ottobre.

Pugliese E. e Rebeggiani E.

2004 *Occupazione e disoccupazione in Italia dal dopoguerra ai giorni nostri*, Edizioni lavoro.

Rosolia A. e Sestito A.

2008 *The effects of unemployment benefits in Italy*, Banca d'Italia, mimeo.

Commissione di indagine sul lavoro

Appendice: Riepilogo sintetico delle norme classificate

Disposizione	Ambito tematico*	Vincoli per le imprese	Costi per le imprese	Supporto da parte dello stato	Vincoli per i lavoratori
L. 29/04/49, n. 264	M.1.1	=	=	+	+
L. 29/04/49, n. 264	M.1.2	+	=	=	=
L. 29/04/49, n. 264	M.2.1	=	=	+	=
L. 29/04/49, n. 264	M.3.2	=	=	+	=
L. 29/04/49, n. 264	R.1.1.1	+	=	=	=
L. 29/04/49, n. 264	R.1.1.2	+	=	=	=
L. 19/01/55, n. 25	M.2.2	=	=	+	=
L. 19/01/55, n. 25	R.1.3	-	=	=	=
L. 30/10/55, n. 1079	R.2.2.4	+	+	=	=
D.P.R. 19/03/55, n. 520, art. 8-11	R.2.6.2	+	=	+	=
L. 19/01/55, n. 25	R.2.7.2	=	=	+	=
L. 22/05/56, n. 741	R.2.5.1	+	=	=	=
D.P.R. 26/04/57, n. 818, art. 31-34	M.3.2	=	=	+	=
L. 13/03/58, n. 264	R.1.2.1	+	=	=	=
L. 20/10/60, n. 1237	M.3.2	=	=	+	=
L. 23/10/60, n. 1369	R.1.4	+	=	=	=
L. 18/12/60, n. 1561	R.3.1	=	+	=	=
L. 18/04/62, n. 230, art. 9	R.1.2	=	+	=	=
L. 18/04/62, n. 230	R.1.2.1	+	=	=	=
L. 18/04/62, n. 230	R.1.2.2	+	=	=	=
L. 23/10/62, n. 1544	R.2.2	+	=	=	=
L. 03/02/63, n. 77	R.2.3	-	=	+	=
L. 09/01/63, n. 7	R.2.7.1	=	=	+	=
L. 09/01/63, n. 7	R.3.1	+	=	=	=
D.L. 29/03/66, n. 129, art. 5	M.3.2	=	=	+	=
L. 15/07/66, n. 604	R.2.5.1	=	+	=	=
L. 15/07/66, n. 604	R.3.1	+	=	=	=
D.L. 30/08/68, n. 918, art. 18	M.2.3	=	-	+	=
L. 05/11/68, n. 1115, art. 8	M.3.2	=	=	+	=
L. 05/11/68, n. 1115, art. 11	M.3.4	=	=	+	=
L. 02/04/68, n. 482	R.1.1.2	+	=	+	=
L. 02/04/68, n. 424	R.1.3	+	=	=	=
L. 05/11/68, n. 1115, art. 2	R.2.3	-	=	+	=
D.L. 30/08/69, n. 918, art. 18	R.2.5.2	=	-	+	=
D.L. 03/02/70, n. 7	M.1.2	+	=	=	=
D.P.R. 03/12/70, n. 1049	M.3.3	=	=	+	=
L. 20/05/70, n. 300, art. 34	R.1.1.1	+	=	=	=
L. 20/05/70, n. 300, art. 13	R.2.1	+	=	=	=

*Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*

L. 20/05/70, n. 300, art. 19-32	R.2.4	+	=	=	=
L. 20/05/70, n. 300, art. 1-12	R.2.4	+	=	+	=
L. 20/05/70, n. 300, art. 13	R.2.4	+	=	=	=
L. 20/05/70, n. 300, art. 9	R.2.6.2	+	=	=	=
L. 20/05/70, n. 300, art. 18	R.3.1	+	=	=	=
L. 06/12/71, n. 1058	R.2.3	-	=	+	=
L. 30/12/71, n. 1204	R.2.4	+	=	=	=
L. 30/12/71, n. 1204	R.3.1	+	=	=	=
L. 08/08/72, n. 464	M.3.2	=	=	+	=
L. 08/08/72, n. 464	R.1.1.2	+	=	=	=
L. 08/08/72, n. 464	R.2.3	-	=	+	=
L. 08/08/72, n. 457	R.2.3	-	=	+	=
L. 11/08/73, n. 533	R.2.4	=	=	=	=
D.L. 02/03/74, n. 30, art. 13	M.3.2	=	=	+	=
L. 06/08/75, n. 427	M.3.2	=	=	+	=
L. 12/08/75, n. 675	R.1.1.2	+	=	=	=
L. 20/05/75, n. 164	R.2.3	=	+	+	=
L. 06/08/75, n. 427	R.2.3	-	+	+	=
L. 12/08/75, n. 675	R.2.3	-	=	=	=
D.L. 30/01/76, n. 9	M.2.1	=	=	+	=
D.L. 30/01/76, n. 9	M.3.1	=	=	+	=
D.L. 11/10/76, n. 699	R.2.5.1	+	-	=	=
L. 02/05/76, n. 183, art. 14	R.2.5.2	=	-	=	=
L. 01/06/77, n. 285	M.1.1	=	=	+	=
L. 12/08/77, n. 675	M.2	=	=	+	=
L. 01/06/77, n. 285	M.2.2	=	-	+	=
L. 01/06/77, n. 285	M.2.4	=	=	+	=
L. 09/12/77, n. 903	R.1.1.1	+	=	=	=
D.L. 10/06/77, n. 291	R.1.1.2	+	=	=	=
D.L. 03/12/77, n. 876	R.1.2.1	-	=	=	=
L. 01/06/77, n. 285	R.1.3	-	=	=	=
L. 05/03/77, n. 54	R.2.2	-	=	=	=
L. 09/12/77, n. 903	R.2.2.2	+	=	=	=
L. 12/08/77, n. 675	R.2.3	-	=	+	=
D.L. 10/06/77, n. 291	R.2.3	=	=	+	+
D.L. 01/02/77, n. 12, art. 2	R.2.5.1	+	-	=	=
D.L. 07/02/77, n. 15	R.2.5.1	=	-	=	=
D.L. 01/02/77, n. 12, art. 1	R.2.5.1	+	-	=	=
D.L. 07/02/77, n. 15	R.2.5.2	=	-	+	=
L. 21/12/78, n. 845	M.2.4	=	=	+	=
D.L. 30/03/78, n. 80	R.2.3	-	=	=	=
L. 26/05/78, n. 215	R.2.3	-	=	+	=
L. 22/12/78, n. 333	R.2.6.2	=	=	+	=
L. 04/12/79, n. 640	M.3.2	=	=	+	=

Commissione di indagine sul lavoro

L. 27/07/79, n. 301, art. 2	M.3.2	=	=	+	=
L. 13/08/80, n. 427	M.3.2	=	=	+	=
D.L. 23/05/81, n. 244, art. 1-bis	M.2.1	=	=	+	=
L. 23/04/81, n. 155, art. 16	M.3.4	=	=	+	=
L. 05/08/81, n. 416, art. 37	M.3.4	=	=	+	=
L. 23/04/81, n. 155, art. 18	M.3.4	=	=	+	=
L. 10/04/81, n. 157	R.2.2	+	=	=	=
L. 29/05/82, n. 297	R.2.5.1	=	=	=	=
D.L. 29/12/83, n. 747, art. 3, co. 2	M.2.1	=	=	+	=
D.L. 29/01/83, n. 17, art. 8	R.1.1.1	-	=	=	=
D.L. 29/01/83, n. 17, art. 8	R.1.2.1	-	=	=	=
D.L. 12/09/83, n. 463, art. 13	R.2.4	=	=	-	+
D.L. 12/09/83, n. 463, art. 3	R.2.6.2	=	=	+	=
D.L. 30/10/84, n. 726, art. 3	M.2.2	=	-	+	=
L. 31/05/84, n. 193, art. 1	M.3.4	=	=	+	=
D.L. 30/10/84, n. 726, art. 6	R.1.1.2	-	=	-	=
D.L. 30/10/84, n. 726, art. 3	R.1.3	-	=	+	=
D.L. 30/10/84, n. 726, art. 5	R.2.2.3	-	=	=	=
D.L. 30/10/84, n. 726, art. 1	R.2.3	-	=	+	=
D.L. 17/04/84, n. 70	R.2.5.1	=	-	=	=
D.L. 30/12/85, n. 786	M.2.5	=	=	+	=
L. 13/05/85, n. 190	R.2.1	=	=	=	=
L. 26/02/86, n. 38	R.2.5.1	=	-	=	=
L. 28/02/87, n. 56, art. 21	M.2.2	=	-	+	=
L. 28/02/87, n. 56, art. 22	M.2.2	=	-	+	=
L. 28/02/87, n. 56, art. 17	R.1.1.2	-	=	=	=
L. 28/02/87, n. 56, art. 23	R.1.2	-	=	=	=
L. 28/02/87, n. 56, art. 21	R.1.2	-	=	=	=
D.L. 21/03/88, n. 86, art. 7, co. 1	M.3.2	=	=	+	=
D.L. 21/03/88, n. 86, art. 7, co. 3	M.3.3	=	=	+	=
D.L. 21/03/88, n. 86, art. 8	R.2.3	+	+	=	+
D.L. 01/04/89, n. 120	M.3.4	=	=	+	=
L. 29/12/90, n. 407, art. 8, co. 9	M.2.2	=	-	+	=
L. 29/12/90, n. 407, art. 8	M.2.2	=	=	=	=
L. 12/06/90, n. 146	R.2.4	=	=	=	+
L. 29/12/90, n. 407, art. 9	R.2.5.2	=	=	=	=
L. 11/05/90, n. 108	R.3.1	+	=	=	=
L. 29/12/90, n. 428, art. 47	R.3.1	+	=	=	=
L. 23/07/91, n. 223	M.2.2	=	-	+	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 20	M.2.2	=	-	+	=
L. 08/11/91, n. 381, art. 4, co. 3	M.2.2	=	-	+	=
L. 08/11/91, n. 381	M.2.2	=	=	+	=
L. 25/02/91, n. 215	M.2.5	=	=	+	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 7	M.2.5	=	=	+	=

*Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*

L. 23/07/91, n. 223, art. 4-9	M.3.2	=	=	+	=
D.L. 29/03/91, n. 108, art. 1	M.3.2	=	=	+	=
D.L. 29/03/91, n. 108, art. 5	M.3.4	=	=	=	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 19	M.3.4	=	=	+	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 27,29	M.3.4	=	=	+	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 20	R.1.1	-	=	=	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 25	R.1.1.1	-	=	=	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 8, co. 2	R.1.2	-	=	=	=
D.L. 29/03/91, n. 108, art. 9	R.1.3	-	=	+	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 1-3	R.2.3	=	=	-	=
L. 10/04/91, n. 125	R.2.4	=	=	+	=
L. 30/12/91, n. 412, art. 16	R.2.7.2	=	=	+	+
L. 23/07/91, n. 223, art. 4-9	R.3.2	-	=	+	=
L. 23/07/91, n. 223, art. 24	R.3.2	+	=	=	=
D.L. 14/08/92, n. 364	M.3.4	=	=	+	=
D.Lgs. 27/01/92, n. 80	R.2.5.1	=	=	+	=
D.L. 11/07/92, n. 333, art. 6, co. 3	R.2.5.1	=	=	=	=
D.L. 20/05/92, n. 293	R.2.5.2	=	-	+	=
L. 05/02/92, n. 104, art. 33	R.2.7.3	+	=	+	=
L. 27/03/92, n. 257, art. 13, co. 6	R.2.7.3	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 4, co. 1	M.2.2	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 4	M.2.2	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 1	M.2.2	=	-	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 1	M.2.2	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148	M.2.4	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 6, co. 17-ter	M.3.2	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 6, co. 10-bis	M.3.4	=	=	+	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 14-18	R.1.3	-	=	=	=
D.L. 20/05/93, n. 148, art. 5	R.2.3	=	-	+	=
D.L. 16/05/94, n. 299, art. 14	M.2.1	=	=	+	=
D.L. 16/05/94, n. 299, art. 16	M.2.2	=	=	=	=
D.L. 16/05/94, n. 299, art. 15	M.2.2	=	-	+	=
D.L. 16/05/94, n. 299, art. 3	M.3.2	=	=	+	=
D.L. 16/05/94, n. 299, art. 16	R.1.3	-	=	=	=
D.L. 16/05/94, n. 299, art. 1	R.2.3	=	=	+	=
D.Lgs. 19/09/94, n. 626	R.2.6.1	+	=	=	=
D.Lgs. 19/09/94, n. 626	R.2.6.2	+	=	=	=
D.Lgs. 09/09/94, n. 566	R.2.6.3	=	=	=	=
D.Lgs. 19/12/94, n. 758	R.2.6.3	+	=	+	=
L. 28/12/95, n. 549, art. 2, co. 18-19	R.2.2.4	=	+	=	=
D.L. 01/10/96, n. 510, art. 1	M.2.1	=	=	+	=
D.L. 01/10/96, n. 510, art. 5	M.2.2	=	-	+	=
D.L. 01/10/96, n. 510, art. 9-septies	M.2.5	=	=	+	=
D.L. 01/10/96, n. 510, art. 4	M.3.1	=	=	+	=

*Commissione di indagine sul lavoro*

D.L. 01/10/96, n. 510, art. 4, co. 19	M.3.2	=	=	+	=
L. 23/12/96, n. 662, art. 2, co. 28	M.3.2	=	+	=	=
D.L. 14/06/96, n. 318, art. 2	M.3.4	=	=	+	=
D.L. 14/06/96, n. 318, art. 1, co. 3	M.3.4	=	=	+	=
D.L. 01/10/96, n. 510, art. 9-bis	R.1.1.1	-	=	=	=
D.Lgs. 23/12/97, n. 469, art. 7	M.1.1	=	=	=	=
D.Lgs. 23/12/97, n. 469	M.1.1	-	=	-	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 1-11	M.1.2	-	=	=	=
D.Lgs. 01/12/97, n. 468	M.2.1	=	=	+	=
L. 27/12/97, n. 449, art. 4, co. 1-12	M.2.2	=	-	+	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 15	M.2.2	=	-	+	=
L. 27/12/97, n. 449, art. 4, co. 21	M.2.2	=	-	+	=
D.Lgs. 07/08/97, n. 280	M.2.2	=	=	+	=
L. 27/12/97, n. 449, art. 4, co. 17-20	M.2.3	=	-	=	=
D.Lgs. 26/05/97, n. 152	R.1	+	=	=	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 1-11	R.1.2	-	=	=	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 12	R.1.2	-	=	=	=
D.Lgs. 07/08/97, n. 280	R.1.2	-	=	=	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 12	R.1.2.2	-	=	=	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 16	R.1.3	-	=	+	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 18	R.1.3	-	=	=	=
L. 24/06/97, n. 196, art. 13	R.2.2	+	=	=	=
L. 23/12/98, n. 448, art. 3, co. 5	M.2.2	=	.	+	=
D.M. 21/05/98, n.	M.2.2	=	-	+	=
L. 23/12/98, n. 448, art. 4	M.2.2	=	-	+	=
D.L. 29/09/98, n. 335	R.2.2.4	-	=	=	=
L. 23/12/98, n. 448, art. 3	R.2.5.2	=	-	=	=
L. 12/03/99, n. 68	M.1.1	=	=	+	=
L. 17/05/99, n. 144, art. 45, co. 6-11	M.2.1	=	=	-	=
L. 12/03/99, n. 68	M.2.2	=	-	+	=
L. 17/05/99, n. 144, art. 45, co. 17	M.3.1	=	=	+	=
L. 12/03/99, n. 68	R.1.1.2	-	=	+	=
D.Lgs. 26/11/99, n. 532	R.2.2.2	=	=	=	=
D.Lgs. 21/04/00, n. 181	M.1.1	-	=	+	+
D.Lgs. 21/04/00, n. 181	M.1.2	-	=	=	=
L. 23/12/00, n. 388, art. 117	M.1.2	-	=	=	=
D.P.R. 07/07/00, n. 442	M.1.2	=	=	=	=
L. 23/12/00, n. 388, art. 78, co. 1-6,31-32	M.2.1	=	=	=	=
D.Lgs. 28/02/00, n. 81	M.2.1	=	=	-	=
L. 23/12/00, n. 388, art. 7	M.2.2	=	-	+	=
L. 23/12/00, n. 388, art. 118	M.2.4	=	=	=	=
L. 23/12/00, n. 388, art. 78, co. 19	M.3.2	=	=	+	=
L. 08/03/00, n. 53, art. 9	R.1.2.1	-	-	+	=
D.Lgs. 25/02/00, n. 61	R.2.2.3	-	=	=	=

*Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*

D.M. 12/04/00, n.	R.2.2.3	-	-	+	=
L. 08/03/00, n. 53, art. 9	R.2.2.3	=	=	+	=
D.P.R. 10/06/00, n. 218	R.2.3	=	=	=	=
L. 08/03/00, n. 53, art. 5-6	R.2.4	+	=	=	=
L. 08/03/00, n. 53	R.2.7.1	+	=	+	=
D.L. 03/05/01, n. 158, art. 2	M.3.1	=	=	+	=
L. 28/12/01, n. 448, art. 52, co. 46	M.3.1	=	=	+	=
D.Lgs. 06/09/01, n. 368	R.1.2	-	=	=	=
D.Lgs. 06/09/01, n. 368	R.1.2.2	=	=	=	=
L. 03/04/01, n. 142	R.1.3	+	=	=	=
D.Lgs. 02/02/01, n. 18	R.2.4	+	=	=	=
D.Lgs. 26/03/01, n. 151	R.2.7.1	=	=	=	=
D.Lgs. 19/12/02, n. 297	M.1.1	-	=	=	=
D.Lgs. 19/12/02, n. 297	M.1.2	-	=	=	=
L. 27/12/02, n. 289, art. 41, co. 1	M.2.1	=	=	+	=
L. 27/12/02, n. 289, art. 63	M.2.2	=	=	-	=
L. 27/12/02, n. 289, art. 50	M.2.2	=	=	+	=
D.L. 11/06/02, n. 108, art. 1	M.3.1	=	=	+	=
L. 27/12/02, n. 289, art. 41, co. 1	M.3.1	=	=	+	=
D.Lgs. 19/12/02, n. 297	M.3.2	=	=	=	+
D.M. 20/08/02, n. 31445	R.2.3	=	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276	M.1.1	=	=	+	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276	M.1.2	-	-	-	=
L. 24/12/03, n. 350, art. 3, co. 82	M.2.1	=	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276	M.2.2	=	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276	M.2.4	=	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 2, co. 1	M.2.4	=	=	=	=
L. 24/12/03, n. 350, art. 3, co. 137	M.3.1	=	=	+	+
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 14	R.1.1.2	-	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276	R.1.2	=	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 70-74	R.1.2.1	-	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 33-40	R.1.2.1	-	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 20-28	R.1.2.1	-	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 61-69	R.1.3	+	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 86, co. 2	R.1.3	=	+	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 29-30	R.1.4	-	=	=	=
D.Lgs. 08/04/03, n. 66	R.2.2.1	+	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 46	R.2.2.3	-	=	=	=
D.Lgs. 10/09/03, n. 276, art. 41-45	R.2.2.3	-	=	=	=
D.Lgs. 09/07/03, n. 215, art. 3	R.2.4	=	=	=	=
D.L. 05/10/04, n. 249, art. 1	M.3.1	=	=	+	=
D.L. 05/10/04, n. 249, art. 1-bis	M.3.1	=	=	+	=
L. 30/12/04, n. 311, art. 1, co. 155	M.3.1	=	=	+	=
D.L. 05/10/04, n. 249, art. 1-quinquies	M.3.2	=	=	=	+

*Commissione di indagine sul lavoro*

D.Lgs. 23/04/04, n. 124	R.2.6.2	=	=	+	=
L. 23/12/05, n. 266, art. 1, co. 410	M.3.1	=	=	+	=
D.L. 14/03/05, n. 35, art. 13, co. 2	M.3.2	=	=	+	=
D.Lgs. 30/05/05, n. 145	R.2.4	=	=	=	=
D.Lgs. 19/08/05, n. 186	R.2.5.1	=	=	+	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1156	M.2.1	=	=	+	=
D.L. 06/03/06, n. 68	M.2.2	=	=	+	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 558	M.2.2	=	=	+	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1202-1210	M.2.2	=	=	+	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1190	M.3.1	=	=	=	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1167	M.3.2	=	=	=	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1189	M.3.4	-	=	=	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 770	R.1.2	=	+	=	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1202-1210	R.1.2	+	=	+	=
D.Lgs. 11/04/06, n. 198	R.2.4	=	=	=	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 1180	R.2.6.2	=	=	=	=
D.L. 04/07/06, n. 223, art. 36-bis	R.2.6.3	=	=	+	=
L. 27/12/06, n. 296, art. 1, co. 788,791	R.2.7.2	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 244, art. 2, co. 549	M.2.2	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 244, art. 2, co. 509-510	M.2.2	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 244, art. 2, co. 539-548	M.2.2	=	-	+	=
L. 24/12/07, n. 244, art. 2, co. 526-530	M.2.4	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 244, art. 2, co. 521-523	M.3.1	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 27	M.3.1	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 25	M.3.2	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 26	M.3.3	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 55-57	M.3.3	=	=	+	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 37-38	R.1.1	+	=	=	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 40-43	R.1.2.1	+	=	=	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 40-43	R.1.2.2	+	=	=	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 79	R.1.3	=	+	=	=
L. 24/12/07, n. 247, art. 1, co. 44	R.2.2.3	+	=	=	=
L. 03/08/07, n. 123	R.2.6.1	+	=	=	=

\* Per la decodifica si veda il Box 1 nel testo.

4. LE PECULIARITÀ DELLA NORMATIVA NAZIONALE SULLE POLITICHE DEL LAVORO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

di Carlo Altavilla\*, Floro Ernesto Caroleo\*, Patrizia Di Monte° e Susi Veneziano°

Nell'ultimo decennio la strategia di intervento sulle politiche del lavoro in Italia, più o meno in linea con i dettami della Strategia Europea per l'Occupazione, ha subito dei radicali mutamenti che hanno in particolar modo riguardato le relazioni contrattuali e le politiche attive del lavoro. I cambiamenti subiti da queste ultime, in particolare, hanno avuto notevoli riflessi sul mercato del lavoro a livello territoriale. Per questi motivi il nostro fuoco sarà incentrato sostanzialmente sulle politiche attive e sui modi di attuazione di queste a livello regionale. Lo schema seguito sarà il seguente: nella prima parte si darà conto delle modifiche nella legislazione nazionale e regionale sulle politiche di incentivo all'occupazione. Nella seconda parte si analizzeranno gli andamenti delle principali voci di politiche attive e passive a livello di macroaree territoriali. Nella terza e ultima parte verranno effettuate delle stime sui diversi effetti in termini di disoccupazione e di partecipazione delle politiche attive a livello territoriale.

1. *Le recenti riforme sulle politiche del lavoro in Italia e gli effetti a livello regionale*

Come è noto il criterio metodologico seguito dal "Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro" istituito presso il Ministero del Lavoro è quello seguito dall'Eurostat *Labour Market Policies* che considera interventi di politica occupazionale tutte le spese ed incentivi pubblici nel mercato del lavoro volte a favorire gruppi di lavoratori svantaggiati o in difficoltà occupazionali. Rispetto alla tradizionale divisione tra politiche attive e passive, la classificazione dell'Eurostat ha subito recentemente alcune modifiche, e si distingue ora tra: *servizi* (definiti come attività legate all'ausilio nella ricerca di lavoro), *misure* (altri interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti che sono, in qualche maniera, svantaggiati nell'accesso al modo del lavoro) e *supporto* (interventi che forniscono assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente, ad individui per ragioni legate al mercato del lavoro).

La Tabella 1 (che riprende la Tav. 10 del Rapporto di Monitoraggio 2007 del Ministero del Lavoro, pag. 33) mostra l'andamento delle spese per politiche del lavoro, distinte secondo la nuova classificazione Eurostat, per il primo quinquennio del 2000. In particolare, va segnalato che, per quanto riguarda i dati relativi all'Italia, si è scelto anche di dar conto di un "gruppo di interventi (riportati in fondo alla tavola -ed escluso dai totali) tra loro eterogenei che, pur non potendo essere a pieno titolo definibili come misure di politica del lavoro (secondo la definizione Eurostat), riflettono comunque politiche di sostegno selettivo nel mercato del lavoro, a carattere settoriale (di cui circa la metà riconducibili al settore agricolo) o di sostegno di particolari schemi contrattuali (in particolare la decontribuzione della quota variabile di salario legata alla produttività)" (Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, Rapporto di Monitoraggio 2006, pag. 124).

---

\* Università di Napoli Parthenope.

° ARLAV Campania.

Inoltre, cosa più interessante per i nostri fini, per tenere conto della particolare situazione di debolezza del mercato del lavoro meridionale, vengono considerate alla voce “sgravi a carattere territoriale” inserita nella categoria *misure*, tutti gli incentivi che hanno riguardato provvedimenti a carattere territoriale e che, per la maggior parte, si riferiscono alle regioni meridionali. Ciò in considerazione del fatto che all’inizio degli anni novanta la legislazione di incentivazione occupazionale prevedeva numerosi sgravi contributivi per i lavoratori residenti nel Mezzogiorno. A seguito però dell’adesione al quadro legislativo europeo, questo tipo di incentivo, sia relativamente alle spese che ai beneficiari, si è andato esaurendo (vedi anche la Figura 1, che riprende la Fig. V.2. del Rapporto di monitoraggio. Ministero del Lavoro, 2006, pag. 126).

**Tabella 1 – Spese per politiche del lavoro negli anni 2000-2005. Dati in migliaia di euro**

class. LMP		2000	2001	2002	2003	2004	2005
0	SPI: spese per il personale <sup>a</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	304.000	309.000
0	SPI: spese generali (FSE e Min.Lavoro)	660	97.985	138.603	222.208	207.180	118.259
1	Orientamento, consulenza, inform. (FSE)	943	13.373	32.409	91.787	48.741	105.110
<b>Totale servizi</b>		<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>559.921</b>	<b>532.369</b>
2	Formazione professionale	381.430	259.905	467.256	1.008.667	851.700	618.162
2	Contratti a causa mista	2.449.663	2.419.821	2.491.028	2.521.733	2.338.436	2.242.614
4	Incentivi alle assunzioni	2.172.017	3.313.738	4.986.166	4.089.840	2.844.145	2.379.845
4	Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	374.552	462.576	506.672	616.368	574.939	575.549
4	Incentivi al mantenimento dell’occupazione	213.633	169.777	38.353	8.555	8.266	6.669
-	Sgravi a carattere territoriale	541.431	407.403	114.304	27.222	31.519	52.788
5	Integrazione dei disabili	38.667	74.554	77.213	87.174	87.659	63.635
6	Creazione diretta di posti di lavoro	712.649	556.861	450.207	388.050	155.127	145.068
7	Incentivi all’autoimpiego <sup>b</sup>	428.745	990.909	322.667	680.337	750.329	616.356
<b>Totale misure (politiche attive)</b>		<b>7.312.787</b>	<b>8.655.544</b>	<b>9.453.867</b>	<b>9.427.946</b>	<b>7.642.119</b>	<b>6.700.685</b>
8	Trattamenti di disoccupazione	6.058.631	6.498.032	6.844.896	6.895.191	8.306.416	9.560.552
9	Pensionamenti anticipati	1.126.197	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652
<b>Totale supporto (politiche passive)</b>		<b>7.184.828</b>	<b>7.229.942</b>	<b>7.405.116</b>	<b>7.378.554</b>	<b>8.669.394</b>	<b>9.849.205</b>
<b>Totale servizi e misure</b>		<b>14.497.615</b>	<b>15.885.487</b>	<b>16.858.983</b>	<b>16.806.500</b>	<b>16.311.513</b>	<b>16.549.890</b>
Sgravi a carattere settoriale		2.187.062	2.173.861	2.136.599	2.683.848	2.914.539	2.869.297
Riduzioni contributive in base alla natura della retribuzione		406.666	433.266	474.363	472.251	543.048	520.598
Formazione continua		211.365	235.032	254.252	318.917	248.829	258.068
Attuazione dell’obbligo formativo (FSE e non)		235.922	220.749	193.945	436.221	402.136	600.699
Azioni nel settore dell’istruzione co-finanziate con il FSE		47.358	110.252	188.104	384.653	390.166	333.259
Azioni di sistema nel campo della formazione e dell’istruzione		47.358	110.252	188.104	384.653	390.166	333.259
Incentivi alle piccole imprese finalizzati all’incremento occupazionale		187.751	111.360	260.703	36.417	438.805	111.678
Pari opportunità		0	0	4.344	4.594	3.847	2.958
Pensionamenti anticipati per motivi di rischio salute		127.958	241.454	683.983	896.340	978.799	1.094.755

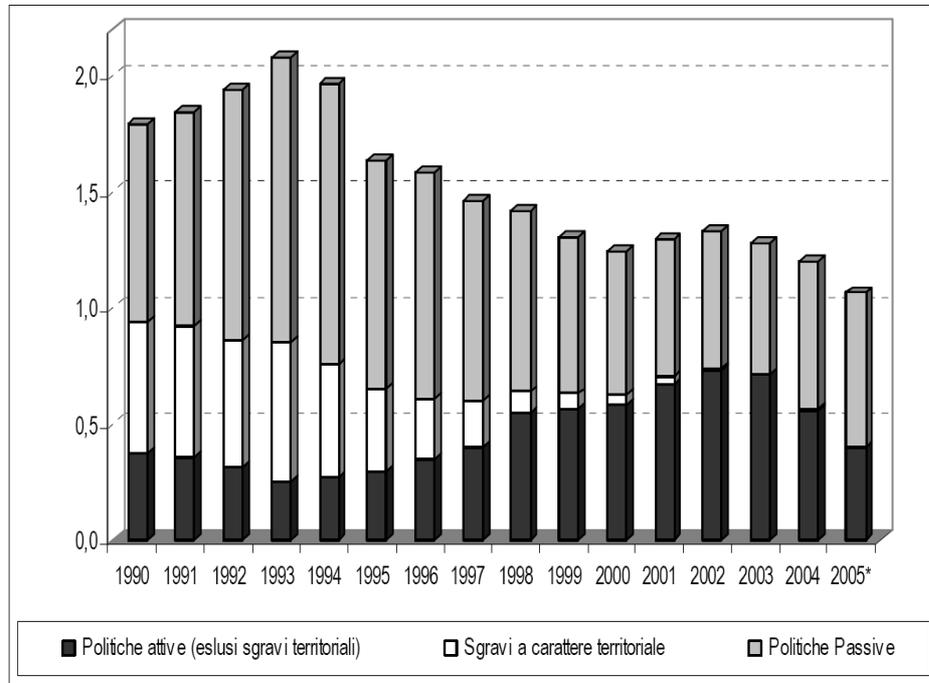
Nota: gli importi in lire sono stati convertiti in euro al tasso di conversione fisso pari ad 1936,27/1 anche per gli anni antecedenti la data di fissazione della parità.

a dati stimati

b Nel caso del prestito d’onore in cui parte delle somme oggetto dell’agevolazione sono attribuite a titolo di mutuo agevolato, non si tiene conto delle somme restituite

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale – Div. V) su dati propri e INPS, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Sviluppo Italia.

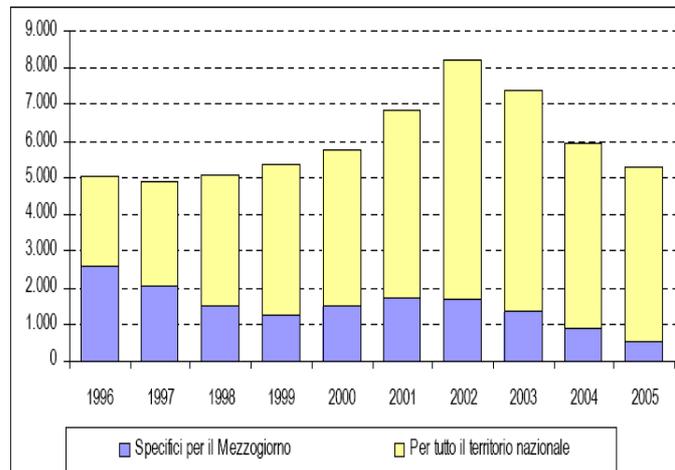
Figura 1 – Spese per politiche occupazionali – anni 1990-2005 – percentuali sul PIL



Fino alla fine degli anni '90, infatti, la forma prevalente di sostegno alla domanda di lavoro nel Mezzogiorno era costituita dagli sgravi contributivi. A partire dal 1998 sono stati introdotti crediti di imposta e altre forme di sgravio (sgravio annuale e triennale) collegate alle nuove assunzioni (leggi finanziarie per il 1998 -legge n. 449 del 1997, per il 1999 - legge n. 448 del 1998, e per il 2002 -legge n. 448 del 2001) la cui destinazione prevalente era sempre quella delle regioni del Mezzogiorno. Anche questo tipo di incentivi si è molto ridotto sia in termini assoluti che in relazione agli incentivi alla domanda a carattere nazionale, come è possibile notare dalla fig. 2 ripresa dalla fig.16 del Rapporto di Monitoraggio del 2007 (Ministero del Lavoro, 2007, pag. 37) qui sotto riportata.

Nella stessa direzione, infine, va sottolineato il progressivo ridimensionamento del bacino dei lavoratori socialmente utili, convenzionalmente classificati tra le spese attive (come creazione diretta di posti di lavoro) nonostante abbiano la loro natura di sostegno al reddito, e che interessano prevalentemente le regioni meridionali.

**Fig. 3. Incentivi alla domanda di lavoro nazionali e specifici per il Mezzogiorno (anni 1996-2005, milioni di euro a prezzi correnti)**



Fonte: elaborazioni su dati MLPS. La figura è tratta dal Rapporto DPS 2006 in corso di pubblicazione

Per cercare di capire l'attuale tendenza alla riduzione degli incentivi a carattere territoriale, è necessario definire il quadro delle modifiche di strategia di *policy* che ha comportato, oltre che il cambiamento nelle caratteristiche territoriali degli interventi, anche un profondo riordino degli assetti istituzionali. Nel decennio scorso, infatti, si sono succedute una serie di riforme del mercato del lavoro che obbedivano all'esigenza di adeguare le politiche del lavoro ai dettami della strategia Europea per l'Occupazione. Contemporaneamente si è andato delineando un progressivo decentramento delle politiche dallo Stato alle regioni, legato alle riforme prima dell'amministrazione e successivamente del titolo V della Costituzione. Ciò ha prodotto un riparto tra Stato e regioni anche per quanto riguarda le competenze legislative in materia di lavoro. Il nuovo assetto amministrativo e istituzionale (vedi l'interpretazione data dalla sentenza della Corte Costituzionale del 28 gennaio 2005, n. 50) ha visto le regioni deputate ad intervenire, con potestà concorrente, su ciò che attiene alla disciplina del collocamento e alle politiche attive, che nello schema convenzionale rientrerebbero nelle voci dei servizi e delle misure, mentre sono rimaste di potestà dello Stato la disciplina del contratto individuale del lavoro, la materia previdenziale obbligatoria, gli interventi di indennizzo e di integrazione salariale, le garanzie minime della tutela del lavoro e il cosiddetto diritto sindacale.

Vediamo ora come la normativa nazionale e regionale ha recepito nell'insieme le linee di questa nuova impostazione di *policy*.

Al livello nazionale le leggi di riforma più note nel delineare i nuovi orientamenti sono la "legge Treu", e la "legge Biagi" (legge n. 30 del 14 febbraio 2003). Tra l'una e l'altra, tuttavia, intercorre una produzione legislativa, costituita da decreti legislativi e decreti di delega della "legge Bassanini", di particolare incisività. Il decreto legislativo n.

469 del 1997 sancisce, ad esempio, non solo il passaggio di competenze dallo Stato alle regioni in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (che sarà poi confermato e rafforzato dalla riforma costituzionale del 2003), ma anche l'apertura a terzi delle funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e il disegno complessivo del processo di informatizzazione del collocamento e dei servizi per l'impiego. Il decreto legislativo n. 181 del 2000 è invece l'atto di indirizzo dello Stato nel decentramento alle regioni e alle province delle funzioni di collocamento e di politica attiva del lavoro e delinea pertanto gli *standard* di funzionamento dei servizi e i livelli minimi di tutela, legati allo stato di disoccupazione, che le politiche attive del lavoro a livello regionale devono osservare. La legislazione regionale che segue a questi importanti provvedimenti si limita nella generalità dei casi a recepire ed applicare gli indirizzi dettati dalla legislazione nazionale.

Sotto il profilo delle politiche di incentivazione questi interventi legislativi non sembrano incidere particolarmente nella dimensione e nella capacità di indirizzare gli sforzi a favore del Mezzogiorno, ma si limitano a sostituire misure di sgravi fiscali, non coerenti con le norme comunitarie, con misure di incentivo diretto all'occupazione aggiuntiva. Il nuovo impianto istituzionale prodotto dal decentramento e dalla riforma del mercato del lavoro non sembrerebbe in tal modo destinato a produrre effetti di spiazzamento o di indebolimento delle politiche del lavoro nel Mezzogiorno.

#### *1.1 La legge n. 30 del 2003*

La legge n. 30 del 2003, e il D.Lgs. 276/2003 che ne attua la delega, completano il processo avviato con il pacchetto Treu e la legge Bassanini segnando tuttavia anche un punto di svolta nella riorganizzazione degli incentivi del mercato del lavoro. Si tratta, infatti, di una normativa che, in coerenza con gli indirizzi comunitari, tende con maggiore determinazione che in passato, a modernizzare il sistema dei servizi, ad indirizzare in modo più mirato alle fasce deboli le misure e i supporti delle politiche del lavoro, ad introdurre nuove misure di flessibilità nella regolazione del rapporto di lavoro, accompagnate da misure che innalzino il livello di tutela nei settori di mercato del lavoro più esposti alla flessibilità. Per quanto riguarda le politiche di incentivazione la nuova normativa restringe fortemente il campo per questo tipo di interventi, limitandolo all'assunzione di fasce particolarmente svantaggiate e senza particolari specificazioni per le regioni meridionali.

Una delle novità di quest'ultima riforma del lavoro riguarda il rilancio dell'istituto dell'apprendistato con la definizione di tre tipologie: 1) contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; 2) apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualifica attraverso una formazione sul lavoro; 3) contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Mentre per la prima e la terza tipologia di contratto di apprendistato la regolamentazione riguarda l'intero territorio nazionale, per la seconda tipologia –la più simile al vecchio istituto dell'apprendistato– le regioni sono chiamate a regolamentare la parte di propria esclusiva competenza, ovvero la durata e i profili formativi del contratto. A tutto il 2006 tutte le regioni meridionali ad eccezione della Calabria (vedi *appendice 1*) hanno provveduto ad emanare disposizioni in materia di apprendistato professionalizzante con propri provvedimenti normativi o accordi tra le parti sociali

(confronta anche la Tav. IV.1. Quadro riassuntivo delle disposizioni regionali di attuazione del D.Lgs. 276/2003 del rapporto di monitoraggio -Ministero del Lavoro, 2006, pagg.106-108). Per queste ultime la legge di conversione del decreto-legge n. 35 del 2005 – legge n. 80 del 2005 – ha reso possibile l'utilizzo dell'istituto anche in mancanza di una regolamentazione regionale, sulla base della regolazione effettuata dai contratti collettivi di categoria, anche antecedenti all'entrata in vigore della riforma.

L'apprendistato, infine, è rimasto l'unico contratto volto a favorire l'inserimento dei giovani dopo la fine della operatività dei contratti di formazione e lavoro i quali nella loro lunga storia avevano avuto inserite molte clausole a favore dei giovani residenti nelle regioni meridionali, secondo appunto l'impostazione di *policy* discussa all'inizio.

Un'altra novità della recente riforma del mercato del lavoro è il contratto di inserimento che in parte sostituisce il contratto di formazione lavoro (CFL) e che si rivolge a categoria particolarmente a rischio di occupabilità: soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni; disoccupati di lunga durata fino a 32 anni; lavoratori con più di quarantacinque di età che siano privi di un posto di lavoro; lavoratori che desiderino intraprendere o riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni; donne di qualsiasi età residenti in una area geografia in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10% quello maschile; persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico. In particolare vi è da dire che la legge 80/2005 (modificando il DL 276/2003), ha eliminato, limitatamente alle donne assunte in quanto residenti in aree caratterizzate da ampi squilibri di genere, la possibilità di sottoinquadramento. Il successivo Decreto Interministeriale del 17 novembre 2005 dispone che i CIL si possano stipulare con le donne ovunque residenti, ma che, solo nel caso in cui risiedano nelle Regioni Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, tale assunzione dia luogo a sgravio contributivo.

Anche gli altri istituti contrattuali e le altre disposizioni previste dalla riforma "Biagi", così come la successiva attività legislativa in merito a incentivi al lavoro (riduzione Irap, riduzione degli oneri contributivi sul costo del lavoro) e/o agli ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e Cassa Integrazione), non prevedono particolari incentivi di carattere territoriale e specificatamente a favore delle regioni meridionali.

Da quanto detto, quindi, si può ricavare una evidente giustificazione al definitivo esaurirsi dell'impostazione di *policy* che interveniva a sostegno delle regioni svantaggiate mediante provvedimenti legislativi di carattere nazionale.

### *1.2 La riforma dei servizi per l'impiego*

Il campo dove si è maggiormente esplicitato il potere di intervento delle regioni è senz'altro quello della organizzazione dei servizi per l'impiego, i quali, come è evidente, non possono che essere amministrati ed organizzati a livello locale. Infatti, la riorganizzazione dei servizi all'impiego è stata demandata alla potestà legislativa delle singole Regioni. La legislazione nazionale seguita al decentramento amministrativo ha poi dato le linee guida degli assetti che ne caratterizzano l'attuale configurazione, mentre la legge 30/2003 ha introdotto una serie di innovazioni che riguardano principalmente: l'attivazione della Borsa Continua Nazionale gestita a livello centrale, il rafforzamento

dell'offerta di servizi di intermediazione privata, una nuova regolazione delle norme di tutela per la trasparenza e la non discriminazione, sull'informazione e sull'intermediazione.

In appendice 2 si può trovare una rassegna della legislazione regionale in materia per le regioni meridionali. Come è possibile notare, nella seconda metà degli anni 90 tutte le regioni hanno provveduto ad approvare provvedimenti legislativi volti alla riorganizzazione su base decentrata dei servizi di intermediazione del mercato del lavoro. Lo schema adottato è abbastanza simile: la Regione ha il compito di programmare (in collaborazione con le parti sociali e con gli altri organi di programmazione regionale), coordinare e concertare (con le altre istituzioni pubbliche e private) e monitorare (con il sostegno tecnico delle Agenzie regionali del lavoro o degli Osservatori regionali del mercato del lavoro) gli interventi di politiche del lavoro, nonché organizzare il sistema dei servizi per l'impiego e il sistema informativo regionale. Le Province hanno funzioni di attuazione delle politiche attive a livello territoriale e di gestione dei centri per l'impiego, ovvero di certificazione dello stato di disoccupazione e di collocamento.

Rispetto alla sostanziale omogeneità degli schemi organizzativi di partenza, l'effettiva attuazione dell'intervento regionale e provinciale tende, come in parte era anche atteso, a diversificare progressivamente sia la natura degli interventi (i servizi, le misure, il supporto) sia la loro caratterizzazione territoriale. Molte regioni, bene attrezzate nelle politiche della formazione e avanzate nei processi di decentramento di tali funzioni alle province, sembrano in grado di realizzare una discreta integrazione tra la formazione e il mercato del lavoro, dando così sbocco al rafforzamento dei propri sistemi di orientamento, di incentivazione dell'apprendistato e di intervento nelle misure di inserimento formativo come i tirocini e gli *stages*. In questi contesti, gli aspetti critici del nuovo sistema decentrato sembrano limitati alla carenza di risorse finanziarie e strumentali e alla complessità del sistema di *governance*, in particolare dei rapporti con i livelli istituzionali centrale e provinciale, e dell'interlocuzione con le rappresentanze sociali di livello regionale. Il nuovo modello funziona tuttavia nella generalità dei casi come fattore di miglioramento complessivo delle politiche attive e di potenziamento complessivo dell'offerta formativa e di servizi, facendo perno su una buona qualità di offerta pubblica e su una consolidata rete di strutture sociali e private che operano nel settore.

A questo modello tendono, come appare evidente dall'analisi dei testi legislativi, anche le regioni del Sud, per le quali tuttavia esistono maggiori difficoltà di attuazione legate all'incidenza più forte, dal lato dell'offerta, delle persone in cerca di lavoro e alla capacità più debole dell'offerta formativa, della qualità amministrativa, delle reti di strutture sociali e private di servizi. A tali difficoltà le Regioni meridionali hanno tentato di rispondere con un forte investimento di risorse nelle strutture e nelle azioni di sistema attingendo largamente per questo dai fondi strutturali. Anche per queste regioni si può registrare un miglioramento complessivo della offerta di servizi e della capacità di attivare offerta formativa e politiche attive del lavoro, ma il divario rispetto ai livelli raggiunti dalle regioni centro-settentrionali appare ancora molto elevato e tendenzialmente crescente.

Il dato più interessante che contraddistingue le regioni meridionali (ed in particolare le regioni che hanno prodotto una legislazione "organica" in materia di organizzazione

delle politiche del mercato del lavoro -vedi legge regionale della Regione Sardegna n. 5 del 2005, così come il disegno di legge della Regione Campania approvato dalla giunta regionale il 15 settembre 2006- successivamente alla legge 30/2003) rispetto ad alcune regioni del Nord, ed in particolare la Lombardia – legge regionale n. 22 del 26 settembre 2006-, è il diverso ruolo dato ai fornitori di servizi per l'impiego privati e più in generale alla rete di operatori che dovrebbero intervenire in sinergia con il pubblico e in coerenza con il principio di sussidiarietà. Infatti, mentre nelle prime sembra passare il principio che il sistema dei servizi per il lavoro è un servizio pubblico, mentre gli altri soggetti pubblici o privati accreditati possono collaborare con il sistema istituzionale pubblico nell'espletamento dei servizi, nelle seconde il ruolo dei soggetti accreditati è molto più attivo e concorrente sia nell'attuazione delle politiche sia nella fornitura di servizi (informativi, di aiuto e accompagnamento) per l'inserimento lavorativo dei disoccupati sia nella intermediazione tra domanda e offerta.

Le regioni meridionali tendono a riprodurre su scala locale un sistema forte nell'apparato amministrativo pubblico che se da un lato appare come una necessità, considerate le dimensioni molto elevate della popolazione potenziale destinataria dei servizi e delle politiche attive, e il carico di gestione e di controllo che ne consegue, dall'altro tuttavia mostra molte debolezze in termini di efficienza e qualità dei servizi. D'altro canto le reti di interlocutori sociali e imprenditoriali con cui in queste regioni le amministrazioni dovrebbero collaborare non mostrano una consistenza quantitativa e qualitativa paragonabile a quelle del tessuto sociale ed economico delle regioni più sviluppate.

Un altro punto nodale della riforma istituzionale relativa ai servizi per l'impiego riguarda il procedimento amministrativo con cui questi sono gestiti e regolati. La tendenza è quella di ridurre drasticamente i controlli "formali" a favore di controlli sui comportamenti dei destinatari delle politiche attive. Si veda, per esempio, il caso in cui la decadenza dallo stato di disoccupazione non viene più verificata periodicamente per via amministrativa ma dipende dal rifiuto di una offerta di lavoro o di un altro tipo di proposta di inserimento da parte del disoccupato. Tuttavia, quando la platea dei potenziali beneficiari è molto vasta, come nel caso delle regioni meridionali, risulta evidente che la verifica del comportamento dei singoli risulta estremamente complessa e onerosa, se non impossibile da applicare.

### *1.3 Leggi regionali sulle politiche del lavoro*

L'agenda per le linee guida di politiche attive e di *welfare* è stata dettata alle regioni dalla Strategia Europea per l'Occupazione. Volendo fare una estrema sintesi, utile ai nostri fini, possiamo dire che la strategia per l'occupazione ha agito con un approccio sistemico sull'obiettivo di migliorare la qualità dell'offerta di lavoro. In questa ottica, l'occupabilità è stata considerata il frutto di un insieme interagente di fattori e di relazioni centrati sulla figura del lavoratore, del giovane, del disoccupato in cerca di lavoro, dell'inoccupato cronico, delle lavoratrici scoraggiate. La strategia per l'occupazione ha anche enfatizzato i fattori legati alla conoscenza, alla responsabilità, all'autonomia, puntando sulla formazione, sulla scelta orientata e responsabile nella ricerca del lavoro, sullo sviluppo delle potenzialità dell'autoimpiego, sull'importanza strategica della mobilità territoriale. Dal punto di vista della domanda, la

preoccupazione della strategia è stata di rafforzare i fattori che condizionano la capacità dell'impresa di generare lavoro e di investire nel lavoro, di dare cioè uno sbocco costruttivo, vantaggioso per l'insieme della collettività, all'accresciuta adattabilità e occupabilità dei lavoratori.

Come si è sottolineato all'inizio, la gestione di tutti questi aspetti sono stati demandati alle istituzioni locali mentre rimangono di competenza statale gli altri spetti quali: la deregolamentazione, l'articolazione e flessibilizzazione delle condizioni di accesso al, e di uscita dal, lavoro subordinato; le politiche retributive e il legame di queste con i fattori di produttività; la flessibilizzazione delle condizioni di impiego e l'articolazione della gamma dei rapporti di lavoro e dei regimi di durata e di orario di lavoro; la definizione degli strumenti di indennizzo e di assicurazione dei lavoratori come compensazione nella cura dell'adattabilità.

La produzione legislativa delle Regioni meridionali raramente ha assunto un approccio sistemico sul tema delle politiche attive, al contrario di quanto hanno fatto le regioni centro-settentrionali (vedi la già citata legge regionale della Regione Lombardia n. 22/2006; la legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 18/2005; la legge regionale della Regione Emilia Romagna n. 17/2005). L'unica eccezione è rappresentata dalla Regione Sardegna (vedi la già citata legge regionale n. 20/2005), mentre la Regione Campania ha approvato nel 2006 un disegno di legge che vuole rappresentare un "Testo unico della normativa regionale in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro".

Come si può vedere dall'appendice 2, le Regioni meridionali hanno preferito legiferare su aspetti specifici. In generale, più o meno tutte si sono preoccupate di produrre norme per il diritto al lavoro delle persone disabili (in attuazione della legge nazionale n. 68 del 1999); di regolamentare gli aspetti formativi del contratto di apprendistato e, più in generale, l'organizzazione degli interventi in materia di Formazione. Gli altri aspetti trattati solo da alcune Regioni riguardano: norme per la promozione della parità nell'accesso al lavoro (Regione Puglia, Regione Sardegna, Regione Abruzzo) di donne, giovani o lavoratori immigrati; norme per contrastare il lavoro irregolare e promuovere l'emersione (per esempio la Regione Puglia); così come la regione Sicilia e la Regione Calabria si sono preoccupate di regolamentare la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, o più in generale (Regione Sardegna), la stabilizzazione dei contratti di lavoro.

La Regione Campania ha invece presentato un disegno di legge non ancora approvato dal Consiglio che interviene organicamente sulla tutela e la sicurezza del lavoro, sul sistema dei servizi, sull'offerta formativa nei contratti misti e su misure di incentivo all'occupazione e di sostegno all'offerta svantaggiata. Ne scaturisce un impianto normativo molto articolato che rafforza nell'insieme il ruolo delle strutture pubbliche assegnando ad esse compiti di certificazione e di controllo ben al di là di quanto previsto dagli indirizzi nazionali, come ad esempio nella certificazione di qualità dell'occupazione per l'accesso delle imprese agli incentivi e alle funzioni di agenzie formative, o per quel che riguarda i controlli sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Anche in questo caso vale la considerazione finale espressa nel paragrafo precedente e cioè che il rafforzamento delle funzioni amministrative e di controllo, con strumenti di osservazione e di valutazione basati sui comportamenti degli attori beneficiari di politiche, potrebbe essere considerato come una risposta alle difficoltà riscontrate nella

gestione dei servizi per l'impiego e nei confronti delle platee di disoccupati, anche se non sembra essere ancora sufficiente a contrastare il deficit di qualità e di efficienza che le amministrazioni territoriali tuttora registrano, in particolare nel Sud.

2. I beneficiari delle politiche del lavoro a livello territoriale

Vediamo ora in che modo sono state utilizzate le politiche attive e passive nelle diverse aree del paese. Le politiche di incentivazione possono essere analizzate in riferimento alla destinazione, o all'utilizzo, dei territori guardando ai dati sui beneficiari dei regimi di aiuto a carattere nazionale resi disponibili dall'Inps.

Tavola 2.1. Beneficiari della politiche attive e passive per area

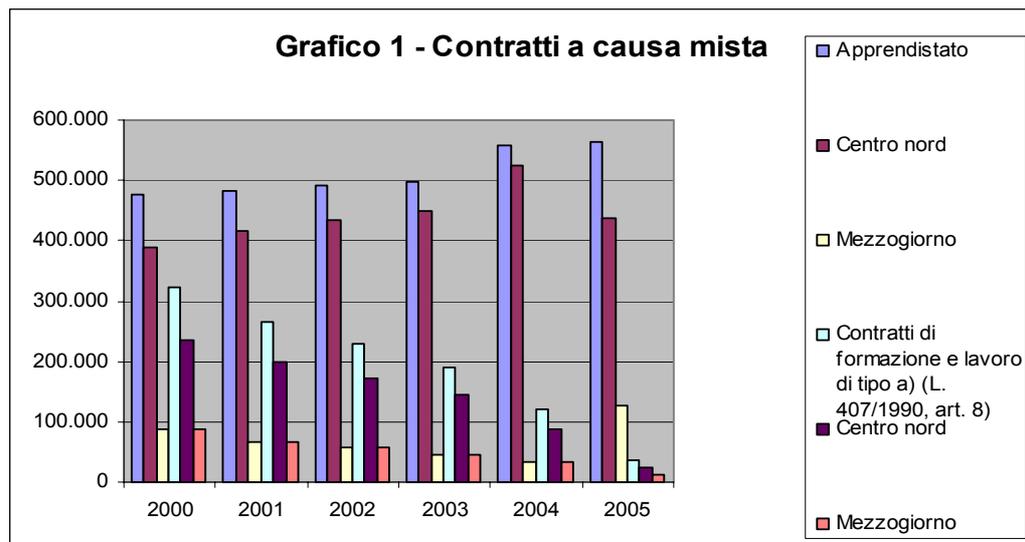
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>POLITICHE ATTIVE</b>						
<b>Contratti a causa mista</b>	<b>799.327</b>	<b>747.290</b>	<b>719.528</b>	<b>688.260</b>	<b>679.972</b>	<b>600.416</b>
Apprendistato	475.719	481.373	490.293	497.095	559.030	564.282
Centro nord	388.196	414.589	434.298	450.473	525.219	438.254
Mezzogiorno	87.522	66.784	55.995	46.622	33.811	126028
Contratti di formazione e lavoro di tipo a) (L. 407/1990, art. 8)	323.609	265.917	229.235	191.165	120.942	36.135
Centro nord	236.086	199.133	173.240	144.543	87.131	23.406
Mezzogiorno	87.522	66.784	55.995	46.622	33.811	12.729
<b>Incentivi assunzioni a tempo indeterminato</b>	<b>391.836</b>	<b>416.070</b>	<b>431.741</b>	<b>421.308</b>	<b>406.036</b>	<b>371.051</b>
Centro nord	167.934	184.374	147.127	53.751	36.183	55.334
Mezzogiorno	223.901	231.696	284.613	367.558	369.854	315.717
<b>Incentivi alle assunzioni a tempo determinato</b>	<b>47.332</b>	<b>50.016</b>	<b>48.167</b>	<b>54.514</b>	<b>73.138</b>	<b>98.690</b>
Centro nord	42.771	45.464	42.992	48.412	63.329	77.779
Mezzogiorno	4.561	4.551	5.175	6.102	9.809	20.911
<b>Sgravi e incentivi all'assunzione nel Mezzogiorno</b>	<b>467.323</b>	<b>455.314</b>	<b>227.351</b>	<b>198.504</b>	<b>132.821</b>	<b>43.860</b>
Contributo in forma capitaria per le unità locali operanti nel Mezzogiorno (L. 449/97, art. 4, c)	307.644	259.077	16.725			26
Assunzioni agevolate nelle PMI mediante credito d'imposta nelle zone ob.1 (L. 449/1997, art. 1)	42.982	5.911	228			
Sgravio annuale e triennale nuove assunzioni nel mezzogiorno	116.697	190.326	210.398	198.504	132.821	43.834
<b>Assunzioni agevolate di lavoratori adulti mediante credito d'imposta (L. 338/2000, art. 1)</b>	<b>599</b>	<b>107.295</b>	<b>301.038</b>	<b>191.067</b>	<b>55.747</b>	<b>85.968</b>
Centro nord	460	67.179	139.008	91.318	21.242	43.175
Mezzogiorno	139	40.116	162.030	99.749	34.505	42.793
<b>Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro</b>	<b>97.849</b>	<b>107.683</b>	<b>111.333</b>	<b>110.729</b>	<b>112.109</b>	<b>116.950</b>
Centro nord	72.266	83.812	86.877	87.175	88.685	93.000
Mezzogiorno	25.584	23.871	24.456	23.553	23.425	23.950
<b>Incentivi all'integrazione lavorativa dei disabili</b>	<b>13.609</b>	<b>12.670</b>	<b>14.394</b>	<b>16.483</b>	<b>19.044</b>	<b>21.385</b>
Centro nord	11.522	11.518	12.833	14.021	16.039	17.823
Mezzogiorno	2.087	1.152	1.560	2.461	3.004	3.562
<b>Creazione diretta di posti di lavoro</b>	<b>132.893</b>	<b>98.406</b>	<b>72.710</b>	<b>58.461</b>	<b>50.856</b>	<b>43.466</b>
Centro nord	22.098	11.367	6.096	5.012	3.996	3.575
Mezzogiorno	110.795	87.040	66.614	53.450	46.860	39.891
<b>Incentivi all'autoimpiego</b>	<b>10.102</b>	<b>19.980</b>	<b>6</b>	<b>12.857</b>	<b>13.730</b>	<b>9.203</b>
Centro nord	388	619	6	709	924	1.073
Mezzogiorno	9.714	19.361	55	12.148	12.806	8.130
<b>POLITICHE PASSIVE</b>						
<b>Cassa Integrazione</b>	<b>84.636</b>	<b>87.521</b>	<b>101.958</b>	<b>130.839</b>	<b>131.031</b>	<b>140.955</b>
Centro nord	49.064	55.553	68.701	91.033	90.236	99.292
Mezzogiorno	35.572	31.969	33.257	39.806	40.795	41.663
<b>Indennità di mobilità</b>	<b>83.568</b>	<b>84.995</b>	<b>88.561</b>	<b>95.860</b>	<b>99.904</b>	<b>109.973</b>
Centro nord	46.238	47.900	49.879	55.260	57.348	65.702
Mezzogiorno	37.330	37.095	38.682	40.601	42.556	44.270
<b>Indennità di disoccupazione</b>	<b>329.730</b>	<b>350.187</b>	<b>360.041</b>	<b>376.726</b>	<b>396.152</b>	<b>441.151</b>
Centro nord	101.846	129.787	135.951	147.936	161.151	182.752
Mezzogiorno	227.884	220.399	224.090	228.790	235.001	258.398
<b>Prepensionamento</b>	<b>165.281</b>	<b>148.395</b>	<b>129.780</b>	<b>100.945</b>	<b>111.978</b>	<b>95.475</b>
Centro nord	121.423	108.222	94.383	70.229	79.678	68.458
Mezzogiorno	43.858	40.173	35.397	30.716	32.300	27.017

Fonte: NS elaborazioni su dati MLPS

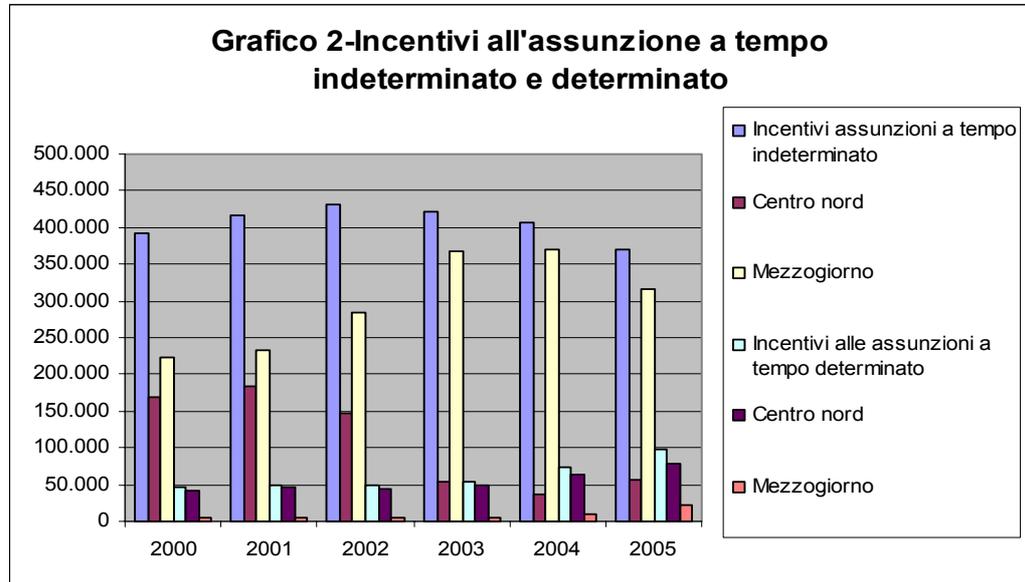
Nella tavola 2.1 è riportata la distribuzione territoriale delle politiche attive e passive del lavoro con il dettaglio dei singoli strumenti utilizzati al Centro Nord e nel Mezzogiorno. Le informazioni si riferiscono, in particolare allo stock medio annuo di beneficiari di politiche attive e passive riclassificate secondo lo schema *Labour Market Policy* (LMP). Queste informazioni sono le uniche disponibili con dettaglio territoriale (regionale) e riguardano tutti coloro che in un determinato anno sono destinatari di un aiuto o di una prestazione.

Non sono disponibili informazioni in merito alla distribuzione territoriale della spesa se non, come evidenziato in precedenza, in riferimento a specifici dispositivi destinati a determinate aree del paese. I dati sui beneficiari consentono tuttavia di analizzare l'intensità di utilizzo delle diverse tipologie di strumenti nelle diverse aree territoriali e di cogliere eventuali specializzazioni dei territori nell'accesso ai diversi dispositivi e in relazione alle diverse caratteristiche dei mercati del lavoro locali.

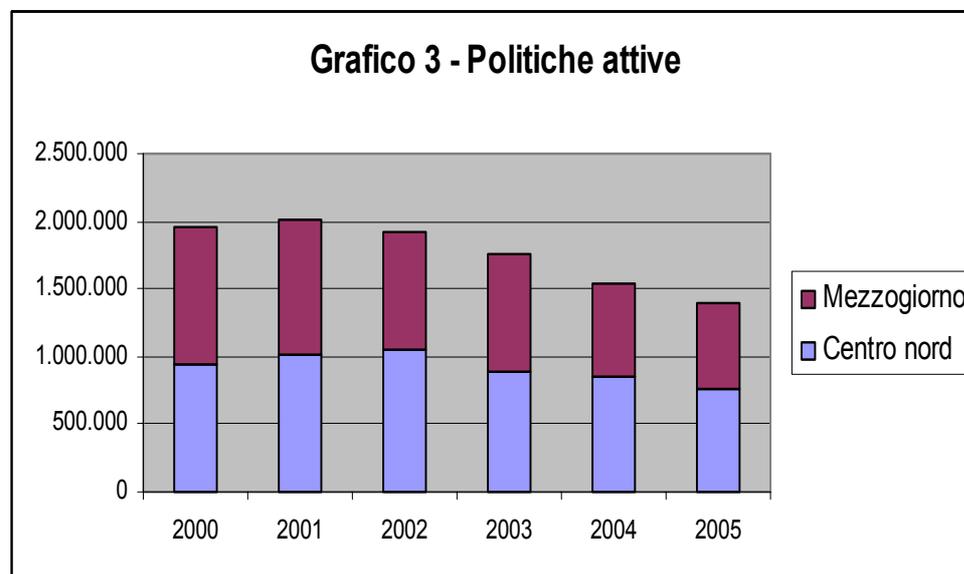
Entrando nel merito dei singoli dispositivi osserviamo che i contratti a causa mista - apprendistato e contratti di formazione e lavoro - diminuiscono complessivamente nel tempo a causa soprattutto della contrazione progressiva dei contratti di formazione e lavoro, dovuta alle modifiche normative che ne hanno sancito il definitivo abbandono, e che non viene compensata dall'aumento dei contratti di apprendistato. I contratti a causa mista riguardano complessivamente nel 2005 più di 600mila beneficiari di cui oltre 500mila in contratto di apprendistato. La distribuzione territoriale, evidenziata anche nel grafico 1, mostra una preferenza nel tempo di questi dispositivi delle aree del Centro-Nord. Degli oltre 500mila beneficiari di contratti di apprendistato del 2005, infatti, oltre 400mila riguardano questa area del paese.



Diversa la situazione dei dispositivi di incentivo all'assunzione a tempo indeterminato e determinato. Nel grafico 2 si osserva un rilevante utilizzo nel Mezzogiorno degli incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato mentre il ricorso agli incentivi all'assunzione a tempo determinato, complessivamente più contenuto dei primi, è più sostenuto al Centro-Nord. Tra i dispositivi di incentivazione a tempo indeterminato trova particolare applicazione nel Mezzogiorno l'assunzione agevolata di disoccupati di lunga durata che nel 2005 riguarda circa 280mila soggetti contro i circa 70mila del Centro-Nord. Coerentemente con il maggiore utilizzo di incentivi per l'assunzione a tempo determinato al Centro-Nord osserviamo anche un maggiore ricorso agli incentivi per la stabilizzazione dei posti di lavoro.

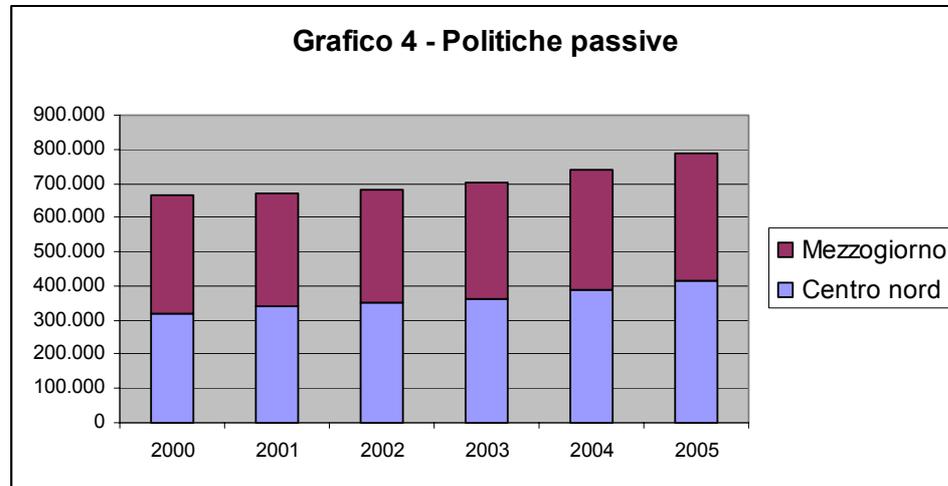


Il grafico successivo (grafico 3) mostra l'andamento nel tempo dei beneficiari di politiche attive nelle due aree del paese. La tendenza è quella di una decisa contrazione che ha riguardato in misura maggiore il Mezzogiorno. Ciò, come detto in precedenza, è dovuto alla decisa riduzione dei dispositivi rivolti in modo specifico al Mezzogiorno. Nella tabella 2.1, infatti, si può notare che gli incentivi a carattere territoriale (gli sgravi annuali e triennali per nuove assunzioni, i contributi in forma capitaria e le assunzioni agevolate mediante credito di imposta per le imprese operanti nelle aree dell'obiettivo 1) che nel 2000 riguardavano più di 450mila beneficiari nel 2005 toccano meno di 50mila persone.



Altri fenomeni, sottolineati in precedenza, sono la costante riduzione dei lavoratori socialmente utili, localizzati prevalentemente nel Mezzogiorno, che passano da più di 100mila unità nel 2000 a meno di 40mila nel 2005 e dei beneficiari di incentivi all'autoimpiego e all'imprenditorialità, anch'essi localizzati in prevalenza nelle regioni meridionali.

Nel primo quinquennio del 2000, invece, si osserva nel complesso, per quanto riguarda i beneficiari di politiche passive, un andamento opposto a quelli della componente attiva, scontando in questo le condizioni sfavorevoli di crisi dell'apparato produttivo (grafico 4). Ad esclusione dei prepensionamenti, crescono in questo periodo tutti coloro che hanno usufruito di provvedimenti di sostegno al reddito e, quindi, sia i beneficiari di cassa integrazione, che passano da poco meno di 85mila nel 2000 a più di 140mila nel 2005 con un raddoppio per le aree del Centro-Nord, sia i beneficiari di indennità di mobilità, anche se per costoro la crescita è meno sostenuta (Tabella 2.1).



I beneficiari di indennità di disoccupazione, che rappresentano la voce più rilevante delle politiche passive, sono maggiormente concentrati nel Mezzogiorno e crescono complessivamente in tutte e due le aree del paese ma con una dinamica più sostenuta al Centro-Nord che raggiunge nel 2005 una quota sul totale del 40%.

La semplice osservazione dei dati sembra confermare l'impressione che sia le politiche attive che le politiche passive del lavoro sono disegnate in maniera tale da risultare funzionali alle aree più produttive del paese, come è d'altronde nella logica della filosofia che le sottende. I meccanismi di sostegno al reddito scattano ogni qual volta si crea una crisi produttiva e le politiche di flessibilità contrattuale servono d'altro canto ad attivare maggiore occupazione e un maggiore "skill upgrading". Nelle regioni dove invece la matrice produttiva è meno completa sembrano funzionare i meccanismi di incentivo volti alla sostituzione o al mantenimento dell'occupazione, quali appunto gli incentivi all'assunzione a tempo indeterminato.

### 3. Valutazione Politiche del Lavoro Regionali

In questa sezione affrontiamo il problema della misurazione degli effetti delle politiche attive del lavoro sul tasso di disoccupazione a livello regionale.

L'analisi empirica si basa su dati trimestrali in forma di *panel* per le 20 Regioni italiane. I dati utilizzati sono trimestrali e vanno dal primo trimestre del 1996 al primo trimestre del 2006<sup>1</sup>. In particolare, prenderemo in considerazione separatamente due macroaree. La prima, il Centro-Nord, comprende Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli, Emilia Romagna, Marche, Toscana,

<sup>1</sup> La fonte principale, oltre all'Istat, dalla quale sono state raccolte le informazioni statistiche, è il Rapporto di Monitoraggio del Ministero del Lavoro. L'andamento di altre variabili regionali riguardanti dati macroeconomici reali e dati finanziari sono stati forniti da SVIMEZ e Banca d'Italia.

Umbria, Lazio. Mentre la seconda, il Sud, fa riferimento all'andamento delle variabili selezionate in Campania, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

L'analisi si basa su due diverse tecniche econometriche per poter identificare le possibili differenze fra la reazione dei tassi di disoccupazione nel Centro-Nord e nel Sud.

Il primo modello utilizzato è un factor-augmented vector autoregressive model<sup>2</sup> (FAVAR) stimato con dati panel<sup>3</sup>. Nel modello poniamo in relazione il tasso di disoccupazione con l'andamento delle politiche attive e di altre variabili economiche, sia reali che finanziarie, utilizzate per migliorare la specificazione del modello.

Una volta stimato il modello, possiamo ottenere una misura percentuale degli effetti dinamici che shock delle politiche attive del lavoro possono avere sul tasso di disoccupazione in ciascuna area. L'orizzonte temporale considerato è 8 anni.

La tavola 3.1 descrive le principali caratteristiche delle funzioni di risposta ottenute simulando il modello P-FAVAR a diversi orizzonti. Le ultime due righe della tavola forniscono due indicatori che caratterizzano le funzioni di reazione: l'effetto massimo e l'effetto cumulato.

Le funzioni di risposta hanno un andamento qualitativamente simile nelle regioni meridionali e nel Centro-Nord. Infatti, uno shock positivo delle politiche attive (ALMP) genera in entrambe le aree una riduzione del tasso di disoccupazione.

Tuttavia, si possono osservare significative asimmetrie nella dimensione delle risposte. Infatti, mentre nel Sud uno shock alle politiche attive produce una riduzione del tasso di disoccupazione di circa 13 punti base, nel Centro-Nord la riduzione è maggiore: circa 16 punti dopo due anni. Inoltre, la reazione che uno stesso shock produce sul tasso di partecipazione è maggiore al Centro-Nord (valore massimo 0.2%) che al Sud (valore massimo 0.1%)

<sup>2</sup> Si veda Bernanke et al. (2005).

<sup>3</sup> Per avere una idea di come si è proceduto, si assuma che  $n$  variabili economiche costituiscano un vettore  $X$  che a sua volta è legato a  $m$  fattori non osservabili che compongono il vettore  $F$  ed a  $k$  variabili osservabili che compongono il vettore  $Y$ . Nel nostro caso  $X$  contiene 21 serie storiche macroeconomiche trimestrali ( $n=18$ ). Oltre alle tre variabili presenti nel modello, le variabili usate per il calcolo dei fattori sono indicate in Appendice 3.1.

Il modello che sintetizza la dinamica di  $(F, Y)$  può essere così descritto:

$$\begin{bmatrix} F_{it} \\ Y_{it} \end{bmatrix} = A(L) \begin{bmatrix} F_{it} \\ Y_{it} \end{bmatrix} + \varepsilon_{it}$$

Dove  $A(L) = I - A_1L - \dots - A_pL^p$  è una matrice di polinomi di ordine  $p$  nell'operatore ritardo  $L$ . Il vettore  $Y$  contiene il tasso di disoccupazione ( $u$ ), il tasso di partecipazione ( $Part$ ), ed il rapporto fra partecipanti alle politiche attive e la popolazione in età da lavoro ( $ALMP$ ).

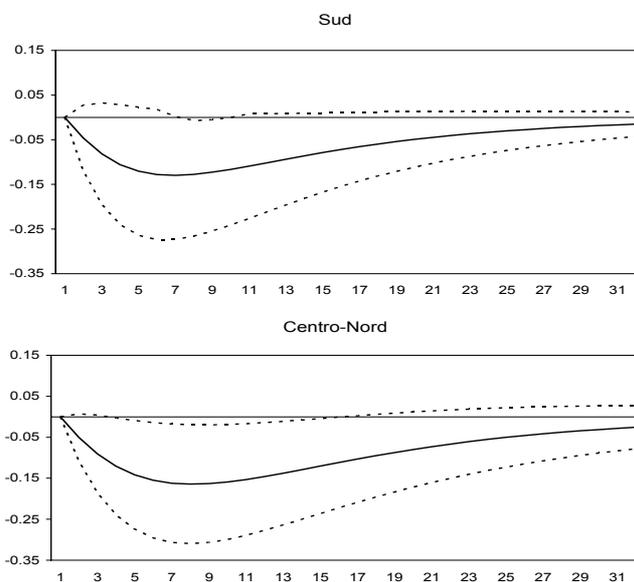
Il modello esplicitato in precedenza non può essere stimato direttamente perché contiene fattori non osservati. Assumiamo che le serie storiche che compongono il vettore  $X$  sono legate agli  $m$  fattori ed alle  $k$  variabili nel modo seguente:  $X_t = B^F F_t + B^Y Y_t + e_t$ . Dove  $B^F$  e  $B^Y$  rappresentano rispettivamente le  $n' \times m$  e  $n' \times k$  matrici di *loading* dei fattori; mentre  $e_t$  è un vettore di errore con media zero. La stima del modello è stata ottenuta tramite una procedura a due stadi come suggerita da Stock and Watson (1998, 2002).

**Tavola 3.1: Risposte di Disoccupazione e Partecipazione a shock su ALMP**

	Sud		Centro-Nord	
	Disoccupazione	Partecipazione	Disoccupazione	Partecipazione
1	0.00	0.00	0.00	0.00
4	-0.11	0.10	-0.12	0.19
8	-0.13	0.09	-0.16	0.18
12	-0.10	0.06	-0.15	0.13
16	-0.07	0.04	-0.11	0.09
20	-0.05	0.03	-0.08	0.06
24	-0.03	0.02	-0.06	0.04
28	-0.02	0.01	-0.04	0.03
32	-0.02	0.01	-0.03	0.02
<b>Effetto Massimo</b>	<b>-0.13</b>	<b>0.10</b>	<b>-0.16</b>	<b>0.20</b>
<b>Effetto Cumulato</b>	<b>-2.08</b>	<b>1.38</b>	<b>-2.92</b>	<b>2.98</b>

La figura 2.1 riporta le risposte stimate dei tassi di disoccupazione nelle due macroaree a seguito di un aumento dell'1% delle politiche attive. Per ciascuna funzione di risposta (linea continua nella figura) sono state calcolate le rispettive bande di confidenza asintotiche (linee tratteggiate).

**Figura 3.1: Risposta della Disoccupazione all'ALMP**



Il secondo modello stimato per la valutazione delle politiche del lavoro è un semplice modello lineare con effetti fissi regionali del tipo:

$$u_{i,t} = \alpha_1 u_{i,t-1} + \alpha_2 CCM_{i,t-1} + \alpha_3 SG_{i,t-1} + \alpha_4 IOcc_{i,t-1} + d_{i,t} + v_{i,t}$$

Dove  $u_{i,t}$  è il tasso di disoccupazione;  $CCM_{i,t}$  rappresenta i contratti a causa mista;  $SG_{i,t}$  denota gli sgravi;  $IOcc_{i,t}$  rappresenta gli incentivi all'occupazione; ed infine  $d_{i,t}$  è un vettore di dummies regionali.

Ciascuna delle tre variabili di politica attiva è stata costruita come rapporto fra il numero totale di partecipanti in un programma, in una data regione, ed il numero totale della forza lavoro della stessa regione. Le politiche considerate nei tre indicatori costruiti sono riportate in Appendice 3.2. I coefficienti di risposta  $\alpha_2$ ,  $\alpha_3$  e  $\alpha_4$  misurano, pertanto, l'effetto che un aumento di partecipanti ad una data politica attiva del lavoro produce sulla dinamica del tasso di disoccupazione. Le *dummies* regionali sono elementi molto importanti della specificazione adottata. Gli effetti fissi regionali catturano le diverse caratteristiche istituzionali ed economiche delle regioni che spiegano perché una regione ha un tasso di disoccupazione diverso dalla media<sup>4</sup>.

**Tavola 3.2: Stima con Effetti Fissi**

Sud					Centro-Nord				
Variabile	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif	Variabile	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1 Disoccupazione <sub>1</sub>	0.68	0.05	12.59	0.000	1 Disoccupazione <sub>1</sub>	0.59	0.07	8.53	0.000
2 Contratti a Causa Mista <sub>1</sub>	-0.12	0.04	-2.93	0.004	2 Contratti a Causa Mista <sub>1</sub>	-0.19	0.05	-3.75	0.000
3 Sgravi <sub>1</sub>	-0.14	0.06	-2.14	0.033	3 Sgravi <sub>1</sub>	-0.07	0.04	-2.06	0.040
4 Incentivi all'occupazione <sub>1</sub>	-0.17	0.05	-3.28	0.001	4 Incentivi all'occupazione <sub>1</sub>	-0.89	0.19	-4.71	0.000
Effetti fissi					Effetti fissi				
1 Campania	5.96	1.07	5.59	2.0E-08	1 Piemonte	4.98	0.88	5.68	1.0E-08
2 Abruzzo	3.74	0.66	5.68	1.0E-08	2 Valle d'Aosta	5.12	1.03	4.96	7.1E-07
3 Molise	5.32	0.94	5.68	1.0E-08	3 Liguria	6.71	1.15	5.84	1.0E-08
4 Puglia	5.39	0.93	5.80	1.0E-08	4 Lombardia	2.84	0.50	5.70	1.0E-08
5 Basilicata	5.73	0.90	6.39	0.0E+00	5 Trentino Alto Adige	2.87	0.48	5.94	0.0E+00
6 Calabria	5.79	1.06	5.44	5.0E-08	6 Veneto	3.77	0.65	5.82	1.0E-08
7 Sicilia	6.87	1.30	5.29	1.2E-07	7 Friuli	4.88	0.82	5.92	0.0E+00
8 Sardegna	4.97	0.84	5.88	0.0E+00	8 Emilia Romagna	3.51	0.61	5.79	1.0E-08
					9 Marche	6.22	1.04	5.97	0.0E+00
					10 Toscana	4.64	0.79	5.90	0.0E+00
Centered R <sup>2</sup>	0.870965				11 Umbria	6.82	1.14	6.00	0.0E+00
Log Likelihood	-562.379				12 Lazio	5.25	0.92	5.71	1.0E-08
Durbin-Watson Statistic	2.33025								
					Centered R <sup>2</sup>	0.889121			
					Log Likelihood	-626.563			
					Durbin-Watson Statistic	2.106939			

<sup>4</sup> L'importanza degli effetti fissi regionali non deve essere minimizzata. Ad esempio, l'Abruzzo ha speso, fino alla metà degli anni Novanta, in media una percentuale più bassa del PIL in politiche attive del lavoro rispetto alla Campania (4% contro il 7%); tuttavia, il tasso di occupazione nel settore industriale in Abruzzo è più elevato che in Campania (35% in Abruzzo rispetto al 26% della Campania). Se nella specificazione del modello ci fossero state come variabili esplicative del tasso di occupazione solamente variabili di policy, parte delle differenze nel tasso di occupazione delle due regioni sarebbe stata erroneamente attribuita alla diversa percentuale di spesa in politiche attive delle due regioni.

Per quanto riguarda gli effetti che le tre politiche considerate hanno sul tasso di disoccupazione delle diverse regioni, dalla tavola 2 possiamo osservare che la riduzione percentuale del tasso di disoccupazione successiva ad un aumento dei contratti a causa mista è maggiore al Centro-Nord (-0.19) rispetto al Mezzogiorno (-0.12). Lo stesso vale per gli incentivi all'occupazione. Un aumento dell'1% degli incentivi all'occupazione produce una riduzione del tasso di disoccupazione nel Centro-Nord dello 0.89%. Minori sono gli effetti nel Mezzogiorno (-0.17). Infine, le stime suggeriscono che gli sgravi contributivi hanno una maggiore efficacia nel Sud (-0.14) rispetto all'effetto che una stessa politica produce nel Centro-Nord (-0.07%). Tale minore efficacia è riscontrabile in entrambe le analisi econometriche prodotte ed è del tutto in linea con studi precedenti<sup>5</sup>.

Dal coefficiente stimato per il ritardo della variabile dipendente,  $\alpha_1$ , si possono trarre utili informazioni sulla velocità d'aggiustamento del tasso di disoccupazione alle variazioni delle variabili di policy. In particolare, quanto più il valore di  $\alpha$  è vicino all'unità, tanto meno veloce sarà l'aggiustamento del tasso di disoccupazione successivo a variazioni delle politiche attive.

Dalla tavola 3.2 si può notare come nel Mezzogiorno il valore di  $\alpha_1$  sia abbastanza elevato (0.68) e maggiore che nel Centro-Nord (0.59). Questo implica che in quest'ultima area vi è una minore persistenza della disoccupazione e, conseguentemente, una maggiore efficacia delle politiche del lavoro.

In generale, i risultati mostrano l'incapacità relativa delle politiche attive attuate nel Mezzogiorno, rispetto a quanto avviene al contrario nel Centro-Nord, di indurre riduzioni significative del tasso di disoccupazione.

---

<sup>5</sup> Vedi Altavilla e Caroleo (2006) .

*Riferimenti bibliografici*

Altavilla C. e Caroleo F.E.

2006 *Evaluating the Dynamic Effects of Active Labour Policies in Italy*, «Labour», 20 (2), 349-382.

Bernanke, Ben S., Jean Boivin, e Piotr S. Elias

2005 *Measuring the Effects of Monetary Policy: A Factor-augmented Vector Autoregressive (FAVAR) Approach*, «Quarterly Journal of Economics», Vol. 120, No. 1, pp. 387-422.

Di Monte P. (a cura di)

2006 *Rapporto di valutazione sulle politiche del lavoro*, Arlav Campania.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

2006 *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, Roma.

2007 *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma ,

Stock, James H. e Mark W. Watson

1998 *Diffusion Indexes*, «NBER working paper», n. 6702.

2002 *Macroeconomic Forecasting Using Diffusion Indexes*, «Journal of Business and Economic Statistics», Vol. 20, No. 2, pp. 147-162.

Zoppoli L. (a cura di)

2006 *La legislazione regionale in materia di Lavoro - studi preparatori -*, Arlav Campania.

### **Appendice 1**

#### **Provvedimenti riguardanti la regolamentazione dell'apprendistato. Regioni meridionali.**

##### **Abruzzo**

- 21/06/2005 D.G.R. n. 583 integrata dalla DGR n.791 Indirizzi operativi per l'attivazione dell'apprendistato professionalizzante operativo dal luglio 2005 nei settori in cui il CCNL abbia già regolamentato l'istituto.

##### **Molise**

- Marzo-05 D.G.R. Disciplina della mobilità volontaria per trasferimento alla Regione Molise.
- Dicembre-05 D.G.R. n. 1845 Presa d'atto dei CCNL che disciplinano l'apprendistato professionalizzante
- Legge Regionale N. 3 DEL 19-02-2008 "Disciplina in materia di apprendistato".

##### **Campania**

- 19/11/2004 D.G.R. n. 2104 Indirizzi per il funzionamento dell'anagrafe del lavoro e dei Servizi per l'impiego 02/02/2005.
- Regione Campania, disegno di legge "Testo unico della normativa della regione campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro, approvato dalla giunta il 14 settembre 2006

##### **Puglia**

- Novembre-05 Legge Regionale Disciplina dell'apprendistato professionalizzante
- Convenzione tra Regione Puglia, Italia Lavoro SpA e AILT APLA Confinterim "applicazione delle misure previste dall'art.13, c.6 D.Lgs 276/2003 recante "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato" al fine di garantire l'inserimento o il reinsertimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati"
- 09/02/2006 Legge Regionale n.4 I nuovi servizi per l'impiego. Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti.
- 02/03/2005 DGR n.184 Sperimentazioni nell'apprendistato professionalizzante:fase transitoria e primi indirizzi applicativi

##### **Basilicata**

- dicembre-05 DGR n.2633 Disposizioni per l'attuazione della disciplina dell'apprendistato professionalizzante contenuta nei CCNL
- 05/11/2004 Legge Regionale n.15 Dispone che gli adempimenti applicativi del decreto legislativo n. 276/2003 siano attribuiti all'Assessorato regionale per il lavoro e che, le procedure di concertazione con le forze sociali siano attuate attraverso la Commissione regionale per l'impiego
- gennaio-05 Decreto Assessore regionale Approvazione protocollo d'intesa tra Regione e parti sociali dell'ottobre 2004

**Sicilia**

- ottobre-05 Decreto Assessore regionale Approvazione dei profili e contenuti formativi per l'apprendistato professionalizzante relativi al settore creditizio e finanziario di cui all'accordo nazionale del 23 giugno 2005

**Sardegna**

- 05/12/2005 Legge Regionale n.20 Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche del lavoro. Disciplina apprendistato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge.

**Appendice 2**

**Leggi regionali in materia di riordino dei servizi per l'impiego e di politiche del lavoro.**

**Regioni meridionali**

**Abruzzo**

- Legge regionale n. 55 del 10-07-1998, "Legge quadro in materie di politiche regionali di sostegno all'occupazione"
- Legge regionale n. 76 del 16-09-1998, "Disciplina dell'organizzazione del sistema regionale integrato dei servizi all'impiego"
- Legge regionale del 18-04-2001, "Norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili in attuazione della legge 12.3.1999, n° 68"
- Legge regionale n. 148 del 27-12-1999, "Modifiche alla l.r. 16.9.98 n. 76, recante "disciplina dell'organizzazione del sistema regionale integrato dei servizi all'impiego".

**Basilicata**

- Legge regionale n. 29 del 08-09-1998, "Norme in materia di politiche regionali per il lavoro e servizi integrati per l'impiego"
- Legge regionale n. 28 de 20-07-2001, "Promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili".

**Calabria**

- Legge regionale n. 4 de 30-01-2001, "Misure di politiche attive dell'impiego in Calabria"
- Legge regionale n. 5 del 19-02-2001, "Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego in attuazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469".
- Legge regionale n. 32 del 26-11-2001, "Norme per la promozione e lo sviluppo del diritto al lavoro delle persone con disabilità".
- Legge regionale n. 20 DEL 19-11-2003, "Norme volte alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di pubblica utilità".

**Campania**

- Legge regionale n. 14 del 13-08-1998, "Politiche regionali per il lavoro e servizi per l'impiego".
- Legge regionale n. 18 del 06-12-2000, "disposizioni di finanza regionale - art. 45 fondo per i disabili",

**Molise**

- Legge regionale n. 27 del 03-08-1999, "Organizzazione delle politiche regionali del lavoro e del sistema regionale dei servizi per l'impiego".

- Legge regionale n. 10 del 26-06-2006, "Modifiche alla legge regionale 3 agosto 1999, n. 27, recante: "organizzazione delle politiche regionali del lavoro e del sistema regionale dei servizi per l'impiego", concernenti l'ampliamento dei compiti dell'agenzia regionale Molise lavoro".

#### **Puglia**

- Legge regionale n. 19 del 05-05-1999, "Norme in materia di politica regionale del lavoro e dei servizi all'impiego".
- Legge regionale n. 15 del 07-08-2002, "Riforma della formazione professionale"
- Legge regionale n. 28 del 26-10-2006, "Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare",
- Legge regionale n. 7 del 21-03-2007, "Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita- lavoro in Puglia".
- Disegno di legge, luglio 2006, "Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare". Assessorato al lavoro, cooperazione e formazione professionale.

#### **Sardegna**

- Legge regionale n. 20 del 28-10-2002, "Istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei diversamente abili".
- Legge regionale n. 20 del 05-12-2005, "Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e servizi all'impiego".

#### **Sicilia**

- Legge regionale n. 30 del 07-08-1997, "Misure di politiche attive del lavoro in Sicilia. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85. Norme in materia di Attività produttive e di Sanità . Disposizioni varie."
- Legge regionale n. 24 del 26-11-2000, "Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili. Norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili".
- Legge regionale n. 16 del 14-04-2006, "Misure per la stabilizzazione del personale precario proveniente dal regime transitorio dei lavori socialmente utili. Disposizioni varie".

**Appendice 3.1: Le Variabili usate nello studio per il calcolo dei fattori**

Variabili Strutturali e Finanziarie

---

---

- 1 PIL
  - 2 Valore Aggiunto
  - 3 Credito Erogato Regionale / Popolazione Regionale
  - 4 Credito Erogato Regionale / Totale Credito
  - 5 Depositi Regionale / GDP Regionale
  - 6 Sofferenze Regionale / Credito Erogato Regionale
  - 7 N. Sportelli Regionale / Popolazione Regionale
  - 8 Credito Accordato Regionale / Credito Erogato Regionale
  - 9 Credito Erogato Regionale / Depositi Regionale
  - 10 Tassi d'interesse attivi
  - 11 Tassi d'interesse passivi
  - 12 Esportazioni verso i paesi EU
  - 13 Esportazioni verso i paesi non-EU
  - 14 IVA
  - 15 SIFIM
-

### Appendice 3.2: Le Politiche attive

Politiche Attive
<b>Contratti a Causa Mista (CCM)</b>
Apprendistato
Contratti di formazione e lavoro di tipo a)
Contratti di formazione e lavoro di tipo a)
Contratti di formazione e lavoro di tipo b) trasformati a tempo
<b>Incentivi all'occupazione (Iocc)</b>
Assunzioni agevolate a tempo determinato di lavoratori iscritti
Assunzioni agevolate a tempo determinato in sostituzione di lavo
Assunzioni agevolate a tempo indeterminato di lavoratori iscritt
Assunzioni agevolate con contratto di reinserimento
Assunzioni agevolate di disabili (L_ 68/1999, art_ 13)
Assunzioni agevolate di lavoratori beneficiari di CIGS da almeno
Assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi
Assunzioni agevolate in settori a rischio di crisi occupazionale
Assunzioni agevolate in settori a rischio di crisi occupazionale
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio
Contratti di inserimento lavorativo senza sgravio
Contratti di riallineamento (DL_ 510/1996, art_ 5)
Contratti di solidarietà espansivi (L 863/84, art_ 2, co_ 2)
Trasformazione a tempo indeterminato di contratto a termine agev
Trasformazione a tempo indeterminato di contratto di apprendistato
Trasformazione a tempo indeterminato di contratto di formazione
Emersione (L_ 383/2001)
Lavoratori extracomunitari stagionali
Lavoratori precedentemente impegnati in Borse lavoro stabilizzat
Lavoro straordinario
LSU stabilizzati
Piani di inserimento professionale
<b>Sgravi (SG)</b>
Contributo in forma capitaria per le unità locali operanti nel Mezzogiorno
Decontribuzione salario variabile
Sgravio contributivo per le persone detenute o internate
Sgravio contributivo totale per i lavoratori svantaggiati
Sgravio triennale per nuove assunzioni nel Mezzogiorno
<b>Altro</b>
Posticipo della pensione di anzianità (L 388/2000, art 75)
Posticipo della pensione di anzianità (L 388/2000, art 75)
Reinserimento dirigenti disoccupati nelle PMI



*5. NUOVA DISCIPLINA DEI CENTRI PER L'IMPIEGO, PRELIMINARI INTERVENTI IN  
TEMA DI POTENZIAMENTO DEI CENTRI E DI FORMAZIONE DEGLI ADDETTI, E  
REALIZZAZIONE DI 'POLITICHE DI ATTIVAZIONE'  
di Diana Gilli e Roberto Landi \**

L'ultimo decennio ha conosciuto un'intensa fase di trasformazione dei sistemi istituzionali che presiedono all'intermediazione e ambiscono al governo delle dinamiche ad essa sottostanti.

Tale trasformazione ha fatto leva su un doppio processo riformatore, avviato sul volgere degli anni Novanta, che ha visto in primo luogo procedere (a partire dal 1997) alla demonopolizzazione e alla riconversione del collocamento pubblico in un vero e proprio sistema in grado di presiedere alla erogazione delle politiche attive del lavoro e di supportare lo sviluppo di un approccio preventivo alla disoccupazione. In secondo luogo (a partire dal 2003) si è proceduto alla progressiva definizione dei contorni normativi del mercato dei servizi al lavoro (attraverso gli istituti dell'autorizzazione nazionale e dell'accreditamento regionale), allargato a nuovi soggetti sia pubblici che privati, tale da conferire al sistema istituzionale italiano una configurazione mista "pubblico - privata".

Il percorso riformatore si è innestato in un contesto istituzionale in progressiva transizione da un modello di decentramento realizzato "per via amministrativa"<sup>1</sup> ad uno definito "per via costituzionale", peraltro di portata più ampia<sup>2</sup>. Lo scenario istituzionale del Paese ha disegnato, pertanto, una geografia regionalizzata delle competenze in materia di Servizi per l'impiego e politiche del lavoro, posizionando le regioni e le province al centro di processi di regia istituzionale e di governo di queste materie che, come si avrà modo di osservare, restituirà un sistema dei servizi al lavoro a lungo caratterizzato da un forte protagonismo dei livelli decentrati, a fronte di una posizione più defilata dell'Amministrazione Centrale.

I dati restituiti dai monitoraggi periodici sullo stato di implementazione e messa a regime dei Servizi per l'impiego in Italia evidenziano come il sistema pubblico (538 Centri per l'impiego, 940 strutture collegate, oltre 11.000 addetti) abbia conosciuto un progressivo assestamento dei livelli organizzativi e del disegno operativo - funzionale sottesi ai protocolli di funzionamento definiti di concerto da Stato e regioni nel Masterplan dei Servizi per l'impiego del 1999 e nel D.Lgs. 181/2000 e successive modificazioni.

I Centri per l'impiego hanno declinato i propri comportamenti istituzionali sui meccanismi di "presa in carico" delle persone in cerca di lavoro con l'addentellato della offerta combinata di servizi di politica attiva, abbandonando l'approccio indifferenziato che caratterizzava il vecchio collocamento, per abbracciare - sebbene in forma mitigata - un'organizzazione del lavoro per "target" di utenza. È possibile affermare che, sostanzialmente, i Cpi abbiano assunto una dimensione organizzativa ed un profilo operativo delineati.

---

\* ISFOL.

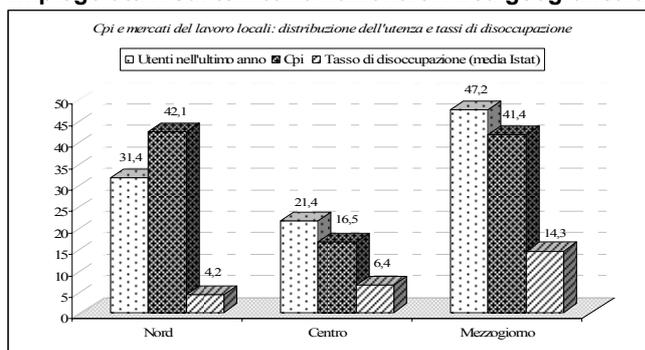
<sup>1</sup> Avviato con le c.d. Leggi Bassanini, in particolare la riforma dei Servizi pubblici per l'impiego è normata da uno dei decreti attuativi della citata normativa, il D.Lgs. 469/97.

<sup>2</sup> Il riferimento è alla c.d. riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con L. Costituzionale n. 3/2001

Il progressivo assestamento testé citato, a ben vedere, ha riguardato anche le linee di segmentazione del sistema stesso, talché esso presenta una fisionomia marcatamente dicotomica. In particolare, il disegno funzionale espresso dalle strutture appare largamente orientato alla erogazione di servizi personalizzati e di carattere “proattivo” nel Centro Nord, a fronte di una prevalenza di servizi di natura più minimalista e di un’attività incentrata sulla gestione del “plesso adempimentale” al Sud.

Da un lato tali evidenze rispondono a dinamiche legate alla differente pressione sociale proveniente dai mercati del lavoro locali – che richiamano anche il supporto, “a monte” dell’azione dei Spi, di politiche socio - economiche dedicate e non necessariamente tra loro sovrapponibili – per effetto del diverso profilarsi dei livelli di disoccupazione in essi presenti, e segnatamente lungo l’arco Nord – Sud, e del conseguente diversificarsi della qualità, oltre che della quantità di domanda di servizi rivolta alle strutture per l’impiego. Nei mercati del lavoro meno dinamici e con elevati tassi di disoccupazione si registra, infatti, una pressione proporzionalmente più congrua sulle strutture per l’impiego (Fig. 1) rispetto alle aree del Centro Nord: il 47% degli utenti, infatti, concentra la propria domanda di politiche su una quota di Cpi pari al 42% del totale nazionale. Viceversa, nei mercati del lavoro delle regioni centro settentrionali, che hanno espresso tassi di disoccupazione più contenuti (con una media su dati Istat 2005 oscillante dal 4,2% del Nord al 6,4% del Centro Italia) si registra una “pressione” da parte dell’utenza molto più contenuta nei numeri e più proporzionata alla distribuzione delle strutture per l’impiego, soprattutto al Nord (con un 31,4% dell’utenza nazionale che insiste sul 42,1% dei Cpi attivi). Si tratta, a ben vedere, di un’utenza numericamente ridotta ma portatrice di una domanda qualitativamente più complessa, essendo un’utenza caratterizzata da una selezione particolarmente avversa in mercati del lavoro molto competitivi.

**Figura 1 – Utenti Cpi nell’ultimo anno, tassi medi di disoccupazione e distribuzione dei Centri per l’impiego attivi sul territorio nazionale. Area geografica a tre modalità**



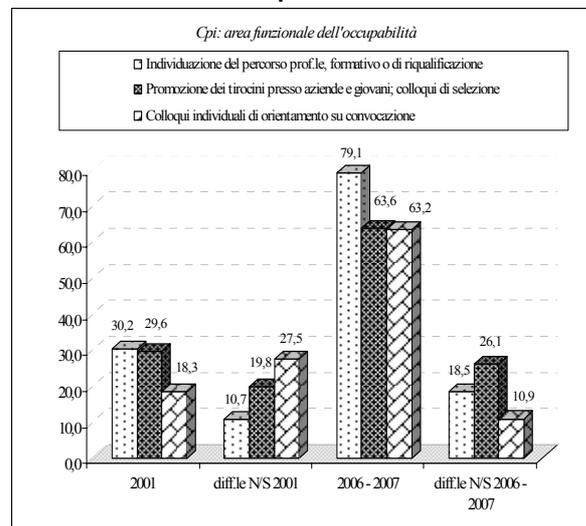
Fonte: Isfol Monitoraggio Spi 2006 – 2007, elaborazioni su Indagine Isfol – PLUS e Istat RCFL.

Da un altro lato, le tendenze precedentemente citate costituiscono il prodotto di un elemento costitutivo del sistema Spi nel suo complesso consistente nella diversa capacità progettuale, implementativa e amministrativa espressa alle aree del Paese, peraltro alla luce della “rifrazione” di tali elementi nell’ambito di una dialettica istituzionale molto articolata.

Come sarà possibile osservare a breve, il combinato disposto dei due aspetti, l'uno legato alla "domanda di servizi e di politiche" espresse dai territori di riferimento", l'altro legato alla capacità di risposta delle strutture sulla base dei vincoli legati al rapporto tra risorse (umane e amministrative) e volumi di attività (per quantità e qualità), restituisce un quadro di implementazione dei Spi assai interlocutorio e dalle proporzioni "rovesciate" rispetto a quelle offerte dalla geografia del Paese: ad aree che richiedono una maggiore e più puntuale capacità di intervento corrispondono, infatti, sistemi locali in ritardo nell'implementazione dei servizi e delle azioni di politica combinata e integrata (patto di servizio, accompagnamento al lavoro, raccordo con la formazione).

Infine, la maturazione degli assetti organizzativi e dei profili operativi dei Centri per l'impiego ha evidenziato la permanenza, all'interno dell'impianto, di talune eredità del vecchio collocamento, tra cui la tradizionale "asimmetria del sistema verso la domanda di lavoro", la persistenza di un modello organizzativo e operativo generalista (in cui "tutti fanno tutto") che si rispecchia, talvolta, nella modalità di declinazione dei criteri operativi definiti dalla normativa, e che rivela una certa "difficoltà" del sistema a "selezionare" e a "segmentare" le proprie platee di riferimento (siano esse persone o aziende). Appare chiaro come a condizionare tali "atteggiamenti" non concorrano soltanto delle inframmettenze provenienti dal "passato" istituzionale, ma anche dai limiti intrinseci del modello adottato, primo fra tutti quello costituito dall'assenza di meccanismi premiali nei confronti dell'utenza che aderisce ai servizi ed ai percorsi definiti dai Cpi.

**Figura 2 – Centri per l'impiego: area funzionale dell'occupabilità, livello di attivazione dei servizi, differenziale di attivazione tra Centro Nord e Sud, anni 2001 e 2006 – 2007, valori percentuali**



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2006 – 2007

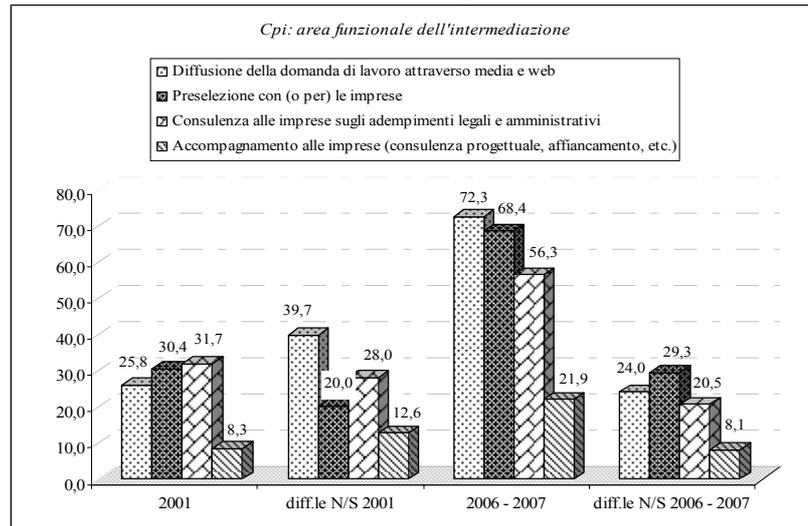
Gli elementi ora citati sono riscontrabili nella veloce analisi dei valori funzionali espressi dai Cpi di seguito proposta. I servizi erogati dalle strutture per l'impiego sono raggruppati in due aree corrispondenti alla duplice *mission* sulla quale si è posizionata – sia pure in forma talvolta nebulosa e non supportata da un'adeguata capacità di rivedere in modo coerente l'organizzazione del lavoro degli uffici – l'offerta di politiche attive da parte dei Spi: una prima è quella relativa alla costruzione di percorsi finalizzati al miglioramento dell'occupabilità delle persone con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo; una seconda è quella relativa al miglioramento dei processi di *matching* per le persone immediatamente collocabili. L'analisi prende in considerazione il livello di erogazione dei servizi al 2001 (epoca che si colloca agli inizi del processo di messa a regime dei Cpi) e al 2006, evidenziando altresì il differenziale di attivazione per ciascuna funzione osservata nelle due annualità, tra Cpi del Centro Nord e Cpi del Mezzogiorno.

In generale è possibile riscontrare, nell'arco del quinquennio di riferimento, un ampliamento del ricorso ad attività di diagnostica e pianificazione dei percorsi di miglioramento dell'occupabilità, generalmente associata ad una persistenza ed ampliamento dei differenziali territoriali, non senza qualche eccezione (Fig. 2). Al 2006 – 2007, circa il 79% dei Cpi prevede la realizzazione di colloqui finalizzati alla pianificazione di un percorso di accompagnamento al lavoro dei disoccupati (era il 30,2% nel 2001), ma appena 4 Cpi su 10 di questi ne effettua una verifica ed un aggiornamento, al netto della eventuale stipula di un patto di servizio. Seppure in misura più contenuta si osserva un ampliamento (63,6% contro 29,6% nel 2001) della platea di strutture che effettua attività di promozione dei tirocini nei confronti di giovani e aziende (talvolta direttamente presso le imprese, più spesso ricorrendo ai tradizionali canali di contatto “interni al Cpi”) e dei Cpi che abitualmente convocano giovani in età di obbligo formativo per effettuare colloqui di orientamento (63,2% a fronte del 18,3 nel 2001 e con una cospicua attenuazione del differenziale territoriale). Spostando l'attenzione sulle terne di istogrammi relativi ai differenziali dei valori riscontrati nelle due diverse serie di annualità presso i Cpi del Centro Nord e quelli del Mezzogiorno è possibile rilevare un incremento degli stessi in corrispondenza delle funzioni più complesse e strategiche di pianificazione e verifica dei percorsi di attivazione dell'utenza (da un 10,7% del 2001 ad un 18,5% nel 2006 – 2007), ovvero di promozione (presso le imprese e gli utenti) di misure, come i tirocini, che di tali percorsi costituiscono una delle possibili opzioni che i Cpi, secondo la normativa attuale, sono tenuti ad offrire (da un 19,8% del 2001 ad un 26,1 del 2006 – 2007). In controtendenza si manifesta l'andamento del differenziale dei servizi di orientamento individuale e supporto ai giovani in obbligo formativo che conosce un decremento di oltre il 50%, passando da 27,5 a 10,9 punti. L'osservazione comparata delle diverse tipologie di valori proposti consente di apprezzare – sia pure in “controluce” – gli effetti del laborioso ed accidentato processo di implementazione dell'offerta di servizi a supporto delle politiche di attivazione sviluppata presso i Cpi, nonché di cogliere elementi riconducibili al disegno già definito interlocutorio e “rovesciato”, rispetto alle esigenze del Paese. L'incremento dei differenziali territoriali relativi all'attivazione di funzioni “portanti” del sistema di servizi evidenzia come questi ultimi conoscano un'offerta più contenuta ed eterogenea nelle regioni e nei distretti economici del Paese presso i quali si delineano i

maggiori spazi di intervento. Per contro, nelle aree tradizionalmente più dinamiche, nelle quali si compone una domanda più puntuale e mirata di servizi e politiche, il sistema dei Spi appare più “stimolato” nella costruzione di funzioni di una certa complessità.

Un andamento sostanzialmente analogo è restituito dall’osservazione dei dati relativi all’area funzionale dell’intermediazione (Fig. 3), comprendente una batteria di funzioni più immediatamente contigue con la tradizione collocativa, ancorché declinate secondo modalità proattive. Le funzioni legate alla diffusione della domanda di lavoro – in questa sede realizzate ricorrendo, oltre ai tradizionali spazi interni ai Cpi anche a canali esterni come i media o i siti web – ovvero alla preselezione dei candidati con (o per conto delle imprese) conoscono un incremento dei livelli di attivazione in tutto il Paese: con un grado più marcato (da 25,8% nel 2001 a 72,3% nel 2006 – 2007) ed una contrazione dei differenziali per le prime rispetto alle seconde (da 30,4% a 68,4%), le quali oltretutto registrano un incremento dei differenziali nel periodo di riferimento. Una minore ampiezza assoluta conosce in vece l’incremento di servizi consulenziali (56,3% contro 31,7% nel 2001) e progettuali (21,9 contro 8,3% nel 2001) alle imprese, sebbene caratterizzati da una maggiore riequilibrio dell’offerta sui territori (come dimostrano i valori in controtendenza dei differenziali). Ciò permette di evidenziare la necessità di riposizionare l’organizzazione e l’offerta dei Spi in direzione della domanda di lavoro: tanto in vista di un affinamento delle capacità di analisi dei fabbisogni, quanto in vista di un ampliamento della capacità “attraente” dell’utenza costituita dalle aziende, valorizzando un patrimonio di competenze (codificate e informali) su aspetti legali e amministrativi di cui i Cpi sono portatori e che costituiscono un richiamo appetibile per le imprese.

**Figura 3 – Centri per l’impiego: area funzionale dell’intermediazione, livello di attivazione dei servizi, differenziale di attivazione tra Centro Nord e Sud, anni 2001 e 2006 – 2007, valori percentuali**



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2006 – 2007

Le osservate dinamiche di implementazione, ancorché segmentata, del sistema dei Spi italiano permettono di richiamare un ulteriore elemento di “sfondo” che, negli anni, ha costituito la “pancia” del processo di fondazione e messa a regime dei Spi. L’osservazione di tale processo – realizzatosi largamente all’interno di un assetto regionalizzato – ha evidenziato un andamento caratterizzato da una “asimmetria” nel rapporto istituzionale tra centro e periferia del sistema, in direzione dei livelli decentrati e periferici, la cui iniziativa ha assunto negli anni un grande peso specifico nel complesso della riforma. A ben vedere, le amministrazioni regionali e provinciali hanno dovuto far fronte in primo luogo alla costruzione de facto e la messa a regime del sistema dei Spi; in secondo luogo, coerentemente all’evoluzione in senso regionale del sistema italiano, esse hanno dovuto provvedere, per così dire, alla “enucleazione” di un ruolo di governo e di regia delle politiche locali, di attivazione e animazione delle reti istituzionali e miste, a supporto dell’attuazione di tali politiche.

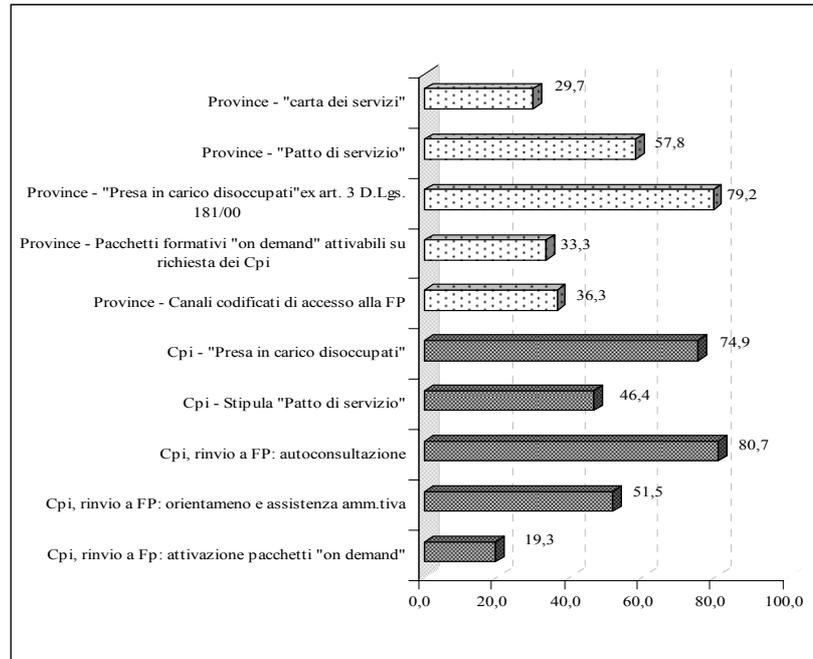
Complessivamente più defilato e discontinuo è apparso il ruolo dell’Amministrazione centrale, non tanto sul versante dell’assistenza tecnica, quanto nella capacità di realizzare iniziative di raccordo e momenti di sintesi dei percorsi e delle iniziative decentrate, nonché di sistematizzazione dei processi di apprendimento istituzionale a quei livelli realizzati. Assai avvertita appare l’assenza di un sistema informativo centrale definitivamente implementato, in grado non soltanto di garantire flussi costanti e aggiornati di informazioni necessarie al sistema nazionale per “conoscersi” e misurarsi, ma anche per fortificare un plesso di comportamenti organizzativi e istituzionali unitari e omogenei in tutto il territorio nazionale, sui quali poter innestare le ulteriori declinazioni operative e progettuali che l’assetto decentrato del sistema consente di disegnare.

Una conseguenza di quella che potrebbe definirsi come una “dialettica istituzionale asimmetrica” è stata la restituzione, all’osservatore, di una geografia istituzionale punteggiata da molte buone pratiche – talune anche avanzate o dalla futuribile ingegneria organizzativa e amministrativa – ma ancora “poco sistema”.

Lenta, progressiva e diseguale appare, pertanto, l’evoluzione del sistema dei Spi in direzione dell’adozione di strumenti, comportamenti organizzativi e istituzionali coerenti con il ruolo di regia istituzionale dei sistemi locali delle politiche attive del lavoro e costituenti, a ben vedere, le precondizioni operative per i Centri per l’impiego a punto di “snodo” della gestione di un sistema che preveda una integrazione tra politiche attive e passive del lavoro, secondo una prospettiva nuovamente ribadita dal legislatore nazionale sul finire del 2007. Tutto ciò è visibile tanto sul piano della definizione di un rapporto trasparente con gli utenti e con gli altri attori istituzionali presenti nei mercati, quanto sul piano delle politiche di raccordo con gli attori ed i sistemi dell’offerta complementare (*welfare*, formazione professionale, istruzione, etc.; fig. 4).

Ad esempio, sul versante della costituzione di un rapporto con l’utenza codificato e supportato da strumenti di trasparenza amministrativa, vale la pena osservare (Fig. 4) come, pur a fronte di un certo consolidamento delle procedure di “presa in carico dell’utenza”, attivate nel 79% delle province (e nel 74,9% dei Cpi nazionali), appena il 29,7% delle amministrazioni provinciali italiane adotti una Carta dei servizi provinciali, mentre il c.d. “patto di servizio”, strumento “personalizzato” in cui si codifica il percorso di attivazione dell’utente con il Cpi è stipulato nel 58,4% delle province (e nel 46,4% dei Cpi nazionali).

**Figura 4 - Servizi per l'impiego (sistemi provinciali e Cpi): presenza di carta dei servizi, patto di servizio, procedure di presa in carico e modalità di accesso e fruizione della formazione professionale. Valori percentuali**



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2006 – 2007

Tali strumenti, a ben vedere, sono il frutto di una avvenuta stabilizzazione e della conseguente possibilità di codificare le prestazioni erogabili all'utente, al punto da poterle esplicitare in strumenti di trasparenza amministrativa (sebbene ancora poco associati ad una previsione di misurabilità degli stessi). Essi sono riconducibili solo per approssimazione a forme contrattualistiche vere e proprie – non prevedendo da un lato misure premiali per l'utente che si attiva e dall'altro alcuna sanzione per la P.A. in caso di adempienza – sono utilizzate nelle realtà del Centro Nord Italia.

Sul fronte del raccordo con l'offerta complementare, del resto, si riscontrano andamenti non dissimili. Lo sforzo di integrare in un milieu istituzionale "favorevole" settori della P.A. diversamente organizzati (talora congiunti, talora separati, talora delegati al medesimo livello territoriale, talora no), quali quelli del lavoro e della formazione professionale si è realizzato "a costo zero", cioè in un quadro di strumenti, regole e procedure operative invariate nel tempo. Si è operato, in generale, cercando di ottimizzare gli spazi programmatori e operativi esistenti, con la conseguenza di vedere esposte le politiche di raccordo intraistituzionale alle già citate variabili di contesto e di sistema, amplificando la capacità operativa delle realtà "battistrada" e la dipendenza delle realtà meno dinamiche dall'offerta di assistenza tecnica centrale.

Alcune evidenze tratteggiano, tra il 2006 e il 2007, uno scenario sul quale gli sforzi futuri di progettazione, sistematizzazione e misurazione di fabbisogni e risultati,

dovranno presiedere le dinamiche di allocazione delle risorse materiali (ivi comprese quelle comunitarie, soprattutto per l'Obiettivo 1) e strumentali (accreditamento regionale dei nuovi operatori). Appena un terzo delle province italiane ha configurato la possibilità di attivare moduli e pacchetti di formazione attivabili compatibilmente ai fabbisogni espressi dall'utenza dei Cpi. Ciò si traduce, nei Cpi italiani, in un raccordo con l'offerta formativa largamente circoscritto alla mera autoconsultazione dei cataloghi o degli annunci relativi ai corsi (80,7% dei Cpi), in misura crescente affiancato da attività di orientamento e accompagnamento amministrativo (51,5% dei Cpi) e marginalmente caratterizzato dalla possibilità di attivare moduli *on demand* associati alla definizione del patto di servizio o del piano di azione individuale (19,3%).

**Tabella 1 – Centri per l'impiego per area geografica: incidenza sulla distribuzione delle strutture nel territorio dell'adozione di strumenti e misure di politica attiva del lavoro (patto di servizio, forme di raccordo con la formazione professionale). Raffronto con il rapporto utenti/addetti in servizio e con la durata della ricerca di lavoro espressa dagli utenti disoccupati dei Cpi**

Area geografica	Centri per l'impiego					
	Patto di servizio	Rinvio a FP: orientamento e assistenza amm.tiva	Rinvio a FP: attivazione pacchetti "on demand"	Utenti nell'ultimo anno (distribuzione %)	rapporto utenti/addetti (ultimo anno)	Utenti Cpi disoccupati: mesi di ricerca ininterrotta
Nord	56,7	43,7	76,0	31,4	252,7	11,9
Centro	23,9	18,4	11,5	21,4	201,2	12,5
Sud	19,4	37,9	12,5	47,2	186,3	16,2
Italia	46,4	51,5	19,4	100,0	206,7	14,3

Fonte: Isfol, elaborazioni su dati monitoraggio Spi 2006 - 2007 e dati Isfol PLUS

Appare interessante osservare (Tab. 1) le modalità e l'entità della ricaduta sui territori di alcune dei principali strumenti di politica attiva del lavoro implementati dai Centri per l'impiego al volgere del biennio 2006 – 2007, epoca dell'ultima rilevazione conclusa. La soprastante tabella A riporta i valori relativi alla distribuzione nei quadranti geografici di riferimento dei soli Cpi che dichiarano l'attivazione e l'utilizzo degli strumenti osservati, il cui ammontare complessivo sul totale delle strutture attive sul territorio è indicato nell'ultima riga della tabella. Al fine di visualizzare in modo più efficace tali dimensioni si è ritenuto di affiancare ai dati testé citati tre ulteriori indici (costruiti sulla base delle stime realizzate con dall'indagine Isfol – PLUS sui comportamenti delle persone), in grado di articolare l'interazione tra strutture per l'impiego e territori di riferimento. Detti indici sono rappresentati dalla distribuzione degli utenti Cpi nell'ultimo anno, dal rapporto tra utenti dei Cpi negli ultimi 12 mesi antecedenti alla rilevazione e addetti dei Centri, nonché dal dato medio relativo alla durata della ricerca di lavoro espressa dagli utenti disoccupati che hanno dichiarato di essersi recati presso i Cpi, nel medesimo arco di tempo. Il dato relativo all'utenza è stato precedentemente utilizzato per esplicitare in modo "secco" la pressione sociale esercitata sui Cpi dai mercati del lavoro locali; il secondo dato cerca di esplicitare (pur ricorrendo a stime su base campionaria

dell'utenza) il vincolo esistente tra quest'ultima e risorse disponibili. Il terzo dato, per contro, propone uno dei possibili indicatori in grado di fornire una prima rappresentazione delle dinamiche sottese all'interazione tra caratteristiche occupazionali e professionali dell'utenza dei Cpi in cerca di lavoro e mercati del lavoro locali – tale che la durata della ricerca di lavoro – e dunque di conferire ulteriore spessore alla più volte citata “pressione sociale”.

Allo stato attuale, il modesto ed eterogeneo ricorso al patto di servizio (46,4% dei Cpi nazionali) conosce una distribuzione su scala geografica assai concentrata al Nord (56,7% dei Cpi che lo utilizzano nell'ambito delle procedure di attivazione dei disoccupati), con valori più che doppi rispetto al Centro (23,9% dei Cpi) e addirittura tripli rispetto al Mezzogiorno (dove insiste poco meno di un quinto dei Cpi aventi le caratteristiche considerate). Più mitigata appare la distribuzione dei Cpi (il 51,5% del totale) che attivano forme di rinvio alla formazione professionale della propria utenza offrendo l'assistenza di personale Cpi alle persone: attraverso forme di orientamento, ovvero attraverso una vera e propria assistenza amministrativa (pre-iscrizione o iscrizione al corso, etc.). In questo caso la ripartizione dei Cpi appare quasi equivalente tra Nord e Sud (43,7% e 37,9% delle strutture rispettivamente) e più residuale al Centro Italia (18,4%), quadrante nel quale insiste il minor numero di Cpi attivi (il 16,5% del totale). Se da un'impostazione minimalista di tali azioni si passa ad osservarne una presieduta da elementi organizzativi e operativi in grado di configurare un ruolo proattivo dei Cpi e dei sistemi dell'offerta complementare (in questo caso la formazione), lo scenario già rarefatto, conosce una polarizzazione marcata presso le regioni più dinamiche. L'attivazione di pacchetti formativi *on demand* da parte dei Cpi – che configura la possibilità per le strutture deputate ad erogare le misure di attivazione e prevenzione, di presiedere, governare e, in prospettiva, valutare gli esiti dei percorsi concordati con l'utenza – riguarda poco meno di un quinto dei Cpi nazionali. Essi sono concentrati per i tre quarti nei quadranti del Nord e solo in percentuali residuali nel resto del Paese e nelle aree geografiche che presentano un maggiore fabbisogno quantitativo di intervento da parte dei Servizi per l'impiego.

L'osservazione combinata dei dati ora presentati evidenzia in linea generale un'offerta di servizi e strumenti di supporto alle politiche per l'attivazione dei disoccupati ancora segmentata nel territorio, quando non ancora allo stadio embrionale per ciò che attiene le misure che richiamano una capacità di programmazione e progettazione combinata e integrata di politiche afferenti a settori complementari (nel caso di specie: lavoro e formazione).

La citata segmentazione, del resto, assume in contorni di una vera e propria asimmetria dell'offerta di servizi e politiche nei confronti delle aree geografiche del Mezzogiorno, nelle quali è maggiore la domanda di servizi (47,2% dell'utenza, come peraltro già osservato) da parte di un'utenza con percorsi di ricerca di lavoro che appaiono configurarsi come più lunghi – e dunque più complessi in termini di offerta di risposte e servizi adeguati – di quelli osservati negli altri quadranti. A ben vedere, infatti, gli utenti che hanno dichiarato di rivolgersi ai Cpi del Sud Italia esprimono una dinamica di ricerca di lavoro quantificabile in 16,2 mesi, a fronte di un 11,9 e un 12,5 dei quadranti centro settentrionali. Sebbene supportate da un rapporto più favorevole tra utenza e addetti attivi presso gli uffici territoriali, i Cpi del Sud Italia scontano ancora un

notevole ritardo in termini di capacità e di tempestività di intervento, quale risultato di un'incerta azione amministrativa e di indirizzo combinata con la perdurante assenza di condizioni istituzionali propedeutiche ad un miglior funzionamento di tutta la "catena amministrativa" che attraversa l'assetto decentrato dei servizi (es. delega alle province della competenze sulla formazione professionale).

Nelle realtà del Centro e del Nord Italia, per contro, a fronte di una minore domanda di servizi (ancorché qualitativamente più "complessa" visti i bassi tassi di disoccupazione e come peraltro attestato anche dal profilo dei percorsi ininterrotti di ricerca di lavoro, comunque attorno ai 12 mesi), si registra un'organizzazione più esposta ai vincoli legati agli elevanti volumi di attività. Ciò è quantitativamente evidenziato dallo sfavorevole andamento del rapporto tra utenti e addetti su base annua, ed ulteriormente accentuato dalla maggiore offerta di servizi e misure senz'altro più complesse e personalizzate (dunque con non trascurabili ricadute sul versante dell'organizzazione del lavoro e sui tempi amministrativi) di quanto non si osserva nel resto del Paese.

Appare evidente che, all'appuntamento con il nuovo periodo di programmazione 2007 – 2013, l'Italia si presenti con un consolidato costituito da un mercato del lavoro e da Servizi al lavoro radicalmente diversi da quelli che erano all'inizio della programmazione passata.

Infatti, pur se non ancora completati, molti percorsi di modernizzazione e di allineamento ai modelli comunitari di costruzione delle politiche sono divenuti un fatto acquisito, benché ancora vincolato alla definizione di percorsi di patrimonializzazione istituzionale e di sostenibilità per quello che riguarda i Spi. In quest'ultimo caso, peraltro, il riferimento è senza dubbio alla forte dipendenza dalle risorse comunitarie, rispetto a quelle nazionali, in termini di capacità economica. Pur tuttavia, la sola finanziabilità dei servizi è condizione necessaria ma non sufficiente al disegno di un sistema di politiche effettivamente sostenibile. Quest'ultimo, infatti può essere definito tale (cioè sostenibile) solo se accompagnato dalla presenza di un sistema informativo del lavoro su base nazionale, in grado di costituire il tessuto connettivo del sistema unitario delle informazioni sulle posizioni individuali, il veicolo per una standardizzazione degli elementi essenziali che presiedono i modelli di politiche attivati ed erogati e per una possibile misurazione degli esiti e degli impatti politici ed economici delle azioni realizzate.

Mettere mano ai "nodi" ora evidenziati, e prodotto dei "fenomeni di crescita" del sistema, correggere le dinamiche che ne hanno assecondato le traiettorie asimmetriche e centrifughe, implica un "cambio di passo" anzitutto nell'impianto di regia del sistema dei Servizi pubblici per l'impiego nel suo complesso, auspicabilmente nella direzione di un maggiore dialogo istituzionale tra Amministrazione Centrale e periferica. Non disgiunta da tale dimensione appare quella relativa alla individuazione di un'adeguata strumentazione, in grado di supportare tale dialogo sul piano del governo (dotandosi di obiettivi di convergenza e di ulteriore implementazione), così come su quello tecnico, della lettura e diagnosi in tempo reale della sua evoluzione.

*6. IL QUADRO DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE DI SOSTEGNO COMUNITARIO E IL RAPPORTO CON LA STRATEGIA DI LISBONA*

*di Olga Turrini\**

*1. Premessa: i cambiamenti introdotti dalla nuova normativa comunitaria.*

Il Regolamento n. 1083/2006 definisce i nuovi obiettivi della politica di coesione, ai sensi dell'art. 158 del Trattato dell'Unione. Essa mira a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali emerse in particolare nei paesi e nelle regioni in ritardo di sviluppo e in relazione alla ristrutturazione economica e sociale e all'invecchiamento della popolazione. Essa integra, a livello nazionale e regionale, le priorità comunitarie a favore dello sviluppo sostenibile, rafforzando la crescita, la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale e tutelando e migliorando la qualità dell'ambiente.

I nuovi obiettivi sono:

- l'obiettivo "Convergenza" (CONV) volto ad accelerare la convergenza di Stati e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattamento ai cambiamenti economico e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. A tale obiettivo contribuiscono il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione (che non è operativo in Italia).

- l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" (CRO), che punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione, anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese nonché mediante lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. A tale obiettivo contribuiscono FESR e FSE. Viene meno, rispetto all'obiettivo 3 della precedente programmazione, la "zonizzazione" del FESR, che ne vincolava l'utilizzo ad un elenco di zone che disegnavano a macchia di leopardo i territori regionali.

- l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", che è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato. A tale obiettivo, che di fatto tende a sostituire la precedente Iniziativa comunitaria Interreg, contribuisce il solo FESR.

---

\* ISFOL.

Rientrano nell'operatività dei Fondi nell'ambito dell'obiettivo Convergenza le regioni il cui PIL pro capite, (misurato in parità di potere di acquisto e calcolato sulla base di dati comunitari per il periodo 2000-2002) è inferiore al 75% del PIL medio dell'UE a 25 per lo stesso periodo di riferimento. Ciò significa che in Italia rientrano nell'obiettivo Convergenza quattro Regioni: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Vi sono poi due tipologie di Regioni che beneficiano del cosiddetto sostegno transitorio. La prima tipologia riguarda le regioni che sarebbero state ammesse all'obiettivo Convergenza se la soglia di ammissibilità fosse stata calcolata in base al PIL medio dell'UE a 15 (cioè senza l'allargamento) (*phasing out*). In Italia è il caso della Basilicata, che quindi rientra transitoriamente nell'obiettivo Convergenza. La seconda tipologia riguarda le regioni che precedentemente rientravano nell'obiettivo 1, ma il cui PIL procapite supera il 75% del PIL medio dell'UE a 15 (*phasing in*). In Italia è il caso della Sardegna, che quindi rientra nell'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

Tutte le altre regioni italiane rientrano nell'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

Pertanto il nostro Mezzogiorno è ora diviso, in base all'accesso ai Fondi strutturali, tra le quattro regioni ob. Convergenza, le due regioni in regime transitorio e le due Regioni (Abruzzo e Molise) che rientrano nell'ob. Competitività regionale e occupazione insieme a quelle del Centro-nord.

L'aspetto più rilevante del regolamento generale riguarda la sezione in cui viene definito "L'approccio strategico alla coesione". Esso innova sostanzialmente la procedura che regolava i Fondi strutturali a partire dalla riforma del 1989. Sparisce infatti il Quadro comunitario di sostegno (QCS), che, in forma di decisione della Commissione, costituiva il contenitore dei programmi operativi e di cui la Commissione stessa definiva in maniera prescrittiva le regole comuni e l'assetto (assi, misure, indicatori, ecc.). Il nuovo approccio parte dalla previsione di "Orientamenti strategici comunitari per la coesione" (OSC) che garantiscono la coerenza delle politiche di coesione con il complesso dell'intervento comunitario, in particolare con gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

Sulla base degli OSC, gli Stati membri predispongono un Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN), che:

- assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli OSC e identifica il collegamento con le priorità della Comunità e con il proprio Programma nazionale di riforma;
- costituisce lo strumento di riferimento per la programmazione dei Fondi.

Non ci sono più, quindi, i vecchi QCS ob. 1 (plurifondo) e ob. 3 (per il solo FSE), che avevano una valenza molto più vincolante per la programmazione regionale, ma un unico documento, con una valenza maggiormente politica, che fissa una strategia nazionale comune a tutti gli obiettivi e a tutti i Fondi strutturali.

Il QRSN non viene adottato dalla Commissione con Decisione come avveniva per il QCS, ma la Commissione adotta una Decisione solo per approvare:

- l'elenco dei programmi operativi
- la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per programma
- per il solo obiettivo Convergenza il livello di spesa che garantisce il rispetto del principio di addizionalità e l'azione prevista per rafforzare l'efficienza amministrativa.

L'approccio strategico cambia anche il ruolo dei singoli programmi operativi. Se prima essi discendevano direttamente dal QCS, che ne definiva l'articolazione, ora essi assumono una valenza maggiormente strategica e si riconducono con maggior forza alla programmazione dello sviluppo regionale. Sono programmi monofondo (nella passata programmazione lo erano solo in ob.3) e quindi debbono anche interagire con gli altri programmi che insistono sullo stesso territorio.

<b>ELEMENTI DISTINTIVI DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013</b>	
1	Ridefinizione degli Obiettivi.(1. Convergenza, 2. Competitività regionale e occupazione, 3. Cooperazione territoriale) e delle aree di ammissibilità.
2	Riduzione dei Fondi strutturali a tre: FESR, FSE e Fondo di coesione.
3	Viene meno la dotazione a livello europeo di ciascun Fondo, mentre ad ogni Stato vengono assegnate le risorse complessive. La ripartizione tra Fondi avviene all'interno degli Stati membri.
4	Nuovo approccio strategico basato su OSC (Orientamenti strategici comunitari) e sulla definizione di un QSRN (Quadro strategico di riferimento nazionale) per tutti i Fondi e per tutti gli obiettivi al posto del vecchio QCS, con valenza più strategica e meno prescrittivo.
5	Programmi Operativi MONOFONDO, basati su Assi prioritari e obiettivi specifici quantificati. Non ci sono più misure, né complemento di programmazione.
6	Nessuna Iniziativa Comunitaria. Le peculiarità delle IC del presente periodo di programmazione verranno integrate nella programmazione generale.
7	Abbandono del concetto di zonizzazione. La zonizzazione regionale delle aree ammissibili (ripartizione delle risorse per microzone), come prevista per l'attuale ob. 2, non verrà più utilizzata.
8	Rilevanza data ai principi di partenariato, complementarità, coerenza, proporzionalità, parità e non discriminazione, sviluppo sostenibile, addizionalità.

Il regolamento generale definisce gli elementi essenziali che debbono essere contenuti nel Programma operativo (PO):

- l'analisi della situazione della zona o del settore in termini di punti di forza e debolezza e la strategia scelta di conseguenza: si rafforzano, rispetto al passato, la funzionalità e il legame diretto dell'analisi di contesto, intesa come diagnosi e identificazione dei problemi rispetto ai quali si definisce la strategia e si identificano le priorità;
- la motivazione delle priorità adottate, che deve tener conto degli OSC, del QSRN e dei risultati della valutazione *ex ante*;
- informazioni relative agli assi prioritari e ai loro obiettivi specifici, quantificati tramite un numero ristretto di indicatori di realizzazione e di risultato, che permettono di misurare i progressi compiuti rispetto alla situazione di partenza e l'efficacia degli obiettivi nell'attuazione degli assi;

- il piano di finanziamento per anno e per Asse prioritario;
- informazioni sulla complementarità con le azioni finanziate dal FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) ed eventualmente dal FEP (Fondo europeo per la pesca),
- disposizioni di attuazione.

Inoltre i PO nell'ambito dell'obiettivo CRO debbono includere una motivazione della concentrazione tematica, geografica e finanziaria.

Viene mantenuto il meccanismo finanziario che porta al disimpegno automatico in caso di mancato utilizzo delle risorse, secondo procedure puntualmente definite.

## *2. La programmazione 2007-2013 a livello nazionale: un percorso lungo e tortuoso*

### *2.1 Il cammino delineato dall'Accordo Stato-Regioni*

Il processo di costruzione del QSN italiano ha visto un complesso processo partenariale che ha portato alla definizione della "Bozza tecnico-amministrativa del QSN", nell'aprile 2006 e, dopo l'avallo politico da parte del nuovo Governo, al testo definitivo inviato a Bruxelles.

Tale processo è stato codificato da un'intesa Stato -Regioni - Enti locali del 3 febbraio 2005, che ha adottato le "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013"<sup>1</sup>. Successivamente (il 15 luglio 2005) il CIPE ha adottato una delibera sulla "Attuazione delle linee guida per l'impostazione del QSN".

Quali sono gli elementi fondanti di queste intese?

Le Linee Guida definiscono un approccio strategico unitario che mette insieme, in un'unica programmazione, le risorse comunitarie dei Fondi strutturali (FESR e FSE) e quelle nazionali del Fondo Aree Sottosviluppate (FAS), ossia quelle che vengono definite politica regionale comunitaria e politica regionale nazionale. L'impegno assunto è quello di realizzare una convergenza programmatica di queste due politiche nel quadro di un comune impegno settennale. Ciò innova profondamente il FAS, legandolo pienamente alla strategia comunitaria, sia nelle regole, che nell'allineamento temporale.

Le Linee guida definiscono cinque profili strategici che caratterizzeranno la nuova programmazione:

I. Obiettivi di coesione e competitività per il 2013. Occorre identificare, sulla base delle risorse disponibili, delle criticità relative al loro utilizzo e delle tendenze economiche e sociali in atto, gli obiettivi da raggiungere entro il 2013.

II. Priorità d'intervento. Occorre definire quali tipologie di interventi, e, segnatamente, quali beni pubblici e servizi collettivi possono prioritariamente consentire, nelle diverse aree territoriali, di realizzare gli obiettivi identificati.

III. Integrazione finanziaria e programmatica. Occorre definire le scelte da effettuare per assicurare l'integrazione fra fondi e, con particolare riferimento alle risorse umane e allo sviluppo rurale, quella fra politica comunitaria di coesione e le altre politiche

---

<sup>1</sup> L'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, è stata sancita in sede di Conferenza Unificata.

comunitarie, nonché una migliore coerenza fra programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale.

IV. Integrazione fra politiche regionali e politiche nazionali. Occorre definire quali politiche nazionali sono necessarie per l'efficacia delle politiche regionali.

V. *Governance* e capacità istituzionali. Occorre individuare le soluzioni istituzionali appropriate per dare maggiore efficacia alle politiche (assetto amministrativo, regolazione dei mercati, partenariato istituzionale ed economico-sociale, modalità di coinvolgimento degli enti locali).

Le linee guida stabiliscono anche un percorso attuativo in tre fasi:

1. valutazione dei risultati 2000-2006 e visione strategica delle Regioni e del Centro;
2. confronto strategico tra Centro e Regioni;
3. stesura del QSN.

In tutte le fasi è stato previsto un forte confronto con il partenariato economico-sociale e con le rappresentanze degli Enti locali.

Nella prima fase (che si è conclusa nel 2005), ciascuna Regione e Provincia autonoma e il complesso delle Amministrazioni Centrali hanno predisposto, nel novembre 2005, un proprio Documento strategico preliminare nazionale (DSPN) "Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013".<sup>2</sup> Sempre sulla base delle Linee guida le Amministrazioni regionali nell'ambito del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013 hanno redatto i loro Documenti Strategici regionali (DSR).

Nel caso del Mezzogiorno, le Regioni hanno anche realizzato, in modo coordinato, un documento comune denominato "Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno 2007-2013" (DSM). Il DSM è il frutto di un percorso di confronto e analisi sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), del Ministero dell'Economia e del Ministero del Lavoro.

## *2.2 Il QSN: i tavoli di concertazione e il negoziato*

La seconda fase del processo delineato nella delibera CIPE è stata dedicata al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali in 8 Tavoli tematici e Gruppi di lavoro, con la produzione di documenti congiunti. Ai Tavoli tematici, organizzati da gennaio a marzo 2006, hanno preso parte i referenti delle Amministrazioni centrali e regionali, delle Province autonome e delle parti economico-sociali e istituzionali.

---

<sup>2</sup> Per avviare la scrittura del Quadro, la delibera CIPE n. 77/2005, che attua le Linee guida, ha previsto che dodici Amministrazioni centrali, raccolte in un comitato, predisponessero un Documento a carattere tecnico-amministrativo. Nel Comitato, le funzioni di amministrazioni capofila sono svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con riferimento, rispettivamente, al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), e al Fondo sociale europeo (FSE). Tale mandato è stato assolto in partenariato con le rappresentanze istituzionali degli Enti locali e con le parti economiche e sociali.

Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una “bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale”,<sup>3</sup> condivisa dagli attori della programmazione 2007-2013, che costituisce la base delle valutazioni anche politiche che hanno portato, a dicembre 2006 all’invio di una versione definitiva del QSN alla Commissione europea che costituisce la cornice di riferimento per la stesura dei Programmi Operativi. Nei mesi successivi, il completamento delle istruttorie tecniche cui hanno partecipato tutte le componenti del partenariato istituzionale ed economico sociale è stato supportato anche dagli esiti del primo incontro informale con la Commissione europea nel giugno 2006. Tali istruttorie sono state anche orientate dalle valutazioni politiche che hanno indirizzato il lavoro della stesura finale del Quadro e che hanno trovato definitiva formalizzazione, con l’approvazione da parte del CIPE, il 22 dicembre 2006, previo parere favorevole della Conferenza Unificata del 21 dicembre 2006 (col solo parere contrario della Regione Siciliana).

Nel frattempo si è svolto un difficile confronto tra le regioni e con le amministrazioni centrali per la ripartizione delle risorse, che ha seguito modalità del tutto nuove rispetto al passato, portando ad un primo Accordo che ha raggiunto il consenso comune grazie a forme di compensazione tra le diverse componenti del quadro finanziario: le risorse comunitarie complessivamente intese (FESR e FSE), il cofinanziamento nazionale e le risorse del FAS. Sulla base di tale accordo si è giunti alla definizione della ripartizione tra FESR e FSE all’interno di ciascuna Regione e alla definizione e quantificazione dei Programmi operativi nazionali.

Il primo semestre del 2007 ha visto in parallelo:

- un’ulteriore messa a punto del QSN sulla base dell’interlocuzione informale con la Commissione europea, il negoziato formale nel mese di maggio, la definizione della versione definitiva del QSN, inviata il 12 giugno 2007 e a luglio dello stesso anno l’adozione, da parte della Commissione, della relativa decisione di approvazione delle parti che le competono in base ai regolamenti comunitari;
- l’elaborazione dei programmi operativi, il negoziato informale con la Commissione, sulle parti comuni e sui singoli PO, la presentazione formale dei programmi, il negoziato formale, l’avvio delle procedure di decisione.

Questo percorso è stato lungo e complesso, segnato da conflittualità ed incomprensioni, ma anche da una comune volontà di fondo di tener fermo un processo ed un approccio condiviso sin dalle fasi iniziali. Difficile gestire un percorso secondo modalità di lavoro interistituzionale del tutto nuove, che hanno costretto al confronto chi era più abituato ad approcci autoreferenziali, ma che hanno anche visto la difficoltà di comprensione tra mondi, linguaggi, culture diverse come quelle che caratterizzano chi è abituato a lavorare con il FESR e chi lavora invece con il FSE. Difficile l’accordo Stato-Regioni sulla ripartizione delle risorse, difficile l’accordo tra le Regioni stesse, difficile, nella maggior parte dei casi, anche l’accordo interno alle Regioni sulla ripartizione tra FESR e FSE, in particolar modo nel centro nord, dove il venir meno della zonizzazione e la riconduzione della scelta alla dimensione regionale rendevano il FESR molto più “appetibile” rispetto al passato, e, comunque, riportavano la scelta alla politica. Difficile, infine, far comprendere alla Commissione il senso di un approccio

---

<sup>3</sup> La bozza tecnico-amministrativa del QSN è stata pubblicata il 21 aprile 2006.

che includeva il FAS e che non intendeva rinunciare, nelle politiche di coesione, ad una politica per il Mezzogiorno che, nonostante i nuovi parametri statistici, per molti versi vede le Regioni uscite o in uscita dall'Obiettivo Convergenza condividere con le Regioni incluse in esso molti aspetti, che invece le differenziano da quelle dell'obiettivo Competitività. E' vero, peraltro, che i regolamenti non sono negoziabili, e, forse, una maggior chiarezza sin dall'inizio nell'articolazione del QSN, che, una volta definiti obiettivi e priorità, desse anche conto delle specificità dei due obiettivi convergenza e competitività e del "chi fa cosa" rispetto ai diversi strumenti finanziari, avrebbe forse agevolato ed accelerato il negoziato con la Commissione. Sotto questo profilo, la versione finale del QSN è decisamente migliorata e più chiara.

### *2.3 Il Fondo sociale europeo nel quadro dei cambiamenti introdotti dalla nuova programmazione nella governance complessiva*

La nuova programmazione nasce su alcuni presupposti: si innesta su un nuovo quadro di riferimento europeo, che vede la revisione della strategia di Lisbona (crescita e occupazione, come macro-obiettivi che vanno perseguiti con politiche che si sostengono reciprocamente e che sono fortemente interconnesse), esplicitata dalle 24 linee guida che, conseguentemente, integrano gli indirizzi di massima per le politiche macro e microeconomiche e gli indirizzi per l'occupazione e concretizzata dal nuovo ciclo triennale dei programmi nazionali di riforma.

Il grande tema all'ordine del giorno della nuova agenda europea per quanto riguarda l'occupazione è: nuovi e migliori posti di lavoro, tema che si declina nel perseguimento di politiche volte ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, il miglioramento della qualità e della produttività del lavoro, il rafforzamento della coesione sociale e territoriale. E' cambiata la filosofia complessiva, passando da un approccio programmatico a un approccio strategico, con regolamenti meno prescrittivi, scelte demandate agli Stati membri: prima c'era un quadro di regole date o concordate dentro un assetto istituzionale che vedeva una Commissione più forte e con più poteri, uno Stato con più competenze. Ora c'è una Commissione che "si ritira" e uno Stato che deve tener conto del Titolo V della Costituzione.

In secondo luogo, viene inaugurata una nuova strategia unitaria per lo sviluppo del territorio. Gli obiettivi delle politiche di coesione si riducono e vengono perseguiti con i due Fondi Strutturali (FESR e FSE). Non c'è più un obiettivo perseguibile con il solo FSE. (come l'ob.3 della passata programmazione). Ma ciascun obiettivo, sia che si tratti di promuovere la convergenza, sia che si tratti di accrescere competitività territoriale e occupazione, si riconduce al territorio e al suo sviluppo. E' un approccio allo sviluppo che declina, rispetto all'obiettivo 1 o all'obiettivo 2, le scelte da compiere per promuovere conoscenza e innovazione a favore della crescita e creare nuovi e migliori posti di lavoro, utilizzando le risorse FESR o FSE, a seconda delle priorità che si andranno a definire e delle tipologie di azioni che si individueranno e delle regole di ammissibilità proprie di ciascun Fondo.

In questo nuovo quadro, le politiche per lo sviluppo del capitale umano e dell'occupazione possono essere sostenute, ciascuno con le proprie modalità, anche

dalle altre risorse comunitarie (FESR) e nazionali. Perciò le scelte e le priorità vanno identificate e motivate con chiarezza.

Per questo, il nuovo regolamento del FSE va letto insieme a quello del FESR, che introduce elementi nuovi rispetto al passato: in ob. Convergenza, ad es. prevede la possibilità di attuare investimenti nell'istruzione, compresa la formazione professionale, che contribuiscano ad accrescere l'attrattività e la qualità della vita, ma anche il miglioramento dei legami tra PMI, educazione terziaria, organismi di ricerca e centri di ricerca tecnologica. In obiettivo Competitività e occupazione si prevede in due punti lo stimolo all'innovazione e la promozione dell'imprenditorialità in tutti i settori dell'economia regionale e locale, promuovendo reti di cooperazione tra imprese e appropriate istituzioni di formazione terziaria e di ricerca, e la creazione di nuove imprese o il sostegno a quelle esistenti, con appropriata educazione terziaria e organismi di ricerca.

In terzo luogo, ci si muove ora in un quadro diverso e nuovo di regole e relazioni interistituzionali a livello nazionale e regionale. Questo quadro costituisce una scelta nazionale, coerente con la filosofia europea e condivisa tra Stato e Regioni. C'è stato un percorso e un negoziato sia interno (Stato-Regioni), sia con la Commissione, con un metodo e delle tappe precise, definite con delibere CIPE previo accordo in Conferenza Stato-Regioni. Sono cambiati, rispetto al passato, i soggetti e gli interlocutori di questo negoziato. Prima esso vedeva coinvolti la Commissione (DG Occupazione), il Ministero del Lavoro e, nelle Regioni, gli Assessorati competenti per il FSE. Oggi il coordinamento generale è della DG Regio e del Ministero dell'Economia, prima e dello Sviluppo Economico con il Governo Prodi, che è anche capofila del FESR. Il Ministero del Lavoro è coinvolto in quanto svolge il ruolo di capofila del FSE.

A livello regionale il coordinamento è generalmente in capo alla programmazione, o alla Presidenza e le Regioni hanno designato formalmente una sola persona a partecipare al tavolo di negoziato. Per la parte FSE, quindi, gli Assessorati competenti si rapportano per un verso alla Presidenza o alla programmazione regionale che ha la regia complessiva e, per altro verso a livello nazionale, al Ministero del Lavoro e alla Commissione (DG Occupazione).

Il "mondo FSE" esce dunque da una logica autoreferenziale: non si gioca più in casa. Il FSE prima aveva risorse definite a priori (la cui ripartizione regionale e statale veniva definita nel QCS). Oggi le risorse del FSE servono per finanziare una parte (quella dedicata alle politiche del lavoro e dell'istruzione e formazione) della strategia complessiva di sviluppo regionale, pertanto vengono definite in base al peso che, in ciascuna Regione a quella parte viene attribuito. Il confronto non è solo interno al mondo FSE.

#### *2.4 La programmazione in itinere: ruoli istituzionali e documenti*

I nuovi regolamenti hanno introdotto l'approccio strategico, che vede confluire in un'unica strategia le scelte di programmazione delle politiche di coesione. Essi, però, non prevedono un'adeguata strumentazione che garantisca una coerente attuazione delle strategie approntate, lasciando a ciascuno Stato membro la loro definizione ed

attuazione. A fronte del QSN, nelle Regioni, ma anche a livello nazionale, vengono elaborati programmi distinti per FESR e FSE. A questi si aggiungono i programmi FAS e quelli legati allo sviluppo rurale (FEASR) e della pesca (FEP). Completata la definizione di QSN e PO, come garantire che politiche e finanziamenti, mediante un processo programmatorio continuo, definito nello stesso QSN, convergano verso comuni obiettivi di sviluppo? Nella consapevolezza che dall'unificazione della strategia discende un adeguamento conseguente delle modalità di attuazione della programmazione, occorre definire un processo di *governance* della politica regionale unitaria, in cui sia trasparente e verificabile il contributo dei diversi strumenti e delle diverse fonti di finanziamento (comunitarie e nazionali) al conseguimento dei priorità e obiettivi.

In primo luogo viene definito un metodo generale: tutti i provvedimenti necessari all'attuazione del QSN saranno adottati secondo le medesime procedure di approvazione del Quadro stesso.

In secondo luogo viene definito un processo di programmazione articolato su tre livelli di attuazione:

a) *il livello di programmazione della strategia specifica* (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria. Entro il 2007 ogni Amministrazione che concorre agli obiettivi della politica unitaria si dota, secondo modalità formali specifiche e nel rispetto degli specifici ordinamenti, di un proprio *documento di programmazione strategica* e di coordinamento tecnico delle diverse componenti della politica regionale unitaria. In fase di avvio le Regioni del Mezzogiorno adotteranno un quadro di riferimento complessivo, in forma di matrice, in cui per ogni priorità del Quadro sarà indicato il concorso programmatico delle diverse fonti di finanziamento (comunitarie per singolo POR, nazionali e aggiuntive convergenti se rilevanti) al conseguimento dei relativi obiettivi.

A livello regionale verrà elaborato un *documento di programmazione strategico-operativa*, che esplicita:

- gli obiettivi generali e specifici della politica regionale di coesione unitaria, articolati secondo obiettivi e priorità del QSN pertinenti rispetto alle scelte regionali;
- il quadro di programmazione finanziaria unitario delle risorse, secondo modalità che rendano distinguibile, con riferimento alle priorità del Quadro, il contributo e la conseguente programmazione finanziaria dei singoli programmi operativi, ivi compreso il FAS ed eventuali altre risorse convergenti verso le priorità e obiettivi della politica regionale unitaria;
- le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico;
- l'indicazione delle priorità, e ove possibile, di obiettivi specifici per il cui conseguimento si individuano come necessari e/o opportuni livelli di cooperazione istituzionale verticali e/o orizzontali;
- l'individuazione delle regole e procedure di *governance*;
- le modalità per assicurare il coordinamento dell'azione complessiva della politica di coesione regionale con le politiche d'intervento più rilevanti e con gli interventi FEASR;
- le modalità e criteri di individuazione degli specifici strumenti di attuazione.

Tale documento non sarà necessario, in quanto tale, nelle Regioni dove atti e strumenti di programmazione già forniscono i citati elementi. Nelle altre Regioni esso costituisce

lo sviluppo del Documento Strategico Regionale (DSR) che, da documento di esplicitazione preliminare, assume ora caratteristiche e funzioni di coordinamento tecnico unitario. Esso assume caratteristiche di documento formale, con carattere di flessibilità e di attualità, funzionale a orientare e migliorare le scelte di programmazione e attuazione, nel breve e nel medio periodo, assicurando modalità atte a consentire aggiornamenti tempestivi e verifiche continue della sua coerenza complessiva, interna ed esterna. I programmi operativi dovranno essere puntualmente richiamati nel documento.

A livello nazionale, le Amministrazioni centrali che concorrono sulla base delle proprie competenze al conseguimento degli obiettivi della politica regionale unitaria, indipendentemente dal fatto che siano titolari di programmi operativi, devono redigere un proprio *documento strategico* in cui definiscono, secondo tempi e modalità analoghi a quelli indicati per le Regioni, il proprio percorso e le priorità con cui concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica regionale unitaria. Tale documento costituisce un ambito di riferimento per le Intese Istituzionali di Programma e per i conseguenti Accordi di Programma Quadro.

b) *Il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità.* Esso si identifica con l'Intesa Istituzionale di Programma, che costituisce il luogo della condivisione delle modalità di conseguimento degli obiettivi della programmazione della strategia di politica regionale nell'ambito della cooperazione istituzionale, individuando:

- le priorità che richiedono una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione;
- le priorità che richiedono una modalità attuativa basata sulla cooperazione fra lo Stato e più Regioni.

c) *Il livello dell'attuazione.* Esso si identifica negli strumenti dell'Accordo di Programma Quadro Stato-Regione o dell'Accordo di Programma Quadro Interregionale, prevedendo un adeguamento del modello di APQ che riguarda il miglioramento delle procedure, dell'architettura programmatica nonché appropriate tipologie e articolazioni.

### *2.5 Le sedi nazionali della programmazione*

I principi della *governance multilivello* cui è ispirata la politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, richiedono un forte coordinamento ai diversi livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi. Nel caso dei Fondi strutturali, proprio il fatto che i programmi operativi sono monofondo, rende più stringente la necessità di non vanificare l'approccio strategico che caratterizza l'impianto di questa programmazione.

Il QSN individua le modalità di coordinamento, che verranno dettagliate e rese operative dalla delibera CIPE di attuazione del QSN, che indicherà le modalità di coordinamento in grado di adottare le soluzioni più efficaci per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, come richiesto dall'impostazione del Quadro.

I nuovi regolamenti non prevedono più, come in passato, il Comitato di Sorveglianza a livello di QCS. Tuttavia viene richiesto agli Stati membri di svolgere una funzione di sorveglianza dell'attuazione, di cui debbono dar conto in varia maniera: inserendo nei rapporti annuali di attuazione del PNR (programma nazionale di riforma) una sezione sul contributo dei PO alla strategia di Lisbona, elaborando una reportistica sulla realizzazione della politica di coesione, sull'adempimento della *mission* dei singoli Fondi, sull'attuazione delle priorità individuate negli OSC (orientamenti strategici comunitari per la coesione), sulla realizzazione degli obiettivi degli orientamenti strategici integrati per la crescita e l'occupazione. Risulta quindi evidente la necessità che lo Stato si doti di un organismo di coordinamento, a prescindere dal fatto che esso non sia più contemplato dai regolamenti comunitari.

Per questo il QSN individua un "*Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria*", composto dalle Amministrazioni centrali di settore, dal MEF, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale. Esso svolgerà le funzioni di accompagnamento dell'attuazione del Quadro. Tale Comitato, coordinato dal Ministero per lo Sviluppo Economico – DPS, si riunirà almeno una volta l'anno, seguirà l'attuazione complessiva della politica regionale unitaria, valuterà i progressi affronterà i problemi comuni e generali rilevanti. Una specifica articolazione del Comitato seguirà l'attuazione dei programmi e interventi diretti alle Regioni del Mezzogiorno con un *focus* specifico per i PO dell'obiettivo Convergenza. Un'ulteriore specifica articolazione del Comitato, coordinata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali seguirà l'attuazione dei PO e degli interventi sostenuti dal Fondo sociale europeo.

Viene infine ribadito il ruolo delle due Amministrazioni capofila per Fondo (Ministero dello Sviluppo Economico – DPS per il FESR e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per il FSE).

Alcune Amministrazioni centrali sono impegnate nella gestione a livello nazionale di azioni di sistema a valenza nazionale di rafforzamento coordinato di specifiche aree e/o di tutela di profili di omogeneità dell'intervento complessivo, attraverso specifici programmi nazionali (PON), per la cui *governance* il QSN prevede una forma istituzionalizzata di indirizzo e coordinamento che assicuri la coerenza degli interventi portati avanti nei diversi ambiti oggetto di azioni di sistema, ma anche tra queste e le politiche di sviluppo più in generale. Essa viene identificata come CIA (comitato di indirizzo e accompagnamento). Nel CIA sono presenti le Amministrazioni responsabili della programmazione e dell'attuazione degli interventi e le Regioni, nonché, in determinati momenti, le parti sociali. Nei PON vengono precisate composizione e funzioni del CIA.

## *2.6 La governance a livello regionale*

A livello regionale, la funzione di coordinamento deve garantire la coerenza nella programmazione e nell'attuazione degli interventi sul territorio con un sistema di gestione operativa nel quale si attui la necessaria attività di cooperazione istituzionale.

I singoli programmi operativi sono invece dotati di organismi previsti e codificati dal Regolamento generale dei Fondi strutturali.

In particolare il Comitato di Sorveglianza, la cui composizione è decisa dallo Stato membro d'intesa con l'Autorità di gestione del PO, deve accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma. Esso si dota di un regolamento interno, e deve:

- esaminare ed approvare, entro sei mesi dall'approvazione del programma operativo, i criteri di selezione delle operazioni finanziate e approvarne ogni eventuale revisione;
- valutare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi specifici del programma,
- esaminare i risultati dell'esecuzione e le valutazioni;
- esaminare e approvare i rapporti annuali e finali di esecuzione;
- essere informato sul rapporto annuale di controllo;
- esaminare e approvare eventuali proposte di modifica del contenuto della decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi;
- può proporre qualsiasi revisione o riesame del programma operativo di natura tale da permettere il conseguimento degli obiettivi dei Fondi o migliorarne la gestione, compresa quella finanziaria.

In ciascun programma operativo sono specificate composizione e funzioni del Comitato di Sorveglianza.

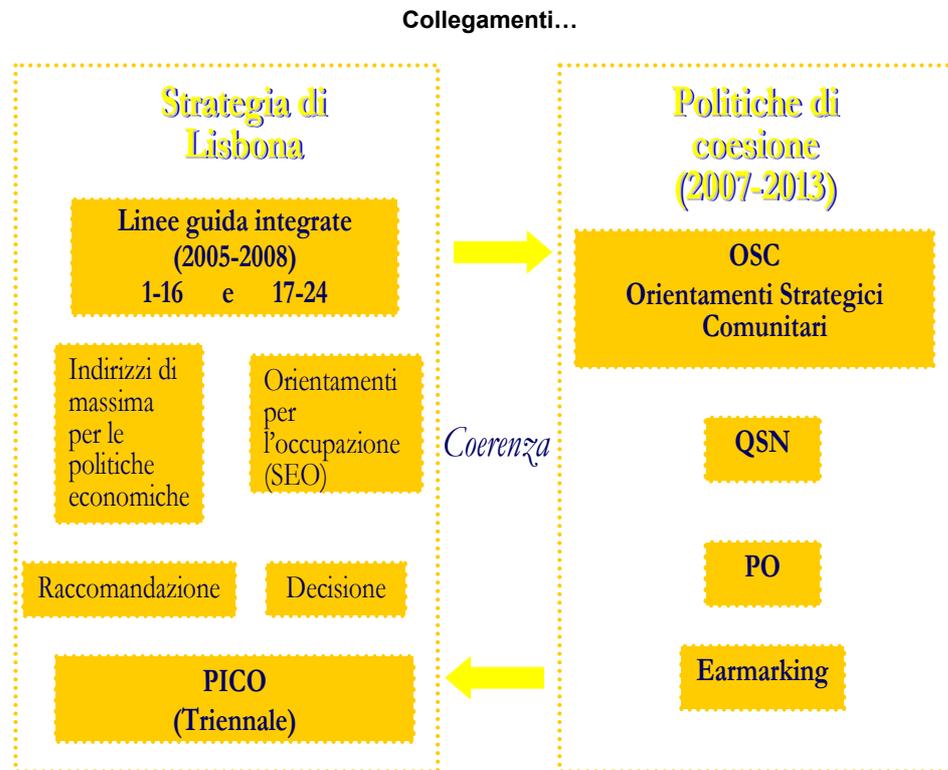
### *3. Il rapporto con la strategia di Lisbona: fondo sociale europeo e strategia europea per l'occupazione: problemi di governance*

#### *3.1 Il contesto politico e giuridico del Programma nazionale di riforma*

La rinnovata strategia di Lisbona ha unificato politicamente due processi che prima erano tecnicamente e cronologicamente separati: gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli indirizzi di massima per l'occupazione. I rapporti che gli Stati membri debbono redigere relativamente a questi due processi confluiscono ora in un unico documento, che integra le due strategie, denominato Programma nazionale di riforma, presentato per la prima volta nell'ottobre 2005, di durata triennale, ma soggetto a monitoraggio annuale.

In realtà, dal punto di vista giuridico, i due processi citati seguono le procedure indicate dal Trattato rispettivamente all'articolo 99, paragrafo 2, e all'articolo 128, paragrafo 2. Tali procedure hanno come conseguenza il fatto che le linee guida integrate definite nell'ambito della strategia di Lisbona si sono tradotte, come per il passato) in atti giuridici separati e con diverso valore:

- gli indirizzi di massima per le politiche economiche si traducono in una Raccomandazione del Consiglio;
- gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione si traducono in una Decisione del Consiglio (quindi in un atto più vincolante per gli Stati membri).



Quindi, l'unificazione politica delle due strategie non significa abolizione della Strategia europea per l'occupazione (SEO) e dei Piani nazionali per l'occupazione, in quanto previsti dal Trattato, ma la sua integrazione dentro un quadro strategico più ampio, nel quale essa deve tuttavia mantenere una sua visibilità, legata alle linee guida 17-24, di cui essa è espressione. A ciò si aggiunge il fatto che il Fondo sociale europeo (programmazione 2007-2013) continua ad essere il braccio finanziario della SEO, tant'è che nei nuovi regolamenti è previsto che a partire dal 2007 "ciascuno Stato membro inserisce nel rapporto annuale di attuazione del proprio programma nazionale di riforma una sezione sintetica sul contributo dei programmi operativi cofinanziati dai Fondi ai fini dell'attuazione del programma nazionale di riforma" (art. 29 Regolamento generale n. 1083 dell'11 luglio 2006.) Inoltre le Regioni dovranno necessariamente indicare nei loro programmi operativi il legame con il Programma nazionale di riforma ed evidenziare anche l'apporto finanziario che i programmi forniranno.

### 3.2 Cosa è successo nel 2005 e nel 2006

Il coordinamento del Programma nazionale di riforma italiano (PICO) è stato posto in capo al Dipartimento politiche comunitarie (prima con il Ministro La Malfa, poi con il Ministro Bonino). Ciò ha avuto come conseguenza il fatto che venisse assunta

un'impostazione che ha privato il Ministero del Lavoro del suo ruolo di "capofila" della Strategia europea per l'occupazione". Di conseguenza: da un lato l'apporto che il Ministero ha dato al PICO (e che sarebbe il vecchio NAP) è stato contenuto in un documento che riguardava le sole attività del Ministero e che sta in un allegato avente lo stesso peso di quelli delle altre Amministrazioni. E' di fatto venuto meno un faticoso ma utile processo di partenariato con Regioni e parti sociali nelle loro componenti competenti in materia di lavoro e occupazione, che, oltre a valorizzare il ruolo del Ministero del Lavoro, ha privato di fatto il Paese di un pezzo importante. Infatti il processo partenariale coordinato dal Dipartimento politiche comunitarie ha visto sì il coinvolgimento di Regioni e parti sociali, ma solo nella componente che si occupa di sviluppo e di politiche economiche generali, la quale non possiede una sensibilità e competenza in materia di occupazione.

Ne è conseguita un'impostazione dello stesso PICO 2005, in cui la componente occupazione è considerata l'esito di dinamiche endogene dell'economia e fortemente contestata dalle Regioni e dalla stessa Commissione, in quanto non coerente con la logica di Lisbona (crescita e occupazione come strategie che si sostengono reciprocamente). Il rapporto d'implementazione presentato ad ottobre 2006 risente del fatto che, pur essendo presente formalmente un'impostazione che nel titolo dà rilievo all'occupazione, nei contenuti questa parte è povera per gli aspetti relativi a formazione, istruzione e capitale umano. Lo confermano peraltro le raccomandazioni rivolte all'Italia ai fini dell'aggiornamento 2007 che richiamano due punti sui quali, tra l'altro, si concentrano le risorse del FSE:

- ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, (...) e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale;
- mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro.

Elementi riconfermati per il 2008.

### *3.3 Lo stato attuale*

Il Consiglio di primavera 2008 ha varato il nuovo ciclo triennale di Lisbona. In autunno gli Stati membri dovranno presentare un nuovo PNR.

Sarebbe utile e politicamente importante se il Ministero del Lavoro svolgesse un ruolo di capofila della parte SEO, pur nell'ambito del coordinamento generale del Dipartimento politiche comunitarie, anche e soprattutto in vista dei citati impegni per il 2008.

Questo ruolo, come si è detto in premessa, è tra l'altro fortemente legittimato dal quadro giuridico sopra descritto.

7. CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONE RECENTE DEI SISTEMI DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN EUROPA

di Riccardo Ervoli\* e Anita Guelfi°

1. Introduzione

La modernizzazione dei sistemi di protezione sociale contro il rischio di disoccupazione è entrata prepotentemente al centro del dibattito europeo a partire dai primi anni Novanta. L'aumento del tasso di disoccupazione in generale e di quello di lungo periodo in particolare, unito alla crescente esigenza di contenimento della spesa pubblica, hanno indotto numerosi paesi ad interrogarsi sulla necessità di cambiare radicalmente la filosofia sottostante gli strumenti di sostegno al reddito allora esistenti – concepiti nella maggior parte dei casi come mera forma di compensazione della perdita di reddito sofferta, non corredata da misure di attivazione volte al rapido rientro del disoccupato nel mercato del lavoro – ma, al contrario, spesso disegnati per facilitare la transizione verso forme di pre-pensionamento. Tali forme di protezione per i disoccupati, spesso molto generose sia in termini di ammontare che durata delle prestazioni (soprattutto nei paesi del Nord Europa, ma anche in Germania e nel Regno Unito), finivano col generare forti distorsioni dal lato dell'offerta di lavoro riducendo in modo significativo l'incentivo alla ricerca di una nuova occupazione da parte del disoccupato, soprattutto tra i lavoratori meno qualificati.

L'accusa rivolta alle politiche passive è quella di aver prodotto, negli anni, un numero elevato di disoccupati di lungo periodo finendo per costituire un incentivo a restare fuori del mercato del lavoro. La soluzione avanzata da più parti<sup>1</sup> è stata quella di puntare in modo deciso all'adozione di politiche del lavoro di tipo attivo, il cui obiettivo prioritario è proprio quello di favorire il rientro del lavoratore disoccupato in un'occupazione nel minore tempo possibile operando una restrizione temporale dei benefici di protezione sociale in mancanza di una disponibilità del disoccupato al reimpiego.

Tale mutamento di prospettiva ha portato molti paesi europei a partire dalla metà degli anni Novanta a riformare profondamente i propri sistemi di ammortizzatori sociali in direzione di una maggiore integrazione fra politiche del lavoro passive ed attive.

Scopo di questa nota di approfondimento è quello di fornire una descrizione delle principali caratteristiche e modalità di funzionamento degli strumenti di protezione del reddito nelle ipotesi di disoccupazione nei principali paesi dell'Unione europea così come appaiono oggi, all'indomani (in molti dei casi analizzati) delle riforme introdotte a partire dalla metà degli anni Novanta. A tal fine il lavoro si articola nel modo seguente: l'analisi della struttura dei sistemi di ammortizzatori sociali in Europa è contenuta nel

---

\* Senato della Repubblica.

° Istituto di studi e analisi economica (ISAE).

<sup>1</sup> Risale al 1992 il documento nel quale i Ministri del lavoro dei paesi OCSE hanno affermato di voler attuare una strategia di lungo termine per un passaggio progressivo dalle politiche passive a quelle attive. Ancora nel 1994, una delle raccomandazioni contenute nell'OECD *Jobs Study* richiedeva di porre una maggiore enfasi sulle politiche attive e sulla loro efficacia.

paragrafo 3, che viene preceduto (paragrafo 2) da una breve disamina sull'evoluzione delle politiche del lavoro attive e passive in Europa negli ultimi vent'anni. Nel paragrafo 4, infine, prendendo le mosse dalle principali tendenze osservate nelle riforme degli ammortizzatori sociali degli ultimi 15 anni ci si concentra in particolare sulle esperienze di c.d. *flexicurity*.

*2. Dalle politiche passive alle politiche attive in Europa negli ultimi 20 anni: un processo disomogeneo*

Questo paragrafo intende fornire una breve panoramica dell'articolazione dinamica delle politiche del lavoro nei principali paesi europei. La direzione di ricerca è stata orientata all'individuazione di un eventuale processo di passaggio dalle politiche passive a quelle attive. L'analisi dell'efficacia delle politiche attive rispetto a quelle passive o le ragioni del successo di alcune politiche sono, invece, aspetti che esulano dagli obiettivi di questo contributo.

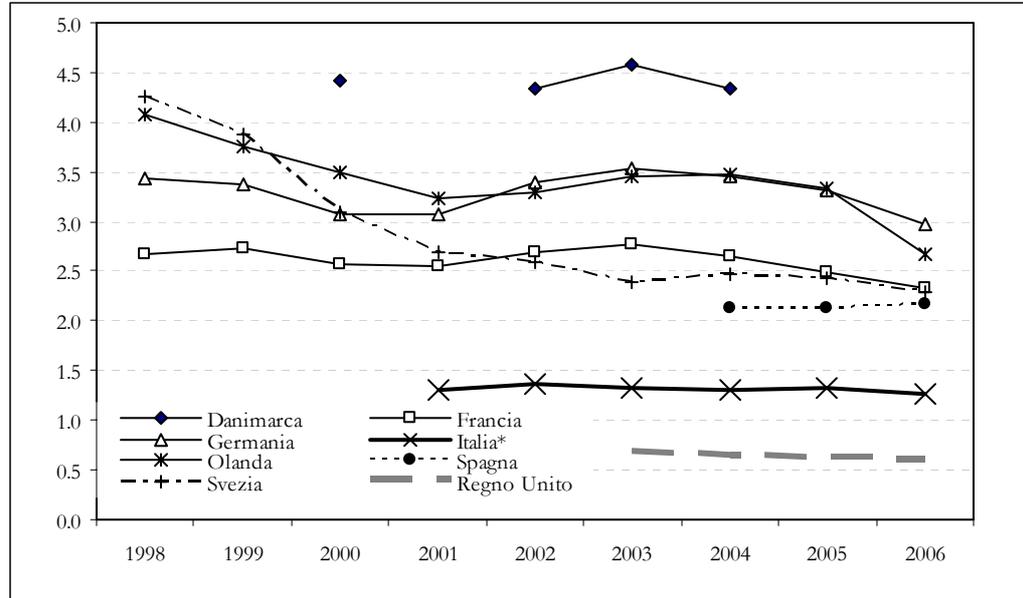
L'andamento delle spese complessive per le politiche del lavoro negli anni 1998-2006 in Europa, rappresentato nella figura 1, mostra un'eterogeneità dei livelli di spesa in rapporto al PIL. Nonostante vi siano alcuni dati mancanti e partendo dai dati iniziali – tralasciando, per il momento, la dinamica successiva della spesa – si possono evidenziare tre gruppi di paesi che sembrano avere preferenze diverse rispetto ai livelli di spesa: Danimarca, Olanda e Svezia presentano livelli di spesa superiori al 4 per cento, Germania e Francia presentano livelli compresi tra il 2 ed il 4 per cento, i restanti paesi (ad eccezione della Spagna per la quale la classificazione in uno dei gruppi potrebbe essere fuorviante a causa dei dati troppo recenti) mostrano una preferenza per livelli di spesa inferiore al 2 per cento.

La figura 1 evidenzia anche la dinamica di tale spesa nel periodo considerato. I paesi con i livelli di spesa complessivi più bassi hanno mantenuto sostanzialmente invariata la spesa in rapporto al Pil. I paesi con preferenza per una spesa più alta hanno invece ridotto le risorse nel tempo. Vi è stata quindi una sostanziale convergenza della spesa per il primo gruppo e una sostanziale invarianza per il secondo e terzo gruppo. Senza presunzione di esautività, possono essere individuate alcune cause di tale fenomeno. La convergenza della spesa può essere correlata al processo di integrazione europea. Infatti, pur mantenendo differenze a livello nazionale, le politiche per il lavoro tendono a rispondere ad obiettivi comuni nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione<sup>2</sup>. L'entità delle politiche del lavoro dipende poi dal ciclo economico e a sua volta il ciclo economico dipende dalla dimensione delle politiche del lavoro. Nei periodi di crescita dell'economia, il tasso di disoccupazione tende a ridursi rendendo meno necessario l'intervento pubblico di sostegno alla disoccupazione. D'altro canto, quanto più sono efficaci le politiche del lavoro tanto più favoriscono l'economia ad uscire da una recessione. Infine, quanto più sono efficaci le politiche tanto più si riduce la spesa complessiva.

---

<sup>2</sup> In tal senso vedi Italia Lavoro [2006, 39] secondo cui “non è difficile constatare la crescita progressiva dei livelli di convergenza” a seguito della Strategia Europea per il Lavoro.

**Figura 1 – La spesa complessiva per le politiche del lavoro in Europa – Anni 1998-2006**  
(Spesa in % Pil)



Fonte: OECD.

Per cogliere l'esistenza di un eventuale passaggio dalle politiche passive a quelle attive, nella tavola 1 viene descritta l'evoluzione della spesa, sempre in rapporto al PIL, delle politiche attive e passive in Europa in un arco di tempo più esteso che abbraccia circa gli ultimi venti anni. La rappresentazione dei dati è stata organizzata secondo tre modelli di *welfare* variabili in relazione alla distribuzione geografica: i paesi nordici (Danimarca e Svezia), i paesi centro e nord europei (Francia, Germania, Olanda e Regno Unito) e quelli del sud (Italia e Spagna).

In questo campo, come già visto nella figura 1, a meno di singole eccezioni, l'attribuzione geografica connota anche preferenze per livelli differenziati di spesa in politiche sociali.

**Tavola 1 - Spese attive e passive per politiche del lavoro in Europa - Anni 1985-2006**

	Spese in politiche attive (in % del PIL)						Spese in politiche passive (in % del PIL)					
	1985	1989	1993	1998	2002	2006	1985	1989	1993	1998	2002	2006
Danimarca**	1,14	1,13	1,74	1,64	2,02	..	4,24	4,36	5,34	2,94	2,31	..
Svezia	2,10	1,54	2,97	2,47	1,58	1,36	0,87	0,63	2,76	1,79	1,02	0,96
Germania	0,8	1,03	1,58	1,16	1,25	0,88	1,42	1,23	2,52	2,27	2,14	2,09
Francia	0,66	0,73	1,25	1,16	1,11	0,92	2,37	1,87	2,07	1,54	1,58	1,39
Olanda	1,16	1,25	1,59	1,48	1,6	1,22	3,49	2,79	3,02	2,61	1,70	1,46
Regno Unito	0,75	0,67	0,57	0,84	..	0,42	2,11	0,86	1,58	0,41	0,25	0,19
<b>Italia *</b>	..	..	<b>1,36</b>	<b>0,68</b>	<b>0,74</b>	<b>0,53</b>	..	..	<b>1,15</b>	<b>0,74</b>	<b>0,66</b>	<b>0,79</b>
Spagna**	0,33	0,85	0,50	0,49	0,56	0,8	2,81	2,33	3,33	1,62	1,47	1,43

.. Dati non disponibili

Fonte: Per gli anni 1985-1993 OECD [2001], per gli anni 1998-2006 *Labour Market Programmes database* dell'OECD. \* I dati dell'Italia per il 1998 e per il 2002 sono tratti dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali [2003, 2008] e espressi in rapporto al PIL. I dati sul Pil sono quelli dell'ISTAT - Conti nazionali - Serie storiche Pil e aggregati nazionali (Anni 1970-2007). \*\* Per la Spagna, i dati relativi al 1998 e al 2002 sono presi dal database *Labour Market Policy* di EUROSTAT. Analogamente, per il dato della Danimarca del 1998. I dati EUROSTAT non tengono conto della spesa destinata ai servizi per il lavoro.

I dati contenuti nella tavola 1 mostrano come si è articolato, sotto il profilo della spesa, il passaggio dalle politiche passive a quelle attive. Come mostrato nel lavoro di Eichhorst e Konle-Seidl (2008), dagli anni Novanta, negli Stati Uniti, prima, e in Europa, successivamente, si sono diffuse le politiche di attivazione volte a ridefinire un nuovo legame tra protezione sociale e mercato del lavoro, da un lato, e occupazione, dall'altro. Interventi mirati ad accrescere la disponibilità del disoccupato al reimpiego si sono affiancati a misure volte a contenere l'ambito temporale dei sussidi alla disoccupazione condizionandoli, al contempo, alla ricerca di un nuovo posto di lavoro. Il processo di diffusione delle politiche di attivazione si è sviluppato con modalità differenti nei diversi paesi, sia in termini di strumenti adottati sia di soggetti interessati. Tuttavia dall'analisi comparata svolta dagli autori citati emerge una sostanziale convergenza nel tempo delle possibili opzioni adottate. Tale convergenza non ha determinato soltanto un fenomeno di sostituzione tra politiche passive ed attive, bensì ha portato ad una riduzione della spesa in politiche passive sostanzialmente generalizzata (fa eccezione la Germania) con intensità maggiore in Danimarca e nel Regno Unito. Ad eccezione della Danimarca, la cui spesa per politiche attive aumenta in tutto il periodo considerato, nella quasi totalità dei paesi europei le politiche attive aumentano nel periodo 1985-1993 per poi tornare più o meno ai livelli iniziali del 1985 nel periodo 1993-2006. In un contesto di generale convergenza delle politiche di attivazione, la spesa per politiche passive si riduce per effetto proprio dell'efficacia delle politiche attive, del reimpiego dei disoccupati, dei risultati positivi in termini di riduzione della disoccupazione.

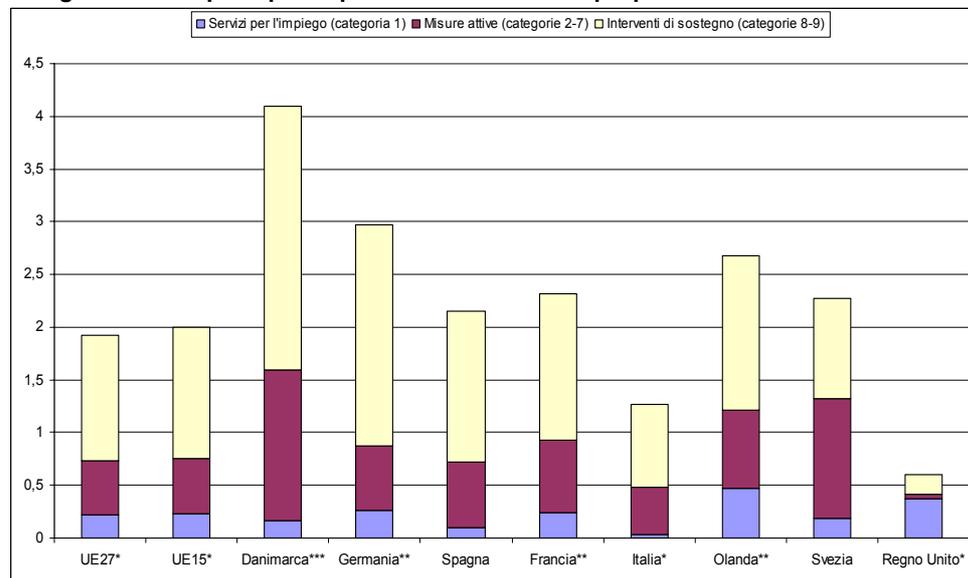
Per l'Italia, in particolare, i dati disponibili sono limitati al periodo 1993-2006. Si registra una riduzione della spesa per politiche passive che dall'1,15 per cento in rapporto al PIL nel 1993, diventa pari allo 0,79 per cento nel 2006. La spesa in politiche

attive scende dall'1,36 per cento del 1993 allo 0,53% del PIL. Nel periodo considerato, la spesa di politiche attive in rapporto al PIL è molto bassa, superiore soltanto al caso spagnolo. Un elemento peculiare del caso italiano è la proporzione della quota delle politiche attive sul totale delle politiche del lavoro che è stata quasi pari al 50%: significativamente più alta rispetto a quella degli altri paesi<sup>3</sup>. Nel 1993 e nel 2002, poi, la quota di politiche attive è stata più alta rispetto alle passive<sup>4</sup>.

Si può quindi concludere che in Europa, la spesa per le politiche del lavoro (sia attive che passive), in rapporto al PIL, ha mostrato un generale avvicinamento dei paesi a più alta spesa verso livelli medi e un livello costante dei livelli di spesa da parte dei paesi connotati da preferenza più bassa. La riduzione dell'incidenza delle politiche passive è stata determinata da una convergenza dei paesi europei verso politiche di attivazione. L'efficacia delle politiche attive stesse, in termini di contrasto alla disoccupazione, e l'effetto del ciclo economico hanno determinato una riduzione delle spese per le politiche passive. L'Italia, uno dei paesi con spesa complessiva più bassa, ha mantenuto costante i livelli in rapporto al PIL con un'incidenza di politiche attive altalenante e, in taluni anni, proporzionalmente più alta sul totale della spesa. Rimane, tuttavia, prevalente il peso delle politiche passive al termine del periodo considerato.

Restringendo sempre di più la lente dell'analisi all'interno delle tre categorie di interventi ricompresi nelle politiche del lavoro (servizi, misure e supporto) al 2006, l'Italia, come mostrato in figura 2, si connota per una quota bassissima di servizi per l'impiego rispetto alla media europea a 15.

**Figura 2 – Le spese per le politiche del lavoro in proporzione al PIL – Anno 2006**



Fonte: EUROSTAT[2008].

<sup>3</sup> Vedi in tal senso la tavola 1.5 contenuta in OECD[2001] ed in particolare la colonna relativa alla spesa in politiche attive come percentuale del totale delle spese per politiche del lavoro.

<sup>4</sup> A tal proposito si veda anche la figura 1 riportata in Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali[2008, 41].

Inoltre, il livello complessivo di spesa per le politiche passive in rapporto al PIL, in un confronto tra i principali paesi europei, risulta essere superiore soltanto al Portogallo e al Regno Unito (in quest'ultimo caso, però, la quota di servizi all'impiego è davvero rilevante).

Anche dall'analisi limitata al 2006, viene confermato come, nei 15 principali paesi europei, resta, in media, ancora molto alta la quota di politiche passive in rapporto al PIL.

L'analisi comparativa fin qui svolta offre alcuni elementi per tracciare un bilancio sull'esistenza di un passaggio dalle politiche passive a quelle attive, ma presenta il limite di non riuscire a cogliere le peculiarità del mercato del lavoro presenti nei diversi paesi europei. Una maggiore o minore flessibilità della regolamentazione del mercato del lavoro, livelli differenziati di mobilità del fattore lavoro, possono determinare *performance* diverse delle politiche del lavoro, a parità di spesa. Tali stessi fattori possono condizionare i livelli di spesa e la composizione tra politiche attive e passive. Per tener conto di tutto ciò, è stata svolta l'analisi considerando anche i rapporti tra le spese attive e passive (in rapporto al PIL) ed il tasso di disoccupazione relativo a ciascun paese (tavola 2). Quest'ultimo è un indicatore sintetico che, in questa sede, può rappresentare un fattore di ponderazione della spesa per politiche del lavoro in relazione al livello di disoccupazione che si intende affrontare. Inoltre, è una variabile che incorpora molte grandezze quali le caratteristiche del mercato del lavoro, la produttività totale dei fattori, i fattori istituzionali, etc..

Considerando un arco temporale più limitato, la tavola 2 mostra che, anche pesando la spesa con il tasso di disoccupazione si confermano i risultati suindicati.

**Tavola 2 - Spese attive e passive per politiche del lavoro in Europa in rapporto al tasso di disoccupazione – Anni 1998-2006**

	Spese in politiche attive(in % del PIL) / Tasso di disoccupazione			Spese in politiche passive (in % del PIL) / Tasso di disoccupazione		
	1998	2002	2006	1998	2002	2006
Danimarca**	0,34	0,44	..	0,6	0,50	..
Svezia	0,30	0,32	0,19	0,22	0,21	0,14
Germania	0,13	0,15	0,09	0,25	0,25	0,21
Francia	0,11	0,13	0,10	0,14	0,18	0,15
Olanda	0,39	0,57	0,31	0,69	0,61	0,37
Regno Unito	0,01	..	0,08	0,07	0,05	0,04
<b>Italia *</b>	<b>0,06</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,06</b>	<b>0,08</b>	<b>0,12</b>
Spagna**	0,03	0,05	0,09	0,11	0,13	0,17

.. Dati non disponibili

Fonte: Per gli anni 1985-1993 OECD [2001], per gli anni 1998-2006 *Labour Market Programmes database* dell'OECD. I tasso di disoccupazione è preso da EUROSTAT. \* I dati dell'Italia per il 1998 e per il 2002 sono tratti dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali [2003, 2008] e espressi in rapporto al PIL. I dati sul Pil sono quelli dell'ISTAT – Conti nazionali – Serie storiche Pil e aggregati nazionali (Anni 1970-2007). \*\* Per la Spagna, i dati relativi al 1998 e al 2002 sono presi dal database *Labour Market Policy* di EUROSTAT. Analogamente, per il dato della Danimarca del 1998. I dati EUROSTAT non tengono conto della spesa destinata ai servizi per il lavoro.

In molti paesi le politiche attive aumentano fino al 2002 per poi tornare ai livelli iniziale nel 2002 per effetto dell'efficacia delle politiche attive stesse che produce una riduzione del tasso di disoccupazione. La riduzione delle spese per politiche passive risulta, quindi, meno accentuata quando le spese sono rapportate alla disoccupazione per effetto della convergenza europea verso le politiche di attivazione.

Nella tavola 3 sono riportati i dati disponibili nel periodo 1998-2006, per i principali paesi europei, dello *stock* dei partecipanti distinti in misure e sostegno del reddito e, all'interno di queste due categorie, distinti per tipologia di intervento.

Da questo angolo di prospettiva emerge un passaggio più netto dalle politiche passive a quelle attive. Nel periodo considerato aumentano i beneficiari di politiche attive e si riducono invece quelli delle politiche passive. Senza dubbio, parte è dovuto ad un "effetto di sostituzione tra benefici"<sup>5</sup> o tra beneficiari.

Anche se i beneficiari di misure di sostegno al reddito restano nel 2006 superiori a quelli che percepiscono interventi di attivazione, la dinamica mostra una significativa riduzione dei beneficiari di politiche passive, fenomeno verificato anche dal lato della spesa per alcuni paesi, associata ad una crescita di soggetti interessati da interventi attivi. Tale ultimo effetto si coglie dal lato della spesa in chiave di convergenza verso politiche di attivazione.

In termini di beneficiari, anche in relazione a probabili effetti di sostituzione, si può affermare la presenza di un passaggio (parziale) dalle politiche passive a quelle attive.

In conclusione, in Europa la spesa per le politiche del lavoro ha subito una riduzione progressiva nell'arco degli ultimi 20 anni. Tale riduzione è la risultante di una convergenza operata dai paesi nei quali la spesa è stata tradizionalmente più alta e della sostanziale invarianza della spesa nei paesi che hanno investito tradizionalmente meno in tali politiche pubbliche. In termini di rapporto rispetto al PIL si è verificato un passaggio dalle politiche passive a quelle attive. Prevalde, anche oggi, la spesa per politiche passive sebbene si sia ridotta negli ultimi venti anni. Si può quindi affermare che vi sia stata una ricomposizione della quota di politiche attive (a scapito delle passive) sul totale delle spese. Tali conclusioni non mutano, se la spesa (in rapporto al PIL) viene "pesata" con i tassi di disoccupazione.

Dal punto di vista dei beneficiari, è più evidente il graduale passaggio dalle politiche passive a quelle attive anche per effetto di sostituzione delle prestazioni, fenomeno ben noto nella letteratura economica.

---

<sup>5</sup> Per uno studio approfondito di tale effetto di sostituzione, non svolto in questa sede perché solo marginalmente rientrante negli obiettivi di questo lavoro, si rinvia a OECD[2003, 208-210].

**Tavola 3 – Partecipanti alle politiche attive e passive del lavoro in Europa (stocks) - Anni 1998-2006**

Misure attive	Formazione			Job rotation/job sharing			Incentivi all'occupazione			Incentivi ai lavoratori con ridotte capacità lavorative		
	1998	2002	2006	1998	2002	2006	1998	2002	2006	1998	2002	2006
EU15			3640.143		40.688	106.838			4.357.999			502.113
Danimarca	42.947	46.802		468			31.799	41.434		28.851	59.551	
Germania	668.881	1.235.539	1.585.405		437	427	97.351	238.624	126.847	147.038	168.377	23.248
Spagna		105.468	262.855	1.214	17.378	68.675	735.939	1.466.550	2.591.127	65.484	56.568	42.908
Francia			553.789				704.083		556.185	101.545	111.885	129.536
<b>Italia</b>		<b>675.423</b>			<b>11.831</b>	<b>17.374</b>		<b>1.057.266</b>	<b>579.374</b>			
Olanda			178.537		132		84.257	79.261	46.660	90.000	200.960	144.433
Svezia		184.175	52.042		3.106	13.011	76.584	99.288	118.803	40.949	37.155	36.918
Regno Unito			39.015						29.980	6.559		7.191
Interv. di sostegno	Trattamenti di disoccupazione			Pensionamenti anticipati								
	1998	2002	2006	1998	2002	2006						
EU15		11.925.483	15.157.980		713.410	598.206						
Danimarca	187.752	164.056		96.224	83.689							
Germania	3.669.632	3.910.057	7.118.991	8.689	61.440	102.432						
Spagna	1.130.068	1.194.510	1.332.638	8.833	6.317							
Francia	2.337.159	2.414.429	2.479.263	225.044	151.762	83.954						
<b>Italia</b>	<b>1.431.557</b>	<b>539.944</b>	<b>673.630</b>		<b>129.780</b>	<b>80.091</b>						
Olanda	680.100	657.600	551.040									
Svezia	412.673	296.361	329.806	18.845	4.118							
Regno Unito	1.382.300	943.630	953.970									

Fonte: EUROSTAT Labour Market Policy database.

### 3. Struttura e caratteristiche del sistema di ammortizzatori sociali nei principali paesi dell'Unione europea

Il passaggio dalle politiche passive a quelle attive è stato accompagnato in molti paesi europei dalla riforma dei sistemi di protezione sociale contro il rischio di disoccupazione. In particolare, in Europa molti paesi sono intervenuti negli ultimi quindici anni introducendo una serie di riforme volte principalmente a rendere più selettivi i già esistenti strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati attraverso criteri di eleggibilità più severi e più forti meccanismi di incentivazione del disoccupato a ricercare una nuova occupazione attraverso una maggiore e migliore integrazione fra politiche passive e politiche attive. Nonostante le differenze esistenti nella struttura degli ammortizzatori sociali nei vari paesi europei (cfr. *infra*), le direttrici di riforma intraprese negli ultimi anni sono state accomunate (con poche eccezioni) dall'obiettivo da un lato di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema di *welfare* attraverso un maggiore contenimento della spesa pubblica corrispondente, dall'altro di attenuare in modo significativo gli effetti disincentivanti che tradizionalmente i sussidi tendono a produrre sull'offerta di lavoro. Parallelamente si è cercato di rendere più efficaci le politiche attive di sostegno alle persone in cerca di lavoro, sia migliorando il funzionamento degli uffici pubblici per l'impiego sia, soprattutto, attraverso programmi di formazione o riqualificazione professionale resi obbligatori per tutti i disoccupati e opportunamente sanzionati in caso di inadempienza.

Un primo sguardo veloce all'architettura dei sistemi di ammortizzatori sociali nelle principali economie europee (Tav.4), evidenzia innanzitutto come all'interno dell'Unione europea a 15 tutti i paesi posseggano attualmente un sistema di base di assicurazione contro il rischio di disoccupazione. Parallelamente, quasi tutti i paesi<sup>6</sup> qui presi in considerazione prevedono accanto al trattamento assicurativo di base anche un ulteriore meccanismo di assistenza al disoccupato, normalmente attivabile all'esaurirsi del precedente o qualora la persona senza lavoro non soddisfi (per una serie diversificata di ragioni, cfr. *infra*) i requisiti richiesti per l'erogazione del sussidio di base. Tutti i paesi dell'Unione europea a 15, con l'unica eccezione della Grecia, posseggono infine un sistema di strumenti di protezione sociale di ultima istanza, volto, pur con le notevoli differenze esistenti tra le varie realtà nazionali, a garantire un ammontare minimo di risorse ai soggetti economicamente più vulnerabili a rischio di esclusione sociale.

Come si evince inoltre dall'esame della tavola 4, in molti paesi europei la previsione di un trattamento di sostegno al reddito dei disoccupati si estende, con gli opportuni adattamenti, anche alle ipotesi di c.d. disoccupazione parziale. Rientrano in tale fattispecie sia le ipotesi di sospensione temporanea dell'attività lavorativa da parte delle imprese per ragioni di natura economica<sup>7</sup> (lo strumento della Cassa integrazione italiana è incluso ad esempio in questa categoria), sia le forme di disoccupazione rispetto a

---

<sup>6</sup> Ad eccezione di Belgio, Danimarca, Italia e Lussemburgo.

<sup>7</sup> Dalle informazioni raccolte non è tuttavia chiaro quale sia la posizione dei lavoratori "sospesi" nei vari paesi dal punto di vista prettamente giuridico. In Italia, ad esempio, i lavoratori in Cassa integrazione restano formalmente occupati nell'impresa per tutta la durata del beneficio.

contratti ad orario ridotto (*part-time*) o di breve periodo, sia ancora il caso di perdita di un lavoro svolto in aggiunta ad un altro ancora in essere<sup>8</sup>.

**Tavola 4 - La struttura degli strumenti di sostegno al reddito nei paesi UE-15**  
(Situazione aggiornata al 1° gennaio 2007)

Paesi	DISOCCUPAZIONE				Prestazioni assistenziali per i disoccupati	ASSISTENZA SOCIALE
	Sussidio di disoccupazione			di cui: lavoratori "anziani"		
	di cui: disoccup parziale	di cui: lavoratori autonomi				
Belgio	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ
Danimarca	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Germania	SÍ	SÍ	NO*	SÍ	SÍ	SÍ
Grecia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO
Spagna	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Francia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Irlanda	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Italia	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	SÍ
Lussemburgo	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Olanda	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Austria	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Portogallo	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Finlandia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Svezia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Regno Unito	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ

\* I lavoratori autonomi possono però ricevere le prestazioni per i disoccupati di tipo assistenziale.

Fonte: Commissione europea, MISSOC Database.

Ad eccezione di Italia e Regno Unito, inoltre, tutti i paesi considerati prevedono strumenti di supporto specificamente mirati ai lavoratori di età relativamente più avanzata. In molti casi si tratta di meccanismi di pre-pensionamento (Belgio, Francia, Irlanda, Finlandia e Danimarca); in Germania, invece, i contratti collettivi, gli accordi aziendali così come quelli individuali possono prevedere la trasformazione a *part-time* al 50% per i lavoratori di età superiore ai 55 anni (*Altersteilzeit*): in questi casi, se l'impresa prevede una maggiorazione del 20% del salario lordo corrisposto a tali lavoratori (e se paga dei contributi pensionistici aggiuntivi) riceverà dall'Agenzia Federale del Lavoro un rimborso di tali somme a condizione che il posto di lavoro ancora vacante (il restante

<sup>8</sup> E' questo il caso, ad esempio, della Germania in cui si prevede il pagamento del sussidio di disoccupazione (di ammontare invariato rispetto a quello legato alla disoccupazione piena ma per una durata inferiore) nel caso di perdita di un lavoro svolto sotto copertura assicurativa obbligatoria in aggiunta rispetto ad un altro lavoro (sempre con contribuzione assicurativa obbligatoria), a condizione che si sia alla ricerca di un secondo lavoro con condizioni simili al precedente.

50%) venga occupato da un lavoratore precedentemente disoccupato o da chi ha appena terminato un corso di formazione.

Un ulteriore elemento importante di distinzione tra i sistemi di protezione sociale contro il rischio di disoccupazione riguarda infine l'inclusione o meno dei lavoratori autonomi: solo cinque paesi sui quindici analizzati prevedono espressamente l'applicazione degli strumenti ordinari di sostegno al reddito dei disoccupati alla figura del lavoratore autonomo; si tratta della Danimarca, del Lussemburgo, della Finlandia, della Svezia e del Regno Unito che semplicemente definiscono in modo ampio la figura del beneficiario dei sussidi ordinari di disoccupazione non restringendola (come accade nella maggior parte degli altri paesi, *infra*) ai soli lavoratori a carattere subordinato. A metà strada di colloca invece il sistema tedesco, nel quale il lavoratore autonomo è escluso dal campo di applicazione del trattamento ordinario di disoccupazione ma può richiedere (nella sua qualità di "persona in cerca di una occupazione") l'indennità prevista dal secondo livello di prestazioni per i disoccupati, quello a carattere assistenziale (cfr. oltre).

Nei paragrafi che seguono si cercherà di delineare le caratteristiche principali degli strumenti di supporto al reddito nelle diverse realtà europee provando ad evidenziare le principali differenze ma anche i tratti comuni. Si è scelto in particolare di restringere l'analisi a sette paesi dell'Unione europea – Danimarca, Germania, Francia, Italia, Olanda, Svezia e Regno Unito, che rappresentano casi esemplari dei diversi modelli di ammortizzatori sociali attualmente presenti in Europa.

In particolare, il paragrafo 3.1 si concentra sull'analisi e il confronto degli strumenti di protezione sociale contro il rischio di disoccupazione, distinguendo fra componente assicurativa e misure a carattere assistenziale, mentre il paragrafo 3.2 esamina le diverse tipologie di intervento apprestate da ciascun paese a fini di assistenza sociale generale.

### *3.1 Caratteristiche e modalità di funzionamento dei sussidi di disoccupazione*

Nell'analisi comparata dei sistemi nazionali di protezione contro il rischio di disoccupazione una prima distinzione fondamentale può essere fatta fra paesi che prevedono solamente un meccanismo di supporto al reddito di tipo assicurativo basato essenzialmente sulla contribuzione da parte di lavoratori e imprese, e paesi che, accanto a tale meccanismo, ne hanno affiancato un altro con finalità più prettamente assistenziali mirante a proteggere coloro che hanno oltrepassato il periodo massimo di corresponsione del sussidio ordinario e si trovano in condizioni di necessità. Come si è già avuto modo di osservare nell'analizzare la tavola 4, ad eccezione di quattro paesi (tra cui l'Italia) tutti i paesi dell'Unione europea a 15 hanno optato per questo secondo modello di ammortizzatori sociali a due livelli. Questa scelta, come si vedrà meglio nelle pagine successive, ha delle conseguenze importanti sul grado effettivo di universalità del sistema di ammortizzatori sociali nel suo complesso.

La tavola 5 descrive le principali caratteristiche e modalità di funzionamento dei trattamenti di disoccupazione di tipo tradizionale previsti nei sette paesi qui presi in considerazione. Si tratta, come già anticipato, di sistemi di natura assicurativa fondati prevalentemente sulla contribuzione diretta da parte di lavoratori e imprese, a cui talvolta si aggiunge (in Danimarca, Germania, Francia e Svezia) il sostegno statale.

Il meccanismo di funzionamento del sussidio di natura assicurativa è sostanzialmente simile tra i diversi paesi. L'assicurazione contro il rischio di disoccupazione è obbligatoria in tutti i paesi analizzati, ad eccezione di Danimarca e Svezia in cui è prevista l'adesione volontaria ad alcuni fondi appositamente creati<sup>9</sup>. In quasi tutti i sistemi l'ammontare della prestazione è collegato strettamente alla retribuzione precedentemente percepita e risulta condizionato al sussistere di un numero minimo di settimane di avvenuta contribuzione; nel Regno Unito, al contrario, il sussidio è erogato in somma fissa, ma si richiede comunque il pagamento dei contributi in uno dei due anni fiscali antecedenti la richiesta del trattamento.

Discrepanze rilevanti si registrano invece con riferimento alla generosità dei sussidi erogati, sia in termini di ammontare della prestazione che dal punto di vista della relativa durata nel tempo. Da questo punto di vista i sistemi di supporto al reddito relativamente più generosi sono quelli nordici: in Danimarca i beneficiari del sussidio hanno diritto a percepire il 90% della retribuzione media degli ultimi tre mesi per un periodo massimo di quattro anni; in Svezia la prestazione prevista è pari all'80% della retribuzione media dell'ultimo anno per un periodo che può arrivare fino a 600 giorni; in Olanda, accanto ad un sussidio di breve periodo (sei mesi in cui si percepisce il 70% del salario minimo legale) è prevista la corresponsione di un trattamento di lunga durata (da 6 mesi a 5 anni in funzione dell'anzianità contributiva) pari al 70% dell'ultima retribuzione. Piuttosto generoso appare anche il sistema di protezione tedesco: il beneficiario ha diritto al 67% (60% se non ha figli) della retribuzione netta dell'ultimo anno per un periodo che può estendersi da 6 a 18 mesi in funzione dell'età e dell'anzianità contributiva.

Uno degli aspetti più interessanti che emerge nel confronto europeo presentato nella tabella 5 riguarda il diverso campo di applicazione dei sussidi di disoccupazione dal punto di vista della tipologia di beneficiari. Quattro dei sette paesi analizzati (Francia, Germania, Italia, Olanda) restringono il diritto alla prestazione ai soli lavoratori dipendenti, restando in ciò fondamentalmente legati ad un approccio tradizionale di protezione del lavoratore contro il rischio di disoccupazione che tutela solamente chi ha già avuto una occupazione a carattere subordinato, solitamente per un periodo non marginale di tempo, escludendo quindi non solo i lavoratori non alle dipendenze ma anche chi ha storie lavorative frammentate e di breve durata. Al contrario, nei tre restanti paesi (Danimarca, Svezia e Regno Unito) l'erogazione del sussidio di disoccupazione spetta ad una platea molto più ampia di potenziali beneficiari. In particolare, in Svezia e nel Regno Unito si fa riferimento a tutti gli occupati, siano essi alle dipendenze o autonomi, purché soddisfino alcuni requisiti minimi in termini di ore o mesi lavorati in un dato periodo di tempo (Tav.5). In Danimarca, infine, accanto ai lavoratori autonomi e dipendenti possono ricevere il sussidio (purché, naturalmente si siano iscritti ad un fondo) anche i giovani che hanno terminato il periodo di formazione professionale da almeno 18 mesi.

Da questa prima analisi comparativa relativa al funzionamento dei sussidi di disoccupazione di natura assicurativa emerge quindi una prima suddivisione fra paesi (essenzialmente quelli del Nord Europa a cui si aggiunge il Regno Unito) caratterizzati

---

<sup>9</sup> Nei restanti paesi dell'Unione europea a 15 una forma di assicurazione volontaria è presente anche in Finlandia.

contemporaneamente da elevata generosità delle prestazioni (sia in termini di ammontare che di durata) e da una definizione molto ampia dei potenziali beneficiari e paesi che, anche quando prevedono un'erogazione piuttosto generosa di sussidi (la Germania) la destinano tuttavia solo ad una tipologia, seppur rilevante, di lavoratore, quello alle dipendenze e con una storia lavorativa medio-lunga.

Tale giudizio è falsato tuttavia almeno in parte dal non aver ancora esaminato la presenza e le caratteristiche del secondo livello di strumenti a protezione del disoccupato, quello cioè a carattere assistenziale che viene normalmente attivato allo spirare del sussidio ordinario. In alcuni paesi, infatti, tale livello di protezione è disegnato in modo tale che, oltre a fornire supporto al reddito ai disoccupati di lungo periodo, introduce la possibilità di ricevere un sussidio anche ad alcune figure non coperte dagli ammortizzatori tradizionali. Un caso emblematico a questo proposito è quello tedesco (Tav.6). In Germania, infatti, accanto all'erogazione del tradizionale sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosengeld I*), i disoccupati ritenuti abili al lavoro possono ricevere una seconda forma di assistenza (*Arbeitslosengeld II*); tale seconda forma di assistenza può essere erogata al termine del primo tipo di sussidio oppure immediatamente nel caso in cui il disoccupato non abbia mai versato i contributi sociali; l'ammontare previsto non è più legato al salario precedente bensì stabilito in somma fissa e continua ad essere condizionato alla prova dei mezzi. Esso rappresenta una sorta di reddito minimo pensato in generale per sostenere il lavoratore durante la ricerca di una occupazione<sup>10</sup>; esso può essere richiesto anche dal lavoratore autonomo, così come dal dipendente a basso salario come forma di integrazione al reddito.

Per quanto riguarda la Francia e l'Olanda, invece, la previsione di un secondo livello di sussidi a carattere assistenziale continua a riguardare esclusivamente i lavoratori dipendenti, rinviando il problema del sostegno di altre figure potenzialmente a rischio al più generale ambito dell'assistenza sociale (cfr. *infra*).

In questo quadro, il sistema italiano di ammortizzatori sociali continua a caratterizzarsi per il basso grado di protezione offerto ai propri lavoratori contro il rischio di disoccupazione e questo non solo e non tanto per la minore generosità che lo caratterizza (in termini di ammontare e durata delle prestazioni, che sono stati entrambi aumentati negli ultimi anni), quanto soprattutto per il livello scarso di universalità delle prestazioni previste. Lasciando da parte gli strumenti della Cassa integrazione e dell'Indennità di mobilità, a cui possono accedere solo i lavoratori di imprese di determinati settori e/o dimensioni<sup>11</sup>, in Italia la protezione generale contro il rischio di disoccupazione è ottenuta attraverso l'*Indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti pieni*, disponibile per tutti i lavoratori dipendenti che, avendo maturato una certa anzianità lavorativa e contributiva (due anni di assicurazione e 52 settimane di contributi negli ultimi due anni), perdono involontariamente<sup>12</sup> il posto di lavoro. Restano quindi esclusi dalla protezione sia i lavoratori autonomi e parasubordinati, sia la gran parte dei

---

<sup>10</sup> La denominazione legislativa estesa dello strumento è infatti "Assicurazione di base per le persone in cerca di lavoro" (*Grundsicherung fuer Arbeitsuchende*).

<sup>11</sup> Per un'analisi dettagliata sulle diverse tipologie ed il funzionamento degli ammortizzatori in Italia si rinvia, all'interno di questo stesso rapporto tematico, al contributo di Anastasia, Mancini e Trivellato.

<sup>12</sup> L'esclusione del trattamento per chi si dimette volontariamente è stata introdotta in realtà solamente a partire dalla finanziaria del 2000.

lavoratori a termine, anche perché – come è stato già osservato - non è neppure previsto un secondo livello di trattamenti per la disoccupazione a carattere assistenziale con il quale riuscire eventualmente a coprire alcune di queste fattispecie<sup>13</sup>.

Nell'analizzare i sistemi europei di protezione sociale contro il rischio di disoccupazione un altro fattore rilevante di confronto riguarda infine il diverso grado di selettività del sussidio dal punto di vista delle attitudini del beneficiario nei confronti del mercato del lavoro. L'integrazione crescente fra strumenti di sostegno al reddito del disoccupato e misure di attivazione volte ad agevolare il rapido ritorno all'occupazione (cfr. par.4) ha indotto molti paesi a rafforzare, nell'erogazione dei sussidi, il controllo della effettiva disponibilità al lavoro dei percettori delle indennità. Tale maggiore attenzione alle prospettive di reinserimento lavorativo interessa non solo la componente assicurativa dei sussidi di disoccupazione ma anche, laddove esiste, quella di tipo assistenziale. Se in Italia il requisito della effettiva disponibilità al lavoro è soddisfatto con la mera iscrizione al Centro per l'Impiego (l'av.5), in tutti gli altri paesi il potenziale beneficiario deve risultare attivamente alla ricerca di un lavoro e in alcuni casi (Svezia, Regno Unito e, in alcune ipotesi, Francia) collaborare concretamente con il centro per l'impiego nello sviluppo di un piano individuale di reinserimento lavorativo. Parallelamente, sempre al fine di rendere più selettiva l'erogazione dei trattamenti e ridurre le distorsioni sul fronte dell'offerta di lavoro, tutti i paesi analizzati prevedono un qualche regime di sanzioni – solitamente la sospensione parziale o totale della prestazione -, per chi adotta comportamenti opportunistici o comunque non si dimostri sufficientemente disponibile al rientro occupazionale. Le condizioni che portano all'applicazione di tali sanzioni variano da paese a paese: la fattispecie più comune è la scarsa attitudine al lavoro da parte del beneficiario, che può concretizzarsi nel non essersi impegnato sufficientemente nella ricerca di una occupazione, oppure nell'aver rifiutato un'offerta "ragionevole". In alcuni paesi, inoltre, il sussidio viene sospeso anche nelle ipotesi di rifiuto a partecipare a interventi di politica attiva del lavoro (in particolare Germania e Regno Unito). In quasi tutti i sistemi analizzati, infine, si perde il diritto alla prestazione nelle ipotesi di perdita del lavoro per recesso volontario o cattiva condotta (Italia, Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito).

---

<sup>13</sup> L'unica eccezione è rappresentata dall'*indennità di disoccupazione con requisiti ridotti*, introdotta sul finire degli anni Ottanta proprio per garantire una qualche forma di sostegno anche a chi perde il proprio posto di lavoro ma non possiede ancora i requisiti "pieni" per la natura stagionale o comunque temporanea dell'occupazione precedentemente posseduta. In questo caso la concessione del trattamento è condizionata all'essere assicurati da almeno due anni e all'aver avuto un'occupazione per un minimo di 78 giorni nell'anno precedente il licenziamento (o le dimissioni per giusta causa). L'ammontare erogato è tuttavia molto basso: 35% nei primi 120 giorni che diventa il 40% nei giorni successivi fino ad un massimo di 180 giorni complessivi. I dati mostrano negli anni più recenti una tendenza all'aumento del ricorso a questa forma di sostegno al reddito, coerentemente con l'incremento avvenuto nelle forme di lavoro flessibile.

**Tavola 5 - La protezione ordinaria contro il rischio di disoccupazione in alcuni paesi europei**

PAESI	Campo di applicazione	Condizioni eleggibilità	Finanziamento	Ammontare	Durata	Sanzioni
Danimarca	Possono aderire ad un fondo per la disoccupazione gli individui di età compresa fra i 18 e i 63 anni che rientrano in una delle seguenti categorie: 1) Lavoratori dipendenti; 2) chi ha terminato il periodo di formazione professionale da almeno 18 mesi e che si sia iscritto al fondo non oltre 2 settimane dal termine del percorso formativo; 3) i militari; 4) i lavoratori autonomi che esercitano una professione (incluso coniuge a carico); 5) lavoratori del settore pubblico.	<u>Requisiti soggettivi:</u> - disoccupato involontario; - attivamente in cerca; - iscrizione Centro per l'impiego; - abile al lavoro; - disponibile per il mercato del lavoro.  <u>Contributi:</u> - 52 settimane negli ultimi 3 anni; - iscrizione al fondo da almeno 1 anno	In linea di principio i sussidi sono pagati dallo Stato. Tuttavia i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro coprono le spese statali, inclusi i prepensionamenti. <u>Aliquote</u> <i>Lavoratori:</i> 4,8% dell'indennità giornaliera nel caso di fondi privati; 8% della retribuzione lorda nel caso del Fondo Mercato del Lavoro. <i>Datori lavoro:</i> versamento dei primi 2 gg. Di disoccupazione + 3% dell'IVA.	90% retribuzione media degli ultimi 3 mesi, al di sotto di un massimale di 417 euro alla settimana.  I giovani che hanno appena terminato corsi di formazione di almeno 18 mesi o il servizio militare: fino al 376 euro.	4 anni. Per i disoccupati di età non inferiore ai 55 anni, la durata può essere estesa fino al compimento dei 60 anni, se questo consente il raggiungimento dei requisiti per il prepensionamento.	Il diritto al sussidio viene sospeso se il beneficiario non si dimostra concretamente disponibile riguardo alle opportunità offerte dal mercato del lavoro. In caso di comportamento recidivo è prevista l'espulsione dal fondo.
Germania	Tutti i lavoratori dipendenti, inclusi gli apprendisti e i disabili.	<u>Requisiti:</u> - essere senza lavoro e alla ricerca di un'occupazione; - essersi personalmente iscritto come disoccupato al centro per l'impiego.  <u>Contributi:</u> - almeno 12 mesi di contribuzione negli ultimi 2 anni.	Contributi previdenziali versati da lavoratori (2,1%) e datori di lavoro (2,1%), ciascuno con un plafond annuale di 62.400 euro nei vecchi <i>Länder</i> e 52.800 nei nuovi. Lo Stato federale interviene nei casi di deficit delle casse previdenziali.	Disoccupati con figli: 67% retribuzione netta ultimo anno. Disoccupati senza figli: 60% retribuzione netta ultimo anno. Tetto retributivo=5.250 euro mensili (4.550 nei nuovi <i>Länder</i> ).	Si va da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 18 in funzione dell'età e dell'anzianità contributiva.	Sospensione dell'erogazione della prestazione da una a 12 settimane nelle ipotesi di rifiuto di un'offerta di lavoro ritenuta ragionevole; si prevede inoltre una sospensione di 12 settimane nei casi di: recesso volontario da parte del percettore, insufficiente sforzo nella ricerca di un lavoro, rifiuto di partecipare ad un programma di politica attiva del lavoro, ritardi nella registrazione all'ufficio del lavoro.
Francia	Tutti i lavoratori dipendenti	<u>Requisiti:</u> - non essersi dimesso volontariamente senza giusta causa; - abile al lavoro e attivamente alla ricerca; - registrato come persona in cerca di lavoro o partecipazione a formazione prevista da un piano individuale d'azione; - < 60 anni (con alcune eccezioni) <u>Contributi:</u> - almeno 6 mesi di assicurazione nei 22 mesi antecedenti la disoccupazione.	<u>Assicurato:</u> 2,4% per redditi mensili fino a 10.728 euro; <u>Datore di lavoro:</u> 4%.	Il massimo importo fra il 40,4% del salario giornaliero + 10,46 euro al giorno oppure il 57,4% del salario giornaliero nei limiti del 75% del salario giornaliero di riferimento. Viene comunque garantito un minimo di 25,51 euro al giorno.	Si va da un minimo di 7 mesi ad un massimo di 36, in funzione dell'età e dell'anzianità contributiva.	Sospensione in via temporanea o definitiva dell'erogazione del sussidio se il soggetto non cerca attivamente un lavoro.
Italia	Tutti i lavoratori dipendenti	<u>Requisiti:</u> - registrazione al centro per l'impiego. <u>Contributi:</u> 2 anni di assicurazione e 52 settimane di contributi negli ultimi 2 anni.	<u>Assicurato:</u> nessun contributo. <u>Datore di lavoro:</u> 1,61%.	50% (40% dal 7° mese) retribuzione media ultimi 3 mesi al di sotto di un massimale di 819,62 euro (985,10) per i redditi inferiori (superiori) ai 1.773,19 euro.	210 giorni (300 per i lavoratori con più di 50 anni d'età).	Sospensione dei benefici in caso di disoccupazione volontaria (rifiuto di un offerta ragionevole).

**Tavola 5 - La protezione ordinaria contro il rischio di disoccupazione in alcuni paesi europei (segue)**

PAESI	Campo di applicazione	Condizioni eleggibilità	Finanziamento	Ammontare	Durata	Sanzioni
Olanda	Tutti i lavoratori dipendenti sotto i 65 anni	<p><u>Requisiti:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- essere abili e disponibili al lavoro;</li> <li>- registrati al Centro per il Lavoro e il Reddito;</li> <li>- non aver rifiutato una occupazione adeguata;</li> </ul> <p><u>Contributi:</u></p> <p>1. <i>Sussidio di breve durata:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- almeno 26 settimane di occupazione retribuita nelle ultime 36 settimane.</li> </ul> <p>2. <i>Sussidio di lunga durata:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- con riferimento agli ultimi 5 anni, essere stati occupati almeno 4 anni, in ciascuno dei quali si è ricevuto un salario almeno per 52 giorni.</li> </ul>	<p>I contributi relativi ai sussidi di disoccupazione confluiscono in 2 fondi separati:</p> <p>1. Il fondo generale per la disoccupazione (assicurato: 3,85%; datore lavoro: 4,4%).</p> <p>2. Il Fondo per le indennità di esubero (assicurato: nessun contributo; datori lavoro: 1,75%).</p>	<p>1. <i>Sussidio di breve durata:</i> 70% del salario minimo stabilito per legge.</p> <p>2. <i>Sussidio di lunga durata:</i> 70% dell'ultima retribuzione con un massimale di 172,48 euro giornalieri.</p>	<p>1. <i>Sussidio di breve durata:</i> 6 mesi.</p> <p>2. <i>Sussidio di lunga durata:</i> tra i 6 mesi e i 5 anni in funzione dell'anzianità contributiva.</p>	<p>Se il beneficiario non rispetta le disposizioni previste, l'agenzia responsabile è tenuta in linea di principio ad imporre il diniego parziale o totale del sussidio o il pagamento di una multa.</p>
Svezia	Tutte le persone che: - hanno aderito ad un fondo di assicurazione per la disoccupazione; - soddisfano i requisiti lavorativi e di adesione stabiliti dal fondo.	<p><u>Requisiti:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disoccupato involontario;</li> <li>- registrato come persona in cerca al centro per l'impiego;</li> <li>- abile al lavoro e in grado di svolgere almeno 3 ore al giorno di lavoro con una media settimanale non inferiore a 17 ore e in modo continuativo.</li> <li>- collaborare col centro per l'impiego a sviluppare un piano d'azione individuale;</li> <li>- ricerca attiva di un lavoro appropriato.</li> </ul> <p><u>Contributi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- essere stato occupato alle dipendenze o come lavoratore autonomo almeno 6 mesi per almeno 80 ore mensili;</li> </ul> <p><i>oppure</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aver lavorato alle dipendenze o in modo autonomo almeno 480 ore in 6 mesi continuativi, con almeno 50 ore mensili negli ultimi 12 mesi;</li> <li>- essere membro del fondo da almeno 12 mesi.</li> </ul> <p>N.B. Nel conteggio dei mesi lavorati possono essere utilizzati fino a 2 mesi di ricorso al congedo parentale o servizio militare.</p>	<p>Sistema contributivo, parzialmente finanziato dallo Stato.</p> <p><u>Aliquote</u></p> <p><i>Lavoratori autonomi:</i> 1,91%;</p> <p>Datori lavoro: 4,45%.</p> <p>I membri dei vari fondi di assicurazione forniscono un contributo speciale di 352,93 milioni di euro.</p>	<p>80% della retribuzione media degli ultimi 12 mesi, con un massimale di 75 euro al giorno.</p> <p>Per i lavoratori autonomi, il valore di riferimento è il reddito tassato negli ultimi 3 anni.</p>	<p>300 giorni, estendibili fino ad un massimo di 600.</p>	<p>Sospensione del trattamento di 45 giorni se si lascia il lavoro senza un valido motivo.</p> <p>Sospensione del trattamento per 40 gg. Se si rifiuta un'offerta di lavoro ragionevole. In particolare, il sussidio viene ridotto del 25% dopo il primo rifiuto, del 50% dopo il secondo e viene sospeso al terzo episodio.</p>
Regno Unito	Tutti gli occupati, ad eccezione delle donne sposate che precedentemente all'aprile 1977 hanno scelto di non assicurarsi.	<p><u>Requisiti:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- abili e disponibili al lavoro;</li> <li>- alla ricerca attiva di lavoro;</li> <li>- aver aderito ad un "accordo per la ricerca di un lavoro";</li> <li>- non avere un lavoro di almeno 16 ore alla settimana;</li> <li>- non essere uno studente a tempo pieno;</li> <li>- essere al di sotto dell'età pensionabile e vivere nel Regno Unito;</li> <li>- non avere risparmi per oltre 23.756 euro.</li> </ul> <p><u>Contributi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- devono essere pagati in uno dei 2 anni fiscali precedenti la richiesta di indennità e per un ammontare pari ad almeno 25 volte il minimo contributivo per quell'anno.</li> </ul>	<p>Non esiste una aliquota specifica per l'indennità di disoccupazione, ma un'aliquota unica di contribuzione al sistema complessivo di protezione sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16/17 anni: 51 euro a settimana;</li> <li>- 18-24 anni: 68 euro a settimana.</li> <li>- &gt; 24 anni: 85 euro a settimana.</li> </ul>	<p>182 giorni.</p>	<p>Ipotesi interruzione sussidio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- incapacità beneficiario di dimostrare di aver lasciato l'occupazione per giusta causa;</li> <li>- rifiuto offerta di lavoro congrua;</li> <li>- perdita lavoro per cattiva condotta;</li> <li>- non aver fatto domanda per un posto di lavoro vacante segnalato dal centro per l'impiego o aver rifiutato l'offerta di lavoro;</li> <li>- perdita del posto in un corso di formazione obbligatorio per cattiva condotta;</li> <li>- rifiuto corso di formazione obbligatorio senza giusta causa;</li> <li>- espulso dalle Forze Armate.</li> </ul>

Fonte: Commissione europea, MISSOC (Mutual information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA) database.

**Tavola 6 – I sussidi di disoccupazione a carattere assistenziale in alcuni paesi europei**

PAESI	Denominazione	Campo di applicazione	Condizioni eleggibilità	Finanziamento	Ammontare	Durata	Sanzioni
Danimarca	Non previsto.						
Germania	Assicurazione di base per le persone in cerca di lavoro ( <i>Grundsicherung fuer Arbeitsuchende – Arbeitslosengeld II</i> )	Tutte le persone abili al lavoro (se non escluse per particolari circostanze) e i loro familiari.	<p><u>Requisiti:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tra i 15 e i 65 anni d'età;</li> <li>- in grado di lavorare almeno 3 ore al giorno;</li> <li>- in condizioni di bisogno;</li> <li>- residenza abituale in Germania;</li> <li>- non percepire pensioni di vecchiaia, sostegni per gli studenti o borse di studio per corsi di formazione professionale.</li> </ul> <p><u>Parametri di riferimento:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nessun requisito temporale; non è necessario aver lavorato;</li> <li>- prova dei mezzi.</li> </ul>	Fiscalità generale.	Erogazione in somma fissa di 345 euro + 90% sussidio per partner di età superiore ai 18 anni + 80% sussidio per altri membri della famiglia abili al lavoro. A tale somma si aggiunge un ammontare a copertura dei costi legati alla casa e al riscaldamento. Infine, in alcune ipotesi si aggiunge un supplemento fino a un massimo di 24 mesi.	In linea di principio, durata illimitata fino al compimento dei 65 anni d'età. In realtà il beneficio viene concesso inizialmente per 6 mesi, dopo i quali il beneficiario deve provare nuovamente il possesso dei requisiti.	Se i beneficiari non si pongono attivamente alla ricerca di un lavoro o se rifiutano un'offerta ritenuta ragionevole la sanzione prevista consiste in una riduzione del 30% della prestazione; nei casi di comportamento reiteratamente scorretto nel corso di uno stesso anno tale riduzione sale al 60% e può diventare totale. La durata di tali sanzioni è di tre mesi
Francia	Regime di solidarietà ( <i>Régime de solidarité</i> )	Tutti i lavoratori dipendenti	<p><u>Requisiti:</u></p> <p>I requisiti sono gli stessi del regime assicurativo, a cui si aggiunge una prova dei mezzi.</p>	Stato	Erogazione in somma fissa: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Allocation solidarité spécifique</i>: 14,51 euro al giorno;</li> <li>- <i>Allocation temporaire d'attente</i>: 10,22 euro al giorno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Allocation solidarité spécifique</i>: senza limite temporale, rinnovabile ogni 6 mesi;</li> <li>- <i>Allocation temporaire d'attente</i>: 12 mesi.</li> </ul>	Cfr. tabella 2
Italia	Non previsto.						
Olanda	Indennità di proseguimento ( <i>vervolguitkering</i> )	Cfr. tab.2	<p><u>Requisiti:</u></p> <p>cfr. tab.2 + prova dei mezzi.</p> <p><u>Condizioni:</u></p> <p>con riferimento agli ultimi 5 anni, essere stati occupati almeno 4 anni, in ciascuno dei quali si è ricevuto un salario almeno per 52 giorni.</p>	Cfr. tab.2	70% del salario minimo.	Non oltre i 24 mesi.	Cfr. tab.2
Svezia	Sussidio di base ( <i>Grundförsäkring</i> )	<p>Persone di almeno 20 anni che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non sono assicurati;</li> <li>- sono assicurati ma da meno di 12 mesi;</li> <li>- soddisfano i requisiti occupazionali (cfr. colonna seguente).</li> </ul>	<p><u>Requisiti:</u></p> <p>Cfr. tab.2.</p> <p><u>Contributi:</u></p> <p>Cfr. tab.2.</p> <p>Nessuna prova dei mezzi.</p>	Stato	Erogazione in somma fissa: 35 euro al giorno. N.B. Se i requisiti occupazionali sono soddisfatti nel caso di lavoro part-time è prevista l'erogazione del sussidio, ridotta proporzionalmente.	300 giorni.	Cfr. tab.2
Regno Unito	Sussidio legato al reddito ( <i>Income-base Jobseekers' Allowance</i> )	Disoccupati il cui reddito complessivo risulta sotto una data soglia	<p><u>Requisiti:</u></p> <p>Valgono gli stessi requisiti previsti per il sussidio di natura assicurativa (tranne la condizione basata sugli anni contributivi). Inoltre si richiede che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ci siano risparmi superiori a 11.878 euro;</li> <li>- il partner non deve lavorare più di 24 ore a settimana.</li> </ul> <p><u>Condizioni:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prova dei mezzi.</li> </ul>	Fiscalità generale.	Erogazione in somma fissa, variabile in funzione delle condizioni familiari. Livello base per coppie maggiorenni: 134 euro a settimana.	Illimitata, purché permangano le condizioni di eleggibilità.	Cfr. tab.2.

Fonte: Commissione europea, MISSOC (*Mutual information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA*) database.

### 3.2 Le tipologie di intervento di assistenza sociale

Un altro tassello fondamentale nell'analisi dei sistemi di protezione sociale di sostegno al reddito è costituito dagli strumenti di assistenza sociale. Come già è stato detto, ad eccezione della Grecia tutti i paesi dell'Unione europea a 15 prevedono nel proprio ordinamento uno schema generale di assistenza sociale accessibile da parte di tutti gli individui in condizioni di necessità. A differenza degli strumenti di protezione del reddito in caso di disoccupazione, nel caso dell'assistenza sociale l'accesso ai benefici riguarda potenzialmente tutti gli individui e/o le famiglie; in molti paesi (Francia, Italia, Olanda, Svezia e Regno Unito) esso si configura quale vero e proprio diritto individuale. Il trattamento ha quasi sempre durata illimitata ed è generalmente condizionato ad una prova dei mezzi (Tab.7).

Il principio fondamentale alla base di questo genere di misure è tradizionalmente quello di consentire a chi si trovi, per una serie di motivi, in condizioni di bisogno di riuscire comunque a soddisfare i bisogni essenziali propri e della propria famiglia attraverso l'erogazione di un reddito minimo. In molti paesi europei, tuttavia, all'obiettivo di garantire a tutti un livello minimo di risorse si affianca quello di incentivarne l'integrazione sociale e professionale attraverso misure di attivazione molto simili a quelle utilizzate per i beneficiari dei sussidi di disoccupazione. Dei sette paesi qui analizzati (Tab.7), quasi tutti partono infatti dal presupposto che ognuno, nella misura in cui sia abile al lavoro, debba puntare all'autosufficienza economica e quindi porre in essere azioni volte all'inserimento nel mercato del lavoro. Si va dalla richiesta di disponibilità a partecipare a corsi di formazione e riqualificazione professionale (Italia), all'adesione a veri e propri piani di inserimento individuali organizzati dai Centri per l'Impiego (Francia, Olanda e Danimarca). In questi paesi, quindi, esiste un legame abbastanza stretto fra sistemi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e assistenza sociale generale che porta in molti casi alla creazione di un *continuum* di strumenti a disposizione dell'individuo fuori e dentro il mercato del lavoro. In particolare, in paesi come la Danimarca in cui non è previsto il secondo livello di protezione, di natura assistenziale, per i disoccupati (il discorso varrebbe quindi anche per l'Italia), l'esistenza di un sussidio sociale mirato non solo a garantire un minimo vitale ma anche a promuovere il reinserimento lavorativo del soggetto in stato di bisogno espande in modo significativo l'ampiezza della protezione sociale accordata alle persone che, a vario titolo, non hanno un lavoro. Un discorso analogo vale in Francia e Olanda, dove gli strumenti di sussidio per i disoccupati (sia di natura assicurativa che assistenziale) sono accessibili solo da parte dei lavoratori dipendenti, ma in cui l'assistenza sociale prevede l'erogazione di un reddito minimo collegato a misure di politica attiva del lavoro a cui possono accedere tutti gli individui in condizioni di bisogno<sup>14</sup>.

Un approccio diverso, basato su una separazione piuttosto netta fra protezione del disoccupato e assistenza sociale, caratterizza invece sia il sistema inglese che quello

---

<sup>14</sup> In Francia sta per entrare in vigore (luglio 2009) un nuovo sussidio pubblico (il *Revenu de Solidarité Active* – RSA) che andrà a sostituire i minimi sociali attualmente disponibili (il *Revenu Minimum d'Insertion* e la *Prime Pour l'Emploi*) con l'obiettivo di semplificare il precedente sistema di sussidi, lottare contro la povertà e ridurre i fenomeni di disincentivazione dell'offerta di lavoro. Per ulteriori dettagli, si veda Garnerò (2009).

tedesco, nei quali<sup>15</sup> gli strumenti di assistenza sociale sono pensati in linea di principio per i soggetti inabili al lavoro, mentre nelle ipotesi di capacità lavorativa si rinvia ai meccanismi di sostegno per i disoccupati di natura assistenziale.

---

<sup>15</sup> In Germania tale meccanismo è stato introdotto solo di recente con le riforme Hartz.

**Tavola 7 – Gli strumenti di assistenza sociale in alcuni paesi europei: la garanzia del minimo vitale**

PAESI	Tipologia e ratio dello strumento	Campo di applicazioni	Durata e prova dei mezzi	Ammontare	Disponibilità al lavoro	Misure volte a stimolare l'integrazione sociale e professionale del beneficiario
Danimarca	Sussidio sociale ( <i>Kontanthjælp</i> ). Principio: offrire misure di attivazione e benefici in natura a persone che per determinate circostanze (e.g. malattia, disoccupazione) si trovano, temporaneamente o meno, a non avere le risorse sufficienti per sé e la propria famiglia.	L'individuo o o la coppia (diritti speciali per i figli).	<u>Durata:</u> Illimitata. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> Tutte.	80% dell'importo massimo dei sussidi di disoccupazione stabilito per i genitori con figli; 60% nel caso di persone senza figli.	Ognuno è tenuto a mantenere sé stesso; entrambi i partner devono aver esaurito le opportunità di trovare un'occupazione. I beneficiari che non soffrono di altri problemi ad eccezione della disoccupazione devono cercare attivamente lavoro. Il sussidio viene ridotto se il beneficiario che lavoro nell'ambito di una misura di attivazione non risulta essersi presentato al lavoro senza un giustificato motivo.	Misure di formazione, offerta di lavori flessibili ed altre misure di attivazione. I Comuni devono offrire un lavoro di natura flessibile agli individui con ridotta capacità lavorativa.
Germania	Sussidio sociale ( <i>Sozialgeld</i> ). Principio: Consentire a chi non è economicamente autosufficiente di avere uno standard di vita decoroso e aiutarli a tornare ad essere indipendenti.	Individui o membri di una famiglia.	<u>Durata:</u> illimitata, finché ritenuto necessario. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> Tutti i redditi, inclusi altre forme di sussidio + il patrimonio (con alcune eccezioni).	Le aliquote di base sono fissate dai singoli Länder, che tuttavia si sono accordati in modo quasi unanime su un sussidio-base di 345 euro, che varia tuttavia in funzione dell'età del beneficiario e del suo ruolo nella famiglia.		L'assistenza include l'offerta di informazione e l'assistenza di un accompagnatore per visitare i servizi sociali e partecipare ad occasioni di partecipazione attiva alla vita comunitaria.
Francia	Reddito minimo di inserimento ( <i>Revenue Minimum d'Insertion</i> ). Principio: Garantire a chi ne ha bisogno un ammontare minimo di risorse per soddisfare i bisogni essenziali e incoraggiare l'integrazione sociale e professionale.	Diritto individual e (con considerazione della situazione familiare).	<u>Durata:</u> 3 mesi con possibilità di estensione a 12 mesi. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> tutte.	L'ammontare del RMI è pari a 440,86 euro mensili per i single e 661,29 euro per l'unità familiare, con alcune variazioni in funzione della composizione del nucleo familiare.	Essere disponibili alla formazione e all'occupazione sulla base di un contratto di inserimento. Il beneficiario si impegna a partecipare alle attività di integrazione sociale proposte dall'amministrazione.	Durante il contratto di inserimento, il soggetto riceve il salario minimo corrispondente alle ore lavorate e continua a ricevere il Reddito Minimo di Inserimento, al netto del contributo pagato al datore di lavoro. Viene inoltre prevista una somma di 1.000 euro per chi intraprende attività formative o professionali per almeno 4 mesi durante il periodo di ricezione del Reddito Minimo ( <i>prime de retour à l'emploi</i> ).
Italia	"Minimo Vitale" o "Reddito Minimo". Principio: Trasferimento di risorse pubbliche a favore di cittadini che non hanno un lavoro e non hanno un reddito superiore ad una certa soglia minima. Strumento previsto e organizzato su base regionale.	Tutti i cittadini in condizioni di bisogno per mancanza di risorse economiche individuali.	<u>Durata:</u> Limitata, con possibilità di rinnovo. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> tutti i redditi, ad eccezione dell'abitazione.	Somme variabili da regione a regione e in funzione della composizione familiare.	Disponibilità a partecipare ad attività (ad es. corsi di formazione) che possano migliorare le condizioni del beneficiario.	Iniziative specifiche di formazione professionale per l'inserimento di particolari categorie sociali (donne, giovani).
Olanda	Sussidio sociale generale ( <i>Algemene Bijstand</i> ). Principio: Offrire sostegno finanziario ai cittadini economicamente non autosufficienti, allo scopo di renderli nuovamente indipendenti. Il sostegno è previsto a livello nazionale, ma le autorità locali possono prevedere sussidi aggiuntivi.	Diritto individual e (con considerazione della situazione familiare).	<u>Durata:</u> Illimitata. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> tutti i redditi e i capitali (con alcune esenzioni).	Le somme sono parametrate al salario minimo: si va dal 50% del salario minimo per i single al 100% per le coppie.	Disponibilità a cercare ed accettare lavoro e registrazione al Centro per il Lavoro e il Reddito. Anche il partner del beneficiario dovrebbe cercare un lavoro. Sanzioni previste in caso di rifiuto a cooperare con i servizi sociali.	Piano di azione comprendente corsi per affrontare i colloqui di lavoro, l'acquisizione dell'esperienza lavorativa e la partecipazione a programmi di integrazione sociale. Una parte dei guadagni ottenuti dal lavoro è esente dal computo del sussidio per incentivare l'occupazione.
Svezia	Sussidio sociale di ultima istanza ( <i>Ekonomiskt bistånd</i> ). Principio: Assistere una persona (famiglia) che, in via temporanea, non ha mezzi sufficienti per coprire i costi della vita ritenuti necessari.	Individui (con considerazione della situazione familiare).	<u>Durata:</u> illimitata, finché ritenuto necessario. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> Tutte.	Single: 293 euro al mese. Coppia: 529 euro al mese. Figli: tra 173 e 283 euro al mese in funzione dell'età. Inoltre: copertura di spese familiari speciali in funzione della dimensione della famiglia.	Ciascuno è tenuto ad autosostenersi economicamente e, nella misura in cui è abile al lavoro, deve cercare una occupazione con un salario sufficiente.	Non esiste uno schema generale. L'assistenza sociale dedicata alle persone disponibili per il mercato del lavoro è strettamente collegata alle misure di politica attiva del lavoro.
Regno Unito	Indennità di supporto al reddito ( <i>Income support</i> ). Principio: Strumento finanziato dalla fiscalità generale volto ad aiutare finanziariamente le persone che non hanno un'occupazione full-time (almeno 16 ore a settimana per il richiedente e 24 per il partner), a cui non è richiesta la registrazione come disoccupato e il cui reddito è sotto una certa soglia.	Individui (con considerazione della situazione familiare).	<u>Durata:</u> illimitata. <u>Risorse considerate per prova dei mezzi:</u> Praticamente tutte.	Importo variabile in funzione dell'età e dello stato civile: - 85 euro a settimana per i single e le famiglie monoparentali; - 134 euro per la coppia; - 68 euro per ciascun figlio minore a carico. A tali somme se ne aggiungono altre a vario titolo	Non è una condizione ai fini del sussidio. E' obbligatoria la partecipazione agli incontri con i consulenti personali. Le persone abili al lavoro devono richiedere il sussidio di disoccupazione di tipo assistenziale.	Servizi di consulenza per genitori soli per aiutarli a trovare un lavoro. Il sussidio viene pagato ai genitori soli anche nelle 2 settimane successive all'inizio del lavoro.

Fonte: Commissione europea, *MIS.SOC (Mutual information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA) database*.

4. Le riforme degli ammortizzatori sociali in Europa negli ultimi anni: il paradigma della flexicurity

L'obiettivo principale delle riforme avviate a partire dagli Novanta in molti paesi europei è stato principalmente quello di creare un legame molto stretto fra l'esistenza di strumenti di sostegno al reddito di natura passiva con misure di politica attiva del lavoro volte a favorire il rientro nel mercato del lavoro nel minor tempo possibile (c.d. *Welfare to work*). Ciò è avvenuto sia rendendo più selettivo il meccanismo di accesso ai sussidi da parte del disoccupato (rafforzando il monitoraggio della effettiva disponibilità al lavoro del soggetto interessato), sia reimpostando radicalmente l'assetto organizzativo delle politiche del lavoro, a partire da una profonda riorganizzazione dei compiti e del funzionamento dei centri per l'impiego. In alcuni casi, inoltre, si è proceduto ad una riduzione della generosità dei sussidi (in termini di ammontare e/o durata della prestazione) nel presupposto di contrastare in tal modo le forme di disincentivazione dell'offerta di lavoro e contribuire, allo stesso tempo, a ridurre la spesa pubblica.

Nel panorama vasto di riforme del sistema di *welfare* avviate negli anni Novanta<sup>16</sup> ed improntate ad una forte integrazione fra politiche di sostegno al reddito del disoccupato e misure di attivazione dello stesso verso il mercato del lavoro un caso particolarmente significativo ed emblematico è senza dubbio quello danese. Verso la fine degli anni Ottanta, la Danimarca si trovò ad affrontare un momento di forte difficoltà economica, caratterizzato da bassa crescita ed elevata disoccupazione. Il sistema di ammortizzatori sociali allora prevedeva meccanismi di sostegno al reddito del disoccupato particolarmente generosi (cfr. *infra*) nel panorama internazionale che facevano da contro-altare ad un assetto del mercato del lavoro caratterizzato, almeno formalmente, da un livello relativamente basso di protezione del posto di lavoro contro i rischi di licenziamento. Prima delle riforme degli anni Novanta, tuttavia, anche in Danimarca il principio ispiratore dell'esistenza dei sussidi di disoccupazione era puramente quello di fornire una forma passiva di sostegno al reddito a prescindere dalle prospettive e dall'impegno protesivo verso un possibile rientro nel mercato del lavoro. Il cambiamento più importante introdotto nel corso degli anni Novanta è stato proprio quello di puntare in modo deciso sull'utilizzo delle politiche attive del lavoro, come veicolo fondamentale per riavviare un processo virtuoso di riduzione della disoccupazione (soprattutto della componente di lungo periodo) e degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro, mantenimento degli assetti flessibili del mercato del lavoro per le imprese ed elevata protezione sociale.

La combinazione di flessibilità sul mercato del lavoro, sicurezza sociale e forte impegno all'attivazione (il "triangolo d'oro" danese) ha dato vita al concetto di *flexicurity*, che negli ultimi anni è assunto a paradigma a cui convergere per molti paesi europei, spronati in questo di recente anche dalla Commissione europea. Attualmente i sistemi in vigore che più gli si avvicinano sono quelli del Nord Europa. Negli ultimissimi anni, tuttavia, anche altri paesi dell'Unione europea hanno intrapreso riforme che cercano di andare nella stessa direzione<sup>17</sup>. L'Austria ha ad esempio introdotto nel 2003 una nuova

<sup>16</sup> Per un veloce *excursus* sulle principali riforme avvenute nella prima metà degli anni Novanta si veda ad esempio de Caprariis (1999).

<sup>17</sup> Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) e Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" (2007).

regolamentazione dell'indennità di licenziamento che non è più collegata alla lunghezza del rapporto di lavoro; lo scopo dichiarato è incentivare la mobilità sul mercato. In Spagna, invece, nel 2006 è stato firmato un accordo fra Governo e parti sociali (*Accordo per il miglioramento della crescita e dell'occupazione*), che ha introdotto una serie di incentivi per favorire le assunzioni a tempo indeterminato, con attenzione particolare alle categorie di lavoratori a maggiore difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. In questo ambito, tuttavia, i cambiamenti più radicali ed organici registrati negli ultimi anni sono quelli intrapresi a partire dal 2002 dalla Germania con le "riforme Hartz", su cui ci si soffermerà nel paragrafo 4.2, dopo una rapida descrizione della *flexicurity* danese.

#### 4.1 Il triangolo d'oro della flexicurity danese

La Danimarca si caratterizza nel panorama europeo per un assetto del mercato del lavoro fondato su tre pilastri fondamentali: elevata flessibilità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, alta protezione dei lavoratori contro il rischio di disoccupazione, un sistema efficace di politiche attive del lavoro incentrato soprattutto sulla formazione.

Il successo del modello danese negli ultimi quindici anni in termini di *performance* economica appare legato in particolare al passaggio, avvenuto a partire dall'inizio degli anni Novanta, da un sistema di politiche del lavoro di natura prevalentemente passiva ad uno maggiormente teso all'attivazione e al rapido reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro. Il binomio flessibilità-sicurezza, già presente nel modello danese anche prima degli anni Novanta, non era infatti stato in grado di per sé di evitare il significativo rialzo del tasso di disoccupazione in Danimarca tra la metà degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta (periodo nel quale la quota di persone in cerca di lavoro passò da meno del 2% ad oltre l'8%) e, nuovamente, tra la fine degli anni Ottanta e i primi Novanta (quando si giunse a sfiorare il 10%).

In questo contesto, a partire dal 1994 si è assistito ad una serie successiva di misure di riforma del sistema di *welfare* complessivo (inclusa l'assistenza sociale) che sono intervenute da un lato a rendere relativamente meno generoso e più selettivo l'accesso ai trattamenti di disoccupazione, dall'altro a collegare strettamente il sostegno finanziario all'implementazione delle politiche attive del lavoro per favorire un rapido rientro del disoccupato nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda le modifiche in senso restrittivo all'utilizzo e alla generosità del precedente sistema di sussidi di disoccupazione, a partire dal 1994 la durata del trattamento è stata ridotta da 7 a 4 anni ed è stata eliminata la possibilità di rinnovare (alla scadenza di tale periodo) il diritto al sussidio in seguito ad un dato periodo di formazione/attivazione (disposizione che consentiva di fatto l'estensione potenzialmente infinita della durata del beneficio). Parallelamente, la partecipazione a misure di politica attiva del lavoro è stata resa obbligatoria e vincolante per il mantenimento del trattamento, sulla base del principio dei diritti (a ricevere un sostegno) e dei doveri (a reinserirsi nel minor tempo possibile nel mercato del lavoro) dei soggetti coinvolti, principio che – a partire dal 1998 - è stato applicato anche al funzionamento dell'assistenza sociale. E' stato inoltre avviato un processo di decentramento della gestione delle politiche del lavoro a livello locale, anche se la determinazione dei livelli

delle prestazioni e la scelta della tipologia di misure attive da offrire ai disoccupati resta di competenza centrale.

Per quanto riguarda le politiche di attivazione, si è già visto (Tav.1) come la Danimarca sia il paese europeo che spende di più in politiche del lavoro di natura attiva (circa l'1,4% del Pil rispetto ad una media dell'Unione europea a 16 dello 0,5%). L'evidenza mostra in particolare che più di un terzo della spesa complessiva in misure di attivazione è dedicata ad interventi formativi. Gli strumenti più utilizzati, sotto questo aspetto, risultano essere in particolare il c.d. *job training*, (una forma di occupazione a tempo determinato nell'amministrazione statale o in un'impresa privata; in questo secondo caso il datore di lavoro riceve un sussidio a parziale copertura dei costi di assunzione e il lavoratore percepisce una remunerazione pari al sussidio se impiegato nell'amministrazione pubblica e commisurata al settore di appartenenza se impiegato in un'impresa privata) e la partecipazione a corsi di istruzione/formazione. Per quanto riguarda questi ultimi, il sistema danese prevede che i partecipanti possano ricevere il sussidio per l'intero ammontare solo se hanno più di 25 anni; per i giovani con meno di 25 anni esiste infatti dal 1996 un programma specifico (denominato "Una possibilità per tutti"), in base al quale tutti i giovani tra i 18 e i 25 anni d'età senza istruzione superiore, dopo sei mesi di disoccupazione (coperti dal sussidio) devono rientrare nel sistema di istruzione (incluse forme di apprendistato) per almeno 18 mesi.

#### *4.2 Le riforme Hartz in Germania*

Nel febbraio 2002 l'allora Cancelliere tedesco Gerhard Schröder incaricò una commissione di esperti<sup>18</sup>, di elaborare un progetto organico di riforma del mercato del lavoro tedesco, in crescente difficoltà già a partire dalla seconda metà del 2000. Il rallentamento dell'economia, unito ad un assetto normativo del mercato del lavoro caratterizzato da un elevato grado di rigidità, avevano infatti determinato una significativa ripresa del fenomeno della disoccupazione (quasi 400.000 persone in cerca di lavoro in più tra il 2000 e il 2002, corrispondente ad un incremento nel tasso di disoccupazione di circa un punto percentuale) e una flessione importante nel numero complessivo di occupati<sup>19</sup>.

A circa sei mesi dal suo insediamento, nell'agosto 2002 la Commissione rese pubblici i risultati del proprio lavoro nella forma di tredici raccomandazioni<sup>20</sup>, corrispondenti ad altrettanti moduli di riforma, successivamente confluiti in quattro distinti provvedimenti legislativi approvati tra il dicembre 2002 e il dicembre 2003 (c.d. "leggi Hartz I-IV"). Le modifiche introdotte hanno riguardato in primo luogo i servizi pubblici di collocamento, che sono stati profondamente riorganizzati al fine di migliorarne l'efficienza e rendere più rapido l'incontro fra domanda e offerta di lavoro; in secondo luogo si è avviata la

---

<sup>18</sup> Guidata dall'ex direttore del personale della Volkswagen Peter Hartz

<sup>19</sup> Ufficialmente la nascita della Commissione Hartz fu voluta dall'allora Governo Schröder in risposta allo scandalo in cui fu coinvolto l'Ufficio Federale del Lavoro, accusato di aver gonfiato i dati sui disoccupati reintegrati nel mercato del lavoro.

<sup>20</sup> L'intero documento è disponibile all'indirizzo internet: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/9780/moderne\\_dienstleistungen\\_am\\_arbeitsmarkt.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/9780/moderne_dienstleistungen_am_arbeitsmarkt.html)

deregolamentazione di alcuni specifici segmenti del mercato del lavoro (essenzialmente la liberalizzazione del lavoro temporaneo) per stimolare la domanda di lavoro delle imprese. Il cuore delle riforme Hartz è rappresentato tuttavia soprattutto dalla modifica radicale del sistema tedesco di ammortizzatori sociali in un'ottica di maggiore selettività dei destinatari e secondo criteri improntati alla compresenza di diritti e doveri in capo ai beneficiari delle prestazioni, allo scopo di rendere il loro comportamento maggiormente proattivo nei confronti del mercato del lavoro. Allo stesso scopo, anche il sistema precedente di politiche attive del lavoro è stato parzialmente modificato. Una novità importante introdotta dalle leggi Hartz è stata infine la previsione di una c.d. clausola valutativa, ovvero di una richiesta esplicita da parte del Governo tedesco di legare l'attuazione di ciascun modulo di riforma ad una rigorosa valutazione del suo impatto sociale ed economico, attribuita a vari centri di ricerca tedeschi attraverso specifici bandi di gara<sup>21</sup>.

Fino all'entrata in vigore delle nuove regole (a partire dal 2005), il sistema tedesco di ammortizzatori sociali era organizzato<sup>22</sup> intorno a tre pilastri principali: a) un sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*), finanziato attraverso i contributi di lavoratori e imprese, pari al 67% del salario precedente (60% nel caso di individui senza figli) per un periodo variabile dai 6 ai 32 mesi in funzione dell'età e della durata della disoccupazione e non condizionato ad alcuna prova di mezzi; b) un ulteriore trattamento di assistenza per i disoccupati (*Arbeitslosenhilfe*), attivabile dopo l'esaurimento del sussidio di disoccupazione, pari al 57 per cento del salario precedente (53 per cento in assenza di figli), finanziato attraverso la fiscalità generale ed erogato senza limiti di tempo (condizionato alla prova dei mezzi); c) una prestazione di assistenza sociale per le persone non ritenute in grado di lavorare, finanziata dalla fiscalità generale, condizionata alla prova dei mezzi e senza limiti di durata. Tuttavia, anche i disoccupati abili al lavoro, ma con un reddito al di sotto di una certa soglia, potevano richiedere l'assistenza sociale.

In presenza di un sistema di protezione sociale così generoso, gli incentivi a trovare una nuova occupazione da parte dei disoccupati erano, in modo certo non sorprendente, molto bassi, soprattutto per i lavoratori meno qualificati. A partire dagli anni Novanta, in concomitanza con le crescenti difficoltà sperimentate dall'economia tedesca all'indomani della riunificazione, si assistette alla ripresa del fenomeno della disoccupazione e in particolare di quella di lunga durata, in gran parte attribuibile proprio al sistema eccessivamente generoso di protezione sociale allora in vigore.

Con le riforme Hartz il sistema tedesco di ammortizzatori sociali è stato profondamente modificato. Il criterio chiave per l'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito dei disoccupati è l'abilità al lavoro<sup>23</sup>. Sulla base di questo criterio si è innanzitutto proceduto ad una semplificazione degli strumenti esistenti. Accanto all'erogazione del

---

<sup>21</sup> Per una rassegna dei lavori di valutazione finora apparsi in Germania, cfr. Jacobi – Kluve (2006). Più in generale sul tema della valutazione delle politiche pubbliche si veda Trivellato (2008).

<sup>22</sup> Tale sistema era stato introdotto nel 1927.

<sup>23</sup> Definita come la possibilità di lavorare almeno 15 ore in una settimana.

tradizionale sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosengeld I – Alg I*), la cui durata è stata tuttavia significativamente ridotta<sup>24</sup>, i disoccupati ritenuti abili al lavoro possono ricevere una seconda forma di assistenza (*Arbeitslosengeld II – Alg II*) che sostituisce i due precedenti istituti dell'aiuto al disoccupato (*Arbeitslosenhilfe*) e dell'aiuto sociale (*Sozialhilfe*). Tale seconda forma di assistenza può essere erogata al termine del primo tipo di sussidio oppure immediatamente nel caso in cui il disoccupato non abbia mai versato i contributi sociali; l'ammontare previsto non è più legato al salario precedente bensì stabilito in somma fissa e continua ad essere condizionato alla prova dei mezzi. Esso rappresenta una sorta di reddito minimo per il disoccupato ma può essere richiesto anche dal lavoratore autonomo o dal dipendente a basso salario come forma di integrazione al reddito. Continua infine ad esistere un sistema di vera e propria assistenza sociale (*Sozialgeld*), diretto esclusivamente (a differenza del regime precedente) agli individui non ritenuti in grado di lavorare.

I dati disponibili<sup>25</sup> mostrano per il 2006 una percentuale di copertura complessiva dei potenziali beneficiari pari all'85%, in crescita rispetto agli anni precedenti (nel 2003 era pari al 79,1%).

L'elemento più innovativo della riforma degli strumenti di protezione contro il rischio di disoccupazione in Germania è rappresentato però dall'introduzione del principio dei diritti e dei doveri in capo ai beneficiari dei trattamenti di disoccupazione. Tale principio si traduce nella previsione di sanzioni specifiche, in termini di perdita parziale o totale del sussidio percepito, da parte dei disoccupati che, ritenuti abili al lavoro e assegnati immediatamente<sup>26</sup> ai centri per l'impiego, rifiutino un'offerta di lavoro, a meno che non ne dimostrino la irragionevolezza; l'onere della prova è quindi a carico del disoccupato<sup>27</sup>. La soglia della ragionevolezza di una offerta di lavoro è stata inoltre notevolmente ampliata. In particolare, in base alle nuove regole i percettori di un sussidio di disoccupazione tradizionale (*Alg I*) possono rifiutare un'offerta di lavoro che prevede una decurtazione rispetto al salario precedente del 20% nei primi tre mesi di disoccupazione, del 30% fino a sei mesi, mentre dovranno accettare, dal settimo mese in poi, qualunque offerta a cui corrisponda una retribuzione netta pari o superiore al

---

<sup>24</sup> Fino a 12 mesi per chi ha meno di 56 anni, fino a 18 per i più anziani; in entrambi i casi il periodo di tempo varia in funzione del numero di mesi lavorati.

<sup>25</sup> Bundesagentur fuer Arbeit, *Arbeitsmarkt 2006*.

<sup>26</sup> Per accelerare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro viene richiesto espressamente che il lavoratore divenuto disoccupato proceda alla registrazione presso l'ufficio di collocamento competente immediatamente dopo aver ricevuto notizia del licenziamento o al momento della risoluzione del contratto, qualora intenda richiedere il sussidio di disoccupazione. L'obiettivo, enunciato espressamente nelle raccomandazioni della Commissione Hartz, è la riduzione della durata media della disoccupazione.

<sup>27</sup> Nel caso del sussidio di disoccupazione (*Alg I*), la sanzione consiste nella sospensione dell'erogazione della prestazione da una a dodici settimane. Oltre ai casi di rifiuto di un'offerta di lavoro ritenuta ragionevole, la sospensione viene attivata nei casi di: recesso volontario da parte del percettore, insufficiente sforzo nella ricerca di un lavoro, rifiuto di partecipare ad un programma di politica attiva del lavoro, ritardi nella registrazione all'ufficio del lavoro. I dati pubblicati (cfr. Ebbinghaus – Eichhorst (2006), "Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005", IZA DP n.2505, December) indicano che nel 2005 circa il 10% dei nuovi disoccupati (circa 150.000 individui) erano stati sottoposti a sanzione; la stragrande maggioranza delle sanzioni (76%) è stata originata da recessi volontari, il 20% circa dal rifiuto di un'offerta di lavoro e il 4% dalla mancata partecipazione ad una misura di politica attiva.

sussidio percepito. In generale, chi riceve il sussidio di disoccupazione deve accettare fino a 2,5 ore di *commuting* al giorno; i single devono inoltre essere disponibili, dopo quattro mesi di disoccupazione, a cambiare città se ciò gli consente di trovare una occupazione. Tali regole non valgono per i lavoratori di età pari o superiore a 58 anni. Per quanto riguarda il secondo livello di sostegno al reddito del disoccupato (Alg II)<sup>28</sup>, i percettori di tale trattamento devono di fatto accettare qualunque lavoro venga loro offerto: fanno eccezione solamente le persone impegnate nella cura di bambini e anziani.

La razionalizzazione e l'inasprimento delle condizioni di accesso e funzionamento dei trattamenti di disoccupazione in Germania ad opera delle leggi Hartz è stata accompagnata da una revisione significativa del *policy mix* a vantaggio delle misure di intervento di natura attiva ritenute più idonee a stimolare il rientro dei disoccupati nel mercato del lavoro. Fino ai primi anni Duemila, infatti, le politiche tedesche del lavoro erano volte principalmente a sostenere il reddito dei lavoratori disoccupati senza puntare ad un loro rapido rientro nel mercato del lavoro: le misure promosse erano prevalentemente di natura passiva (sussidi di disoccupazione, pre-pensionamenti), e anche i pochi esempi di politiche attive si traducevano principalmente in creazione diretta di occupazione di natura pubblica e nell'inserimento dei disoccupati in programmi di formazione col risultato di oscurare una parte significativa di disoccupazione effettiva.

In questo quadro le riforme Hartz non solo hanno introdotto nuovi strumenti di politica attiva del lavoro (o rimodulato parzialmente alcuni di quelli pre-esistenti), ma sono intervenute nel reimpostare l'intero assetto organizzativo delle politiche del lavoro, a partire da una profonda riorganizzazione della struttura e delle modalità di funzionamento degli uffici locali di collocamento<sup>29</sup>. Alcune misure di politica attiva introdotte per la prima volta dalle leggi Hartz mirano al reinserimento del disoccupato nel mercato del lavoro anche in un'ottica di contrasto al fenomeno del lavoro nero. E' questo il caso ad esempio degli incentivi per la costituzione di piccole attività imprenditoriali a carattere individuale (denominate *Icb-AG*, che può tradursi in italiano in "Io-s.p.a.") per l'esecuzione di compiti di natura non complessa che i disoccupati finiscono spesso col condurre nel mercato sommerso. L'incentivo spetta per un periodo massimo di tre anni ed è articolato nel modo seguente: 600 euro al mese nel primo anno, 360 nel secondo e 240 nel terzo, il tutto a condizione che il reddito complessivo del destinatario non superi annualmente i 25.000 euro. Sempre allo scopo di incentivare l'occupazione regolare dei lavoratori a bassa qualifica è stato introdotto l'istituto del Mini-job, ovvero una attività lavorativa remunerabile fino ad una soglia massima di 400 euro al mese, che esenta il lavoratore dal pagamento dei contributi sociali. Altre forme di integrazione salariale sono previste nel caso di lavoratori ultracinquantenni che accettino

---

<sup>28</sup> In questo caso, la sanzione prevista consiste in una riduzione del 30% della prestazione; nei casi di comportamento reiteratamente scorretto nel corso di uno stesso anno tale riduzione sale al 60% e può diventare totale. La durata di tali sanzioni è di tre mesi.

<sup>29</sup> Per una breve descrizione delle principali modifiche apportate all'organizzazione e al funzionamento degli uffici pubblici di collocamento in Germania si veda ad esempio Guelfi A. (2002).

un lavoro la cui remunerazione risulti inferiore all'occupazione precedente. Parallelamente sono stati introdotti incentivi per le imprese che accettino di assumere lavoratori meno appetibili sul mercato (anziani, disabili, disoccupati di lunga durata).

## Commissione di indagine sul lavoro

### Riferimenti bibliografici

Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi”

2007 *Flexicurity: lavori in corso*, Bollettino ADAPT, 22 ottobre.

Commissione europea

2007 *Verso principi comuni di flessicurezza. Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, Comunicazione COM(2007)359.

de Caprariis, G. (a cura di)

1999 *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna.

Eichhorst, W. e Konle-Seidl R.

2008 *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, IZA, DP n. 3905, dicembre.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

2007 *Approaches to Flexicurity: EU models*, Dublino.

EUROSTAT

2008 *Labour market policy – expenditures and participants. Data 2006*, Lussemburgo.

Garnero A.

2009 *Reddito minimo alla francese*, Articolo apparso su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) il 13 gennaio 2009.

Guelfi A. *La riforma del mercato del lavoro tedesco: le proposte della Commissione Hartz*, Confindustria, Nota dal CSC, settembre.

2002

Italia Lavoro

2006 *Welfare to Work: modelli di intervento europei*, Italialavoro edizioni, Roma

Jacobi L. e Kluge J.

2006 *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*, IZA DP n.2100, April, Bonn.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

2003 *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma

2008 *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma

OECD

1994 *Jobs Study*, Parigi

2001 *Employment Outlook*, Parigi

2003 *Employment Outlook*, Parigi

Trivellato U. (a cura di)

2008 *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n.10: Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, Roma.



*Sezione 2*  
LAVORO NON STANDARD



*8. IL LAVORO A TERMINE IN ITALIA NEGLI ULTIMI 15 ANNI: IL DIFFICILE EQUILIBRIO  
TRA FLESSIBILITÀ E PRECARIETÀ DEL LAVORO  
di Emiliano Rustichelli\**

*Introduzione*

Nell'ultimo ventennio, il ventaglio delle forme di lavoro dipendente a termine in Italia si è progressivamente ampliato; al contempo una serie di riforme hanno modificato alcuni aspetti definitivi e regolatori di vari istituti, alterando di volta in volta il regime degli incentivi e dei vincoli all'utilizzo degli istituti stessi. Tale variegato quadro normativo rende l'analisi dell'evoluzione del lavoro a termine assai difficoltosa.

Le scelte delle imprese e l'orientamento della domanda infatti, dipendono dalle esigenze e dalle opportunità che di volta in volta si manifestano, ed in un contesto di forte competitività interna ed esterna, la politica del personale gioca un ruolo cruciale nel successo della strategia di crescita e sviluppo delle imprese. Tralasciando le nozioni legali, il quadro istituzionale e le relazioni industriali – che tuttavia non possono non essere inclusi tra i fattori che influenzano le scelte imprenditoriali<sup>1</sup> - il principale problema per l'impresa nel breve periodo è quello di ottimizzare la quantità di lavoro utilizzata in funzione del ciclo di produzione programmato. In generale, inoltre, l'impresa deve essere in grado di far fronte a shock inattesi di domanda di beni e servizi. In una programmazione di breve periodo, infatti, l'imprenditore deve considerare fisso il fattore capitale (impianti, macchinari, ma anche, in parte, la liquidità) mentre in un'ottica di lungo periodo le scelte in termini di manodopera devono essere effettuate congiuntamente a quelle relative al fattore capitale.

Nella scelta tra lavoro permanente e lavoro temporaneo, il datore di lavoro deve innanzitutto tenere in considerazione l'esistenza di tetti massimi all'utilizzo del lavoro a tempo determinato fissati dai collettivi nazionali di categoria. Un secondo aspetto è legato alla necessità dell'impresa di dotarsi di figure specializzate, la cui produttività è legata anche all'anzianità ed all'esperienza acquisite in azienda<sup>2</sup>. In tal senso, il lavoro a tempo indeterminato ed i contratti a causa mista si prestano, in larga misura, a soddisfare le esigenze legate alla parte "stabile" della domanda. I contratti a causa

---

\* ISFOL.

<sup>1</sup> In generale, nei modelli di teoria economica standard il ricorso al fattore lavoro è piuttosto "libero". Anche se esiste, ed è piuttosto feconda, una modellistica che introduce una serie di vincoli al licenziamento (in forma di costi di licenziamento), molti aspetti "istituzionali" del rapporto di lavoro – ad es. gli orari contrattuali, vengono ignorati. Seppur marginali in ambito macro-economico, i vincoli istituzionali generano delle discontinuità forti a livello micro e limitano fortemente il set delle scelte a disposizione dell'impresa. Si pensi al problema di un imprenditore che abbia necessità di una figura che lavori tre ore al giorno in determinati periodi dell'anno. Forme più o meno "estreme" di flessibilità contrattuale possono ovviamente alleviare questi vincoli, ma possono essere onerose dal punto di vista della gestione.

<sup>2</sup> Ricordato che le leggi in materia impediscono il ricorso a continui rinnovi di un contratto di lavoro a tempo determinato, in caso l'imprenditore decida di percorrere tale strada si assume un maggiore rischio di dimissioni da parte del lavoratore.

mista<sup>3</sup>, inoltre, rispondono all'esigenza dei datori di lavoro di formare personale da inserire in azienda usufruendo, in cambio della formazione erogata, di sgravi retributivi (sottoinquadramento) e contributivi (variabili a seconda delle circostanze). Per quanto attiene invece alla parte più "instabile" della domanda di beni e servizi, il datore di lavoro si trova oramai di fronte ad un menù di scelte piuttosto esteso, sia in termini di modulazione dell'orario di lavoro, sia in termini di durata del contratto di lavoro. La modulazione dell'orario di lavoro passa attraverso diversi canali: la stipula di contratti a tempo parziale, il ricorso al lavoro straordinario, la programmazione di orari di lavoro su base multi-periodale, la turnazione. Il lavoro temporaneo, si caratterizza invece come elemento di flessibilità numerica, ovvero permette all'impresa di modulare la quantità di lavoro erogata attraverso l'espansione e la riduzione della manodopera utilizzata. Il datore può stipulare contratti a tempo determinato, ma ha a disposizione anche altri strumenti quali il lavoro in somministrazione e quello a chiamata che permettono all'impresa un fine-tuning della manodopera quasi in tempo reale.

Dal punto di vista sistemico, il lavoro a termine costituisce quindi un elemento di quella flessibilità che, nella sua forma più virtuosa, genera positivi guadagni di efficienza, sia in termini allocativi (matching tra domanda e offerta) che produttivi (uso efficiente della risorsa lavoro). Dal lato dell'offerta di lavoro – considerata la sostanziale esiguità di lavoratori a termine su base volontaria – emerge la necessità di bilanciare gli aspetti negativi della flessibilità lavorativa con un moderno sistema sociale in grado di garantire al lavoratore un adeguato sostegno economico negli eventuali periodi di disoccupazione o sotto-occupazione connessi all'elevata mobilità lavorativa. Sono due dei pilastri delle politiche di quella *flexicurity* al centro della Strategia Europea per la Crescita e l'Occupazione fortemente perseguita in ambito comunitario.

#### *Nota metodologica*

Al fine di rendere più agevole la lettura dei dati contenuti in questo documento occorre fare alcune premesse di carattere tecnico e metodologico. Innanzitutto occorre rilevare come il quadro normativo di riferimento per la stipula di contratti di lavoro a termine abbia subito nel corso del tempo diversi cambiamenti. Ciò ha conseguenze sia sul piano dell'evoluzione delle dimensioni dei fenomeni analizzati, sia sul piano delle statistiche prodotte, che di volta in volta, e non sempre, devono cercare di tenere conto dei cambiamenti in atto. Su quest'ultimo punto vi è purtroppo da rilevare una certa difficoltà nel ricavare dal dato di fonte ISTAT (la Rilevazione Trimestrale sulle Forze di Lavoro poi diventata Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro) dati certi sulle diverse tipologie di contratto a termine esistenti in Italia. Nell'analisi di tali dati il nostro sforzo è stato comunque quello di definire e ricavare di volta in volta tutte le informazioni disponibili dal questionario somministrato agli individui.

---

<sup>3</sup> Sulla natura del contratto di apprendistato vi è un certo dibattito. L'istituto può infatti essere infatti anche riguardato come un contratto permanente con un periodo di prova prolungata. Nelle statistiche ufficiali prodotte dall'ISTAT esso viene tuttavia inserito tra i contratti a termine. Laddove non specificato ci adegueremo a tale consuetudine.

*Un breve excursus sui contratti a causa mista*

I contratti a causa mista hanno assunto notevole rilevanza nel periodo compreso tra il 1995 ed il 2002. Per diversi motivi sia il CFL che il contratto di apprendistato hanno tuttavia successivamente registrato una battuta d'arresto. Per quanto riguarda il primo, la sentenza della Corte Europea del 2002 ha definitivamente sancito l'incompatibilità tra diritto comunitario ed alcune agevolazioni contributive concesse con il Contratto di Formazione e Lavoro<sup>4</sup>. In sostanza, fermo restando l'accordo interconfederale del 2003 che prorogava all'ottobre del 2004 il limite ultimo per la stipula di CFL, tale istituto è attualmente disapplicato nel settore privato, mentre viene ancora sporadicamente utilizzato nella Pubblica Amministrazione.

Il contratto di apprendistato ha invece attraversato un periodo di stallo a seguito della riforma del 2003 (D. Lgs. 276/2003). Il ritardo nella definizione dei profili formativi, demandata alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano, ha infatti creato un clima di attesa e confusione, rallentando di fatto il passaggio dal vecchio al nuovo apprendistato. Tra le tre tipologie definite all'art. 47 del D. Lgs. 276/2003, la più utilizzata dalle imprese è certamente quella dell'apprendistato professionalizzante, che può essere applicata in tutti i settori di attività economica a soggetti in età compresa tra i diciotto ed i ventinove anni.

*Quadro sinottico sulle forme di lavoro a termine*

Per quanto riguarda il periodo storico analizzato in questo documento (1993-2006) possiamo a grandi linee suddividere l'arco temporale in quattro periodi, in funzione delle maggiori riforme intervenute e degli istituti contrattuali esistenti nel panorama italiano:

- i. 1993-1997: Accanto al tradizionale rapporto di lavoro a tempo determinato allora regolato dalla legge 230 del 1962 e dall'art. 23 della legge 56 del 1987, potevano essere stipulati contratti a causa mista, il Contratto di Formazione e Lavoro e l'apprendistato.
- ii. 1997-2000: Con il c.d. Pacchetto Treu (l. 196/1997) viene introdotto il contratto di lavoro temporaneo (lavoro interinale). Tra le altre materie in cui interviene, la legge 196 rimodula gli incentivi e il campo di applicazione del C.F.L. e dell'apprendistato.
- iii. 2001-2003: Il lavoro a tempo determinato viene riformato attraverso il D. Lgs. 368/2001 che recepisce la Direttiva Comunitaria (1999/70/CE) sul tema.

---

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 7 marzo 2002, causa C-310/99, Repubblica italiana contro Commissione delle Comunità europee. La Sentenza ribadisce le conclusioni cui era giunta la Commissione Europea con Decisione Comunitaria dell'11 maggio 1999, n. 2000/128/CE. Nel 2004, l'Italia fu condannata per inottemperanza al dispositivo, che imponeva, tra l'altro il recupero dei benefici illegittimamente concessi.

- iv. 2003: Con il D. Lgs. 276/2003 vengono riformati il lavoro interinale – che assume la nuova accezione di “*lavoro in somministrazione*” - e l'apprendistato, che viene distinto in tre categorie: per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, professionalizzante, di alta formazione. Vengono introdotti il contratto di inserimento ed il lavoro a chiamata – quest'ultimo può essere a tempo determinato o indeterminato.

*Le banche dati utilizzate*

In questo documento viene utilizzata una ricostruzione della serie storica dei dati ricavati dall'indagine sulle forze di lavoro condotta dall'ISTAT tra il 1993 ed il 2006. La metodologia di ricostruzione, sviluppata dall'Area Analisi e Valutazione delle Politiche per l'Occupazione dell'ISFOL, sfrutta i totali noti diffusi dall'ISTAT per i maggiori aggregati del mercato del lavoro per ri-calibrare il peso individuale attribuito a ciascun record nella vecchia RTFL. L'archivio ISFOL è quindi costituito dalla serie storica dei micro-dati diffusi dall'ISTAT con un peso corretto per tenere conto delle nuove stime prodotte dall'Istituto Nazionale di Statistica. Analogamente, partendo da tale ricostruzione, è stato costruito un panel longitudinale a 12 mesi che sfrutta il particolare schema di campionamento dell'indagine sulle Forze di Lavoro. Il panel longitudinale è stato costruito in base a due principi: il primo è la coerenza delle stime dei totali noti con i dati ricostruiti in serie storica diffusi dall'ISTAT, il secondo è quello della correzione del peso base in funzione delle caratteristiche degli individui “agganciati” e “non agganciati” alla seconda rilevazione. Va segnalato che, a causa del break strutturale nell'indagine sulle Forze di Lavoro, non è possibile costruire il panel per il periodo 2003-2004<sup>5</sup> 6.

Infine sono stati utilizzati anche alcuni dati provenienti dalla Rilevazione Longitudinale Isfol su Imprese e Lavoro (RLIL), condotta nel 2005 su un campione di più di 20.000 imprese appartenenti al settore privato extra-agricolo.

*L'evoluzione del lavoro a termine nel periodo 1995-2006*

Dopo una profonda recessione all'inizio degli anni '90, l'Italia ha sperimentato una fase di ininterrotta crescita occupazionale che perdura ormai da oltre un decennio. Tra il 1995 ed il 2006 il numero di occupati creato dall'economia italiana è cresciuto di circa 2 milioni e 750 mila unità, la maggior parte dei quali – 2 milioni e 612 mila – attraverso forme di lavoro subordinato (tavola 1)<sup>7</sup>. Il numero di occupati a termine è cresciuto di

---

<sup>5</sup> Per una comprensione della metodologia di costruzione del panel ISFOL su dati ISTAT si veda Centra M., Discenza A. R., Rustichelli E. (2001).

<sup>6</sup> Per il periodo 2003-2004 è in linea di principio possibile utilizzare, limitatamente ad alcuni tipi di analisi di flusso, la domanda retrospettiva contenuta nel questionario ISTAT della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro. Tuttavia, il rischio connesso all'utilizzo di una metodologia diversa e per molti aspetti controversa, suggerisce di abbandonare tale ipotesi.

<sup>7</sup> La “quantità” di lavoro autonomo in Italia ha toccato un picco di quasi sei milioni e trecento mila unità nel 2004, per poi ridursi a meno di sei milioni e cento mila unità nel 2006.

658 mila unità, passando da un milione e 564 mila ad oltre due milioni e 220 mila. L'incidenza sull'occupazione del lavoro a termine è cresciuta di due punti, arrivando a sfiorare la quota del 10,0 % nel 2006 (9,7 % contro il 7,7 % nel 1995) – tavola 2.

Utilizzando un indicatore più consono e utilizzato nelle statistiche internazionali – quello dell'incidenza del lavoro a termine sull'occupazione dipendente – si osserva come, sempre tra il 1995 ed il 2006, tale indicatore sia cresciuto di oltre due punti percentuali, passando dal 10,9 % al 13,1 %. Il valore registrato nel 2006 colloca l'Italia di poco al di sotto della media dell'Europa a 27 (14,4 %), che tuttavia risente fortemente dell'elevata quota di lavoro a termine presente in Spagna (34,0 %) e Polonia (27,3 %) – tavola 3. D'altro canto, è opportuno rilevare come il confronto internazionale possa risultare fuorviante laddove la legislazione di protezione all'impiego e l'effettivo livello di applicazione della stessa cambino sensibilmente da paese a paese. Così, mercati del lavoro quali quello britannico e quello danese - considerati generalmente più flessibili di quello italiano - fanno registrare livelli di lavoro temporaneo comparativamente più bassi della media europea (5,8 % e 8,9 %, rispettivamente). Tali valori possono anche spiegarsi col fatto che la legislazione sul licenziamento sia meno rigida di quanto avvenga altrove, rendendo meno rischioso il ricorso a contratti senza una scadenza definita.

Ai fini dello studio delle dinamiche del mercato del lavoro in Italia, appare interessante osservare come le fasi di particolare impulso dei contratti di lavoro a termine siano state due. La prima risale al periodo compreso tra il 1997 ed il 2000, quando il numero degli occupati attraverso tali tipologie è cresciuto a tassi superiori al 5 % per cento annui; la seconda si registra tra il 2005 ed il 2006, quando il ritmo di crescita è stato pari, rispettivamente, al 6,2 % ed al 9,7 % all'anno (tavola 4). A parziale spiegazione del fenomeno può essere richiamata la natura fortemente *prociclica* del lavoro temporaneo (Figura 1), che viene utilizzato massicciamente dalle imprese nelle fasi di espansione della domanda. In maniera analoga è interessante far rilevare come l'occupazione a termine – che nel periodo da noi analizzato cresce quasi costantemente a ritmi superiori a quella a tempo indeterminato - registra invece un brusco rallentamento nel periodo 2001-2004. In questo caso occorre rifarsi ad almeno tre spiegazioni. La prima attiene al ciclo economico sfavorevole, a seguito della crisi mondiale che parte alla fine del 2000 e si protrae fino al 2003; la seconda attiene al ruolo giocato dal c.d. *credito di imposta* (l. 388/2000), che tra il 2001 ed il 2002 ha sicuramente modificato il regime delle convenienze economiche nelle politiche di reclutamento delle imprese, grazie ai consistenti sgravi fiscali assicurati sulle assunzioni di lavoratori con contratti a tempo indeterminato (figura 1); la terza riguarda il progressivo abbandono del CFL e la fase di stagnazione dell'apprendistato.

Per meglio comprendere le dinamiche di questi ultimi due istituti contrattuali, conviene procedere alla scomposizione del bacino dei lavoratori a termine in lavoratori assunti con contratti a causa mista e lavoratori assunti con contratti di natura temporanea. Come visto in precedenza, i contratti con natura formativa hanno subito alterne “fortune”, in funzione delle diverse riforme succedutesi nel corso del decennio trascorso. In base ai dati ISFOL- ISTAT, il numero di lavoratori assunti con contratti a causa mista è salito, tra il 1995 ed il 2000, da 369 mila a 609 mila unità. Già nel 2000 si osservano il primi effetti della Decisione Comunitaria in materia di CFL, che rallenta

sensibilmente il ricorso a tale forma contrattuale. Dopo un'ulteriore fase di crescita, con la definitiva disapplicazione del CFL e l'abolizione del vecchio apprendistato, il ricorso a tali contratti subisce un brusco arresto. Tra il 2003 ed il 2005 il numero di contratti in essere scende da 592 mila a 253 mila unità, e solo nel 2006, con l'avvio del nuovo apprendistato, il numero dei lavoratori ritorna a crescere fino a 337 mila.

Il lavoro temporaneo in senso stretto, invece, mostra andamenti meno erratici e registra fasi di impulso in corrispondenza di fasi di ciclo particolarmente favorevole (1999-2000) e nella fase di "crisi" dei contratti a causa mista. Tra il 2003 ed il 2004, in particolare, il lavoro temporaneo cresce a ritmi superiori al 10 % annuo (figura 3). A tal proposito occorre fare ulteriori considerazioni. Come primo aspetto, si può ipotizzare che, in assenza di certezze sul nuovo apprendistato, nel periodo compreso tra il 2003 ed il 2005 le imprese abbiano utilizzato i contratti a tempo determinato anche in alternativa ai contratti a causa mista. Giova a tal proposito ricordare che, nonostante le finalità del Legislatore, molte imprese continuano a considerare il lavoro a tempo determinato alla stregua di uno strumento di screening e selezione della forza lavoro piuttosto che di un istituto volto ad affrontare esigenze di carattere temporaneo dell'impresa<sup>8</sup>. Il dato emerge con chiarezza dall'indagine ISFOL-RLIL (2005), che dimostra come il 44,2 % delle imprese, considerino il lavoro a tempo determinato come uno strumento di prova del personale – tavola 5.

Per quanto attiene al lavoro a tempo determinato in senso stretto, occorre inoltre interrogarsi sugli effetti che il D. Lgs. 368/2001 ha esercitato sulla domanda di lavoro. Tale valutazione appare oltremodo difficoltosa, dal momento che il provvedimento è intervenuto in corrispondenza del credito d'imposta (vedi sopra), che sembra avere avuto un notevole effetto sulle politiche di reclutamento delle imprese. È vero che, terminati gli incentivi alle assunzioni al lavoro a tempo indeterminato, il lavoro temporaneo ha cominciato a crescere in maniera consistente, ma è altrettanto vero che quest'ultima "spinta" alla crescita può essere imputata, come detto, anche alla crisi dei contratti a causa mista. Altro fattore che potrebbe essere chiamato in causa è l'avvenuta "liberalizzazione" del lavoro in somministrazione seguita alla abolizione dell'oggetto esclusivo per le società di intermediazione contenuta nel D. Lgs. 276/2003. Tuttavia, analizzando l'evoluzione di tale tipo di contratto nel periodo 2004-2006, si registra una sostanziale stabilità del numero di lavoratori assunti (76 mila nel 2004, 66 mila nel 2006).

---

<sup>8</sup> All'articolo 1, comma 1 del D. Lgs. 368/2001 viene definito il campo di applicazione del contratto di lavoro a tempo determinato: "E' consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo".

**Tabella 1: Occupazione in Italia secondo la posizione professionale, anni 1995-2006**

Anno	Autonomo	Indeterminato	di cui Causa			Totale occupati
			A termine	mista	di cui Temporaneo	
1995	5937	12739	1564	369	1195	20240
1996	5959	12822	1547	386	1161	20328
1997	5931	12843	1610	398	1213	20384
1998	5986	12908	1697	511	1186	20591
1999	5977	13037	1834	593	1241	20847
2000	6057	13222	1931	609	1322	21210
2001	6102	13585	1917	569	1348	21604
2002	6095	13872	1946	613	1333	21913
2003	6201	14069	1970	592	1378	22241
2004	6287	14209	1909	368	1541	22404
2005	6029	14507	2026	253	1773	22563
2006	6073	14693	2222	337	1885	22988

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Tabella 2: Incidenza delle forme di lavoro a termine sull'occupazione totale e sull'occupazione dipendente, Italia 1995-2006**

Anno	Causa mista		Temporaneo		Totale a termine	
	su occ.	su dip.	su occ.	su dip.	su occ.	su dip.
1995	1.8	2.6	5.9	8.4	7.7	10.9
1996	1.9	2.7	5.7	8.1	7.6	10.8
1997	2.0	2.8	5.9	8.4	7.9	11.1
1998	2.5	3.5	5.8	8.1	8.2	11.6
1999	2.8	4.0	6.0	8.3	8.8	12.3
2000	2.9	4.0	6.2	8.7	9.1	12.7
2001	2.6	3.7	6.2	8.7	8.9	12.4
2002	2.8	3.9	6.1	8.4	8.9	12.3
2003	2.7	3.7	6.2	8.6	8.9	12.3
2004	1.6	2.3	6.9	9.6	8.5	11.8
2005	1.1	1.5	7.9	10.7	9.0	12.3
2006	1.5	2.0	8.2	11.1	9.7	13.1

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Tabella 3: Incidenza del lavoro a termine sul totale dei dipendenti, Europa 2006**

<b>Paese</b>	<b>%</b>
Spagna	34
Polonia	27.3
Portogallo	20.6
Slovenia	17.3
Svezia	17.3
Olanda	16.6
Finlandia	16.4
<b>EU-15</b>	<b>14.8</b>
Germania	14.5
<b>EU-27</b>	<b>14.4</b>
Francia	14.1
<b>Italia</b>	<b>13.1</b>
Cipro	13.1
Grecia	10.7
Austria	9
Danimarca	8.9
Belgio	8.7
Rep. Ceca	8.7
Lettonia	7.1
Ungheria	6.7
Bulgaria	6.2
Lussemburgo	6.1
Regno Unito	5.8
Slovacchia	5.1
Lituania	4.5
Malta	3.8
Irlanda	3.4
Estonia	2.7
Romania	1.8

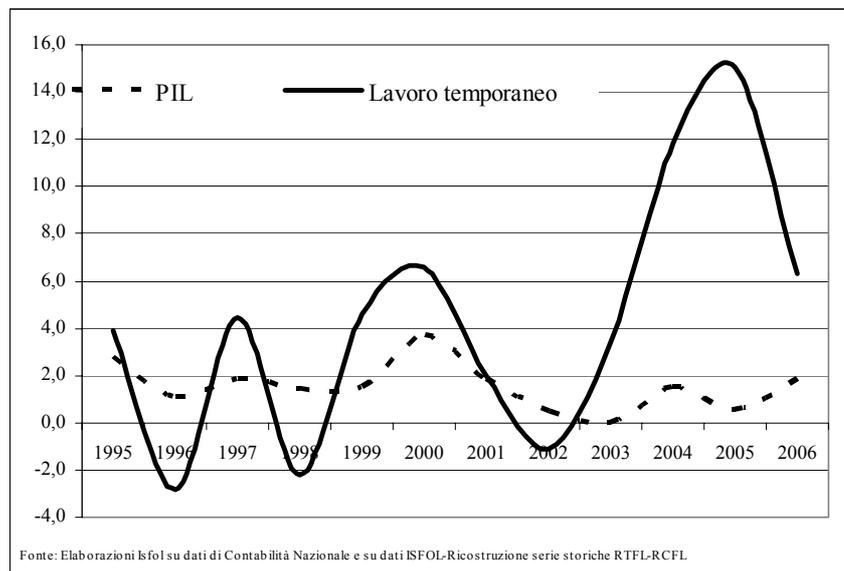
Fonte: Eurostat

**Tabella 4: Tassi di crescita annui delle forme di lavoro subordinato e dell'occupazione totale, Italia 1995-2006**

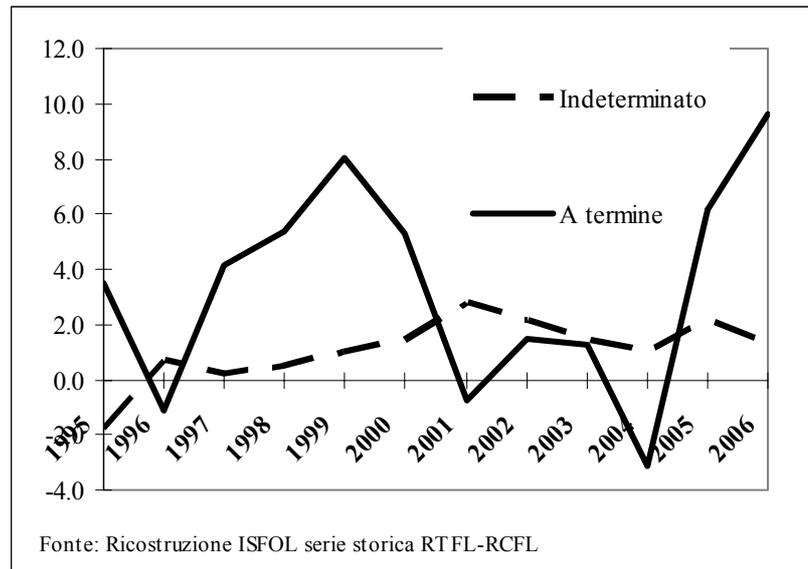
Anno	Indeterminato	A termine	di cui Causa mista	di cui Temporaneo	Totale occupati
1995	-1.8	3.5	2.3	3.9	-0.7
1996	0.7	-1.1	4.4	-2.8	0.4
1997	0.2	4.1	3.1	4.5	0.3
1998	0.5	5.4	28.5	-2.2	1.0
1999	1.0	8.0	16.1	4.6	1.2
2000	1.4	5.3	2.7	6.6	1.7
2001	2.8	-0.7	-6.6	1.9	1.9
2002	2.1	1.5	7.8	-1.1	1.4
2003	1.4	1.3	-3.5	3.4	1.5
2004	1.0	-3.1	-37.9	11.8	0.7
2005	2.1	6.2	-31.1	15.1	0.7
2006	1.3	9.7	32.9	6.3	1.9

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

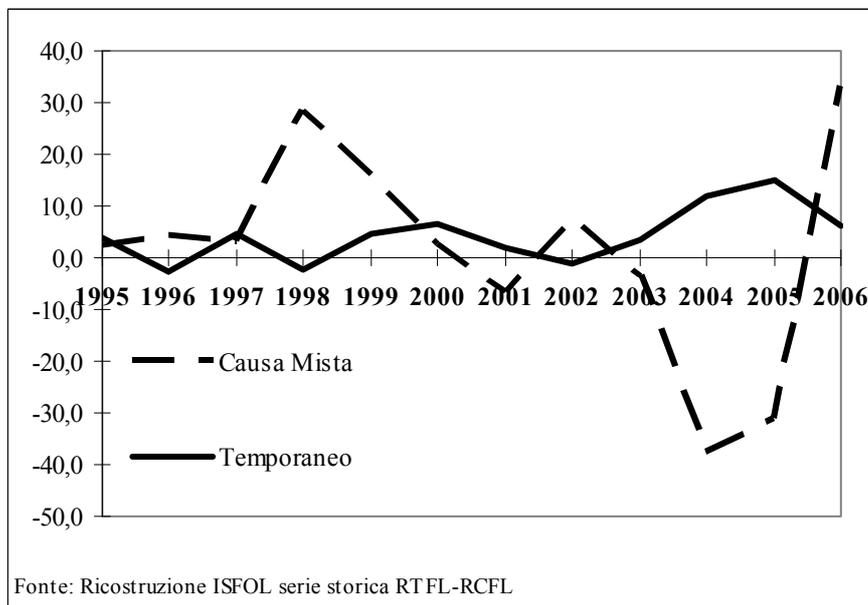
**Figura 1: Tassi di crescita annui dell'occupazione dipendente a termine e del Prodotto Interno Lordo (valori concatenati anno 2000), Italia, 1995-2006**



**Figura 2: Tassi di crescita annui dell'occupazione dipendente a termine ed a tempo indeterminato, Italia, 1995-2006**



**Figura 3: Tassi di crescita annui dell'occupazione temporanea e di quella a causa mista, Italia, 1995-2006**



**Tabella 5: Motivi sottostanti l'utilizzo del lavoro a tempo determinato da parte delle imprese italiane, anno 2005**

	Classe dimensionale (addetti)					Totale
	Fino a 9 addetti	Da 10 a 49 addetti	Da 50 a 99 addetti	Da 100 a 249 addetti	Oltre 250 addetti	
Per fronteggiare la stagionalità programmata	18.3	18.6	19.0	24.1	23.9	<b>18.6</b>
Per fare fronte a commesse/progetti temporanei inattesi	16.7	23.7	29.8	30.2	34.1	<b>20.4</b>
Come periodo di prova del personale in vista di un'assunzione	49.2	40.3	29.5	21.6	16.9	<b>44.2</b>
Per sostituire personale assente	7.4	10.2	16.6	17.3	18.9	<b>9.1</b>
Per l'impossibilità di assicurare attività futura / minori vincoli al licenziamento	8.5	7.1	5.2	6.9	6.1	<b>7.8</b>
<b>Totale</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Fonte: Rilevazione Longitudinale Imprese e Lavoro - ISFOL e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, anno 2005						

*La domanda di lavoro a termine*

Il lavoro a termine, pur essendo generalmente diffuso nel sistema produttivo, trova campo elettivo in specifiche attività economiche. Ben marcata appare inoltre la distinzione tra il ricorso ai contratti a causa mista e quelli temporanei in senso stretto. Fattori stagionali, ad esempio, incidono fortemente sulla diffusione del contratto di lavoro a tempo determinato in Agricoltura, dove nel 2006, a fronte di un peso sull'occupazione totale di poco superiore al 4 %, lavoravano il 12,4 % di tutti i lavoratori temporanei in Italia. In termini di incidenza sull'occupazione, i 234 mila lavoratori temporanei dell'Agricoltura rappresentavano il 23,8 % dell'occupazione dell'intero comparto. Altrettanto sensibile è la diffusione del lavoro temporaneo nelle attività dell'Istruzione e Sanità, che impiegava 413 mila lavoratori a tempo determinato (il 13,0 % del totale dei lavoratori del settore), e delle attività di Alberghi e Ristoranti (14,6 %). Per quanto riguarda il ricorso ai contratti a causa mista, invece, se ne osserva una progressiva riduzione nell'industria della trasformazione, che nel 1996 impiegava oltre un terzo di tutti i lavoratori assunti con tali istituti (per un'incidenza nell'occupazione settoriale di poco inferiore al 3 %) e dopo dieci anni ne impiegava poco più di un quarto. In termini di incidenza sull'occupazione, questi istituti contrattuali coinvolgono nel 2006 soprattutto il settore degli Alberghi e Ristoranti (2,3 %), quello del Commercio (2,2 %) e quello delle Costruzioni (2,1 %) – cfr. tavole 6-8) .

Il ricorso all'occupazione temporanea in senso stretto (escludendo cioè i contratti a causa mista), è comunque cresciuto sensibilmente in tutti i comparti di attività economica a ritmi ben superiori sia a quelli dell'occupazione totale che a quelli dell'occupazione a carattere permanente. Due sono le eccezioni da segnalare: la prima riguarda il settore delle Altre attività dei Servizi pubblici, sociali ed alle persone, dove, a fronte di un incremento occupazionale lordo del 23,5 % nel periodo 1995-2006 (e del numero di lavoratori permanenti del 45,2 %), il numero di occupati a termine diminuisce del 4,4 %; l'altra riguarda il settore delle Costruzioni, dove l'occupazione totale cresce del 24,3 % e quella temporanea del 13,3 %. Significativo è il caso del comparto industriale in senso stretto, dove si registra un calo occupazionale complessivo (-22,2 % nel settore Energia ed Estrazione, -0,2 % nel settore della Trasformazione) ed un incremento dell'occupazione temporanea (+20,3 % e +82,0 %, rispettivamente) – figure 4 e 5.

La Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro (RLIL, nel seguito) condotta dall'ISFOL nel 2005, delinea un quadro abbastanza coerente con il dato ISTAT. Il lavoro a tempo determinato è diffuso soprattutto nel settore del Turismo e della Ristorazione (dove rappresenta il 15,0 % dell'occupazione dipendente complessiva), in quello dell'Istruzione (19,3 %) e negli altri Servizi pubblici, sociali ed alle persone (14,4 %) – tavola 9. I contratti a causa mista caratterizzano invece il settore del Commercio (dove oltre il 70 % dei contratti a termine sono anche di natura formativa) e sono diffusi anche negli Alberghi e Ristoranti e nelle Costruzioni. In quest'ultimo comparto si registra la maggiore incidenza del lavoro in somministrazione (3,6 % degli addetti totali).

L'analisi dei dati di impresa mostra come il lavoro a termine sia maggiormente diffuso nelle piccole e medie imprese. L'incidenza delle varie forme di lavoro a termine raggiunge il 23,3 % del totale dei dipendenti nelle imprese con meno di 10 addetti e sfiora il 15 % in quelle con meno di 50 addetti – tavola 10. La forma prevalente di inquadramento nelle piccole e medie imprese è comunque il contratto a causa mista: CFL e apprendistato rappresentano il 78,3 % dei contratti a termine stipulati nelle piccole imprese ed il 60,1 % in quelle medie (tavola 11). Nelle imprese con un numero di addetti compreso tra 100 e 249 il lavoro a tempo determinato assume assai maggiore rilevanza, tanto che, mediamente, sono assunti con tale forma contrattuale il 76,1 % dei lavoratori a termine presenti in azienda. Tale fenomeno è facilmente spiegabile con il fatto che le grandi imprese, se soggette alle fluttuazioni del ciclo economico (di breve e lungo periodo) preferiscano utilizzare strumenti di flessibilità numerica accanto a quelli di flessibilità organizzativa (modulazione dell'orario di lavoro) in chiave di efficienza generale. D'altro canto sono le grandi imprese ad effettuare con maggiore probabilità un mix di forme contrattuali. Nonostante la loro diffusione, ad esempio, solamente il 20,7 % delle piccole imprese fa ricorso a contratti a causa mista. Al crescere della dimensione aziendale la quota di imprese utilizzatrici dei vari istituti contrattuali in esame cresce in misura sensibile –tavola 12. Nel complesso, invece, appena l'1,2 % delle imprese italiane nel 2005 faceva ricorso al contratto di inserimento.

Vale la pena osservare come la correlazione tra utilizzo di diverse forme contrattuali e dimensione aziendale possa essere ricondotta a diversi fattori. Innanzitutto, nelle grandi imprese la complessità gestionale e produttiva dà spesso luogo a diverse esigenze

in termini organizzativi. Un corretto ed attento utilizzo delle forme contrattuali idonee a soddisfare tali esigenze diventa un obiettivo in termini di efficienza e risparmio. Anche in ragione di ciò le medie e grandi imprese possono dotarsi di apposite strutture di direzione del personale in grado di affrontare con relativa facilità i costi connessi alla gestione di una manodopera eterogenea. Per le piccole imprese, il calcolo dei costi e dei benefici associati alla scelta tra un uso efficiente delle forme contrattuali ed il costo di gestione delle stesse può alle volte portare l'azienda a scelte sub-ottimali, ovvero all'utilizzo di contratti meno onerosi dal punto di vista della gestione e dell'apprendimento normativo. Vi è infine da sottolineare come l'appetibilità di contratti incentivati quali CFL ed apprendistato non può che stimolare l'interesse di piccole imprese in cui il costo del personale rimane la maggiore tra le voci di costo dell'esercizio.

**Tabella 6: Numero di lavoratori a termine in base al tipo di contratto ed al settore di attività economica, Italia, anni 1996, 2001 e 2006**

	1996			2001			2006		
	Tot. a termine	Causa mista	Temporaneo	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo
Agricoltura, caccia e pesca	186	9	177	183	17	166	237	3	234
Industria dell'energia, estrazione materiali energetici	11	3	8	10	3	7	13	2	11
Industria trasformazione	274	135	139	339	162	177	361	86	275
Industria delle costruzioni	124	24	100	135	36	100	156	40	116
Commercio	146	42	104	199	83	116	259	78	181
Alberghi e ristoranti	107	9	98	134	26	108	188	26	163
Trasporti e comunicazioni	53	13	41	73	23	50	92	15	77
Intermediazione monetaria e finanziaria	24	11	12	26	12	14	40	8	31
Servizi alle imprese e altre attività professionali	87	40	47	145	68	77	170	35	135
PA e difesa	142	25	117	216	49	168	129	10	119
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	236	50	186	300	57	242	426	13	413
Altri servizi pubblici, sociali e alle persone	156	25	132	156	33	123	152	22	130
<b>Totale</b>	<b>1547</b>	<b>386</b>	<b>1161</b>	<b>1917</b>	<b>569</b>	<b>1348</b>	<b>2222</b>	<b>337</b>	<b>1885</b>

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Tabella 7: Distribuzione dei lavoratori a termine per tipo di contratto secondo il settore di attività economica, Italia, anni 1996, 2001 e 2006**

	1996				2001				2006			
	Totale occupati	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo	Totale occupati	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo	Totale occupati	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo
Agricoltura, caccia e pesca	5.7	12.0	2.4	15.2	4.7	9.6	3.0	12.3	4.3	10.7	0.9	12.4
Industria dell'energia, estrazione materiali energetici	1.2	0.7	0.7	0.7	0.8	0.5	0.5	0.5	0.9	0.6	0.5	0.6
Industria della trasformazione	23.5	17.7	34.9	12.0	22.2	17.7	28.5	13.1	21.0	16.2	25.6	14.6
Industria delle costruzioni	7.5	8.0	6.2	8.7	7.6	7.1	6.3	7.4	8.3	7.0	11.9	6.2
Commercio	16.8	9.4	10.9	9.0	16.6	10.4	14.5	8.6	15.3	11.7	23.1	9.6
Alberghi e ristoranti	3.7	6.9	2.3	8.4	4.3	7.0	4.5	8.0	4.8	8.5	7.6	8.6
Trasporti e comunicazioni	5.2	3.4	3.3	3.5	5.4	3.8	4.0	3.7	5.3	4.1	4.4	4.1
Intermediazione monetaria e finanziaria	3.5	1.5	2.9	1.1	3.0	1.4	2.2	1.0	3.5	1.8	2.5	1.7
Servizi alle imprese e altre attività professionali	5.3	5.6	10.4	4.0	7.6	7.6	12.0	5.7	10.0	7.6	10.3	7.2
Pubblica amministrazione, difesa	8.2	9.2	6.6	10.1	8.7	11.3	8.5	12.4	6.3	5.8	2.9	6.3
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	13.2	15.3	13.0	16.0	13.2	15.6	10.1	18.0	13.8	19.2	3.9	21.9
Altri servizi pubblici, sociali e alle persone	6.1	10.1	6.4	11.3	5.8	8.1	5.8	9.1	6.5	6.9	6.6	6.9
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

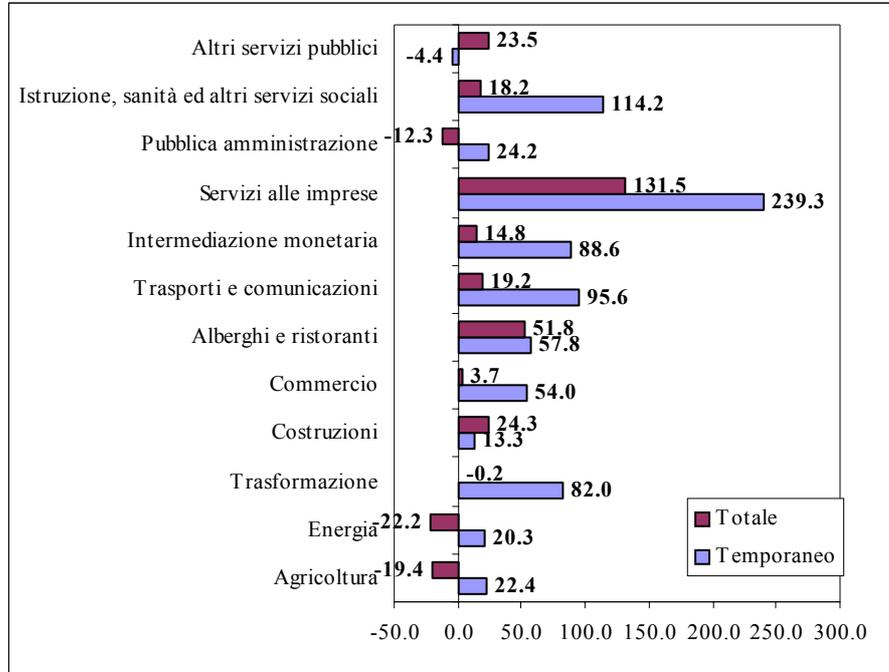
Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Tabella 8: Incidenza del lavoro a termine sull'occupazione totale in base al tipo di contratto ed al settore di attività economica, Italia, anni 1996, 2001 e 2006**

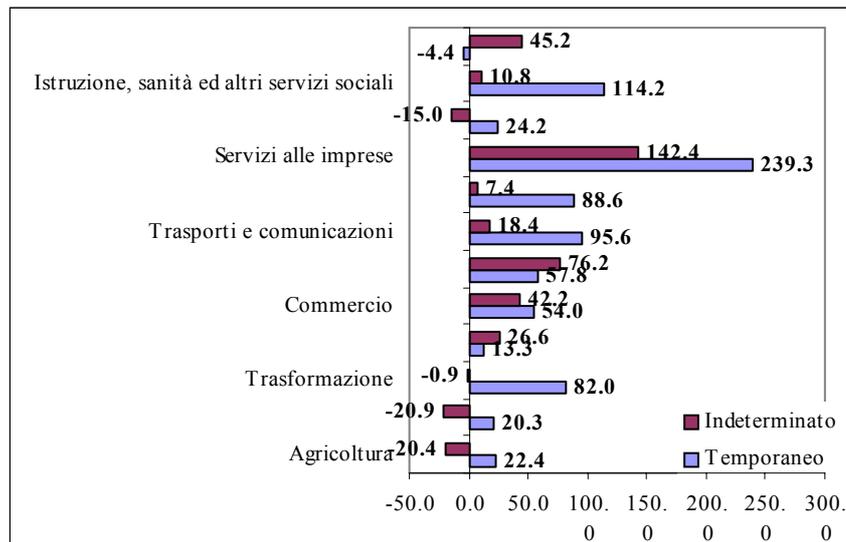
	1996			2001			2006		
	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo	Tot. a termine	Causa mista	Tempo-raneo
Agricoltura, caccia e pesca	16.0	0.8	15.2	18.0	1.7	16.3	24.1	0.3	23.8
Industria dell'energia, estrazione materiali energetici	4.5	1.2	3.3	5.6	1.6	4.1	6.2	0.7	5.5
Industria della trasformazione	5.7	2.8	2.9	7.1	3.4	3.7	7.5	1.8	5.7
Industria delle costruzioni	8.2	1.6	6.6	8.3	2.2	6.1	8.2	2.1	6.1
Commercio	4.3	1.2	3.0	5.6	2.3	3.3	7.4	2.2	5.1
Alberghi e ristoranti	14.3	1.2	13.1	14.2	2.7	11.5	16.9	2.3	14.6
Trasporti e comunicazioni	5.0	1.2	3.8	6.3	2.0	4.3	7.5	1.2	6.3
Intermediazione monetaria e finanziaria	3.3	1.6	1.7	4.0	1.9	2.1	4.9	1.0	3.8
Servizi alle imprese e altre attività professionali	8.0	3.7	4.3	8.8	4.2	4.7	7.4	1.5	5.9
Pubblica amministrazione, difesa	8.5	1.5	7.0	11.5	2.6	8.9	8.8	0.7	8.2
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	8.8	1.9	6.9	10.5	2.0	8.5	13.4	0.4	13.0
Altri servizi pubblici, sociali e alle persone	12.6	2.0	10.6	12.4	2.6	9.8	10.2	1.5	8.7
<b>Totale</b>	<b>7.6</b>	<b>1.9</b>	<b>5.7</b>	<b>8.9</b>	<b>2.6</b>	<b>6.2</b>	<b>9.7</b>	<b>1.5</b>	<b>8.2</b>

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Figura 4: Tassi di crescita lordi dell'occupazione totale e dell'occupazione temporanea per settore di attività economica, Italia, anni 1995-2006**



**Figura 5: Tassi di crescita lordi dell'occupazione dipendente a tempo determinato ed a tempo indeterminato per settore di attività economica, Italia, anni 1995-2006**



**Tabella 9: Numero di occupati con contratti di lavoro a termine per tipologia di contratto e settore di attività economica, Italia 2005**

	Lavoro a tempo						
	Contratti a causa mista		determinato		Contratti di inserimento		Somministrati su addetti totali
	su dipendenti	su dip. a termine	su dipendenti	su dip. a termine	su dipendenti	su dip. a termine	
Estrattive, energia, gas e acqua	1.5	18.6	6.7	80.6	0.1	0.8	1.2
Manifattura	4.8	51.3	4.2	45.2	0.3	3.5	2.4
<i>Industria in senso stretto</i>	4.6	50.3	4.3	46.3	0.3	3.4	2.3
Costruzioni	8.9	51.1	8.4	48.4	0.1	0.6	3.6
<b>Industria</b>	5.6	50.6	5.2	47.0	0.3	2.4	2.6
Commercio	12.1	70.4	4.4	25.7	0.7	3.9	1.2
Alberghi e ristoranti	11.7	43.7	15.0	56.1	0.1	0.2	1.7
Trasporti e telecomunicazioni	4.3	52.3	3.6	44.8	0.2	2.9	1.1
Intermediazione	3.4	49.8	2.8	40.4	0.7	9.8	0.6
Altri servizi alle imprese	8.9	62.7	4.8	33.5	0.5	3.9	0.8
Istruzione	8.5	30.5	19.3	69.2	0.1	0.3	1.9
Sanità	3.6	45.2	4.2	52.7	0.2	2.0	1.0
Altri servizi pubblici, sociali e personali	9.5	39.1	14.4	59.6	0.3	1.3	0.9
<b>Servizi</b>	9.2	58.5	6.1	38.5	0.5	3.0	1.1
<b>Totale</b>	<b>7.5</b>	<b>55.5</b>	<b>5.7</b>	<b>41.7</b>	<b>0.4</b>	<b>2.8</b>	<b>1.8</b>

Fonte: Indagine RLIL, ISFOL-Ministero del Lavoro, anno 2005

**Tabella 10: Incidenza del lavoro dipendente a termine sul totale dei dipendenti in base alla dimensione aziendale, Italia 2005**

Classe dimensionale (addetti)	Incidenza dip. a termine
Fino a 9 addetti	23.3
Da 10 a 49 addetti	14.7
Da 50 a 99 addetti	10.9
Da 100 a 249 addetti	10.1
Oltre 250 addetti	7.3
<b>Totale</b>	<b>13.6</b>

Fonte: Indagine RLIL, ISFOL-Ministero del Lavoro, anno 2005

**Tabella 11: Composizione dell'occupazione dipendente a termine in base alla tipologia contrattuale ed alla dimensione aziendale, Italia 2005**

Classe dimensionale (addetti)	Contratti a		Tempo determinato	Totale Dipendenti a termine
	causa mista	Inserimento		
Fino a 9 addetti	78.3	0.8	20.9	100.0
Da 10 a 49 addetti	60.1	2.6	37.3	100.0
Da 50 a 99 addetti	30.3	3.6	66.1	100.0
Da 100 a 249 addetti	17.9	6.0	76.1	100.0
Oltre 250 addetti	23.5	5.5	71.1	100.0
<b>Totale</b>	<b>55.5</b>	<b>2.8</b>	<b>41.7</b>	<b>100.0</b>

Fonte: Indagine RLIL, ISFOL-Ministero del Lavoro, anno 2005

**Tabella 12: Percentuale di imprese che utilizzano lavoro a termine in base alla tipologia contrattuale ed alla dimensione aziendale, Italia 2005**

Classe dimensionale (addetti)	Contratti a causa		
	mista	Inserimento	Tempo determinato
Fino a 9 addetti	20.7	0.2	6.2
Da 10 a 49 addetti	50.5	3	22.7
Da 50 a 99 addetti	48.7	8.2	55.3
Da 100 a 249 addetti	42.2	15.8	74.6
Oltre 250 addetti	53.0	25.8	81.5
<b>Totale</b>	<b>28.3</b>	<b>1.2</b>	<b>11.2</b>

Fonte: Indagine RLIL, ISFOL-Ministero del Lavoro, anno 2005

#### *Le caratteristiche dei lavoratori a termine*

Il lavoro temporaneo in senso stretto è stato spesso considerato nell'ambito del dibattito italiano come strumento di *flessibilità all'ingresso* nel mercato del lavoro. Ed in effetti, assieme al lavoro a tempo parziale, costituisce una delle tipiche forme contrattuali di impiego per i lavoratori nelle fasce di età più giovani. In dieci anni, tra il 1996 ed il 2006 l'incidenza di tali tipologie contrattuali tra i lavoratori in età compresa tra i 15 ed i 24 anni sale dal 12,1 % al 19,7 %. Tuttavia, nello stesso arco temporale, si assiste ad una progressiva diffusione del lavoro a termine anche tra i lavoratori più maturi. Nella fascia di età 25-34 anni, il lavoro temporaneo supera la barriera del 10 % dell'occupazione totale fino ad attestarsi all'11,4 %; tra i lavoratori in età 35-44 arriva al 7,3 % - (tavola 13).

La differenza di genere, aspetto tipico del mercato del lavoro italiano, emerge anche nell'analisi del lavoro temporaneo. L'incidenza di tali istituti sull'occupazione è infatti più alta tra le donne (10,9 % contro il 6,4 % tra uomini nel 2006) – tavola 14.

Differenze significative nella condizione di transitorietà dell'impiego emergono soprattutto nelle fasce di età centrale: le dipendenti a termine rappresentano il 15,0 % delle occupate nella classe di età 25-34 anni (8,8 % tra gli uomini) ed il 10,3 % tra le donne in età compresa tra i 35 ed i 44 anni (5,3 % tra gli uomini). Analogamente caratterizzante è la residenza dei lavoratori. Nel Mezzogiorno la quota di lavoratori temporanei sul totale dell'occupazione è stata costantemente superiore a quella registrata nel resto della penisola – tavola 15. Fattori da richiamare per spiegare il fenomeno sono certamente legati alla composizione settoriale (la maggiore presenza di imprese agricole, ad esempio), ma anche alla debolezza strutturale del sistema produttivo ed alla sua relativa fragilità. Fenomeno interessante risiede invece nella progressiva diffusione dei contratti di natura temporanea tra i lavoratori maggiormente istruiti – tavola 16. Nel 1996, l'incidenza del lavoro a termine sembrava legata anche a fattori relativi al capitale umano: minore era la scolarizzazione degli individui, maggiore era la loro probabilità di avere un'occupazione a termine (se occupati). Dopo dieci anni lo scenario muta in misura sensibile: la probabilità di essere occupati con un lavoro a termine tra i laureati sale al 10,0 % e si attesta al 9,7 % tra i poco scolarizzati. L'incidenza del lavoro temporaneo è in assoluto inferiore tra i diplomati (7,4 %) e tra i possessori della licenza media (7,4 %). L'analisi per titolo di studio è comunque ricca di insidie: occorre tenere presente diversi effetti di composizione (ad esempio il fatto che la quota di laureati è maggiore tra i giovani che a loro volta hanno maggiori probabilità di avere un'occupazione a termine), di selezione (il tasso di occupazione tra i poco scolarizzati è inferiore a quello degli individui più istruiti) di endogeneità (il livello di istruzione acquisito può rispecchiare in parte le abilità non osservate possedute dagli individui).

**Tabella 13: Incidenza dell'occupazione a termine sul totale dell'occupazione in base alla classe di età, Italia anni 1996, 2001 e 2006.**

	1996	2001	2006
15-24	12.1	11.1	19.7
25-34	7.3	7.8	11.4
35-44	4.6	5.8	7.3
45-W	3.2	4.1	4.6
<b>Totale</b>	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>8.2</b>

**Tabella 14: Incidenza dell'occupazione a termine sul totale dell'occupazione in base al sesso ed alla classe di età, Italia anni 1996, 2001 e 2006.**

Classi di età	Uomini		Donne		Totale	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
15-24	10.7	18.1	14.2	22.2	12.1	19.7
25-34	6.0	8.8	9.3	15.0	7.3	11.4
35-44	3.5	5.3	6.4	10.3	4.6	7.3
45-W	2.8	3.7	4.2	6.2	3.2	4.6
<b>Totale</b>	<b>4.6</b>	<b>6.4</b>	<b>7.6</b>	<b>10.9</b>	<b>5.7</b>	<b>8.2</b>

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Tabella 15 Incidenza dell'occupazione a termine sul totale dell'occupazione in base all'area geografica di residenza, Italia anni 1996, 2001 e 2006.**

	1996	2001	2006
Nord-Est	4.0	4.3	5.8
Nord-Ovest	5.1	5.6	6.9
Centro	5.6	6.0	7.8
Sud e Isole	8.0	8.7	12.0
<b>Totale</b>	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>8.2</b>

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

**Tabella 16: Incidenza dell'occupazione a termine sul totale dell'occupazione in base al titolo di studio del lavoratore, Italia anni 1996, 2001 e 2006.**

	1996	2001	2006
Universitaria	4.6	6.1	10.0
Secondaria sup.	5.5	5.6	7.4
Secondaria inf.	5.8	6.4	8.1
Elementare o inferiore	6.6	7.9	9.7
<b>Totale</b>	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>8.2</b>

Fonte: Ricostruzione ISFOL serie storica RTFL-RCFL

#### *L'analisi degli esiti a 12 mesi dei lavoratori a termine in Italia*

Osservando la serie storica degli esiti del lavoro a termine, conviene tenere separati i dati relativi ai contratti a causa mista da quelli dei contratti di natura temporanea. Per i primi occorre tenere presente che la maggior parte dei contratti stipulati prevedono durate di molto superiori all'arco temporale coperto dal panel ISFOL (24 o 26 mesi contro l'arco di 12 mesi di osservazione degli individui). Ne consegue che la quota di "permanenze" è assai elevata.

Per neutralizzare tale effetto è possibile escludere le permanenze dal computo dei flussi in modo apprezzare meglio l'evoluzione nel tempo dell'effettiva destinazione dei lavoratori impiegati con tale tipo di contratto. In tal modo si può osservare che l'esito più frequente dei contratti a causa mista è la trasformazione in contratti a tempo indeterminato, evento che deve peraltro considerarsi come "naturale" per tali istituti, fatta salva la facoltà per il datore di lavoro di procedere al licenziamento del lavoratore durante lo svolgersi del contratto per giustificato motivo<sup>9</sup>. Il tasso di conversione in contratti su base permanente rimane stabilmente sopra il 50 %, ed è tendenzialmente

<sup>9</sup> Il dato sui contratti a causa mista, e quelli di questa sezione in generale, andrebbe corredati di un'analisi relativa agli eventuali cambi di datore di lavoro sia per analizzare le permanenze che per verificare l'effettivo tasso di trasformazione dei contratti. Abbiamo preferito rinunciare in questa sede a tale strada perché onerosa sia dal punto di vista tecnico che illustrativo, sia perché l'apposita domanda presente sul questionario dell'indagine sulle forze di lavoro ("da quanto tempo lavora con l'attuale datore di lavoro?") non sempre si è rivelata sufficientemente coerente e robusta.

crescente tra il 1994 ed il 2003. Significativamente elevata è la quota di trasformazioni nel biennio 1995-1997 ed in quello 2000-2002 – tavole 17 e 18. Correlativamente tendono a diminuire le uscite verso la disoccupazione e verso l'inattività, con quote che comunque superano nel complesso il 15 % del totale dei lavoratori. Occorre notare come nella serie delle trasformazioni si osserva un forte break strutturale tra il 2003 ed il 2005: i tassi di conversione in contratti a tempo indeterminato scendono di oltre 15 punti percentuali, mentre aumentano le transizioni verso il lavoro temporaneo e verso la non occupazione – figura 6. Nella spiegazione di questo improvviso mutamento di scenario, è assai difficile scorporare gli eventuali effetti del contesto istituzionale (il passaggio dal vecchio al nuovo apprendistato) da quelli del break strutturale nell'indagine sulle Forze di Lavoro. Alcune utili indicazioni per valutare l'impatto della nuova indagine RCFL provengono tuttavia dall'analisi degli esiti del lavoro temporaneo, che mostra invece andamenti sostanzialmente coerenti tra il periodo 1993-2003 ed il periodo successivo. Ne consegue che sia lecito attribuire un buon grado di affidabilità alla serie degli esiti dei contratti a causa mista e quindi un'improvvisa caduta del tasso di trasformazione dei contratti in lavoro a tempo indeterminato a seguito del passaggio dal vecchio al nuovo regime normativo.

La serie delle transizioni a 12 mesi dal lavoro temporaneo mostra, come detto, caratteri di forte stabilità. I tassi di permanenza, ad esempio, rimangono attorno al 50 % per tutto l'arco temporale analizzato; i tassi di transizione verso il lavoro a tempo indeterminato tendono a crescere nella seconda metà degli anni '90 fino ad un massimo del 30,2 % nel 2001, per poi tornare a livelli prossimi al 25 % nel 2006 (cfr. tav.19). In generale, calano lievemente i tassi di uscita verso la disoccupazione (dall'8,6 % del 1994 al 5,9 % del 2006), mentre i tassi di uscita verso l'inattività riprendono bruscamente a salire tra il 2005 ed il 2006. Non infrequente il passaggio dal lavoro temporaneo ad un contratto a causa mista, che riguarda, nel 2006, il 4,1 % dei lavoratori temporanei nel 2005.

**Tabella 17: Esiti a 12 mesi dei contratti a causa mista, anni 1993-2006 (valori %)**

Anno 0	Autonomo	Indeterminato	Causa mista	Temporaneo	In cerca	Inattivi	Totale
1993-1994	2.3	33.8	35.5	11.0	9.0	8.5	100.0
1994-1995	2.9	35.0	35.8	11.5	6.8	8.0	100.0
1995-1996	2.3	36.8	40.1	7.6	5.1	8.1	100.0
1996-1997	1.2	35.6	43.7	7.9	6.7	4.9	100.0
1997-1998	4.1	36.0	39.1	9.1	5.2	6.4	100.0
1998-1999	3.8	36.3	36.7	8.8	7.6	6.8	100.0
1999-2000	2.6	38.7	37.3	9.9	5.6	5.9	100.0
2000-2001	2.5	38.3	39.3	11.1	3.6	5.2	100.0
2001-2002	2.4	38.3	40.5	9.4	4.5	4.8	100.0
2002-2003	2.5	35.4	42.7	10.7	4.0	4.6	100.0
2003-2004	..	..	..	..	..	..	..
2004-2005	1.8	33.5	25.4	26.0	6.0	7.3	100.0
2005-2006	2.1	30.1	40.7	16.5	4.1	6.5	100.0

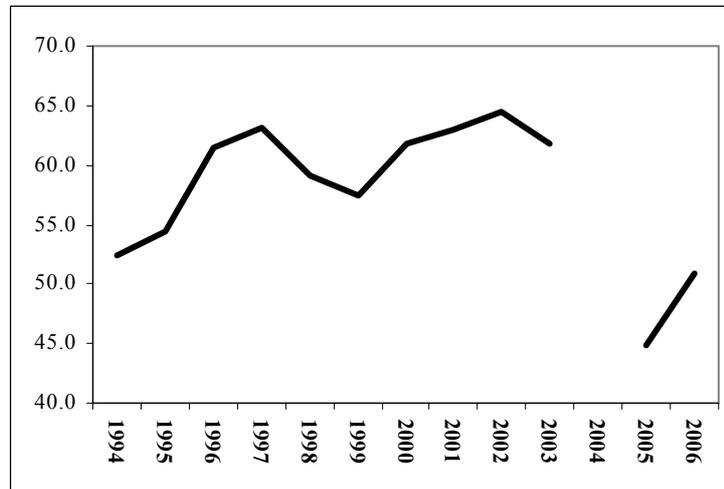
Fonte: Panel Isfol su serie RTFL-RCFL ricostruita dall'ISFOL

**Tabella 18: Esiti a 12 mesi dei contratti a causa mista (escluse le permanenze), anni 1993-2006 (valori %)**

	Autonomo	Indeterminato	Temporaneo	In cerca	Inattivi
1993-1994	3.5	52.4	17.0	13.9	13.2
1994-1995	4.5	54.5	17.9	10.6	12.5
1995-1996	3.8	61.4	12.7	8.5	13.6
1996-1997	2.2	63.2	14.0	11.9	8.7
1997-1998	6.8	59.2	15.0	8.5	10.5
1998-1999	6.0	57.4	14.0	11.9	10.7
1999-2000	4.2	61.7	15.8	8.9	9.3
2000-2001	4.2	63.0	18.3	6.0	8.5
2001-2002	4.1	64.4	15.9	7.5	8.1
2002-2003	4.4	61.8	18.6	7.0	8.1
2003-2004	..	..	..	..	..
2004-2005	2.5	44.9	34.8	8.1	9.8
2005-2006	3.5	50.8	27.8	6.9	11.0

Fonte: Panel Isfol su serie RTFL-RCFL ricostruita dall'ISFOL

**Figura 6: Quota di transiti in 12 mesi dai contratti a causa mista verso il lavoro a tempo determinato (escluse le permanenze)**



**Tabella 19: Esiti a 12 mesi dei contratti temporanei, anni 1993-2006 (valori %)**

	Autonomo	Indeterminato	Causa mista	Temporaneo	In cerca	Inattivi	Totale
<b>1993-1994</b>	4.1	23.3	2.8	49.2	8.6	12.0	100.0
<b>1994-1995</b>	3.3	25.2	2.8	48.8	8.5	11.3	100.0
<b>1995-1996</b>	3.6	26.5	2.7	48.6	8.2	10.5	100.0
<b>1996-1997</b>	4.1	24.6	2.7	51.1	8.1	9.4	100.0
<b>1997-1998</b>	3.7	24.4	4.7	50.3	7.7	9.2	100.0
<b>1998-1999</b>	3.9	25.7	5.2	48.6	7.5	9.2	100.0
<b>1999-2000</b>	3.2	26.3	4.0	50.8	6.6	9.2	100.0
<b>2000-2001</b>	3.8	30.2	4.3	47.6	5.2	8.9	100.0
<b>2001-2002</b>	2.4	29.0	5.0	49.5	5.9	8.2	100.0
<b>2002-2003</b>	3.6	26.2	4.5	51.8	5.8	8.1	100.0
<b>2003-2004</b>	..	..	..	..	..	..	..
<b>2004-2005</b>	3.5	24.6	1.5	49.2	7.5	13.7	100.0
<b>2005-2006</b>	4.1	24.1	4.1	50.1	5.9	11.6	100.0

Fonte: Panel Isfol su serie RTFL-RCFL ricostruita dall'ISFOL

*Alcune considerazioni conclusive*

Il lavoro a termine in Italia è cresciuto in maniera vigorosa nell'ultimo decennio. Accanto ai tradizionali – seppur via via riformati – contratti a causa mista ed al contratto di lavoro a tempo determinato, che hanno storicamente attirato l'interesse della domanda di lavoro, sono progressivamente comparsi nel panorama italiano nuovi

strumenti contrattuali ritagliati su esigenze di flessibilità numerica ed organizzativa (somministrazione, lavoro a chiamata) o su politiche di promozione all'impiego (contratto di inserimento).

Lasciando da parte l'analisi dell'evoluzione dei contratti a causa mista, legata principalmente a fattori normativi, i dati sul lavoro temporaneo offrono lo spunto per diverse considerazioni. La progressiva diffusione del lavoro a termine nel mercato del lavoro italiano è evidente: in dieci anni l'incidenza di tali istituti contrattuali sale dall'8,1 % all'11,1 % del lavoro dipendente in Italia. Questa crescita riguarda soprattutto l'offerta di lavoro femminile e investe progressivamente anche le fasce di età centrali della forza lavoro. Negli ultimi anni il lavoro temporaneo ha riguardato sempre di più lavoratori con elevato livello di istruzione, a testimonianza di una sempre più forte tendenza all'ingresso nel mercato del lavoro con forme di lavoro atipiche o flessibili.

Tuttavia, quella che appare sempre più una flessibilizzazione *al margine* del mercato del lavoro italiano, non sembra avere effetti sistemici significativi sulle dinamiche del mercato del lavoro. Vi è indubbiamente una crescita costante della *mobilità* complessiva dei lavoratori<sup>10</sup>, ma non vi sono effetti significativi sulle matrici dei flussi originate dal lavoro temporaneo. L'elevata e persistente quota di "permanenze" di individui nel lavoro temporaneo si presta a una duplice interpretazione: da una parte, vi potrebbe essere coerenza con il modello di flexicurity continentale promossa in ambito comunitario che vede nella mobilità dei lavoratori uno strumento di crescita professionale; dall'altra, stante l'assenza di un moderno sistema di ammortizzatori sociali, sembra essere costantemente presente il rischio dell'intrappolamento di alcuni soggetti in condizioni di incertezza lavorativa, reddituale e sociale.

---

<sup>10</sup> Per un'analisi della mobilità nel mercato del lavoro italiano si rimanda a Contini (2002), Contini e Trivellato (2006), Naticchioni, Rustichelli e Scialà, (2006)

*Riferimenti bibliografici*

Centra, M., Discenza, A. R., Rustichelli E.

2001 Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro – Una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della rilevazione trimestrale Istat sulle forze di lavoro, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n° 2 anno 2001, Isfol, Roma.

Contini, B. (a cura di)

2002 *Osservatorio sulla Mobilità del Lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Contini, B., Trivellato, U. (a cura di)

2006 *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino, Bologna

Naticchioni P., Rustichelli E., Scialà A.

2006 *Employment Protection and Worker Flows in Italy: Testing the Theoretical Predictions*, «Economia Politica», XXIII n.3, pp. 453-474.

9. IL LAVORO PARASUBORDINATO: CONSISTENZA, PROFILO E DINAMICHE  
di M. Centra\*

*Introduzione*

L'assetto delle forme di lavoro e l'articolazione degli istituti contrattuali è stato modificato sensibilmente nel corso dell'ultimo decennio. La domanda crescente di forme di lavoro flessibile e le numerose riforme varate hanno generato una maggiore articolazione tra il lavoro subordinato e quello autonomo, generando una zona grigia tra le due grandi categorie di lavoro *standard*. Alcune forme di lavoro non *standard*, pur restando all'interno del contratto di lavoro dipendente, assumono caratteristiche diverse dal lavoro subordinato, introducendo elementi di flessibilità del rapporto di lavoro, quale ad esempio un agente terzo tra lavoratore e fruitore della prestazione lavorativa, come avviene nella somministrazione di lavoro. Altre forme contrattuali che attengono alla sfera del lavoro autonomo presentano caratteristiche proprie del lavoro subordinato: è il caso della collaborazione coordinata e continuativa e della collaborazione a progetto, dove il coordinamento della prestazione da parte del committente o del datore di lavoro introduce alcuni elementi prossimi al lavoro subordinato. Per tali forme di occupazione è stato coniato il termine *lavoro parasubordinato*.

La letteratura sulla corretta collocazione di tale forma di lavoro nel quadro degli istituti contrattuali è ormai ampia ed esaustiva e affronta il problema su piani interpretativi paralleli e complementari: i) il piano giuridico considera l'evoluzione della normativa che, partendo dalle due grandi categorie del lavoro dipendente e del lavoro autonomo, ha introdotto una forma ibrida di prestazione d'opera e analizza i confini del livello di effettiva subordinazione di un rapporto di lavoro autonomo; ii) il piano economico affronta, invece, la questione del mutato rapporto costo-opportunità, sia per la domanda che per l'offerta di lavoro, indotto dalla comparsa del lavoro parasubordinato; iii) il piano contrattuale verifica i confini di applicabilità del lavoro parasubordinato, con particolare attenzione allo svolgimento di mansioni che per loro natura implicano un livello di subordinazione non compatibile con alcuna forma di lavoro autonomo; iv) il piano sociale, analizza le ricadute sulle famiglie dell'introduzione di forme di lavoro atipico, studiando il rischio di precarizzazione dell'occupazione, gli effetti di segmentazione del mercato del lavoro e il rischio di marginalizzazione di specifici gruppi di popolazione.

Nel seguito della trattazione si cercherà di dare conto di alcuni aspetti peculiari del lavoro parasubordinato, sfruttando le evidenze fornite dai dati disponibili da più fonti, sia amministrative che ricavate da indagini di campo. L'obiettivo è quello di contribuire alla comprensione di una forma di lavoro particolare nell'insieme dei contratti atipici, facendo chiarezza sia riguardo al numero e al profilo dei soggetti coinvolti, sia riguardo alle capacità del lavoro parasubordinato nel rispondere alla domanda di flessibilità delle imprese, tutelando al contempo l'offerta di lavoro dal rischio di precarizzazione dell'occupazione.

---

\* ISFOL.

Si cercherà in primo luogo di fornire un dato sull'ammontare e sul profilo dei lavoratori coinvolti, utilizzando i dati forniti dall'*Osservatorio sul lavoro parasubordinato* dell'Inps e i dati della *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, diffusi dall'Istat. In seguito si presenterà un'analisi sulle motivazioni che le imprese riportano circa l'utilizzo del lavoro parasubordinato e la sostituibilità con altri istituti contrattuali. Infine si darà conto, tramite analisi longitudinali, dell'impatto di tale forma di lavoro sia sulle transizioni dei giovani nel mercato del lavoro sia sul rischio di allungare i percorsi di stabilizzazione dell'occupazione.

### *1. Definizioni e fonti informative disponibili*

Determinare il numero dei lavoratori parasubordinati non è operazione agevole, sia per la pluralità delle fonti disponibili, sia per la tipologia delle stime prodotte. Inoltre la stessa definizione di lavoratore parasubordinato non è univoca ed è esposta ad interpretazioni diverse a seconda che si utilizzi una definizione di natura normativa o più legata al profilo dell'occupazione. Una prima fonte utilizzabile per la stima del numero di lavoratori parasubordinati è la *gestione contributiva separata* istituita presso l'Inps nel 1995<sup>1</sup>. Tuttavia la fonte Inps produce esclusivamente dati relativi agli iscritti alla gestione separata e ai contribuenti nel corso di un anno e presenta problemi di comparabilità con fonti statistiche che riferiscono generalmente le stime a consistenze medie annuali o trimestrali. In primo luogo occorre, quindi, precisare se si è interessati a conoscere il numero di occupati parasubordinati in una determinata data o se il dato debba riferirsi ai contribuenti attivi nel corso di un anno solare, indipendentemente dalla durata e dal numero dei loro rapporti di lavoro o se, ancora, si intende stimare il numero di rapporti di lavoro attivi in una specifica data, indipendentemente dal numero di lavoratori coinvolti.

L'interesse per la stima di tipo sezionale del numero dei lavoratori parasubordinati risiede nella confrontabilità con altre fonti ricavate da indagini campionarie sull'offerta di lavoro, principalmente la *Rilevazione sulle forze di lavoro* condotta dall'Istat e l'indagine *Plus* prodotta dall'Isfol. Il dato sui contribuenti nel corso di un anno solare è generalmente comunicato dall'*Osservatorio sui lavoratori parasubordinati* attivo presso l'Inps, che diffonde l'ammontare dei contribuenti che hanno versato contributi presso la gestione separata per almeno un giorno di lavoro in un anno solare. La stima del numero di rapporti di lavoro si riferisce invece a dati acquisiti dal lato della domanda tramite rilevazioni campionarie sulle imprese, dalle quali non è, tuttavia, possibile stimare il numero di lavoratori coinvolti, dal momento che un lavoratore può avere più rapporti di lavoro contemporaneamente. Tra le fonti statistiche utili per la stima delle posizioni lavorative v'è la *Rilevazione su imprese e lavoro* realizzata dall'Isfol. Al netto di altri fattori le tre grandezze citate sono legate da alcuni parametri: il numero di contribuenti attivi nel corso di un anno risulta tanto maggiore rispetto ad una stima sezionale del numero di occupati, o ad una media annuale di stime trimestrali, quanto più breve è la durata media dei rapporti di lavoro; il numero di rapporti di lavoro attivi in una specifica data è pari al numero di occupati moltiplicato per il numero di committenti di ciascun lavoratore parasubordinato.

---

<sup>1</sup> Art. 2, c. 26, legge n. 335 del 1995.

Una questione ulteriore riguarda la definizione di lavoratore parasubordinato: in una accezione di natura giuridico-formale occorre considerare l'articolo 53 del *Testo Unico delle imposte sui redditi* (TUIR), e l'articolo 409.3 del *Codice di Procedura Civile*. Le due norme, seppure con finalità diverse (la prima ai fini fiscali e la seconda per circoscrivere gli ambiti di applicazione delle controversie in materia di lavoro), definiscono un preciso sottoinsieme dei rapporti di prestazione d'opera previsti dall'art. 2222 del Codice Civile sul lavoro autonomo, introducendo il vincolo del coordinamento della prestazione e definendo di fatto il lavoro parasubordinato. La stessa legge costitutiva della gestione separata Inps<sup>2</sup> richiama il citato articolo 53 del TUIR, permettendo di assumere che la totalità delle tipologie di lavoro autonomo che prevedono una forma di coordinamento della prestazione (e che pertanto sono assimilabili al lavoro subordinato come recita l'art. 53 del TUIR) sono comprese nella gestione separata. In tale ottica risultano lavoratori parasubordinati tutti coloro che nel corso di un anno hanno effettuato almeno un versamento a fini previdenziali presso la gestione separata (GS) dell'Inps. Tuttavia tale definizione non è omogenea con quella utilizzata correntemente nella costruzione dei principali indicatori del mercato del lavoro, che attiene invece all'occupazione unica o prevalente, utilizzata dalla *Rilevazione Istat sulle forze di lavoro*. Una definizione utilizzabile ai fini di analisi del mercato del lavoro, in grado di produrre aggregati comparabili con le stime riferite alle altre forme occupazionali, deve comprendere tra i lavoratori parasubordinati solo coloro che svolgono tale attività come occupazione prevalente, vale a dire un preciso sottoinsieme degli iscritti alla gestione separata dell'Inps. Tale aggregato non è facilmente individuabile anche se alcune caratteristiche del regime contributivo permettono di identificare i contribuenti esclusivi: ad esempio utilizzando l'informazione sull'aliquota applicata su chi non è coperto da altra cassa previdenziale, si identificano così i lavoratori parasubordinati come condizione unica.

L'osservazione e l'analisi del lavoro parasubordinato come forma di contratto atipico - e come tale esposto ad elementi di criticità profondamente differenti sia dal contratto di lavoro dipendente che dalla prestazione professionale in regime di lavoro autonomo - richiede una definizione più circoscritta del lavoro parasubordinato, identificando tra tutti i soggetti tenuti alla tutela previdenziale tramite la gestione separata Inps quelli che realmente presentano i caratteri di *atipicità* del rapporto di lavoro. L'obbligo di versamento presso la gestione separata è previsto per molte categorie di lavoratori autonomi: collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, attività professionale se non coperta da altra cassa, lavoro autonomo occasionale (se il reddito annuo è superiore a 5.000 euro), vendita a domicilio (se il reddito annuo è superiore a 5.000 euro), associazione in partecipazione. Al di là della definizione giuridica, il lavoro parasubordinato è riferito ad una prestazione di lavoro autonomo che presenta caratteristiche del lavoro dipendente, ad indicare perciò una forma ibrida di prestazione lavorativa. Diverso è il caso di prestazioni di lavoro professionale per le quali è prevista comunque l'iscrizione alla gestione separata: in questo caso sarebbe fuorviante parlare di lavoro parasubordinato, almeno nella definizione che in questa sede viene assunta, dal momento che la prestazione professionale, seppure limitatamente a quelle per le quali è prevista la copertura previdenziale tramite la gestione separata, non contiene alcuna caratteristica del lavoro dipendente.

---

<sup>2</sup> V. nota 1.

Alcuni studi sul lavoro parasubordinato diffusi in passato<sup>3</sup> hanno utilizzato una partizione tra forme “tipiche” e “atipiche” della prestazione, ricavata dall’elenco delle attività i cui redditi sono assimilati al lavoro dipendente, elenco contenuto nell’art 50 del TUIR. Sono state considerate forme tipiche di lavoro parasubordinato gli uffici di amministratore, sindaco o revisore di società, le collaborazioni con giornali e riviste, le partecipazioni a collegi e commissioni; le forme atipiche sono invece identificate nei “rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita”<sup>4</sup>, vale a dire la componente residuale e generica del lavoro parasubordinato.

Una ulteriore distinzione, utile a circoscrivere l’ambito del lavoro parasubordinato, è quella tra *collaboratori* e *professionisti*: se il pagamento dei contributi previdenziali è effettuato dal committente che è tenuto a versarli all’INPS in concomitanza al compenso riconosciuto al lavoratore, si è in presenza di un *collaboratore*; se invece il contributo viene versato direttamente dall’iscritto sulla base del proprio reddito professionale e il versamento segue le modalità previste per le imposte sui redditi in maniera indipendente dal momento di percezione del compenso, è possibile individuare un lavoratore autonomo *professionista*<sup>5</sup>.

Nell’analisi dei dati ricavati dall’Osservatorio Inps, tra i contribuenti alla gestione separata sono stati pertanto esclusi i prestatori d’opera in regime di attività professionale, per i quali è previsto l’obbligo di iscrizione alla gestione separata se non coperti da altra cassa previdenziale o se l’attività oggetto della prestazione non rientra nell’attività ordinaria della cassa di appartenenza. Sono state inoltre considerate separatamente le tipologie di rapporto di lavoro che non rientrano nella definizione di forma atipica, come definita in precedenza. Va detto tuttavia che in alcuni casi tra i collaboratori professionisti si nascondono lavoratori le cui mansioni presentano un elevato livello di subordinazione, e comprendono spesso la parte più debole e meno competitiva dell’offerta, a cui viene imposto un rapporto di lavoro che sotto la forma di prestazione professionale nasconde un lavoro subordinato.

Per una trattazione quanto più possibile esaustiva della quantificazione del lavoro parasubordinato si farà riferimento in seguito alle fonti già citate in precedenza: l’Osservatorio sul lavoro parasubordinato dell’Inps, la *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* (RCFL) dell’Istat, l’indagine *Plus* dell’Isfol e la *Rilevazione su imprese e lavoro*, anch’essa prodotta dall’Isfol.

### 2. Consistenza e caratteristiche dei contribuenti alla gestione separata Inps

Il numero dei contribuenti attivi presso la gestione separata dell’Inps nel corso del 2005, ultimo dato disponibile, è stato pari a circa 1.710.000, di cui 1.500.000 collaboratori e 210.000 professionisti<sup>6</sup>. Le stime diffuse dall’Istat riportano un numero di occupati con le varie forme di collaborazione (coordinata e continuativa, a progetto, occasionale) pari a 457.000, sempre riferito al 2005. La discrepanza tra le due fonti non

<sup>3</sup> V. Ministero del lavoro e della previdenza sociale (2007).

<sup>4</sup> Testo unico delle imposte sui redditi, art. 50. c. 1, lettera p) c-bis.

<sup>5</sup> Inps (2006).

<sup>6</sup> Inps (2007) disponibile sul sito <http://servizi.inps.it/banchedatistatistiche/menu/parasub/rapporto2005.pdf>.

deve stupire: il dato diffuso dall'Inps si riferisce al numero di contribuenti nel corso dell'anno, mentre il dato Istat riporta la stima media nell'anno del numero di occupati con contratto di collaborazione come forma di occupazione unica o prevalente. Occorre rilevare inoltre che la stima della forma di occupazione tramite indagini sulle famiglie soffre generalmente di effetti distorsivi, dovuti alla scarsa precisione con cui gli occupati definiscono la propria forma di contratto, specie se si tratta di contratti atipici. Il dato Istat si riferisce inoltre ad una media annua delle quattro rilevazioni trimestrali nelle quali si articola la RCFL e, come accennato in precedenza, non è confrontabile con il dato amministrativo dell'Inps.

Nel seguito l'attenzione verrà focalizzata sull'aggregato relativo ai contribuenti collaboratori, tralasciando la categoria dei professionisti.

Tab. 1 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività

Tipo attività	v.a.	% su tipico/atipico	% su totale
Amministratore, sindaco di società	464.021	83,2	30,9
Associato in partecipazione	42.757	7,7	2,8
Dottorato di ricerca, assegno, borsa di studio	34.518	6,2	2,3
Enti locali (D.M. 25.05.2001)	1.116	0,2	0,1
Partecipante a collegi e commissioni	15.421	2,8	1,0
<b>Total</b>	<b>557.833</b>	<b>100,0</b>	<b>37,2</b>
Altre collaborazioni	43.494	4,6	2,9
Autonomo occasionale	9.016	1,0	0,6
Collaboratore a progetto	756.019	80,2	50,4
Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	9.389	1,0	0,6
Collaboratore occasionale	22.433	2,4	1,5
Collaboratore presso la P.A.	88.739	9,4	5,9
Venditore porta a porta	13.362	1,4	0,9
<b>Totale</b>	<b>942.452</b>	<b>100,0</b>	<b>62,8</b>
<b>Totale</b>	<b>1.500.285</b>		<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

Il collettivo dei collaboratori contribuenti nel 2005, pari a poco più di un milione e mezzo di unità, risulta composto per circa due terzi da attività classificate come "atipiche". Tra coloro che svolgono lavori non atipici, predominano gli amministratori e sindaci di società, con oltre l'83 % (il 30,9 % sul totale). Tra le attività che rientrano nella categoria atipici l'80,2 % è rappresentato da collaborazioni a progetto (50,4 % sul totale), seguite dalle collaborazioni coordinate e continuative presso la pubblica amministrazione<sup>7</sup> (9,4 %).

<sup>7</sup> La riforma varata con la legge 30 del 2003, che ha modificato il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa trasformandolo in collaborazione a progetto, non è applicata alla pubblica amministrazione, che pertanto continua ad utilizzare la forma di collaborazione ante riforma.

## Commissione di indagine sul lavoro

Gli iscritti alla gestione separata nel 2005 in virtù di forme di collaborazione continuativa o a progetto assommano a circa 845.000.

Tab. 2 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e la ripartizione geografica di residenza (incidenze per ripartizione geografica)

Tipo attività	Area									
	Estero		Nord		Centro		Sud		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Amministratore, sindaco di società	1.374	0,3	313.124	67,5	100.122	21,6	49.401	10,6	464.021	100,0
Associato in partecipazione	770	1,8	23.506	55,0	12.317	28,8	6.164	14,4	42.757	100,0
Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	244	0,7	15.047	43,6	9.820	28,4	9.407	27,3	34.518	100,0
Enti locali (D.M. 25.05.2001)	1	0,1	498	44,6	265	23,7	352	31,5	1.116	100,0
Partecipante a collegi e commissioni	33	0,2	7.705	50,0	3.947	25,6	3.736	24,2	15.421	100,0
<b>Totale</b>	<b>2.422</b>	<b>0,4</b>	<b>359.880</b>	<b>64,5</b>	<b>126.471</b>	<b>22,7</b>	<b>69.060</b>	<b>12,4</b>	<b>557.833</b>	<b>100,0</b>
Altre collaborazioni	120	0,3	25.123	57,8	11.027	25,4	7.224	16,6	43.494	100,0
Autonomo occasionale	38	0,4	4.647	51,5	2.238	24,8	2.093	23,2	9.016	100,0
Collaboratore a progetto	3.287	0,4	370.299	49,0	200.583	26,5	181.850	24,1	756.019	100,0
Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	15	0,2	4.887	52,1	2.005	21,4	2.482	26,4	9.389	100,0
Collaboratore occasionale	130	0,6	12.481	55,6	4.909	21,9	4.913	21,9	22.433	100,0
Collaboratore presso la P.A.	402	0,5	42.463	47,9	21.810	24,6	24.064	27,1	88.739	100,0
Venditore porta a porta	25	0,2	6.835	51,2	2.186	16,4	4.316	32,3	13.362	100,0
<b>Totale</b>	<b>4.017</b>	<b>0,4</b>	<b>466.735</b>	<b>49,5</b>	<b>244.758</b>	<b>26,0</b>	<b>226.942</b>	<b>24,1</b>	<b>942.452</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>6.439</b>	<b>0,4</b>	<b>826.615</b>	<b>55,1</b>	<b>371.229</b>	<b>24,7</b>	<b>296.002</b>	<b>19,7</b>	<b>1.500.285</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

Oltre la metà dei contribuenti collaboratori risiede nelle regioni del nord (55,1 %), un quarto nel centro e poco meno del 20 % nel mezzogiorno. Tra i contribuenti atipici l'incidenza del mezzogiorno è circa il doppio rispetto a quella registrata tra le attività tipiche, quasi interamente concentrate nel centro-nord (87,2 %).

La distribuzione della tipologia di attività sul territorio mostra una incidenza più elevata del lavoro atipico nelle regioni del mezzogiorno (76,7 % contro il 56,6 % del nord e il 65,9 % del centro). Il mezzogiorno presenta inoltre una incidenza più elevata dei collaboratori a progetto e dei collaboratori nella pubblica amministrazione.

L'analisi per genere evidenzia che il 57,4 % dei contribuenti sono maschi; la componente maschile raggiunge il 73,3 % tra le attività tipiche, mentre quella femminile è prevalente tra i lavori atipici (52 %). L'incidenza della componente maschile raggiunge valori più elevati tra gli amministratori di società (77,4 %), tra gli amministratori di enti locali (80,6 %) e tra i membri di collegi e commissioni (82 %). Le donne presentano una incidenza superiore alla media in quasi tutte le attività atipiche.

Tab. 3 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e la ripartizione geografica di residenza (incidenze % per tipo attività)

		Area									
		Estero		Nord		Centro		Sud		Totale	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Tipico	Amministratore, sindaco di società	1.374	21,3	313.124	37,9	100.122	27,0	49.401	16,7	464.021	30,9
	Associato in partecipazione	770	12,0	23.506	2,8	12.317	3,3	6.164	2,1	42.757	2,8
	Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	244	3,8	15.047	1,8	9.820	2,6	9.407	3,2	34.518	2,3
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	1	0,0	498	0,1	265	0,1	352	0,1	1.116	0,1
	Partecipante a collegi e commissioni	33	0,5	7.705	0,9	3.947	1,1	3.736	1,3	15.421	1,0
	Totale	2.422	37,6	359.880	43,5	126.471	34,1	69.060	23,3	557.833	37,2
	Altre collaborazioni	120	1,9	25.123	3,0	11.027	3,0	7.224	2,4	43.494	2,9
Atipico	Autonomo occasionale	38	0,6	4.647	0,6	2.238	0,6	2.093	0,7	9.016	0,6
	Collaboratore a progetto	3.287	51,0	370.299	44,8	200.583	54,0	181.850	61,4	756.019	50,4
	Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	15	0,2	4.887	0,6	2.005	0,5	2.482	0,8	9.389	0,6
	Collaboratore occasionale	130	2,0	12.481	1,5	4.909	1,3	4.913	1,7	22.433	1,5
	Collaboratore presso la P.A.	402	6,2	42.463	5,1	21.810	5,9	24.064	8,1	88.739	5,9
	Venditore porta a porta	25	0,4	6.835	0,8	2.186	0,6	4.316	1,5	13.362	0,9
	Totale	4.017	62,4	466.735	56,5	244.758	65,9	226.942	76,7	942.452	62,8
<b>Totale</b>	<b>6.439</b>	<b>100,0</b>	<b>826.615</b>	<b>100,0</b>	<b>371.229</b>	<b>100,0</b>	<b>296.002</b>	<b>100,0</b>	<b>1.500.285</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

La composizione per tipologia di attività conferma la maggiore presenza femminile tra i lavori atipici: su 100 donne contribuenti circa 62 sono collaboratrici a progetto, contro 41 uomini, mentre solo 16 sono amministratrici di società, contro 42 uomini. Più elevata tra le donne l'incidenza delle collaboratrici nelle pubblica amministrazione.

Il 54,5 % del contribuenti hanno un'età inferiore ai 40 anni; l'incidenza raggiunge il 65 % per le attività atipiche. Il peso della componente giovanile (contribuenti in età inferiore ai 29 anni) è superiore alla media per le attività atipiche, dove l'incidenza dei giovani è pari a oltre tre volte (33,8 %) rispetto a quella registrata tra le attività tipiche (10,3). Tra i lavoratori tipici i giovani risultano essere più numerosi tra gli associati in partecipazione e, com'è avvio, tra dottorandi e assegnisti di ricerca. Abbondantemente sotto il 10 % il peso dei giovani tra gli amministratori di società e di enti locali e tra i componenti di collegi e commissioni.

Tab. 4 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e il genere (incidenza % per

	Genere						
	Maschi		Femmine		Totale		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Tipico	Amministratore, sindaco di società	359.208	77,4	104.813	22,6	464.021	100,0
	Associato in partecipazione	20.095	47,0	22.662	53,0	42.757	100,0
	Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	16.283	47,2	18.235	52,8	34.518	100,0
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	900	80,6	216	19,4	1.116	100,0
	Partecipante a collegi e commissioni	12.640	82,0	2.781	18,0	15.421	100,0
	Totale	409.126	73,3	148.707	26,7	557.833	100,0
Atipico	Altre collaborazioni	28.119	64,7	15.375	35,3	43.494	100,0
	Autonomo occasionale	5.461	60,6	3.555	39,4	9.016	100,0
	Collaboratore a progetto	356.742	47,2	399.277	52,8	756.019	100,0
	Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	5.234	55,7	4.155	44,3	9.389	100,0
	Collaboratore occasionale	10.964	48,9	11.469	51,1	22.433	100,0
	Collaboratore presso la P.A.	39.895	45,0	48.844	55,0	88.739	100,0
	Venditore porta a porta	6.314	47,3	7.048	52,7	13.362	100,0
Totale	452.729	48,0	489.723	52,0	942.452	100,0	
Totale	861.855	57,4	638.430	42,6	1.500.285	100,0	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

Tab. 5 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e il genere (incidenza % per tipo

	Genere						
	Maschi		Femmine		Totale		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Tipico	Amministratore, sindaco di società	359.208	41,7	104.813	16,4	464.021	30,9
	Associato in partecipazione	20.095	2,3	22.662	3,5	42.757	2,8
	Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	16.283	1,9	18.235	2,9	34.518	2,3
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	900	0,1	216	0,0	1.116	0,1
	Partecipante a collegi e commissioni	12.640	1,5	2.781	0,4	15.421	1,0
	Totale	409.126	47,5	148.707	23,3	557.833	37,2
Atipico	Altre collaborazioni	28.119	3,3	15.375	2,4	43.494	2,9
	Autonomo occasionale	5.461	0,6	3.555	0,6	9.016	0,6
	Collaboratore a progetto	356.742	41,4	399.277	62,5	756.019	50,4
	Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	5.234	0,6	4.155	0,7	9.389	0,6
	Collaboratore occasionale	10.964	1,3	11.469	1,8	22.433	1,5
	Collaboratore presso la P.A.	39.895	4,6	48.844	7,7	88.739	5,9
	Venditore porta a porta	6.314	0,7	7.048	1,1	13.362	0,9
Totale	452.729	52,5	489.723	76,7	942.452	62,8	
Totale	861.855	100,0	638.430	100,0	1.500.285	100,0	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

Tab. 6 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e la classe di età (composizioni rispetto all'età)

		Età in classi												Totale	
		Fino a 24		Da 25 a 29		Da 30 a 39		Da 40 a 49		Da 50 a 59		60 e oltre			
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%		
Tipico	Amministratore, sindaco di società	6.321	1,4	21.393	4,6	115.046	24,8	140.218	30,2	109.833	23,7	71.210	15,3	464.021	100
	Associato in partecipazione	4.848	11,3	7.828	18,3	14.031	32,8	8.420	19,7	4.519	10,6	3.111	7,3	42.757	100
	Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	1.749	5,1	14.508	42,0	16.560	48,0	1.479	4,3	161	0,5	61	0,2	34.518	100
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	15	1,3	53	4,7	169	15,1	297	26,6	341	30,6	241	21,6	1.116	100
	Partecipante a collegi e commissioni	159	1,0	355	2,3	2.138	13,9	4.004	26,0	4.647	30,1	4.118	26,7	15.421	100
	Totale	13.092	2,3	44.137	7,9	147.944	26,5	154.418	27,7	119.501	21,4	78.741	14,1	557.833	100
Atipico	Altre collaborazioni	1.915	4,4	3.598	8,3	6.081	14,0	3.805	8,7	6.426	14,8	21.669	49,8	43.494	100
	Autonomo occasionale	451	5,0	1.187	13,2	2.736	30,3	1.913	21,2	1.585	17,6	1.144	12,7	9.016	100
	Collaboratore a progetto	113.254	15,0	161.612	21,4	239.194	31,6	119.543	15,8	74.072	9,8	48.344	6,4	756.019	100
	Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	1.350	14,4	2.064	22,0	2.789	29,7	1.494	15,9	951	10,1	741	7,9	9.389	100
	Collaboratore occasionale	4.928	22,0	3.760	16,8	5.489	24,5	3.635	16,2	2.737	12,2	1.884	8,4	22.433	100
	Collaboratore presso la P.A.	5.154	5,8	16.881	19,0	33.589	37,9	17.449	19,7	9.862	11,1	5.804	6,5	88.739	100
	Venditore porta a porta	1.327	9,9	1.417	10,6	3.534	26,4	3.788	28,3	2.474	18,5	822	6,2	13.362	100
Totale	128.379	13,6	190.519	20,2	293.412	31,1	151.627	16,1	98.107	10,4	80.408	8,5	942.452	100	
Totale	141.471	9,4	234.656	15,6	441.356	29,4	306.045	20,4	217.608	14,5	159.149	10,6	1.500.285	100	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

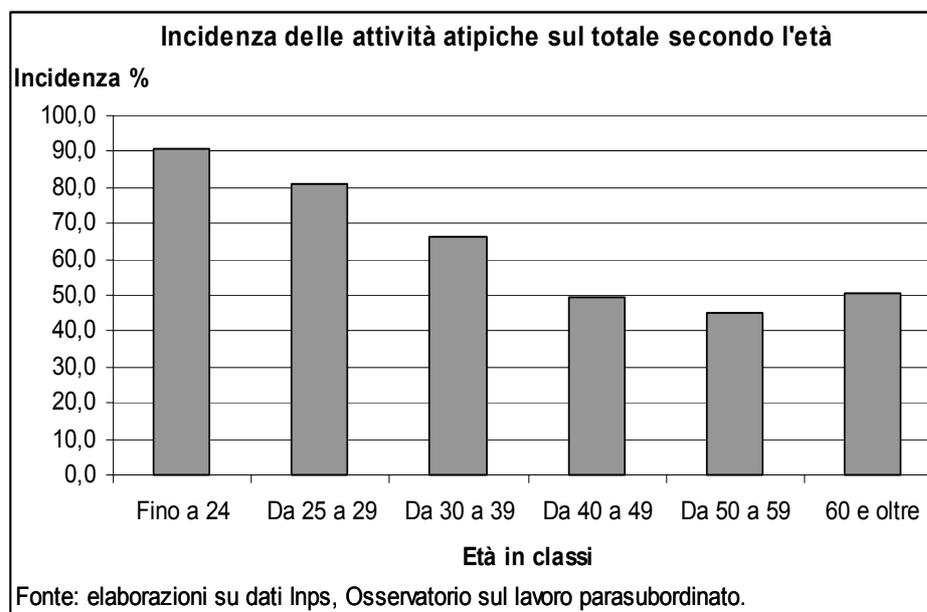
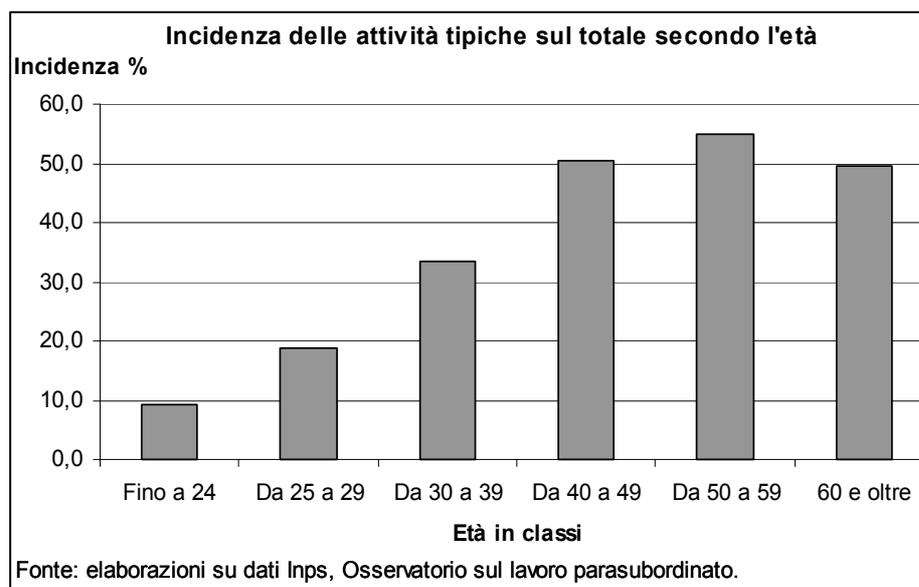
Commissione di indagine sul lavoro

Tab. 7 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e la classe di età (composizioni rispetto al tipo di attività)

		Età in classi													
		Fino a 24		Da 25 a 29		Da 30 a 39		Da 40 a 49		Da 50 a 59		60 e oltre		Totale	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Tipico	Amministratore, sindaco di società	6.321	4,5	21.393	9,1	115.046	26,1	140.218	45,8	109.833	50,5	71.210	44,7	464.021	30,9
	Associato in partecipazione	4.848	3,4	7.828	3,3	14.031	3,2	8.420	2,8	4.519	2,1	3.111	2,0	42.757	2,8
	Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	1.749	1,2	14.508	6,2	16.560	3,8	1.479	0,5	161	0,1	61	0,0	34.518	2,3
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	15	0,0	53	0,0	169	0,0	297	0,1	341	0,2	241	0,2	1.116	0,1
	Partecipante a collegi e commissioni	159	0,1	355	0,2	2.138	0,5	4.004	1,3	4.647	2,1	4.118	2,6	15.421	1,0
	Totale	13.092	9,3	44.137	18,8	147.944	33,5	154.418	50,5	119.501	54,9	78.741	49,5	557.833	37,2
Atipico	Altre collaborazioni	1.915	1,4	3.598	1,5	6.081	1,4	3.805	1,2	6.426	3,0	21.669	13,6	43.494	2,9
	Autonomo occasionale	451	0,3	1.187	0,5	2.736	0,6	1.913	0,6	1.585	0,7	1.144	0,7	9.016	0,6
	Collaboratore a progetto	113.254	80,1	161.612	68,9	239.194	54,2	119.543	39,1	74.072	34,0	48.344	30,4	756.019	50,4
	Collaboratore di giornali, riviste, ecc.	1.350	1,0	2.064	0,9	2.789	0,6	1.494	0,5	951	0,4	741	0,5	9.389	0,6
	Collaboratore occasionale	4.928	3,5	3.760	1,6	5.489	1,2	3.635	1,2	2.737	1,3	1.884	1,2	22.433	1,5
	Collaboratore presso la P.A.	5.154	3,6	16.881	7,2	33.589	7,6	17.449	5,7	9.862	4,5	5.804	3,6	88.739	5,9
	Venditore porta a porta	1.327	0,9	1.417	0,6	3.534	0,8	3.788	1,2	2.474	1,1	822	0,5	13.362	0,9
Totale	128.379	90,7	190.519	81,2	293.412	66,5	151.627	49,5	98.107	45,1	80.408	50,5	942.452	62,8	
Totale	141.471	100,0	234.656	100,0	441.356	100,0	306.045	100,0	217.608	100,0	159.149	100,0	1.500.285	100,0	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

La distribuzione secondo il tipo di attività evidenzia come l'incidenza dei lavori atipici sul totale sia decrescente con l'età, con la sola eccezione degli ultrasessantenni, a cui è dovuta la quasi totalità della voce *altre collaborazioni*. Gli atipici rappresentano oltre il 90 % dei collaboratori in età inferiore a 24 anni, l'81,2 % dei collaboratori in età compresa tra 25 e 29 anni e oltre il 60% dei collaboratori in età compresa 30 e 39 anni. Da segnalare che i collaboratori in età centrale, compresa tra 40 e 49 anni, sono quasi perfettamente equidistribuiti tra tipici e atipici.



## Commissione di indagine sul lavoro

Una dimensione importante nella misura del lavoro parasubordinato riguarda il numero di committenti di ciascun contribuente: l'89,1 % degli iscritti risulta avere un solo rapporto di lavoro. La quota non varia sensibilmente rispetto al tipo di attività: si segnala un aumento dell'incidenza delle monocommittenze tra gli associati in partecipazione (95,8 %) per quanto riguarda le forme tipiche, e dei venditori porta a porta (96,5 %) per le forme atipiche.

L'aliquota applicata fornisce informazioni utili alla ricostruzione del profilo del contribuente. Nel 2005 erano previste sostanzialmente tre aliquote contributive articolate come segue:

- Iscritti ad altra gestione previdenziale 10 %
- Titolari di pensione non diretta 10 %
- Titolari di pensione diretta 15 %
- Privi di altra tutela previdenziale 18 %

Allo schema occorre aggiungere gli associati in partecipazione iscritti ad altra gestione previdenziale ai quali si applicava un'aliquota del 17,5 %.

**Tab. 8 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e il numero di committenti**

Tipo attività	Numero committenti								
	1		2		3 e più		Totale		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Tipico	Amministratore, sindaco di società	411.535	88,7	38.601	8,3	13.885	3,0	464.021	100,0
	Associato in partecipazione	40.947	95,8	1.697	4,0	113	0,3	42.757	100,0
	Dottorato di ricerca, assegno, borsa di studio	31.053	90,0	3.111	9,0	354	1,0	34.518	100,0
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	869	77,9	160	14,3	87	7,8	1.116	100,0
	Partecipante a collegi e commissioni	13.656	88,6	1.339	8,7	426	2,8	15.421	100,0
	<b>Totale</b>	<b>498.060</b>	<b>89,3</b>	<b>44.908</b>	<b>8,1</b>	<b>14.865</b>	<b>2,7</b>	<b>557.833</b>	<b>100,0</b>
Atipico	Altre collaborazioni	39.337	90,4	3.440	7,9	717	1,6	43.494	100,0
	Autonomo occasionale	7.395	82,0	1.113	12,3	508	5,6	9.016	100,0
	Collaboratore a progetto	672.919	89,0	69.955	9,3	13.145	1,7	756.019	100,0
	Collaboratore di giornali, riviste	8.528	90,8	745	7,9	116	1,2	9.389	100,0
	Collaboratore occasionale	20.300	90,5	1.603	7,1	530	2,4	22.433	100,0
	Collaboratore presso la P.A.	77.380	87,2	9.122	10,3	2.237	2,5	88.739	100,0
	Venditore porta a porta	12.896	96,5	421	3,2	45	0,3	13.362	100,0
<b>Totale</b>	<b>838.755</b>	<b>89,0</b>	<b>86.399</b>	<b>9,2</b>	<b>17.298</b>	<b>1,8</b>	<b>942.452</b>	<b>100,0</b>	
<b>Totale</b>	<b>1.336.815</b>	<b>89,1</b>	<b>131.307</b>	<b>8,8</b>	<b>32.163</b>	<b>2,1</b>	<b>1.500.285</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

La distribuzione dei contribuenti secondo l'aliquota applicata evidenzia che il 70,9 % dei collaboratori non ha altra copertura contributiva oltre alla gestione separata (aliquota del 18 %). Tale incidenza raggiunge l'81 % tra gli atipici e supera di poco la metà tra coloro che svolgono un'attività classificata come tipica (53,7 %). L'incidenza dell'aliquota del 18 % raggiunge i valori più elevati tra i collaboratori a progetto (85,4 %) e tra i venditori porta a porta (90,8 %). Per contro, l'incidenza dell'aliquota che

corrisponde alla presenza di un'altra copertura previdenziale per il collaboratore raggiunge i valori più elevati per gli amministratori di società (43,6 %) per i partecipanti a collegi e commissioni e per gli amministratori di enti locali (50,8 %). Tra i contribuenti con occupazione classificata tra le attività atipiche solo il 10,5 % gode di altra copertura previdenziale. L'aliquota del 15 %, prevista per i titolari di pensione diretta, è applicata a poco più dell'8 % dei contribuenti e risulta comprensibilmente correlata con l'età.

Tab. 9 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo il tipo di attività e l'aliquota contributiva applicata

Tipo attività	Aliquota applicata							
	10.0%		15.00%		18.00% <sup>1</sup>		Total	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Amministratore, sindaco di società	202.287	43,6	39.209	8,4	222.525	48,0	464.021	100,0
Associato in partecipazione					42.757	100,0	42.757	100,0
Tipico	2.845	8,2	33	0,1	31.640	91,7	34.518	100,0
Enti locali (D.M. 25.05.2001)	567	50,8	158	14,2	391	35,0	1.116	100,0
Partecipante a collegi e commissioni	10.918	70,8	2.334	15,1	2.169	14,1	15.421	100,0
<b>Totale</b>	<b>216.617</b>	<b>38,8</b>	<b>41.734</b>	<b>7,5</b>	<b>299.482</b>	<b>53,7</b>	<b>557.833</b>	<b>100,0</b>
Altre collaborazioni	3.284	7,6	24.255	55,8	15.955	36,7	43.494	100,0
Autonomo occasionale	3.407	37,8	806	8,9	4.803	53,3	9.016	100,0
Atipico	61.864	8,2	48.182	6,4	645.973	85,4	756.019	100,0
Collaboratore di giornali, riviste	1.993	21,2	478	5,1	6.918	73,7	9.389	100,0
Collaboratore occasionale	4.800	21,4	1.583	7,1	16.050	71,5	22.433	100,0
Collaboratore presso la P.A.	22.310	25,1	4.667	5,3	61.762	69,6	88.739	100,0
Venditore porta a porta	864	6,5	364	2,7	12.134	90,8	13.362	100,0
<b>Totale</b>	<b>98.522</b>	<b>10,5</b>	<b>80.335</b>	<b>8,5</b>	<b>763.595</b>	<b>81,0</b>	<b>942.452</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>315.139</b>	<b>21,0</b>	<b>122.069</b>	<b>8,1</b>	<b>1.063.077</b>	<b>70,9</b>	<b>1.500.285</b>	<b>100,0</b>

1) L'aliquota del 18 % comprende anche l'aliquota del 17,5 % prevista per gli associati in partecipazione senza altra copertura previdenziale.

Tab. 10 Collaboratori contribuenti attivi nel 2005 secondo l'aliquota contributiva applicata e l'età

Tipo attività	Età in classi	Aliquota applicata							
		10.0%		15.00%		18.00%		Totale	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Tipica	Fino a 24	1.868	14,3	4	0,0	11.220	85,7	13.092	100,0
	Da 25 a 29	8.889	20,1	21	0,0	35.227	79,8	44.137	100,0
	Da 30 a 39	56.989	38,5	141	0,1	90.814	61,4	147.944	100,0
	Da 40 a 49	73.773	47,8	339	0,2	80.306	52,0	154.418	100,0
	Da 50 a 59	56.120	47,0	6.565	5,5	56.816	47,5	119.501	100,0
	60 e oltre	18.978	24,1	34.664	44,0	25.099	31,9	78.741	100,0
<b>Totale</b>	<b>216.617</b>	<b>38,8</b>	<b>41.734</b>	<b>7,5</b>	<b>299.482</b>	<b>53,7</b>	<b>557.833</b>	<b>100,0</b>	
Atipica	Fino a 24	1.811	1,4	54	0,0	126.514	98,5	128.379	100,0
	Da 25 a 29	7.301	3,8	59	0,0	183.159	96,1	190.519	100,0
	Da 30 a 39	30.382	10,4	273	0,1	262.757	89,6	293.412	100,0
	Da 40 a 49	30.279	20,0	675	0,4	120.673	79,6	151.627	100,0
	Da 50 a 59	20.755	21,2	23.687	24,1	53.665	54,7	98.107	100,0
	60 e oltre	7.994	9,9	55.587	69,1	16.827	20,9	80.408	100,0
<b>Totale</b>	<b>98.522</b>	<b>10,5</b>	<b>80.335</b>	<b>8,5</b>	<b>763.595</b>	<b>81,0</b>	<b>942.452</b>	<b>100,0</b>	
Totale	Fino a 24	3.679	2,6	58	0,0	137.734	97,4	141.471	100,0
	Da 25 a 29	16.190	6,9	80	0,0	218.386	93,1	234.656	100,0
	Da 30 a 39	87.371	19,8	414	0,1	353.571	80,1	441.356	100,0
	Da 40 a 49	104.052	34,0	1.014	0,3	200.979	65,7	306.045	100,0
	Da 50 a 59	76.875	35,3	30.252	13,9	110.481	50,8	217.608	100,0
	60 e oltre	26.972	16,9	90.251	56,7	41.926	26,3	159.149	100,0
<b>Totale</b>	<b>315.139</b>	<b>21,0</b>	<b>122.069</b>	<b>8,1</b>	<b>1.063.077</b>	<b>70,9</b>	<b>1.500.285</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

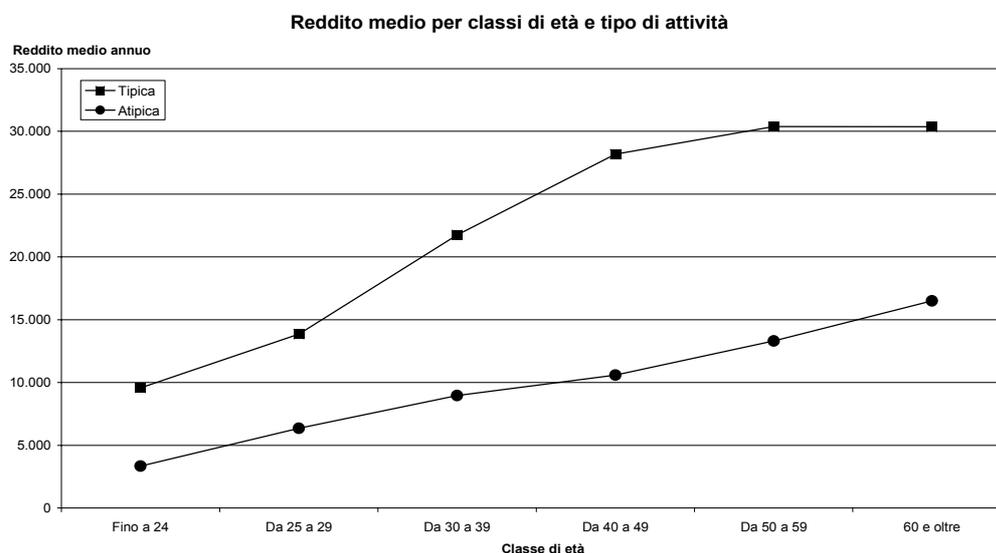
L'analisi per età evidenzia come l'incidenza dei collaboratori non coperti da altra cassa previdenziale sia decrescente con l'età e come raggiunga tra i giovani in età inferiore ai 29 anni un valore superiore al 92,7 %. I collaboratori in età inferiore a 39 anni non in possesso di altra copertura contributiva oltre alla gestione separata sono oltre 700.000 (di cui 570.000 atipici), pari a poco meno della metà dell'intero collettivo dei contribuenti, sia tipici che atipici.

Il profilo dei lavoratori parasubordinati, ricavato dall'analisi dei dati sui collaboratori contribuenti alla gestione separata Inps, sembra confermare alcuni elementi ricavati da altre fonti. Alcune caratteristiche costanti sono: l'incidenza maggiore delle attività atipiche tra i giovani e tra le donne, la prevalenza delle monocommittenze, la più elevata incidenza nel mezzogiorno delle attività atipiche.

### 3. I livelli di reddito dei lavoratori parasubordinati

Il dato sul livello retributivo dei lavoratori iscritti alla gestione separata viene fornito dall'Osservatorio Inps sui lavoratori parasubordinati. Il dato è riferito all'effettivo ammontare di reddito dichiarato dai committenti al momento del versamento del contributo e viene diffuso in forma aggregata come reddito totale per ciascun profilo definito da caratteristiche individuali.

Il reddito medio dei contribuenti assomma, nel 2006, a oltre 15.000 euro all'anno. Il reddito dei contribuenti residenti nelle regioni del mezzogiorno è pari a meno della metà rispetto alle regioni del nord. Il reddito è crescente con l'età: i giovani fino a 24 anni percepiscono un reddito annuo di poco inferiore a 4.000 euro. Il reddito medio si raddoppia per la classe compresa tra 25 e 29 anni, restando comunque su un livello di poco superiore alla metà della retribuzione media.



Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro

La progressione del reddito per età è più accentuata per le attività non atipiche, la cui retribuzione cresce rispetto all'età con tasso più che doppio rispetto alle attività atipiche. Il reddito medio secondo l'aliquota applicata mostra un livello più basso (13.630 euro) per coloro che svolgono attività autonoma a titolo esclusivo (a cui corrisponde un prelievo contributivo del 18 %), mentre chi ha una ulteriore copertura contributiva oltre alla gestione separata (aliquota del 10 %) percepisce un reddito annuo sensibilmente superiore (18.148 euro).

Il tipo di attività svolta determina una polarizzazione netta tra i contribuenti alla gestione separata: il reddito medio di coloro che svolgono attività classificate come atipiche raggiunge appena i 9.000 euro, a fronte dei 25.700 euro percepiti mediamente dai lavoratori non atipici. Si evidenziano alcune attività che assumono particolare rilevanza: i collaboratori a progetto, che assommano a oltre 756.000 unità nel 2005, percepiscono una retribuzione media inferiore a 9.000 euro; di poco superiore (9.392 euro) il reddito annuo dei quasi 90.000 collaboratori presso la pubblica amministrazione. Tra le attività non atipiche il reddito di gran lunga più elevato (29.303 euro) è appannaggio degli amministratori e sindaci di società.

L'analisi di genere mostra che il differenziale di reddito raggiunge il 50 %: le donne, con un reddito medio di 9.730 euro, percepiscono un reddito pari alla metà rispetto a quello degli uomini (19.350 euro). Il dato medio sulla disparità retributiva tra uomini e donne, riferito al totale dell'occupazione e ricavato da numerosi studi diffusi in passato, presenta un livello pari al 23 %. Il differenziale più elevato osservato nel lavoro parasubordinato è dovuto in buona parte ad effetti di composizione, vale a dire ad una presenza maggiore delle donne in profili con reddito medio più basso. Tali evidenze sono riscontrabili dai dati esposti nel capitolo precedente, relativo all'analisi di profilo dei contribuenti alla gestione separata. E' possibile applicare una specifica procedura per valutare in che misura il differenziale di genere osservato è dovuto alla diversa incidenza tra uomini e donne nei profili con diverso livello di reddito medio<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La procedura applicata è esposta di seguito e considera una partizione delle popolazione in  $K$  strati:

- ${}_m\bar{Y}$  = reddito medio da lavoro degli uomini
- ${}_f\bar{Y}$  = reddito medio da lavoro delle donne
- $h$  = strato
- $K$  = numero di strati
- ${}_m\bar{Y}_h$  = reddito medio da lavoro degli uomini nello strato  $h$
- ${}_f\bar{Y}_h$  = reddito medio da lavoro delle donne nello strato  $h$
- ${}_m w_h$  = peso dello strato  $h$  sul totale degli uomini
- ${}_f w_h$  = peso dello strato  $h$  sul totale delle donne

Il reddito medio può essere espresso, separatamente per maschi e femmine, come media dei redditi medi per strato, ponderata con le incidenze di ciascuno strato sul totale:

I risultati ottenuti mostrano che oltre il 70 % della differenza tra i redditi medi di uomini e donne, pari a 9.620 euro, è dovuto ad una diversa composizione dei profili, mentre solo il 28,6 %, pari a 2.752 euro annui, è attribuibile ad un reddito minore percepito dalle donne rispetto agli uomini nello stesso profilo.

Tab. 11 Scomposizione della differenza tra i redditi medi di uomini e donne

	Reddito medio		
Osservato	Uomini	19.346	
	Donne	9.728	
	Differenza	9.617	Percentuale: 49,7
Scomposizione della differenza	Effetto reddito	2.752	28,6 14,2
	Effetto composizione	6.866	71,4 35,5
	Totale	9.617	100,0 49,7

Il risultato appare ribaltato rispetto all'applicazione della stessa procedura sul totale degli occupati<sup>9</sup>, dove la gran parte della differenza non è spiegata da effetti di composizione e

$$m\bar{Y} = \sum_{h=1}^K m\bar{Y}_h \cdot m w_h$$

$$f\bar{Y} = \sum_{h=1}^K f\bar{Y}_h \cdot f w_h$$

La differenza in termini assoluti tra il reddito medio maschile e quello femminile, può essere quindi espressa da:

$$m\bar{Y} - f\bar{Y} = \sum_{h=1}^K m\bar{Y}_h \cdot m w_h - \sum_{h=1}^K f\bar{Y}_h \cdot f w_h = \sum_{h=1}^K (m\bar{Y}_h \cdot m w_h - f\bar{Y}_h \cdot f w_h)$$

sommando e sottraendo nell'argomento della sommatoria la quantità  $f\bar{Y}_h \cdot m w_h$  si ottiene:

$$m\bar{Y} - f\bar{Y} = \sum_{h=1}^K (m\bar{Y}_h \cdot m w_h - f\bar{Y}_h \cdot f w_h + f\bar{Y}_h \cdot m w_h - f\bar{Y}_h \cdot m w_h) =$$

$$= \sum_{h=1}^K [f\bar{Y}_h (m w_h - f w_h) + m w_h (m\bar{Y}_h - f\bar{Y}_h)] = \sum_{h=1}^K f\bar{Y}_h (m w_h - f w_h) + \sum_{h=1}^K m w_h (m\bar{Y}_h - f\bar{Y}_h)$$

La differenza in termini assoluti tra il reddito medio maschile e quello femminile risulta scomposta in due addendi, il primo dei quali rappresenta l'effetto composizione e il secondo l'effetto reddito:

$$m\bar{Y} - f\bar{Y} = \sum_{h=1}^K f\bar{Y}_h (m w_h - f w_h) + \sum_{h=1}^K m w_h (m\bar{Y}_h - f\bar{Y}_h)$$

Il primo termine si annulla se la composizione degli strati è la stessa per uomini e donne; tale termine indica quindi quanta parte della differenza è attribuibile ad una diversa incidenza tra uomini e donne negli strati. Il secondo addendo assume invece valore pari a zero se il reddito medio all'interno di ciascuno strato è uguale per uomini e donne; il termine indica perciò quanta parte della differenza è attribuibile ad un diverso livello del reddito medio in ciascuno degli strati.

<sup>9</sup> Centra M., Venuleo C., *Differenziali retributivi: un'analisi dello scenario italiano*, in Rustichelli E. (a cura di), *Esiste un differenziale retributivo di genere?*, Isole, I Libri del Fondo sociale europeo, 2007.

dove le donne percepiscono un reddito da lavoro sensibilmente inferiore a quello degli uomini a parità di profilo occupazionale.

Occorre precisare in primo luogo che le variabili utilizzate nella definizione dei profili sui quali è stata applicata la procedura sono sensibilmente diverse, e che inoltre il metodo applicato coglie solo una quota degli effetti di composizione, relativa alle variabili utilizzate nella costruzione dei profili. Molti aspetti che incidono in misura rilevante sulle disparità retributive sono peraltro difficilmente osservabili e spesso i dati disponibili non comprendono tutte le caratteristiche necessarie ad una scomposizione esaustiva tra effetti reddito ed effetto composizione. Tuttavia è fortemente plausibile che l'effetto composizione incida in misura maggiore sul lavoro parasubordinato, dove la variabilità del reddito è sensibilmente superiore rispetto al lavoro dipendente. La componente femminile del lavoro parasubordinato, pur scontando un differenziale più che doppio rispetto al totale dell'occupazione, appare in sostanza meno discriminata: a parità di profilo dell'occupazione il differenziale si riduce dal 50 % al 14,2 %, mentre la stessa simulazione applicata sul totale degli occupati, pur utilizzando una serie di informazioni sensibilmente differenti, sposta il differenziale di genere dal 23,3 % al 19,5 %.

Il reddito medio riferito alla totalità dei contribuenti alla gestione separata è aumentato dal 2005 al 2006 dell'1,9 %. Il dato risulta fortemente differenziato rispetto ai diversi profili: la dinamica retributiva è più lenta per le regioni del sud (0,9 %) e per i giovani (1,5 % nelle classi fino a 29 anni). Il tasso di crescita del reddito medio femminile è inferiore solo di un punto percentuale rispetto a quello maschile. Il reddito cresce più lentamente anche per coloro che svolgono attività atipiche (0,8 %, contro il 2,4 % delle attività non atipiche).

I contribuenti a titolo concorrente (coloro che hanno un'ulteriore copertura contributiva oltre la gestione separata) registrano una variazione annuale del livello medio del reddito pari al 5,9 %, a fronte dello 0,3 % dei contribuenti a titolo esclusivo e del 2,5 % dei percettori di pensione diretta. Da segnalare anche la crescita più lenta dei collaboratori con un solo committente (0,5 %) rispetto a chi svolge la propria attività er più datori di lavoro (3,3 %).

Tab. 12 Reddito medio dei collaboratori contribuenti attivi nel 2005 e nel 2006

Caratteristiche		2005			2006			var % 2005-2006		
		Tipica	Atipica	Totale	Tipica	Atipica	Totale	Tipica	Atipica	Totale
Area	Nord	27.876	10.123	17.852	28.683	10.361	18.464	2,9	2,4	3,4
	Centro	21.442	9.041	13.265	21.966	9.207	13.579	2,4	1,8	2,4
	Sud	17.273	6.419	8.952	17.766	6.399	9.031	2,9	-0,3	0,9
Genere	Maschi	27.344	11.374	18.957	28.072	11.464	19.346	2,7	0,8	2,1
	Femmine	18.889	6.700	9.536	19.306	6.773	9.728	2,2	1,1	2,0
Età in classi	Fino a 24	9.284	3.277	3.830	9.574	3.341	3.886	3,1	2,0	1,5
	Da 25 a 29	13.911	6.244	7.683	13.848	6.343	7.800	-0,5	1,6	1,5
	Da 30 a 39	21.484	8.810	13.055	21.746	8.955	13.250	1,2	1,6	1,5
	Da 40 a 49	27.395	10.491	19.018	28.183	10.585	19.432	2,9	0,9	2,2
	Da 50 a 59	29.554	13.653	22.388	30.371	13.307	22.738	2,8	-2,5	1,6
	60 e oltre	29.425	16.208	22.749	30.356	16.502	23.369	3,2	1,8	2,7
Aliquota applicata	10,0%	20.946	8.760	17.136	22.106	9.047	18.148	5,5	3,3	5,9
	15,00%	28.449	17.578	21.301	29.455	17.709	21.837	3,5	0,7	2,5
	17,5%	8.773		8.773	8.524		8.524	-2,8		-2,8
	18,00%	27.904	8.061	13.589	28.062	8.123	13.630	0,6	0,8	0,3
Mesi accreditati	Fino a 1	474	530	519	493	538	529	3,9	1,5	2,0
	Da 1 a 5	4.123	3.425	3.565	4.284	3.513	3.667	3,9	2,6	2,8
	Da 6 a 11	11.381	10.386	10.739	11.389	10.388	10.746	0,1	0,0	0,1
	12 mesi	39.744	27.654	35.293	40.413	27.976	35.872	1,7	1,2	1,6
Attività	Amministratore, sindaco di società	28.334		28.334	29.303		29.303	3,4		3,4
	Associato in partecipazione	8.709		8.709	8.861		8.861	1,7		1,7
	Tipica Dottorato di ricerca, assegno, borsa studio	10.747		10.747	10.916		10.916	1,6		1,6
	Enti locali (D.M. 25.05.2001)	13.332		13.332	14.428		14.428	8,2		8,2
	Partecipante a collegi e commissioni	5.163		5.163	5.373		5.373	4,1		4,1
	Altre collaborazioni		12.828	12.828		15.004	15.004		17,0	17,0
	Autonomo occasionale		8.012	8.012		7.477	7.477		-6,7	-6,7
	Collaboratore a progetto		8.864	8.864		8.926	8.926		0,7	0,7
	Atipica Collaboratore di giornali, riviste		6.516	6.516		6.724	6.724		3,2	3,2
	Collaboratore occasionale		4.019	4.019		3.964	3.964		-1,4	-1,4
Collaboratore presso la P.A.		9.334	9.334		9.392	9.392		0,6	0,6	
Venditore porta a porta		8.899	8.899		9.377	9.377		5,4	5,4	
Numero committenti	1	23.233	8.298	13.861	23.822	8.339	14.116	2,5	0,5	1,8
	2	37.360	13.094	21.397	37.514	13.124	21.508	0,4	0,2	0,5
	3+	50.218	19.578	33.754	50.902	20.233	34.220	1,4	3,3	1,4
Totale		25.093	8.945	14.949	25.694	9.018	15.226	2,4	0,8	1,9

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

Di seguito è riportata una analisi sul livello del reddito dei soli contribuenti iscritti alla gestione separata con le caratteristiche che identificano il lavoro parasubordinato, come definito nella parte introduttiva. Sono stati selezionati i soli contribuenti a titolo esclusivo (senza altra copertura contributiva, quindi senza altra fonte di reddito, identificabili nell'archivio dall'aliquota applicata del 18 %), con un solo committente nell'anno e che svolgono un'attività classificata come *atipica*.

Tab. 13 - Reddito medio dei collaboratori contribuenti atipici monocommittenti con aliquota pari al 18%

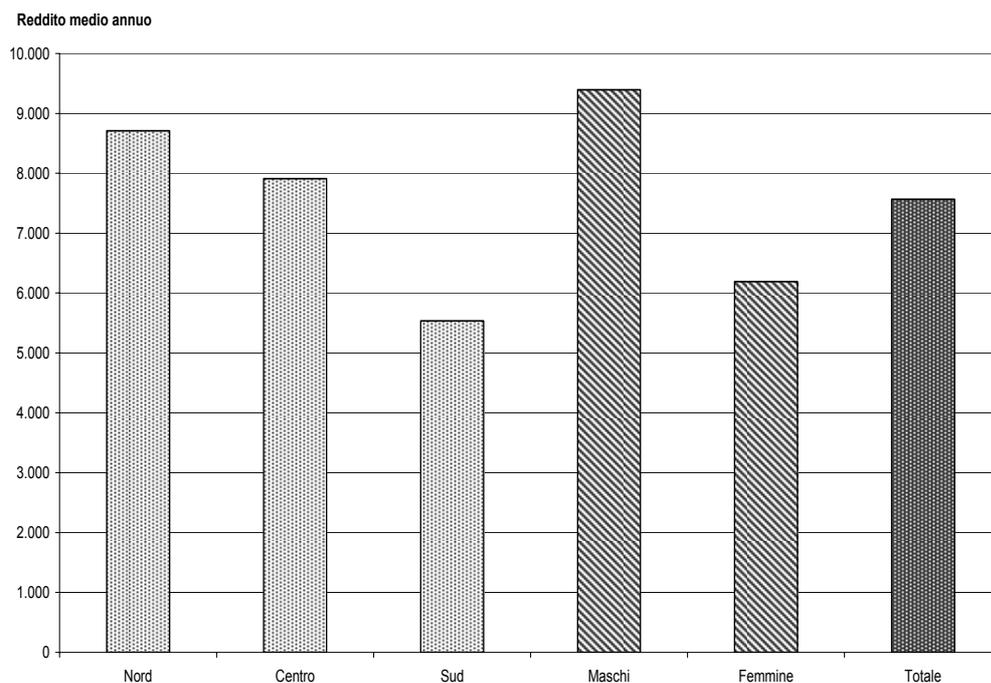
Caratteristiche		2005		2006		Var % 2005-2006	
		Reddito medio	Contribuenti	Reddito medio	Contribuenti	Reddito medio	Contribuenti
Area	Nord	8.521	310.999	8.710	315.553	2,2	1,5
	Centro	7.762	184.611	7.908	193.153	1,9	4,6
	Sud	5.588	180.577	5.535	210.227	-0,9	16,4
Genere	Maschi	9.356	290.463	9.394	308.423	0,4	6,2
	Femmine	6.155	385.724	6.193	410.510	0,6	6,4
Età in classi	Fino a 24	3.141	116.543	3.200	128.927	1,9	10,6
	Da 25 a 29	5.954	161.345	6.035	168.606	1,4	4,5
	Da 30 a 39	8.412	229.117	8.496	239.552	1,0	4,6
	Da 40 a 49	10.080	106.705	10.098	114.877	0,2	7,7
	Da 50 a 59	11.999	47.420	11.908	50.214	-0,8	5,9
	60 e oltre	12.844	15.057	12.914	16.757	0,5	11,3
Mesi accreditati	Fino a 1	520	147.023	528	156.215	1,5	6,3
	Da 1 a 5	3.354	287.650	3.441	309.404	2,6	7,6
	Da 6 a 11	10.183	133.260	10.214	138.861	0,3	4,2
	12 mesi	24.883	108.254	25.112	114.453	0,9	5,7
Attività	Altre collaborazioni	7.647	14.282	9.548	5.138	24,9	-64,0
	Autonomo occasionale	6.567	4.088	5.317	3.952	-19,0	-3,3
	Collaboratore a progetto	7.464	571.953	7.507	624.355	0,6	9,2
	Collaboratore di giornali, riviste,	6.224	6.258	6.070	5.668	-2,5	-9,4
	Collaboratore occasionale	2.881	14.636	2.762	15.193	-4,2	3,8
	Collaboratore presso la P.A.	9.431	53.272	9.437	53.509	0,1	0,4
	Venditore porta a porta	8.831	11.698	9.130	11.118	3,4	-5,0
<b>Totale</b>	<b>7.530</b>	<b>676.187</b>	<b>7.566</b>	<b>718.933</b>	<b>0,5</b>	<b>6,3</b>	

Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

I contribuenti con le caratteristiche richiamate assommano nel 2006 a 718.933, vale dire poco meno della metà di tutti gli iscritti attivi nell'anno considerato. Il reddito medio dei lavoratori considerati è stato pari nel 2006 a 7.566 euro, inferiore del 50 % rispetto al reddito medio totale. Le posizioni relative all'interno dei profili considerati ripercorrono quanto osservato per l'intero collettivo dei contribuenti: reddito più basso per i residenti nel mezzogiorno e per le donne; andamento del reddito medio crescente con l'età. Va segnalato che le distanze relative del reddito dei parasubordinati tra le diverse modalità risultano più attenuate rispetto al totale dei contribuenti, fenomeno dovuto alla compressione verso il basso del reddito dei soli parasubordinati.

Anche l'aspetto dinamico del reddito sembra penalizzare i lavoratori parasubordinati, il cui livello di retribuzione cresce dal 2005 dello 0,5 %, rispetto all'1,9 % del totale dei contribuenti.

Reddito medio dei lavoratori parasubordinati per area e genere



Fonte: elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul lavoro parasubordinato.

Il tasso di crescita del reddito medio contribuisce ad aumentare la polarizzazione tra le regioni del centro-nord e quelle del mezzogiorno, dove il reddito medio dei parasubordinati è diminuito in ragione dell'1,9 %, a fronte di un aumento consistente del nord (2,2 %) e del centro (1,9 %).

#### 4. Profilo e dinamica dei collaboratori

Di seguito vengono riportati i risultati di alcune analisi sui dati di fonte Istat-Forze di lavoro e di fonte Isfol-Plus, relativi sia alla consistenza e all'evoluzione dei collaboratori sia alle transizioni da e verso il lavoro parasubordinato. I dati ricavati dalla Rilevazione Istat permettono di ottenere informazioni sul profilo dei collaboratori non contenute nei dati diffusi dall'Osservatorio Inps e consentono di confrontare in maniera omogenea l'aggregato dei collaboratori con le altre forme di lavoro. Il dato Istat non contiene tuttavia informazioni sul reddito e su altre caratteristiche del contratto di lavoro. Le stime Istat hanno carattere sezionale e permettono di conoscere l'ammontare medio nell'anno del numero degli occupati coinvolti nel lavoro parasubordinato, a differenza della fonte amministrativa che registra sistematicamente tutti coloro che hanno versato un contributo presso la gestione separata Inps nel corso di un anno solare. L'indagine

Istat rileva inoltre la condizione lavorativa unica o prevalente, in accordo con le definizioni fissate a livello internazionale, rendendo impossibile un confronto con il dato amministrativo.

Tab. 14 - Consistenza del numero di collaboratori dal 2004 al 2007

Caratteristiche	2004		2005		2006		2007	
	Collaboratori (migliaia)	Collaboratori (migliaia)	var %	Collaboratori (migliaia)	var %	Collaboratori (migliaia)	var %	
Area di residenza	Nord ovest	155	144	-7,4	160	11,4	153	-4,4
	Nord est	103	92	-	97	5,5	94	-2,9
	Centro	145	131	-	134	2,5	132	-1,0
	Sud	94	91	-3,1	106	16,3	110	4,3
Genere	Maschio	208	190	-8,5	212	11,4	217	2,2
	Femmina	289	267	-7,7	285	6,7	273	-3,9
Età in classi	15-24	64	60	-6,9	66	10,9	61	-8,4
	25-34	203	184	-9,3	204	10,9	201	-1,5
	35-44	116	107	-8,0	111	3,7	109	-1,9
	45-54	55	55	0,5	51	-7,6	54	4,7
	55-64	44	39	-	47	19,5	46	-2,3
	65-74	15	12	-	18	45,0	21	15,7
Titolo di studio	Licenza elementare/nessuno	23	17	-	17	2,5	18	3,6
	Licenza media	84	75	-	80	7,0	76	-4,7
	Diploma 3-4 anni	25	22	-	23	7,0	21	-9,4
	Secondaria superiore	227	207	-8,9	210	1,5	211	0,3
	Laurea/dipl.univ	138	137	-0,6	166	21,2	164	-1,2
	Totale	497	457	-8,0	497	8,6	490	-1,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat RCFL, 2004-2007, media annuali.

Il questionario Istat rileva, tra le forme di lavoro non alle dipendenze, le collaborazioni coordinate e continuative (con o senza progetto) e le prestazioni d'opera occasionali. Risultano escluse quindi le forme di lavoro non atipiche per le quali è previsto l'obbligo di versamento dei contributi alla gestione separata dell'Inps. In particolare, come sarà confermato in seguito dall'analisi sulle professioni, tra i collaboratori stimati dall'Istat non sono compresi gli amministratori e i componenti del collegio dei sindaci delle aziende private, la categoria di gran lunga più numerosa tra le attività non atipiche rintracciabili tra i contribuenti alla gestione separata Inps.

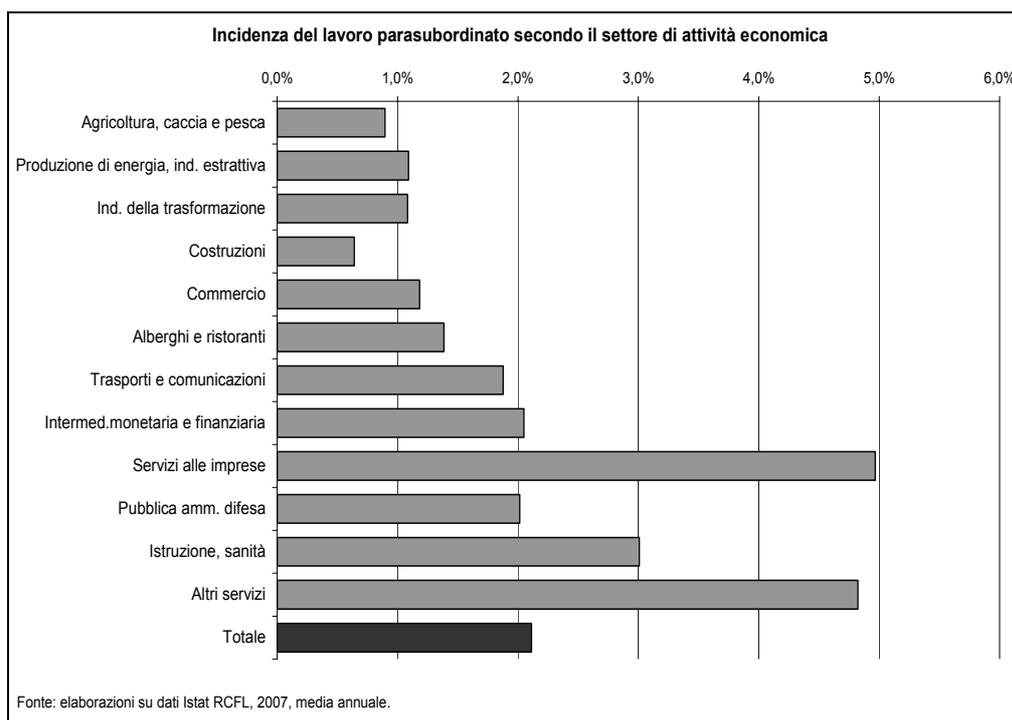
I collaboratori stimati dall'Istat sono stati 490.000 nel 2007, con una incidenza del 2,1% sul totale dell'occupazione. La consistenza è rimasta sostanzialmente invariata dal

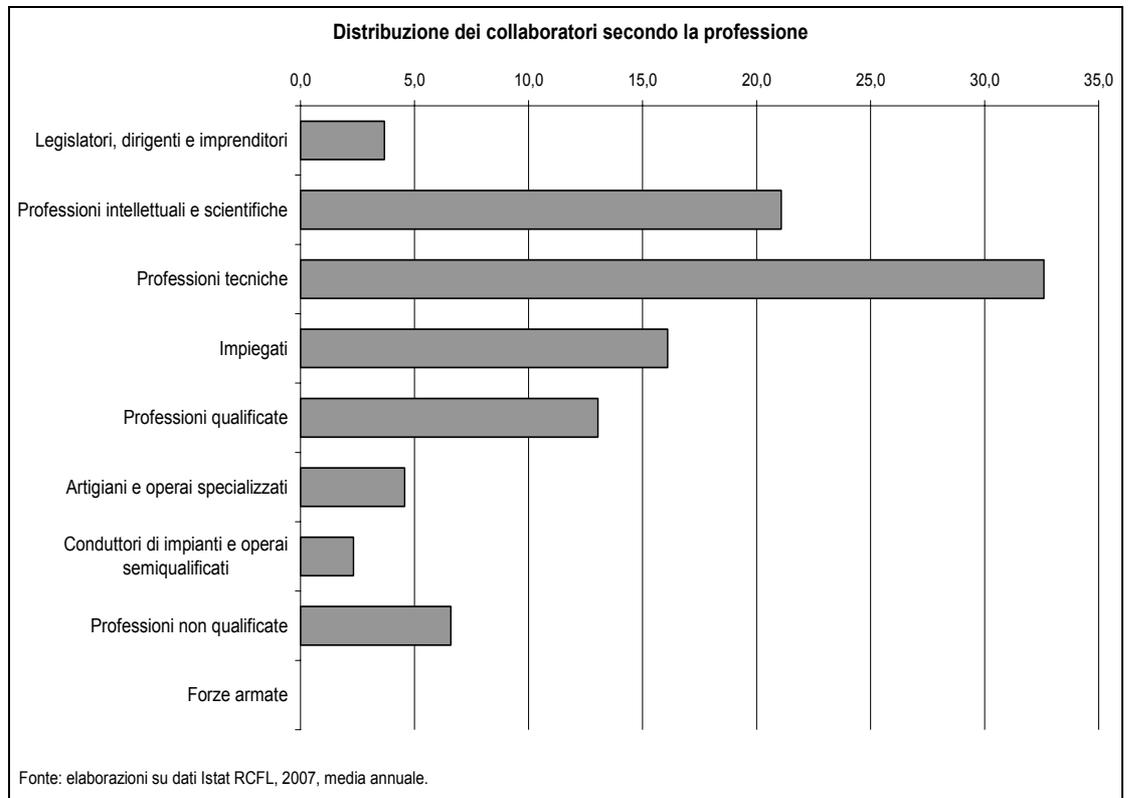
2004 al 2007, mostrando una flessione apprezzabile solo tra il 2004 e il 2005, recuperata interamente nell'anno successivo. Il tasso medio annuo di crescita nel periodo considerato ha mostrato una diminuzione pari a -0,5 %, a fronte di un incremento medio annuo dell'occupazione dipendente del 2,2% e ad una flessione dell'occupazione autonoma (-1,3 %).

Tab. 15 - Collaboratori secondo la forma di collaborazione

Forma di collaborazione	Collaboratori (migliaia)	%
Collaborazione coordinata e continuativa	100	20,4
Collaborazione a progetto	292	59,6
Prestatore d'opera occasionale	98	20,0
<b>Totale</b>	<b>490</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.





Nel 2007 poco meno del 60 % dei collaboratori aveva un contratto a progetto, il 20,4% un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e il 20 % un rapporto di collaborazione occasionale.

Il lavoro parasubordinato presenta nel 2007 un'incidenza più elevata rispetto alla media nel settore terziario: i collaboratori raggiungono il 5 % nei servizi alle imprese e nella categoria residuale del settore e il 3 % nell'istruzione e nella sanità. Strutturalmente più bassa l'incidenza nella manifattura e nelle costruzioni.

I collaboratori svolgono in prevalenza professioni qualificate: oltre il 30 % dei collaboratori svolge una professione tecnica, il 21 % una professione ad elevato contenuto intellettuale o scientifico; da segnalare una quota del 16,1 % di impiegati. Poco rappresentate le mansioni più basse che per loro natura richiedono un livello di subordinazione difficilmente conciliabile con un rapporto di lavoro di natura autonoma.

## Commissione di indagine sul lavoro

Tab. 16 Collaboratori secondo la professione svolta (2007)

Professione	Collaborat. (migliaia) (1)	%	% su totale occupati	Settore prevalente	
				Settore	Incidenza sulla profess.
Personale addetto all'accoglienza, informazione e assistenza clienti	29	5,9	13,6	Servizi alle imprese e altre attività profess.	63,7
Tecnici dell'amministrazione e dell'organizzazione	25	11,0	2,1	Servizi alle imprese e altre attività profess.	25,5
Esercenti ed addetti alle vendite al minuto	22	15,5	1,4	Commercio	66,8
Personale di segreteria ed operatori su macchine di ufficio	20	19,5	2,4	Pubblica amministrazione e difesa	27,0
Tecnici delle scienze quantitative, fisiche e chimiche	19	23,4	5,7	Servizi alle imprese e altre attività profess.	64,4
Insegnanti	16	26,7	2,7	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	87,2
Tecnici dei rapporti con i mercati	16	29,8	4,9	Servizi alle imprese e altre attività profess.	32,0
Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	15	33,0	3,5	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	58,2
Istruttori, allenatori, atleti e assimilati	15	36,1	23,5	Altri servizi pubblici, sociali e personali	87,7
Tecnici della distribuzione commerciale ed assimilati	14	38,9	2,7	Intermediazione monetaria e finanziaria	27,6
Ricercatori e tecnici laureati	14	41,6	20,6	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	64,0
Specialisti delle scienze gestionali, commerciali e bancarie	13	44,4	3,4	Servizi alle imprese e altre attività profess.	38,3
Specialisti in discipline linguistiche, letterarie e documentali	13	47,0	14,2	Industria della trasformazione	39,6
Professori di scuola secondaria, post-secondaria ed assimilati	12	49,6	2,4	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	90,6
Personale con funzioni in campo amministrativo e gestionale	12	52,0	2,3	Servizi alle imprese e altre attività profess.	37,1
Tecnici delle scienze ingegneristiche	12	54,4	2,0	Servizi alle imprese e altre attività profess.	37,4
Esercenti ed addetti alla ristorazione ed ai pubblici esercizi	12	56,7	1,3	Alberghi e ristoranti	85,5
Personale addetto alla raccolta materiale documentale	9	58,6	4,6	Servizi alle imprese e altre attività profess.	39,3
Personale non qualificato addetto a servizi di pulizia	9	60,3	1,4	Altri servizi pubblici, sociali e personali	48,0
Specialisti in discipline artistico-espressive	9	62,1	10,6	Altri servizi pubblici, sociali e personali	71,7
Altri specialisti dell'educazione e della formazione	8	63,7	16,9	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	71,6
Tecnici dei servizi sociali	8	65,3	8,8	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	64,4
Tecnici dei servizi ricreativi e culturali	7	66,8	7,2	Servizi alle imprese e altre attività profess.	33,1
Professioni tecniche delle attività turistiche, ricettive ed	7	68,2	11,0	Trasporti e comunicazioni	38,6
Tecnici delle attività finanziarie ed assicurative	6	69,6	2,1	Intermediazione monetaria e finanziaria	80,0
Specialisti in scienze sociali	6	70,8	10,1	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	42,9
Tecnici paramedici	6	72,1	1,1	Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	82,7
Ingegneri e professioni assimilate	6	73,3	3,7	Servizi alle imprese e altre attività profess.	56,6
Altre professioni qualificate nelle attività commerciali	6	74,4	16,4	Servizi alle imprese e altre attività profess.	43,8
Specialisti in scienze matematiche, fisiche e naturali	6	75,6	3,8	Servizi alle imprese e altre attività profess.	55,6
Personale ausiliario di magazzino, dello spostamento merci,	5	76,6	1,8	Trasporti e comunicazioni	35,4
Specialisti nelle scienze della vita	5	77,6	4,8	Servizi alle imprese e altre attività profess.	41,0
Personale non qualificato di ufficio	5	78,6	5,6	Servizi alle imprese e altre attività profess.	31,2
Personale addetto alla gestione degli approvvigionamenti	5	79,6	1,2	Trasporti e comunicazioni	31,3
Cassieri, addetti allo sportello ed assimilati	5	80,5	1,9	Altri servizi pubblici, sociali e personali	29,8
Altre professioni (< 5.000)	96	100,0	0,9		
Totale	490				

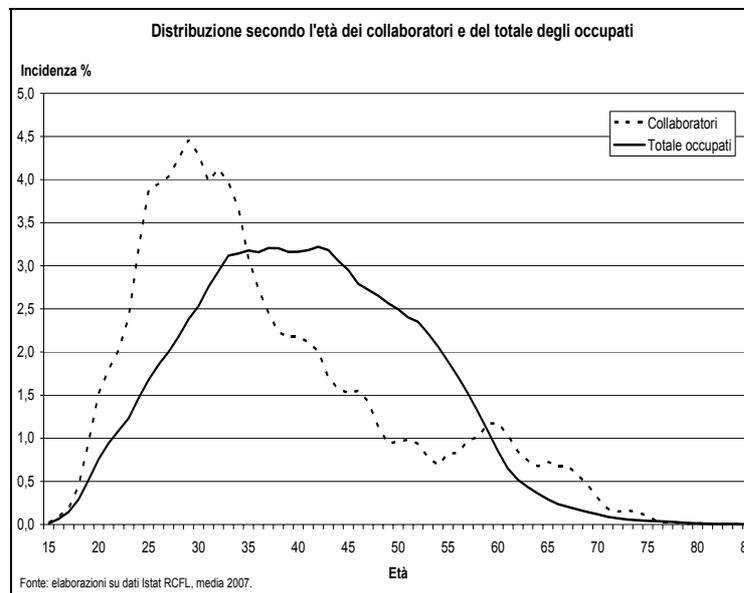
Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

1) Le stime inferiori a 5.000 non sono attendibili e sono aggregate nelle voce *Altre professioni*

Un'analisi più specifica della professione svolta, per quanto reso possibile dai vincoli dell'attendibilità statistica, mostra una concentrazione relativamente elevata in poche attività: la metà dei collaboratori svolge 14 professioni. Tra queste la numerosità maggiore (29.000 collaboratori) è relativa al lavoro nei call center, compreso nella categoria *Personale addetto all'accoglienza, informazione e assistenza clienti*, seguito dai tecnici amministrativi, che comprendono gli amministratori di stabili e condomini; segue la categoria che include sia i commessi degli esercizi commerciali, sia altri operatori di call center, classificati come *venditori a distanza*. Da rilevare che la categoria degli amministratori e sindaci di società, la più numerosa tra le professioni non atipiche, non raggiunge le 4.000 unità<sup>10</sup>. Gli amministratori di aziende private e i componenti del collegio dei sindaci, pur essendo obbligati al versamento contributivo presso la gestione separata dell'Inps, non percepiscono la propria professione come quella di collaboratore: il 92 % degli occupati con tale professione si dichiara infatti professionista, imprenditore o lavoratore in proprio. Ciò conferma che l'aggregato dei collaboratori, così come stimato della rilevazione Istat, comprende quasi interamente forme di lavoro atipico.

Di seguito è riportata una analisi descrittiva del profilo dei collaboratori nel 2007, confrontato con le altre grandi categorie dell'occupazione: occupati dipendenti e gli altri autonomi.

L'analisi territoriale mostra una maggiore incidenza delle regioni del centro rispetto al totale dell'occupazione e un peso sensibilmente minore delle regioni del sud. Le donne rappresentano quasi il 56 % del totale dei collaboratori, a fronte del 39,5 % del totale degli occupati.



<sup>10</sup> La stima del numero di collaboratori che svolgono la professione di amministratore o sindaco di società non è attendibile e risulta compresa nella voce *Altre professioni*, categoria che aggrega, per ragioni di attendibilità statistica, tutte le professioni con numerosità inferiore alle 5.000 unità.

Commissione di indagine sul lavoro

L'analisi secondo il titolo di studio mostra un peso elevato dei più formati: i diplomati incidono tra i collaboratori in ragione del 43 %, (37,5 % sull'intera occupazione), mentre i laureati rappresentano il 33,5 % dei collaboratori a fronte del 15,6% degli occupati. L'incidenza dei titoli di studio più bassi, fino al diploma triennale o quadriennale, è pari complessivamente alla metà rispetto al totale dell'occupazione. La presenza più marcata tra i collaboratori dei titoli di studio più elevati riproduce il peso maggiore dei giovani, che raggiungono, nelle età inferiori a 34 anni, quasi il doppio rispetto al totale degli occupati. La distribuzione per età evidenzia anche una quota di ultracinquantenni relativamente elevata. Il dato conferma l'utilizzo del lavoro parasubordinato come strumento di ingresso nell'occupazione e come forma contrattuale utilizzata per il prolungamento della vita attiva.

Tab. 17 - Occupati nel 2007 secondo il carattere dell'occupazione e alcune caratteristiche demografiche

Caratteristiche	Dipendente		Collaboratore		Autonomo		Totale occupati		
	Occupati (migl.)	%	Occupati (migl.)	%	Occupati (migl.)	%	Occupati (migl.)	%	
Area di residenza	Nord ovest	5.141	29,9	153	31,2	1.579	28,4	6.874	29,6
	Nord est	3.747	21,8	94	19,3	1.206	21,7	5.047	21,7
	Centro	3.506	20,4	132	27,0	1.147	20,6	4.785	20,6
	Sud	4.773	27,8	110	22,5	1.632	29,3	6.516	28,1
	Totale	17.167	100,0	490	100,0	5.565	100,0	23.222	100,0
Genere	Maschio	9.834	57,3	217	44,2	4.006	72,0	14.057	60,5
	Femmina	7.333	42,7	273	55,8	1.558	28,0	9.165	39,5
	Totale	17.167	100,0	490	100,0	5.565	100,0	23.222	100,0
Età in classi	15-24	1.271	7,4	61	12,4	160	2,9	1.492	6,4
	25-34	4.454	25,9	201	41,0	1.090	19,6	5.745	24,7
	35-44	5.479	31,9	109	22,1	1.791	32,2	7.378	31,8
	45-54	4.361	25,4	54	11,0	1.426	25,6	5.840	25,2
	55-64	1.536	8,9	46	9,3	810	14,5	2.391	10,3
	65-74	64	0,4	20	4,1	244	4,4	328	1,4
	75 e +	3	0,0	1	0,2	44	0,8	48	0,2
	Totale	17.167	100,0	490	100,0	5.565	100,0	23.222	100,0
Titolo di studio	Licenza elementare/nessuno	1.062	6,2	18	3,7	596	10,7	1.677	7,2
	Licenza media	5.440	31,7	76	15,5	1.966	35,3	7.483	32,2
	Diploma 3-4 anni	1.373	8,0	21	4,3	342	6,2	1.737	7,5
	Secondaria superiore	6.714	39,1	211	43,0	1.773	31,9	8.698	37,5
	Laurea/dipl.univ	2.577	15,0	164	33,5	887	15,9	3.628	15,6
	Totale	17.167	100,0	490	100,0	5.565	100,0	23.222	100,0

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

Una dimensione importante del profilo dei collaboratori è il livello di subordinazione della prestazione: le informazioni ricavabili dall'indagine Istat sono piuttosto scarse al riguardo e si esauriscono in due caratteristiche della prestazione lavorativa, relative alla possibilità di decidere il luogo di lavoro e all'autonomia nel disporre l'orario di lavoro.

Circa 388.000 collaboratori, pari al 79,1 % del totale, svolgono la propria attività presso il committente, mentre 289.000, pari al 58,9 %, dichiarano di non poter decidere autonomamente il proprio orario di lavoro. 260.000 collaboratori (53,2 % del totale) presentano entrambe le caratteristiche. Se, per quanto riguarda lo svolgimento della prestazione lavorativa presso la sede del committente, il numero elevato dei collaboratori che lavorano presso l'azienda è generalmente legato a modalità di organizzazione del lavoro, nel caso della bassa autonomia nel decidere l'orario della prestazione, è possibile che alcuni rapporti di collaborazione nascondano un elevato livello di subordinazione. Del resto il vincolo di orario rientra tra i parametri generalmente utilizzati dalla giurisprudenza per la qualificazione del contratto nelle controversie relative al lavoro parasubordinato

Il livello degli indicatori utilizzati per dar conto del condizione di subordinazione della prestazione resta elevato in tutti i settori di attività, fatta eccezione per l'industria energetica ed estrattiva. Tra i settori non si evidenzia una elevata variabilità: più alta la quota dei collaboratori che lavorano presso il committente nel settore primario, in quello turistico, nell'istruzione e nella sanità; solo poco più bassa della media nel settore dell'intermediazione finanziaria.

Tab. 18 Collaboratori secondo alcune caratteristiche della prestazione lavorativa.

Caratteristiche		Collaboratori (migliaia)	%
Abitualmente decide dove lavorare o è tenuto a lavorare presso l'azienda e/o il cliente?	Decide dove lavorare	103	20,9
	Lavora presso l'azienda/cliente	388	79,1
	Totale	490	100,0
Decide autonomamente l'orario di lavoro o è tenuto a rispettare quello dell'azienda e/o del cliente per cui lavora?	Decide autonomamente l'orario	201	41,1
	Non decide l'orario	289	58,9
	Totale	490	100,0

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

L'autonomia nel decidere l'orario di lavoro rimane decisamente bassa e connessa, tra i settori, con la propensione a lavorare presso la sede del committente. L'analisi per professione mostra una certa correlazione negativa tra il grado di subordinazione e il livello della professione: le professioni di livello più alto tendono ad avere una più bassa propensione sia a lavorare presso il committente che ad avere imposto l'orario di lavoro.

Un ulteriore elemento utile a caratterizzare il profilo dei collaboratori è dato dal livello di precarietà dell'occupazione svolta e dalla probabilità di perdere il lavoro, rientrando in una condizione non occupazionale. Questo aspetto è stato osservato con due strumenti distinti: i) analizzando alcuni aspetti della prestazione lavorativa dei collaboratori, ricavabili direttamente dai dati Istat; ii) studiando, mediante analisi longitudinali, le transizioni dalla condizione di collaboratore ad un anno di distanza.

Tab. 19 Quota di collaboratori che lavorano presso la sede del committente e che non decidono autonomamente l'orario di lavoro secondo il settore di attività economica e la professione

		Lavora presso l'azienda/cliente	Non decide l'orario
Attività economica	Agricoltura, caccia e pesca	85,7	76,8
	Produzione di energia, ind. estrattiva	47,4	25,9
	Ind. della trasformazione	71,3	48,8
	Costruzioni	75,9	50,5
	Commercio	80,0	58,3
	Alberghi e ristoranti	92,3	88,6
	Trasporti e comunicazioni	83,5	67,4
	Intermed.monetaria e finanziaria	65,9	39,4
	Servizi alle imprese	75,0	54,3
	Pubblica amm. difesa	80,5	56,8
	Istruzione, sanità	84,7	64,6
	Altri servizi	81,5	62,3
Professione	Legislatori, dirigenti e imprenditori	68,3	24,2
	Professioni intellettuali e scientifiche	73,6	51,2
	Professioni tecniche	76,5	55,9
	Impiegati	82,1	62,5
	Professioni qualificate	89,0	71,9
	Artigiani e operai specializzati	80,5	66,5
	Conduttori di impianti e operai semiqualeficati	84,7	74,7
Professioni non qualificate	83,9	71,3	
Totale		79,0	58,8

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

Tra gli elementi che incidono sul livello di precarietà del lavoro parasubordinato sono stati considerati: il numero di committenti, la presenza di una occupazione secondaria e la durata media del rapporto di lavoro.

Il 40 % dei collaboratori ha una durata del contratto inferiore ad un anno; quasi altrettanti (37,3 %) dichiarano una durata esatta di 12 mesi, mentre poco più del 10 % ha una durata superiore. Da segnalare una quota non residuale (8,4 %) di lavoratori che non conosce, o dichiara di non conoscere, la durata del proprio contratto di lavoro e una quota pari al 3,7 % per i quali la durata del contratto non è specificata. Occorre ricordare che la normativa prevede per il rapporto di lavoro a progetto, così come riformato dalla legge Biagi, la forma scritta del contratto e la specifica della data di conclusione del rapporto, in forma determinata o determinabile.

Tab. 20 Collaboratori secondo la durata del contratto, il numero di committenti e la presenza di una seconda occupazione

		Collaboratori (migliaia)	%
Durata del contratto	Meno di 1 mese	27	5,6
	Da 1 a 3 mesi	59	12,1
	Da 4 a 6 mesi	66	13,5
	Da 7 a 11 mesi	45	9,1
	12 mesi	183	37,3
	Oltre 12 mesi	51	10,4
	Durata non specificata	18	3,7
	Non sa	41	8,4
Totale		490	100,0
Numero di committenti	Uno	422	86,0
	Più di uno	68	13,8
	Non sa	1	0,1
	Totale	490	100,0
Presenza seconda occupazione	Sì	30	6,1
	No	460	93,9
	Totale	490	100,0

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

Tab. 21 Collaboratori con un solo committente, senza seconda occupazione, secondo la durata del contratto

Durata del contratto	Collaboratori (migliaia)	%
Meno di 1 mese	17	4,1
Da 1 a 3 mesi	51	12,8
Da 4 a 6 mesi	56	13,9
Da 7 a 11 mesi	36	8,9
12 mesi	154	38,4
Oltre 12 mesi	43	10,7
Durata non specificata	15	3,7
Non sa	30	7,5
Totale	402	100,0

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

La gran parte dei collaboratori (86%) lavora per un solo committente e la quasi totalità (93,9 %) non ha una seconda occupazione; circa l'82 % dei collaboratori, poco

## Commissione di indagine sul lavoro

più di 400.000 in termini assoluti, presenta contemporaneamente entrambe le caratteristiche: lavora per un solo committente e non ha una seconda occupazione.

L'analisi longitudinale è stata condotta sul panel messo a punto dall'Isfol basato sui dati individuali della Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat. La particolare struttura di rotazione del campione Istat permette di avere informazioni sullo stesso individuo ad un anno di distanza, consentendo di produrre, tramite uno stimatore appositamente costruito, dati di flusso. Di seguito sono riportate alcune stime relative ai tassi di transizione dei collaboratori, all'incidenza della forma di lavoro parasubordinato negli ingressi nell'occupazione e agli esiti in 12 mesi del contratto di collaborazione. Per una corretta interpretazione dei dati è necessario precisare che tra i due momenti di osservazione non è rilevabile sull'individuo alcuna informazione: percorsi occupazionali diversi ma le cui condizioni rilevate nella prima o nella seconda occasione di indagine coincidono risultano pertanto uguali.

In media l'84,4 % dei collaboratori è rimasto occupato, non necessariamente con la stessa forma di contratto, dal 2006 al 2007; l'8,8 % è transitato nella condizione di inattivo e il 6,8 % ha sperimentato un rientro nella condizione di ricerca di lavoro. Quest'ultimo rappresenta certamente il segmento più critico del lavoro atipico, quello per cui la probabilità di proseguire un percorso verso la stabilizzazione dell'occupazione risulta più bassa.

Tab. 22 Tassi di transizione dei collaboratori in 12 mesi secondo la condizione occupazionale (2006-2007)

		Occupato	In cerca (definizione estesa)	Inattivi	Totale
Area di residenza	Nord ovest	86,6	4,6	8,8	100,0
	Nord est	88,6	4,8	6,5	100,0
	Centro	84,1	6,9	9,0	100,0
	Sud e isole	77,7	12,0	10,4	100,0
Genere	Maschio	86,2	4,8	9,0	100,0
	Femmina	83,1	8,3	8,6	100,0
Età in classi	15-24	76,7	5,1	18,3	100,0
	25-34	84,3	9,9	5,8	100,0
	35-44	89,6	6,1	4,3	100,0
	45-54	89,1	3,0	7,9	100,0
	55-64	82,0	2,3	15,7	100,0
	65-W	76,7	0,0	23,3	100,0
Titolo di studio	Licenza elementare/nessuno	77,3	1,3	21,4	100,0
	Licenza media	81,8	6,5	11,7	100,0
	Diploma 3-4 anni	82,3	14,3	3,5	100,0
	Secondaria superiore	85,1	6,6	8,4	100,0
	Laurea/dipl.univ	85,7	7,0	7,3	100,0
Total		84,4	6,8	8,8	100,0

Fonte: panel Isfol su dati Istat, RCFL, 2006-2007.

La probabilità di permanere nella condizione di occupato dopo 12 mesi è più bassa per i collaboratori residenti nelle regioni del mezzogiorno (77,7 %), per i più giovani (76,7 % nella classe di età compresa tra 15 e 24 anni) e per i più anziani (76,7 % per gli ultrasessantacinquenni). Il mezzogiorno presenta anche una elevata probabilità (12 %) di transitare nella condizione di disoccupazione. Alle classe di età estreme corrisponde una più elevata probabilità di transitare nella condizione di inattività, coincidente con il proseguimento degli studi per i giovani e con il pensionamento per i più anziani. La distribuzione secondo il titolo di studio non presenta elementi degni di nota, eccezion fatta per l'elevato numero di transizioni di collaboratori in possesso di diploma triennale o quadriennale - che coincide con il diploma di formazione professionale - nella condizione di disoccupato (14,3 %). Da osservare che il profilo di mobilità dei collaboratori con basso titolo di studio (privi di titolo o con licenza elementare) riproduce quello della popolazione più anziana, che contribuisce quasi interamente alla composizione della classe.

Tab. 23 - Tassi di transizione dei collaboratori in 12 mesi secondo la posizione nella professione (2006-2007)

		Non occupato		Dipendente		Collaboratore		Altro autonomo		Totale	
		% su totale	% su totale	% su occupati	% su totale	% su occupati	% su totale	% su occupati	% su totale	% su occupati	
Area di residenza	Nord ovest	13,4	25,7	29,7	55,1	63,7	5,7	6,6	100,0	100,0	
	Nord est	11,4	24,4	27,5	57,3	64,7	6,9	7,8	100,0	100,0	
	Centro	15,9	25,2	30,0	53,6	63,7	5,3	6,3	100,0	100,0	
	Sud e isole	22,3	26,4	33,9	46,0	59,3	5,3	6,8	100,0	100,0	
Genere	Maschio	13,8	26,7	31,0	50,6	58,7	8,8	10,2	100,0	100,0	
	Femmina	16,9	24,5	29,5	55,2	66,4	3,4	4,1	100,0	100,0	
Età in classi	15-24	23,3	33,6	43,8	40,3	52,6	2,7	3,6	100,0	100,0	
	25-34	15,7	29,8	35,3	49,4	58,6	5,1	6,1	100,0	100,0	
	35-44	10,4	24,8	27,6	57,6	64,3	7,2	8,1	100,0	100,0	
	45-54	10,9	23,2	26,0	58,7	65,8	7,3	8,2	100,0	100,0	
	55-64	18,0	7,3	8,8	68,0	82,9	6,7	8,2	100,0	100,0	
	65-W	23,3	2,9	3,8	65,4	85,3	8,3	10,8	100,0	100,0	
Titolo di studio	Licenza elementare/nessuno	22,7	32,9	42,6	43,9	56,8	0,5	0,6	100,0	100,0	
	Licenza media	18,2	21,0	25,6	55,5	67,9	5,3	6,5	100,0	100,0	
	Diploma 3-4 anni	17,7	26,0	31,6	52,0	63,2	4,3	5,2	100,0	100,0	
	Secondaria superiore	14,9	24,4	28,7	54,8	64,4	5,9	6,9	100,0	100,0	
	Laurea/dipl.univ	14,3	27,6	32,3	51,5	60,1	6,5	7,6	100,0	100,0	
Totale		15,6	25,5	30,2	53,2	63,0	5,8	6,8	100,0	100,0	

Fonte: panel Isfol su dati Istat, RCFL, 2006-2007.

L'analisi per genere evidenzia un più alto tasso di rientro in condizioni non occupazionali delle donne che presentano un'incidenza delle transizioni verso la disoccupazione doppi rispetto agli uomini.

L'osservazione dei passaggi verso altre forme di lavoro mostra che il 25,5 % dei collaboratori transita verso il lavoro dipendente (pari al 30,2 % di coloro che

Commissione di indagine sul lavoro

permangono nella condizione occupazionale); il 53,2 % permane nella condizione di collaboratore e poco meno del 6 % resta nel lavoro autonomo con una forma diversa dalla collaborazione. La propensione alla transizione nel lavoro dipendente è più alta per i più giovani, a conferma che il lavoro parasubordinato rende più fluida la fase di primo ingresso nell'occupazione, e strutturalmente più bassa per i collaboratori in età oltre 55 anni.

La quota di collaboratori che dopo 12 mesi transitano nell'occupazione dipendente a tempo indeterminato è pari al 14,2 %, (poco meno del 17 % in riferimento agli occupati permanenti). La propensione a transitare nell'occupazione standard non mostra differenze rilevanti sul territorio: la quota dei residenti nel mezzogiorno che transitano in condizioni non occupazionali, sensibilmente più elevata rispetto alla media (22,3 % a fronte del 15,6 % riferito all'intero territorio nazionale), pratica evidentemente una forte selezione sugli occupati superstiti, che tendono a distribuirsi in modo non difforme dalle altre ripartizioni territoriali.

Tab. 24 Tassi di transizione dei collaboratori in 12 mesi secondo il carattere dell'occupazione (2006-2007)

	Non occupato	Dipendente				Collaboratore		Altro autonomo		Totale		
		Permanente		Temporaneo		% su totale	% su occupati	% su totale	% su occupati	% su totale	% su occupati	
		% su totale	% su occupati	% su totale	% su occupati							
Area di residenza	Nord ovest	13,4	15,4	17,8	10,3	11,9	55,1	63,7	5,7	6,6	100,0	100,0
	Nord est	11,4	13,8	15,6	10,5	11,9	57,3	64,7	6,9	7,8	100,0	100,0
	Centro	15,9	13,9	16,5	11,4	13,5	53,6	63,7	5,3	6,3	100,0	100,0
	Sud e isole	22,3	13,2	17,0	13,1	16,9	46,0	59,3	5,3	6,8	100,0	100,0
Genere	Maschio	13,8	17,0	19,7	9,7	11,3	50,6	58,7	8,8	10,2	100,0	100,0
	Femmina	16,9	12,2	14,6	12,3	14,8	55,2	66,4	3,4	4,1	100,0	100,0
Età in classi	15-24	23,3	17,1	22,2	16,6	21,6	40,3	52,6	2,7	3,6	100,0	100,0
	25-34	15,7	15,9	18,9	13,9	16,4	49,4	58,6	5,1	6,1	100,0	100,0
	35-44	10,4	16,1	18,0	8,7	9,7	57,6	64,3	7,2	8,1	100,0	100,0
	45-54	10,9	13,0	14,5	10,2	11,5	58,7	65,8	7,3	8,2	100,0	100,0
	55-64	18,0	4,3	5,3	2,9	3,6	68,0	82,9	6,7	8,2	100,0	100,0
	65-W	23,3	2,9	3,8	0,0	0,0	65,4	85,3	8,3	10,8	100,0	100,0
Titolo di studio	Licenza elementare/nessuno	22,7	21,3	27,5	11,7	15,1	43,9	56,8	0,5	0,6	100,0	100,0
	Licenza media	18,2	13,0	15,9	8,0	9,7	55,5	67,9	5,3	6,5	100,0	100,0
	Diploma 3-4 anni	17,7	16,7	20,3	9,3	11,3	52,0	63,2	4,3	5,2	100,0	100,0
	Secondaria superiore	14,9	13,4	15,8	11,0	12,9	54,8	64,4	5,9	6,9	100,0	100,0
	Laurea/dipluniv	14,3	14,7	17,1	13,0	15,1	51,5	60,1	6,5	7,6	100,0	100,0
Totale	15,6	14,2	16,9	11,2	13,3	53,2	63,0	5,8	6,8	100,0	100,0	

Fonte: panel Isfol su dati Istat, RCFL, 2006-2007.

La propensione a transitare nell'occupazione standard è decrescente con l'età: raggiunge il 22,2 % nella classe di età compresa tra 15 e 24 anni e valori meramente marginali nelle età avanzate. Le differenze di genere confermano la posizione più debole della componente femminile che, oltre a mostrare tassi di transizione verso condizioni non occupazionali sensibilmente più elevati rispetto agli uomini, presenta una

propensione più bassa al passaggio verso il lavoro standard. Le differenze di genere rimangono elevate anche misurando la transizione su coloro che rimangono occupati tra le due osservazioni. Nel caso delle differenze di genere, contrariamente a quanto avviene per il mezzogiorno, la più elevata quota di collaboratrici che transitano verso la disoccupazione e l'inattività non opera una selezione sulle occupate residue.

I rapporti di collaborazione incidono per il 5,2 % sugli ingressi nell'occupazione registrati tra il 2006 e il 2007; più bassa l'incidenza dei collaboratori sul totale degli ingressi nelle regioni del mezzogiorno dove è maggiore il contributo del lavoro permanente. Più elevata l'incidenza dei collaboratori nelle classi di età fino a 34 anni e tra i più anziani. L'analisi per titolo di studio mostra infine una quota più che doppia dei collaboratori sul totale degli ingressi dei laureati.

Tab. 25 Composizione degli ingressi nell'occupazione tra il 2006 e il 2007

		Dipendente				Autonomo				Totale	
		Permanente		Temporaneo		Collaboratore		Altro autonomo			
		Ingressi (migliaia)	%								
Area di residenza	Nord ovest	126	32,3	147	37,5	26	6,5	93	23,7	391	100,0
	Nord est	96	32,7	114	39,0	18	6,1	65	22,3	293	100,0
	Centro	125	36,4	112	32,6	21	6,1	86	24,9	344	100,0
	Sud	266	38,7	229	33,3	25	3,7	167	24,2	688	100,0
Genere	Maschio	284	33,9	282	33,7	41	4,8	232	27,6	838	100,0
	Femmina	330	37,6	320	36,4	49	5,6	179	20,4	878	100,0
Età in classi	15-24	169	34,9	224	46,3	21	4,3	70	14,5	484	100,0
	25-34	192	35,8	186	34,6	37	6,9	122	22,7	538	100,0
	35-44	137	43,6	101	32,1	12	3,7	65	20,7	314	100,0
	45-54	70	35,2	68	34,5	6	2,8	54	27,5	198	100,0
	55-64	38	32,8	22	18,7	9	7,9	47	40,5	116	100,0
	65 e oltre	8	12,6	2	2,3	5	7,5	52	77,6	67	100,0
Titolo di studio	Licenza elementare/nessuno	60	34,2	45	25,5	2	1,4	68	38,9	175	100,0
	Licenza media	239	41,4	191	33,0	16	2,8	132	22,8	578	100,0
	Diploma 3-4 anni	32	36,3	32	36,3	4	4,5	20	22,9	88	100,0
	Secondaria superiore	209	35,4	237	40,1	34	5,7	111	18,7	591	100,0
	Laurea/dipl.univ	73	25,8	97	34,3	33	11,8	80	28,1	284	100,0
Total		614	35,8	602	35,1	89	5,2	410	23,9	1.716	100,0

Fonte: elaborazioni su dati RCFL, Istat, 2007 media annuale.

Un'ulteriore fonte per l'analisi del profilo del lavoro parasubordinato è la rilevazione Plus condotta dall'Isfol, che rileva su un campione di circa 40.000 individui, la condizione lavorativa e il profilo occupazionale. Tra i vantaggi della rilevazione Plus rispetto ai dati Istat-RCFL va annoverata una maggiore quantità di informazioni sui

## Commissione di indagine sul lavoro

lavori atipici, tra cui una maggiore quantità di domande appositamente introdotte per valutare il livello di subordinazione e la precarietà del lavoro parasubordinato. Una ulteriore caratteristica della fonte Plus è l'assenza di risposte proxy, vale a dire informazioni fornite da altro componente della famiglia rispetto all'individuo campionato. Ogni questionario, a differenza di quanto avviene nella rilevazione Istat, viene riempito telefonicamente dall'individuo intervistato, riducendo così la misura di errata classificazione dei rapporti di lavoro. Questo elemento può avere una incidenza sensibile sulla qualità delle stime prodotte: spesso la natura particolare del contratto di collaborazione a progetto o coordinata e continuativa non viene colta correttamente se non dal diretto interessato e può produrre una sottostima del fenomeno.

Tab. 26 Vincoli di subordinazione per i collaboratori e i prestatori d'opera

		Collaborazioni coordinate e continuative	Collaborazione occasionale	Lavoro a progetto	Attività in proprio (Partita IVA)
Lei è un lavoratore autonomo per:	Sua scelta	34,4	44,6	19,0	92,7
	Su richiesta del datore	65,7	55,4	81,0	7,3
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Lavora per un'unica società \ committente o più società \ committenti	Più società	21,5	21,5	21,7	44,4
	Unica società	78,5	78,5	78,3	55,6
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Deve garantire la presenza regolare presso la sede del suo lavoro	No	35,7	26,3	30,7	61,3
	Sì	64,3	73,7	69,3	38,7
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Ha concordato un orario giornaliero con il suo datore di lavoro	No	39,7	27,2	29,9	80,7
	Sì	60,3	72,8	70,1	19,3
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Nello svolgimento del suo lavoro usa mezzi o strumenti o strutture dell'azienda o del datore di lavoro	No	14,7	25,0	16,1	52,2
	Sì	85,3	75,0	83,9	47,8
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Il contratto o commessa con l'attuale datore di lavoro è già stato rinnovato almeno una volta	No	38,3	48,9	38,1	52,2
	Sì	61,7	51,1	61,9	47,8
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Sarebbe interessato a convertire il suo attuale rapporto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato	No	26,6	41,6	21,0	75,2
	Sì	73,4	58,5	79,0	24,8
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Come valuta la possibilità di convertire il suo rapporto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato	Elevata	16,2	6,8	9,4	10,6
	Abbastanza elevata	22,6	19,0	21,8	5,5
	Bassa	35,5	34,2	34,0	21,7
	Impossibile	25,7	40,0	34,8	62,2
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Mandrone, E., La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'Indagine Isfol Plus, Studi Isfol, 2008/1

Riguardo al livello di subordinazione della prestazione, l'indagine Plus, oltre a replicare quasi esattamente le domande contenute nel questionario Istat sul luogo di lavoro e sul vincolo di orario, presenta un indicatore sul grado di utilizzo di mezzi e strumenti del datore di lavoro nello svolgimento della prestazione lavorativa.

Secondo i dati Plus il 69,3 % dei collaboratori a progetto e il 64,3 degli occupati coinvolti in collaborazioni coordinate e continuative è tenuto a garantire la presenza regolare presso una specifica sede di lavoro. Il vincolo di orario è concordato con il committente per il 70,0 % dei contratti a progetto e per il 60,3 % dei collaboratori coordinati e continuativi<sup>11</sup>. Pur essendo le stime leggermente diverse tra le fonti Istat e Plus, la misura del livello di subordinazione dei rapporti di collaborazione si conferma elevata. Sempre dai dati Plus si rileva che l'85,3 % dei collaboratori con contratto a progetto e l'83,9 % delle collaborazioni coordinate e continuative utilizza strumenti e strutture del committente per lo svolgimento della prestazione lavorativa.

Altri indicatori ricavati dai dati Plus permettono di dar conto del livello di rischio di precarizzazione dell'occupazione: il 78,3 % dei collaboratori (sia a progetto che coordinati e continuativi) ha un solo committente; il dato Istat esposto in precedenza riporta un valore pari all'86 %. Il 61,9 % dei collaboratori ha usufruito almeno una volta del rinnovo dello stesso tipo di contratto: tale dato, pur essendo poco significativo senza l'informazione sulla durata media dei contratti e sul periodo medio di continuità nella condizione di collaboratore, suggerisce una elevata propensione alla permanenza nel lavoro parasubordinato.

Risulta relativamente alta la quota di collaboratori non interessati a transitare nell'occupazione standard: 26,6 % e 21 % rispettivamente per collaboratori coordinati e continuativi e a progetto.

##### *5. La domanda di lavoro parasubordinato*

Numerose informazioni sul profilo delle imprese che utilizzano il lavoro parasubordinato sono contenute nei dati della *Rilevazione su Imprese e Lavoro*, condotta dall'Isfol<sup>12</sup>. Le stime ricavate dal lato della domanda si riferiscono, come accennato in precedenza, a rapporti di lavoro e non a lavoratori, dal momento che un occupato autonomo può avere più committenti ed essere quindi incluso più di una volta nella stime.

L'analisi sulle imprese è stata condotta in relazione ai soli occupati con contratto a progetto: la forma di collaborazione coordinata e continuativa nel 2005 era stata infatti sostituita, nella quasi totalità dei settori privati, dal contratto a progetto, in virtù del decreto legislativo 276/2003, attuativo delle legge 30/2003. L'indagine Ril rileva separatamente il numero di collaboratori a progetto e i collaboratori coordinati e

---

<sup>11</sup> In questo caso la domanda contenuta nel questionario Plus è leggermente diversa dalla rilevazione Istat: quest'ultima chiede al lavoratore se sia tenuto a rispettare l'orario dell'azienda o del committente, mentre la rilevazione Plus si riferisce ad un orario "concordato" tra committente e collaboratore.

<sup>12</sup> L'indagine è effettuata su un campione di circa 24.000 imprese, rappresentative della popolazione delle società di persone e di capitali attive al momento dell'indagine nei settori privati extra-agricoli (circa un milione e 400 mila). Le informazioni rilevate riguardano principalmente la distribuzione degli occupati presso l'impresa, dipendenti prestatori d'opera, secondo la forma di contratto. L'indagine rileva inoltre numerose altre caratteristiche dell'impresa utili a delinearne il profilo. Qui vengono presentati i dati riferiti all'anno 2005; l'indagine, la cui cadenza è biennale, è stata condotta nuovamente nel 2007 ma i dati non sono ancora disponibili in forma definitiva.

continuativi dell'impresa; questi ultimi si riferiscono peraltro, nella quasi totalità dei casi, agli amministratori delle società e ai componenti del collegio dei sindaci.

Circa il 10 % delle imprese italiane ha utilizzato nel 2005 il lavoro a progetto. La propensione all'uso di tale forma di contratto è crescente con la dimensione, raggiungendo il 38 % nelle imprese con oltre 50 addetti. Fanno eccezione le microimprese (fino a 2 addetti) che presentano un'incidenza in linea con la media. Le imprese localizzate nelle regioni del centro Italia mostrano una propensione all'utilizzo del lavoro a progetto pari ad una volta e mezza la media nazionale. L'utilizzo del contratto a progetto è strutturalmente più alto nei comparti dei servizi: la quota di imprese che hanno attivato tale forma di lavoro raggiunge il 32,4 % nell'istruzione privata, il 16,3 % nei servizi alle imprese, il 12,5 % nei trasporti e telecomunicazioni.

L'analisi dell'incidenza dei lavoratori a progetto sul totale degli addetti dell'impresa evidenzia un forte legame con la dimensione: quasi un quarto delle microimprese presentano una forza lavoro composta per oltre la metà da lavoratori a progetto; oltre il 60 % dei rapporti di lavoro a progetto, pari a circa 400.000 in valore assoluto, sono inoltre attivati da imprese con dimensione inferiore a 6 addetti.

I rapporti di lavoro con collaborazione a progetto attivi presso le imprese sono risultati, mediamente nel 2005, pari a oltre 650.000: il 76 % sono operativi nel settore terziario, con una decisa prevalenza (40,6 %) nei servizi alle imprese. I contratti a progetto nell'intero settore industriale ammontano a circa 156.000.

Tra le motivazioni espresse dalle imprese per l'utilizzo del contratto a progetto si evidenziano l'avvio di attività diverse dal core business aziendale e la realizzazione di progetti temporanei, che incidono in misura del 18,1 % e del 18,6 % rispettivamente. Quasi il 15 % delle imprese dichiara di utilizzare il contratto a progetto a causa del suo minore costo: il peso di tale motivazione cresce sistematicamente al diminuire della dimensione d'impresa, raggiungendo il 19,1 % tra le microimprese e appena il 4,3 % tra le imprese con oltre 50 addetti. Il 6,2 % afferma inoltre di utilizzare il contratto a progetto per avere meno vincoli in caso di licenziamento; anche per tale motivazione si registra una certa correlazione inversa con la dimensione. Le evidenze riportate confermano che una quota non marginale della domanda di lavoro si rivolge a strumenti di flessibilità, in questo caso al lavoro parasubordinato, per ridurre il costo del lavoro e contenere i costi di aggiustamento dell'input di lavoro in azienda e sopportare più facilmente il rischio da congiuntura.

La propensione ad utilizzare il lavoro parasubordinato per ridurre il costo del lavoro e i costi di aggiustamento è maggiore per le piccole imprese manifatturiere, concentrate nel nord-est e per imprese di servizi localizzate nelle regioni del centro.

L'indagine Ril fornisce informazioni sulle motivazioni che hanno spinto le imprese a non utilizzare il lavoro parasubordinato e a sostituirlo con altre forme di lavoro flessibile. Va precisato che le motivazioni espresse sono state raccolte non considerando le mansioni specifiche cui i nuovi assunti sono stati destinati, elemento che in molti casi discrimina circa l'applicabilità di una specifica forma di contratto.

Tab. 27 Imprese che utilizzano il contratto a progetto, rapporti di lavoro e incidenza sul totale degli addetti

		% di imprese che utilizzano il contratto a progetto	Rapporti di lavoro a progetto		Incidenza dei lavoratori parasubordinati sul totale degli addetti dell'impresa (valori %)						
					v.a.	%	Fino al 25%	Dal 26% al 50%	Dal 51% al 75%	Oltre il 75%	Totale
Ripartizione geografica	Nord-ovest	8,5	195.195	29,8	65,2	25,3	8,9	0,5	100,0		
	Nord-est	9,5	124.470	19,0	46,0	39,8	13,9	0,3	100,0		
	Centro	15,6	248.828	38,0	37,4	43,5	13,5	5,6	100,0		
	Sud e isole	6,2	85.950	13,1	46,3	41,8	8,9	3,0	100,0		
	Total	9,9	654.443	100,0	48,4	37,3	11,7	2,6	100,0		
Dimensione (addetti)	1-2	10,3	293.895	44,9	24,1	52,2	19,1	4,7	100,0		
	3-5	6,3	102.629	15,7	57,3	36,3	6,0	0,4	100,0		
	6-10	8,7	53.571	8,2	68,5	24,7	6,5	0,3	100,0		
	11-15	12,4	59.273	9,1	79,4	17,5	2,8	0,4	100,0		
	16-50	17,7	54.026	8,3	94,5	4,4	0,8	0,3	100,0		
	50-W	38,0	91.050	13,9	97,9	1,4	0,3	0,5	100,0		
Total	9,9	654.443	100,0	48,4	37,3	11,7	2,6	100,0			
Settore di attività economica	Industria estrattiva	5,5	386	0,1	89,1	10,9			100,0		
	Industria alimentare e tabacco	5,7	6.657	1,0	73,6	17,2	7,9	1,3	100,0		
	Industria tessile legno editoria	8,3	37.238	5,7	68,7	27,7	3,0	0,6	100,0		
	Industria chimica e prodotti in metallo	8,4	31.196	4,8	78,3	18,1	3,6		100,0		
	Industria meccanica	13,4	26.902	4,1	78,3	15,8	4,4	1,5	100,0		
	Industria manifatturiera: altro	5,1	3.272	0,5	73,4	21,8	4,8		100,0		
	Produtz. / distribuz. di energia gas e acqua	27,9	1.624	0,2	74,0	26,0			100,0		
	Costruzioni	7,9	48.996	7,5	62,5	26,2	3,6	7,7	100,0		
	Commercio	6,2	74.802	11,4	51,6	45,6	2,8	0,1	100,0		
	Alberghi e ristoranti	5,2	27.537	4,2	41,5	43,8	13,0	1,6	100,0		
	Trasporti e telecomunicazioni	12,5	38.176	5,8	44,8	50,9	4,2	0,1	100,0		
	Intermediazione	10,3	10.605	1,6	68,6	7,4	4,8	19,2	100,0		
	Altri servizi alle imprese	16,3	265.937	40,6	34,1	43,8	20,9	1,2	100,0		
	Istruzione	32,4	21.468	3,3	30,3	37,1	27,2	5,3	100,0		
Sanità	12,3	10.395	1,6	61,8	23,8	14,3		100,0			
Altri servizi pubblici, sociali e personali	12,4	49.251	7,5	29,8	36,0	17,0	17,2	100,0			
Total	9,9	654.443	100,0	48,4	37,3	11,7	2,6	100,0			

Fonte: elaborazioni su dati Isfol, Rilevazione su imprese e lavoro, 2005.

Tab. 28 Motivazioni espresse dalle imprese per l'utilizzo del lavoro a progetto (valori %)

Commissione di indagine sul lavoro

		Periodo di prova	Minore costo del lavoro	Attività diverse del core business o innovative	Per mantenere personale qualificato in uscita	Per commesse/progetti temporanei	Per sostituire personale assente	Per avere minori vincoli sul licenziamento o	È una richiesta del lavoratore	Altro	Totale
Ripartizione geografica	Nord-ovest	4,2	5,9	15,3	8,4	26,0	3,5	6,0	9,7	21,0	100,0
	Nord-est	5,5	22,2	19,8	8,4	16,0	2,4	3,7	12,4	9,6	100,0
	Centro	9,7	18,9	21,5	7,0	13,8	4,4	7,6	8,4	8,7	100,0
	Sud e isole	11,8	10,0	13,6	7,3	18,7	5,8	8,1	12,0	12,7	100,0
Dimensione (addetti)	1-2	6,2	19,1	17,7	4,8	16,1	4,1	4,1	9,6	18,3	100,0
	3-5	7,5	16,4	12,6	9,2	22,5	3,6	10,7	8,2	9,3	100,0
	6-10	10,0	11,1	22,2	5,8	16,6	3,5	8,4	14,5	7,9	100,0
	11-15	8,9	7,8	23,8	12,3	18,0	2,6	3,5	13,9	9,2	100,0
	16-50	8,5	7,4	19,6	11,9	19,9	5,0	6,3	12,6	8,8	100,0
	50-W	5,2	4,3	26,5	15,9	25,6	3,0	4,4	6,9	8,2	100,0
Settore di attività economica	Industria estrattiva		2,5	25,0	14,2	11,1	6,2	1,7	33,9	5,3	100,0
	Industria alimentare e tabacco	4,8	30,1	16,4	7,4	11,8	3,9	3,5	16,5	5,6	100,0
	Industria tessile legno editoria	11,2	11,9	20,5	8,9	12,6	3,4	6,8	11,8	12,9	100,0
	Industria chimica e prodotti in metallo	5,9	9,2	18,3	15,3	19,0	2,7	5,5	13,2	10,8	100,0
	Industria meccanica	8,2	9,3	18,0	12,3	20,2	5,7	7,9	9,8	8,6	100,0
	Industria manifatturiera: altro	15,2	11,2	15,5	6,5	13,9	4,7	4,5	15,2	13,3	100,0
	Produtz. / distribuz. di energia gas e acqua	6,9	2,7	35,8	14,6	28,7	4,0	1,0	1,7	4,6	100,0
	Costruzioni	6,5	10,0	23,1	8,4	20,3	2,8	3,8	15,6	9,5	100,0
	Commercio	7,1	15,4	28,0	6,0	8,6	7,0	7,0	7,9	13,2	100,0
	Alberghi e ristoranti	3,8	18,8	15,6	12,1	17,8	0,3	7,9	13,3	10,5	100,0
	Trasporti e telecomunicazioni	4,3	7,3	14,6	12,5	25,3	5,5	4,4	7,9	18,1	100,0
	Intermediazione	5,3	14,5	16,2	7,8	15,0	2,5	1,9	11,7	25,0	100,0
	Altri servizi alle imprese	7,5	16,9	12,5	5,8	23,7	1,9	6,2	9,0	16,5	100,0
	Istruzione	3,9	12,7	4,9	5,4	43,2	5,9	7,7	7,0	9,2	100,0
	Sanità	11,6	15,4	12,7	14,2	15,2	6,1	6,5	11,1	7,1	100,0
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8,2	23,4	9,1	3,9	26,9	5,5	8,3	8,8	5,9	100,0	
Totale		7,3	14,8	18,1	7,8	18,6	3,8	6,2	10,4	13,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Isole, Rilevazione su imprese e lavoro, 2005.

*Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*

Tab. 29 Motivazioni espresse dalle imprese per il mancato utilizzo del lavoro a progetto (1) (valori %)

		Viene utilizzato solamente per progetti specifici	E' preferito il contratto di apprendistato	E' preferito il contratto a tempo determinato	E' preferito il lavoro interinale	I lavoratori rifiutano questo tipo di contratto	L'azienda teme possibili vertenze	Altro	Total
Ripartizione geografica	Nord-ovest	24,3	20,8	14,1	9,5	14,5	9,4	7,5	100,0
	Nord-est	21,0	19,5	17,1	8,1	14,4	9,0	10,9	100,0
	Centro	18,8	19,6	17,4	8,3	8,7	16,0	11,3	100,0
	Sud e isole	17,4	20,6	16,3	8,1	13,8	10,9	13,0	100,0
Dimensione (addetti)	1-2	23,2	16,2	13,0	7,9	13,5	12,6	13,5	100,0
	3-5	19,5	22,6	18,0	8,8	12,9	10,5	7,6	100,0
	6-10	14,8	24,6	15,5	10,3	15,9	9,3	9,5	100,0
	11-15	23,0	25,7	19,3	6,7	10,4	9,4	5,6	100,0
	16-50	18,7	22,4	25,6	8,6	7,1	7,2	10,3	100,0
	50-W	22,8	13,3	29,2	15,4	7,2	5,0	7,1	100,0
Settore di attività economica	Industria estrattiva	11,5	12,6	31,0	2,4	18,9	1,8	21,8	100,0
	Industria alimentare e tabacco	12,3	22,9	14,0	14,2	10,4	15,0	11,2	100,0
	Industria tessile legno editoria	16,6	22,9	18,9	5,7	13,4	13,1	9,4	100,0
	Industria chimica e prodotti in metallo	11,7	32,7	12,4	11,8	11,4	10,6	9,4	100,0
	Industria meccanica	21,0	28,4	12,1	7,5	10,8	11,5	8,7	100,0
	Industria manifatturiera: altro	17,4	18,8	17,0	9,8	16,8	9,6	10,6	100,0
	Produtz. / distribuz. di energia gas e acqua	36,5	3,9	5,4	6,9	22,9	0,0	24,4	100,0
	Costruzioni	20,4	16,1	15,6	11,4	12,6	13,7	10,2	100,0
	Commercio	25,0	17,7	19,7	5,6	14,4	8,2	9,3	100,0
	Alberghi e ristoranti	16,6	16,4	20,8	12,1	17,5	10,6	6,0	100,0
	Trasporti e telecomunicazioni	11,9	14,7	23,3	6,9	10,1	14,5	18,7	100,0
	Intermediazione	29,9	17,5	12,1	7,8	9,4	9,5	13,8	100,0
	Altri servizi alle imprese	22,3	20,2	8,5	7,9	10,8	14,0	16,3	100,0
	Istruzione	26,1	10,6	27,6	4,0	12,6	8,2	10,8	100,0
Sanità	23,7	11,6	15,5	10,6	11,1	14,1	13,3	100,0	
Altri servizi pubblici, sociali e personali	21,6	39,7	10,3	10,8	8,6	4,8	4,2	100,0	
Totale		20,8	20,2	16,1	8,6	13,0	11,0	10,4	100,0

1) Sono incluse solo le aziende che dichiarano di avere avuto necessità di assumere personale e di non utilizzare il lavoro a progetto

Fonte: elaborazioni su dati Isfol, Rilevazione su imprese e lavoro, 2005.

Tra le motivazioni espresse dagli imprenditori il 13 % dichiara che il contratto a progetto è sistematicamente rifiutato dai lavoratori, ipotizzando implicitamente un elevato potere contrattuale dell'offerta. L'11 % teme possibili vertenze da parte dei lavoratori: tale motivazione, la cui incidenza è più elevata nelle piccole e medie imprese, nasconde verosimilmente la necessità di assumere personale per mansioni con elevato livello di subordinazione, cui è difficilmente applicabile il lavoro a progetto. Riguardo la sostituibilità con altre forme di lavoro, il 20,2 % delle imprese preferisce utilizzare il contratto di apprendistato, il 16,1 % il lavoro a tempo determinato e l'8,6 % il lavoro somministrato. La preferenza per l'apprendistato è maggiore nelle imprese di piccola e media dimensione, comprese tra 3 e 15 addetti, di prevalenza imprese artigiane. Il contratto di lavoro dipendente a tempo determinato è preferito in misura maggiore dalle grandi imprese, così come il lavoro interinale.

#### *Conclusioni*

Il profilo del lavoro parasubordinato appare per molti versi più articolato rispetto a quanto spesso si sia indotti a credere. La stessa definizione è suscettibile di più interpretazioni: per lavoratori parasubordinati possono intendersi sistematicamente tutti i contribuenti alla gestione contributiva separata attivata presso l'Inps, oppure solo quei lavoratori che, pur svolgendo un'attività di lavoro autonomo, eseguono mansioni che, in virtù del coordinamento del datore di lavoro previsto dalla normativa, contengono elementi propri del lavoro subordinato. I dati esposti in precedenza mostrano che all'interno del milione e mezzo degli iscritti contribuenti alla gestione separata Inps esiste una decisa polarizzazione, caratterizzata sia dal profilo dell'attività svolta che dal livello del reddito: da un lato coloro che svolgono attività non atipiche, peraltro in gran parte coperti da altra forma previdenziale, e dall'altro occupati che svolgono attività atipiche, nella maggioranza dei casi lavoratori a progetto. Il primo aggregato è costituito per oltre l'80 % da amministratori e componenti del collegio dei sindaci delle società private: si tratta di occupati con caratteristiche molto diverse dalla media dei contribuenti: i) percepiscono una retribuzione sensibilmente più elevata; ii) sono in possesso di una ulteriore fonte di reddito oltre a quello derivato dal rapporto di collaborazione; iii) hanno una età media più elevata. L'insieme dei lavoratori a progetto presenta invece gli aspetti propri del lavoro flessibile, in molti casi precario: i) elevato numero di occupati con un solo committente e senza altra copertura previdenziale né altra fonte di reddito da lavoro; ii) reddito medio che non supera i 10.000 euro annui; iii) elevato livello di subordinazione della prestazione lavorativa; iv) alto grado di precarietà dell'occupazione, sia in termini di durata del rapporto di lavoro che in termini di rischio di perdere l'occupazione.

L'aggregato dei parasubordinati atipici è inoltre caratterizzato in prevalenza da giovani nella fase di ingresso nel mercato del lavoro, ma non è marginale la quota di occupati in età centrale che presenta i caratteri propri dell'occupazione precaria. Il contratto a progetto è inoltre utilizzato da una quota di popolazione in età avanzata, percettori di pensione o prossimi al ritiro, per prolungare la permanenza nell'occupazione.

Il tema del livello di precarietà del lavoro parasubordinato è certamente complesso, specialmente per la componente giovanile della forza lavoro: valutare la precarietà dell'occupazione tramite analisi di profilo, misurando il rischio di perdere il lavoro e la

propensione a trascorrere periodi in condizioni non occupazionali, è certamente utile, ma riduttivo, se non integrato da analisi in grado di dare conto interamente della delicata fase di ingresso al lavoro e di stabilizzazione dell'occupazione. Il lavoro parasubordinato ha certamente contribuito a rendere più fluido il momento di passaggio dell'istruzione al lavoro, in particolare dopo l'abolizione, nel 2003, del contratto di formazione e lavoro e in seguito alla lenta applicazione della riforma del contratto di apprendistato. Tuttavia è pur vero che nell'ultimo decennio i percorsi di stabilizzazione del lavoro dopo il primo ingresso sono divenuti per i giovani più lunghi e frammentati, generando spesso un quadro critico per le fasce meno formate e meno competitive della popolazione. Le analisi sulle transizioni esposte in precedenza, pur non essendo in grado di offrire un quadro esaustivo della dinamica occupazionale dei lavoratori parasubordinati, suggeriscono l'esistenza di percorsi discontinui, con esiti incerti del passaggio verso l'occupazione standard: quasi il 16 % dei collaboratori transita dopo un anno in condizioni non occupazionali e poco più del 14 % ottiene un lavoro dipendente a tempo indeterminato.

La diffusione crescente del lavoro parasubordinato ha contribuito in qualche misura a generare un quadro di incertezza per molti giovani in ingresso nel mercato del lavoro, nonostante il livello di tutela e di garanzia dei lavoratori sia stato aumentato dal decreto legislativo 276/2003, attuativo della legge 30/2003<sup>13</sup>. Tra i fattori principali che hanno contribuito ad aumentare il rischio di precarizzazione dell'occupazione parasubordinata due paiono preponderanti: l'utilizzo distorto che spesso viene fatto del contratto a progetto e l'assenza della componente formativa. Sul primo punto si registra una certa propensione della domanda a servirsi di contratti di lavoro a progetto in sostituzione del lavoro dipendente, comportamento motivato dalla tendenza a competere sul costo del lavoro. Tali comportamenti rimangono in qualche modo circoscritti e si registrano più frequentemente nelle imprese piccole e meno strutturate, strette sia dalla crescente competitività nazionale e internazionale, sia dalla minore capacità di programmazione e dalla più bassa tendenza ad effettuare investimenti in capitale umano. Il profondo ridisegno delle forme di lavoro a causa mista - abolizione del cfl e riforma del contratto di apprendistato, contratti che prevedevano un sensibile abbattimento del costo del lavoro - ha modificato l'equilibrio del costo-opportunità che determina la scelta delle forme di contratto utilizzate dalle imprese. Il costo del lavoro è divenuto meno incompressibile rispetto al passato e il lavoro parasubordinato - il cui salario non prevede minimi originati da accordi tra le parti, e che presenta peraltro un'imposizione contributiva sensibilmente inferiore rispetto al lavoro dipendente - ha contribuito a incentivare l'uso della flessibilità al margine.

Le formule che in passato hanno avuto maggiore successo nella funzione di transitare la componente giovanile della popolazione dal sistema di formazione al mercato del lavoro sono state caratterizzate da un mix di incentivi per le imprese e di formazione per i lavoratori. La sostituzione di contratti a causa mista con lavoro parasubordinato, motivata dalla riduzione del costo del lavoro, ha impedito che si avviasse un percorso virtuoso in grado di replicare il buon esito che i contratti a causa mista hanno avuto in passato, spinti dal duplice volano degli incentivi e della formazione.

---

<sup>13</sup> La riforma avviata con la legge Biagi ha sostituito il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa con il contratto a progetto, introducendo la forma scritta del contratto e la specifica della durata.

## Commissione di indagine sul lavoro

### Riferimenti bibliografici

- Centra M., Discenza A.R., Rustichelli E.,  
2001 *Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro. Una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della rilevazione trimestrale Istat sulle forze di lavoro*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 2/2001, Isfol.
- CNEL  
2007 *Rapporto sul mercato del lavoro.*  
2008 *Rapporto sul mercato del lavoro.*
- Confindustria  
2006 *L'utilizzo nel 2004 degli strumenti normativi introdotti dalla legge 30/2003*
- Inps  
2006 *Il lavoro parasubordinato dal 1996 al 2004.*  
2007 *Il lavoro parasubordinato nel 2005.*  
2008 *Il lavoro parasubordinato nel 2006.*
- IRES  
2004 *Cosa ne è stato dei lavoratori parasubordinati.*
- Mandrone, E.  
2008 *La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'Indagine Isfol Plus 2006*, «Studi Isfol», n. 1/2008.
- Marocco M., Rustichelli E.  
2004 *Dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 13/2004, Isfol.
- NIDIL  
2005 *I collaboratori in Italia: quanti sono chi sono.*
- Ministero del lavoro e della previdenza sociale  
2007 *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro.*

10. I PERCORSI LAVORATIVI DEI LAVORATORI DIPENDENTI PRIMA E DOPO LE  
RIFORME: UN'ESPLORAZIONE SU WHIP  
di R. Leombruni\*

1. Introduzione

Durante gli anni Novanta la regolazione del mercato del lavoro ha subito una serie di modificazioni che in letteratura son state definite “riforme al margine”, poiché uno dei loro tratti ricorrenti è stato di toccare il meno possibile le regole del gioco per coloro che lavoravano già stabilmente e concentrare il loro campo di applicazione alle nuove coorti che si stavano affacciando sul mercato. Se da un lato la definizione è appropriata, in quanto il grosso del mercato ne è stato interessato solo – appunto – marginalmente, dal punto di vista di chi in quel margine si è trovato persino il termine riforme appare un *understatement*. I contratti di lavoro e il sistema pensionistico, vale a dire i due pilastri normativi che accompagnano la vita lavorativa di una persona, sono stati letteralmente rivoluzionati rispetto alle regole del gioco tutt’ora sostanzialmente valide per le coorti precedenti.

Limitandoci alle innovazioni che hanno interessato i contratti di lavoro, prima delle riforme esistevano solo lavoro autonomo e dipendente, quest’ultimo articolato in pochissime tipologie diverse; oggi si è aggiunto il *tertium genus* del lavoro c.d. parasubordinato, e per il lavoro dipendente son state contate più di quaranta tipologie contrattuali differenti. Stime recenti ci dicono che ormai un quarto dei lavoratori sotto i trent’anni appartiene a queste nuove forme di lavoro, e che per più della metà dei giovani rappresentano la prima esperienza di lavoro.

Nei dieci anni che son trascorsi dall’entrata in vigore del pacchetto Treu, uno dei cardini di questa “rivoluzione al margine”, la letteratura si è interrogata a più riprese sul fatto che le riforme siano state appropriate, abbiano portato i risultati sperati, non abbiano chiesto un prezzo troppo alto a particolari sottogruppi di popolazione. Proprio la portata radicale delle modifiche avvenute, però, ha reso e rende particolarmente arduo rispondere a questi interrogativi. Per restare nella metafora, le rivoluzioni non si prestano facilmente ad analisi di tipo causale, soprattutto quando al crollo del regime segue il caos: da un punto di vista metodologico forse son più richieste le competenze dello storico che dello statistico.

Fuori di metafora, le risposte che sin’ora la letteratura ha dato son state forzatamente limitate a domande molto specifiche, che nonostante la cronica povertà di fonti informative adeguate allo scopo stanno comunque aiutando a chiarire gli effetti di alcuni dei tasselli di un processo di riforma tanto radicale. L’obiettivo di questo lavoro non è di passare in rassegna e discutere direttamente questa letteratura, ma di dare uno sguardo più da lontano ad alcune caratteristiche aggregate del mercato del lavoro prima e dopo il processo di riforme, per esaminare se e come son mutate alcune dinamiche

---

\* Università di Torino e Laboratorio Revelli.

fondamentali per poter ricomporre quei tasselli in un quadro coerente. Le caratteristiche esaminate sono tre.

La prima riguarda la mobilità del lavoro. La domanda che mi porrò è molto semplice: la mobilità del lavoro è effettivamente aumentata? La risposta non è ovvia, per il solo fatto che ci son state le riforme: se e come un dato livello di rigidità della normativa si traduce in una effettiva rigidità del mercato è una questione che va valutata empiricamente, e non può essere utilizzata come assunto. Ciò che viene definito dalla normativa infatti sono le regole del gioco, che possono tradursi in una mobilità dei lavoratori più o meno alta in funzione di qual è l'*enforcement* della normativa stessa – cioè di quanto questa viene rispettata e fatta rispettare – e della composizione di domanda e offerta di lavoro (Del Conte, Devillanova e Morelli, 2004; Bertola, Boeri e Cazes, 1999). La domanda che dobbiamo porci quindi è quanto e dove le riforme hanno effettivamente modificato la mobilità del lavoro, aggiornando un quadro empirico che, per quel che riguarda le evidenze desumibili da WHIP, era fermo al 1999 (Leombruni e Quaranta, 2005). Quanto sappiamo per gli anni seguenti deriva ad oggi solo da alcune esplorazioni svolte sulle Rilevazioni delle Forze di Lavoro dell'Istat, che per la verità parlano piuttosto di un calo della mobilità, proprio negli anni seguenti al 1999 (Trivellato *et al.*, 2005).

La seconda caratteristica che consideriamo riguarda le discontinuità che si possono osservare nelle carriere lavorative, e in particolare quelle legate ai tempi di rientro nell'occupazione dipendente. Una preoccupazione molto comune rispetto alle nuove forme di lavoro è che la flessibilità concessa alle imprese si traduca in una instabilità senza rete – in precarietà – soprattutto per i giovani. La teoria però ci insegna che tra i pregi di una regolamentazione più flessibile vi è il fatto che il mercato è più capace di creare occupazione, poiché le imprese, potendo gestire più liberamente il fattore produttivo lavoro, avrebbero minori “timori” ad assumere e più ampie possibilità di sviluppo. Quello che occorre verificare, quindi, è se a una eventuale maggior instabilità del lavoro sia associata anche una maggiore facilità, quando si perde il lavoro, nel trovare una nuova occupazione.

La terza caratteristica che consideriamo riguarda anch'essa gli effetti positivi che un mercato del lavoro flessibile può avere sulle carriere dei giovani. Una domanda classica che la letteratura si è posta, non solo in Italia, è se i nuovi contratti diano ai giovani una opportunità di entrare più facilmente nel mondo del lavoro e di accumulare da subito esperienza, favorendone quindi una miglior crescita professionale e di carriera. Sono diversi i punti di vista che si possono adottare per affrontarla. Un approccio comune è quello di guardare alle transizioni tra tipologie di contratto di lavoro diverse, ricercando eventuali nessi causali tra la forma contrattuale con la quale un giovane entra e la sua carriera successiva, e in particolare se le nuove forme di lavoro non siano in realtà una porta di ingresso verso il lavoro tipico a tempo indeterminato (vedi ad esempio Bertoni *et al.* (2008) e gli studi lì citati). Un altro punto di vista, adottato qua, guarda alla mobilità delle retribuzioni, per chiedersi se e quanto le disparità che possiamo trovare nella distribuzione sezionale dei redditi si modificano quando consideriamo una definizione di reddito più vicina all'idea di reddito permanente. L'idea, che risale almeno a Friedman

(1962), è già stata applicata dall'Oecd (1996; 1997) per affrontare una domanda simile a quella che ci stiamo ponendo, e cioè se i lavori a basso salario siano una “trappola” o un passaggio verso un lavoro meglio remunerato. Le evidenze trovate erano che l'Italia, nel novero dei paesi dell'Oecd considerati, risultava essere quello con minore mobilità nelle retribuzioni, corroborando quindi l'ipotesi della “trappola”. La domanda che mi porrò, quindi, non è se negli anni post-riforme i lavoratori entrati con i nuovi contratti si trovano svantaggiati rispetto a chi entra, negli stessi anni, con un contratto tipico; quanto se il mercato del lavoro, che prima delle riforme presentava delle “trappole” per chi vi entrava, dà oggi migliori opportunità a chi parte da situazioni lavorative poco fortunate di veder ridotti i divari con i suoi pari.

Le evidenze che presenterò sono tutte tratte dalla fonte che permette in modo più accurato di misurare a livello individuale i flussi di lavoratori e i redditi da lavoro dipendente, il *Work Histories Italian Panel* (Whip), sviluppato da Università di Torino e Laboratorio Revelli a partire dai dati amministrativi dell'Inps, attualmente disponibile dal 1985 al 2004. Uno dei limiti di Whip, ereditato da questo studio, è che ricopre solo una parte della forza lavoro Italiana: sono esclusi i dipendenti pubblici, alcune categorie di lavoro autonomo e il lavoro nero. Per scelta quasi obbligata restringerò ulteriormente il campo di osservazione al solo lavoro dipendente, per via di alcuni problemi di misura delle retribuzioni nell'ambito del lavoro autonomo e parasubordinato.

## 2. Andamenti di lungo periodo della mobilità del lavoro

Il primo indicatore di mobilità che considero in questa sezione è il *gross worker turnover* (*gwt*), o tasso di rotazione, che mette a rapporto quanti rapporti di lavoro sono iniziati o finiti in un dato anno e lo stock di lavoratori<sup>1,2</sup>.

Questo indicatore assume il suo valore minimo nell'ipotesi in cui ciascuno ha un solo lavoro per tutta la vita. In questo caso opera solo il *turnover* demografico legato agli ingressi dei giovani e ai pensionamenti degli anziani, e il *gwt*, ipotizzando carriere lunghe quarant'anni, assumerebbe un valore del 5%. E aumenta al crescere dei flussi osservati nell'unità di tempo, ovvero al ridursi della stabilità dei rapporti di lavoro: se per ipotesi tutti gli individui cambiassero lavoro ogni anno il *gwt* assumerebbe un valore del 200%. A livello interpretativo, è importante sottolineare che l'unità di rilevazione non è l'individuo, ma il rapporto di lavoro. Il *gwt* in altre parole non va interpretato come percentuale di lavoratori che effettuano un movimento nell'anno – grandezza colta dal tasso di riallocazione analizzato oltre – bensì come velocità con la quale i lavoratori “ruotano” su una data quantità di forza lavoro utilizzata dalle imprese.

La dinamica complessiva del *gwt* è rappresentata in Figura 1 dalla linea continua. L'andamento negli anni pre-riforme mostra un evidente legame della mobilità con il

---

<sup>1</sup> Detto  $a$  il numero di rapporti di lavoro iniziati nell'anno,  $s$  il numero di rapporti di lavoro terminati nell'anno, e  $n$  lo stock di lavoratori medio annuo espresso in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno, il *gwt* è definito dal rapporto  $(a + s)/n$ . Vedi Leombruni e Quaranta (2005) per ulteriori dettagli.

<sup>2</sup> Una precisazione: l'unità di analisi è il rapporto di lavoro, inteso come relazione caratterizzata da continuità nel tempo osservata tra lavoratore e impresa. Il fuoco quindi non è sui contratti di lavoro. Se osserviamo un lavoratore con tre contratti di lavoro a tempo determinato successivi con la stessa impresa, ma senza soluzione di continuità, li considereremo parte dello stesso rapporto di lavoro.

ciclo economico, nelle modalità che suggerisce la teoria (Blanchard e Diamond, 1990). Il *gwt* registra il suo valore più basso negli anni di recessione 1991-93, mentre è stabile o cresce nei periodi di espansione (1986-90 e 1994-98). Dopo il '97, anno nel quale il pacchetto Treu introduce il lavoro interinale e fa una prima liberalizzazione dei contratti a tempo determinato, assistiamo a una crescita piuttosto pronunciata del tasso di rotazione, fino al 2000. In seguito la crescita sostanzialmente si arresta, confermando quindi le stime di Trivellato *et al.* (2005), come se il sistema avesse già trovato un suo equilibrio. Il valore assunto a fine periodo peraltro è tutto fuorché basso. In condizioni di stato stazionario esiste un legame molto semplice tra il *turnover* e la durata in anni dei rapporti di lavoro, che risulta pari a due volte il reciproco del *gwt*. Il tasso sopra l'80% registrato nel 2003 corrisponde a una durata media dei contratti di lavoro inferiore ai due anni e mezzo.

Venendo alla domanda che ci eravamo posti, e cioè se dopo le riforme sia possibile rilevare una tendenza alla crescita della mobilità, sembra quindi che la risposta sia decisamente affermativa, ma son necessarie due cautele. Ci sono infatti due fattori che possono far sì che a una crescita del *gwt* non corrisponda un incremento per così dire “strutturale” nella mobilità. In primo luogo, a partire dal 1998 c'è stato un grosso incremento nel numero totale di lavoratori dipendenti nel settore privato, e quindi, almeno da un punto di vista occupazionale, questi vanno considerati anni di ciclo crescente, nei quali il *gwt* è tendenzialmente superiore ai suoi valori di equilibrio. Di quanto più alto? La teoria ci dice che il legame col ciclo è dovuto una dinamica fortemente prociclica del tasso di associazione e debolmente anticiclica del tasso di separazione; da cui un *gwt* – che è la somma dei due – complessivamente pro-ciclico. Potremmo quindi considerare come tetto massimo per la sovrastima l'eccesso di associazioni sulle separazioni – che coincide col tasso di crescita dell'occupazione – ipotizzando cioè per le seconde una dinamica neutra rispetto al ciclo. Negli anni successivi al 1998 il tasso di crescita dell'occupazione nella popolazione di riferimento di WHIP è stato di circa il 4% annuo; nell'ipotesi fatta quindi la crescita “minima” del *gwt* al netto della crescita occupazionale sarebbe stata di 11 punti percentuali anziché i 15 registrati.

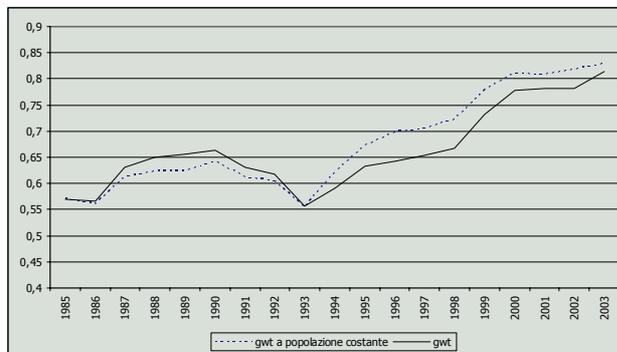
Il secondo fattore da considerare riguarda eventuali effetti di composizione. Supponiamo che la mobilità dei lavoratori sia per qualche motivo strutturalmente maggiore in una data regione che nel resto del paese. Se, *ceteris paribus*, vi fosse un grosso incremento nel numero di occupati in questa regione, si osserverebbe un aumento nella mobilità per il solo fatto che nella misura del *gwt* assumerebbe un peso maggiore una zona del paese caratterizzata da alta mobilità. Questo sarebbe però un aumento spurio, in quanto – nell'esempio – non ci sono state modifiche né nella flessibilità della normativa né nei comportamenti di lavoratori e imprese. Per controllare per effetti di composizione di questo tipo, riporto in figura una misura del *gross worker turnover* a popolazione costante, ipotizzando cioè che la composizione della popolazione non sia mutata rispetto alle caratteristiche che sappiamo avere un impatto rilevante sulla mobilità<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La disaggregazione considerata prevede quattro classi di età (14-24, 25-34, 35-54, 55+), otto settori (le divisioni Ateco81, senza agricoltura e settore pubblico) e quattro aree di lavoro (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole), utilizzando come anno base il 1985.

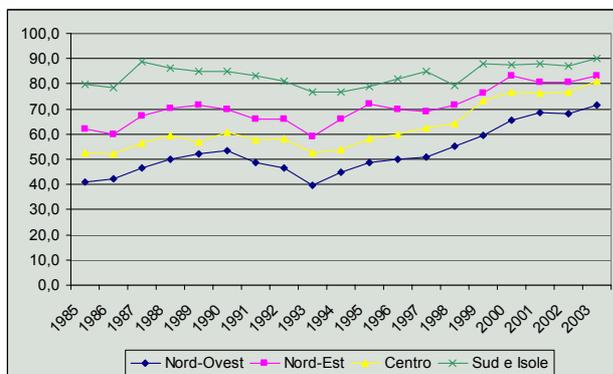
L'esercizio evidenzia in tutto l'ultimo decennio del periodo un continuo e sensibile incremento del *gwt* a popolazione costante, che sale sopra l'80% già nel 2000. La differenza rispetto al *gwt* è probabilmente da ricondurre alla generazione dei *baby boomers* che in quegli anni è uscita dalla sua fase di ingresso nel mercato del lavoro, che da un punto di vista della mobilità è quella certamente più turbolenta. È da sottolineare come la crescita iniziò già negli anni post-recessione, ben prima quindi del pacchetto Treu. Negli anni successivi al 1998 la dinamica del *gwt* a popolazione costante è leggermente più rallentata, ma – pure tenendo conto del primo fattore citato – non tanto da indurre a ritenere spurio il forte incremento della mobilità osservato anche negli anni post-riforma.

Figura 1. Tasso di rotazione normale e a popolazione costante, 1985-2003



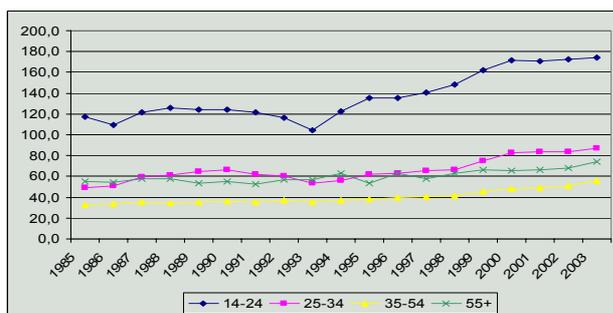
Guardando ad alcune disaggregazioni del *gwt* risaltano due dati interessanti. Il primo riguarda le differenze geografiche. In tutti gli studi precedenti effettuati sui dati WHIP le regioni del Sud e Isole si sono sempre caratterizzate per tassi di rotazione della forza lavoro decisamente più elevati che nel resto del paese, mentre all'estremo opposto la "palma" di mercato meno mobile è sempre andata al Nord-Ovest. Differenze almeno in parte spiegate da effetti di composizione molto importanti: nel Nord-Ovest, rispetto al Sud del paese, il tessuto produttivo è caratterizzato da imprese di dimensioni in media maggiori, e pertanto i minori flussi che si registrano sono coerenti con una relazione mobilità-dimensione di impresa che sappiamo essere molto forte. Il dato nuovo è che queste differenze si sono ridotte di molto nel tempo, e in particolare dopo il 1997 (Figura 2). A metà degli anni Ottanta al Sud il tasso di rotazione era sostanzialmente il doppio di quanto registrato al Nord-Ovest. Negli anni 2000 la differenza è solo più del 30%. È interessante notare come questa sorta di *catch-up* sia legato a una forte dinamica di crescita della mobilità soprattutto nel Nord-Ovest e nel Centro, mentre i flussi di lavoratori nel Sud e Isole – che abbiamo sempre indicato come molto poco "regolato" – non sembrano siano stati modificati in modo apprezzabile dalle riforme.

Figura 2. Tasso di rotazione per area geografica, 1985-2003



Guardando alla disaggregazione per classi di età invece è evidente come non ci sia stato nessun avvicinamento tra i tassi di rotazione della forza lavoro giovane e meno giovane. La dinamica più accentuata, anzi, è proprio quella registrata dalle classi di età che già erano più mobili che il resto della popolazione, e in particolare quella dei lavoratori fino a 24 anni – arrivati a fine periodo a un tasso di rotazione prossimo al 180%, corrispondente a una durata media dei contratti di poco superiore all’anno – e quella dei lavoratori tra 25 e 34 anni, il cui *gwt* è cresciuto di quasi 22 punti percentuali dopo il 1997. È da registrare comunque che anche per le altre classi di età si è registrato un incremento apprezzabile nella mobilità, segno che il mutamento del mercato non ha coinvolto esclusivamente il “margine” nuovo entrato nel mercato del lavoro.

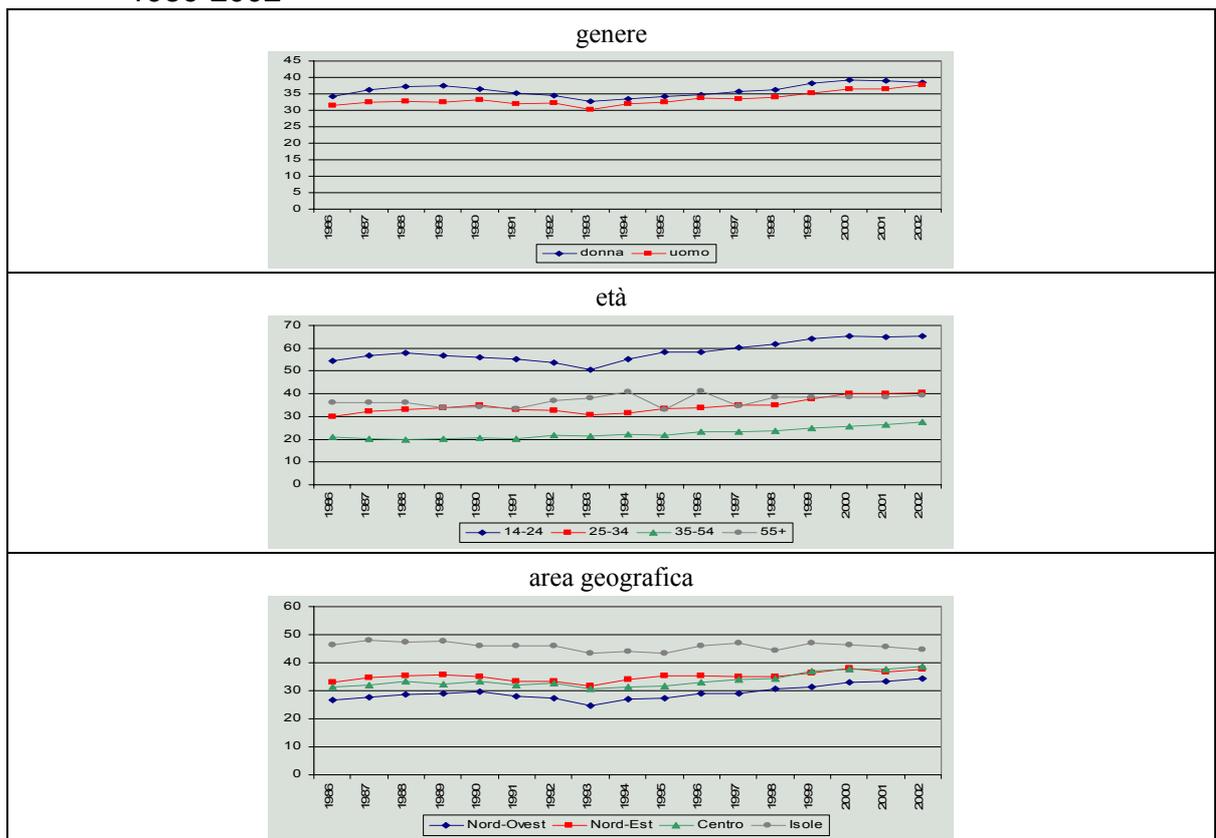
Figura 3. Tasso di rotazione per età del lavoratore, 1985-2003



Abbandonando un’ottica incentrata sulla durata del rapporto di lavoro, implicita nell’uso del *gwt*, la domanda che possiamo porci è come si è evoluta nel tempo la quota di individui effettivamente coinvolta nella rotazione della forza lavoro, misurabile con il tasso di riallocazione, o *total worker turnover*. Questo è definito come rapporto tra il numero di persone che nell’anno effettuano almeno un movimento – sia esso una associazione o una separazione – e il numero totale di persone che sono state presenti sul mercato del lavoro, cioè che hanno avuto durante l’anno almeno una occupazione, a prescindere dalla sua durata. Nella figura 4 sono riportati gli andamenti del tasso di

riallocazione tra il 1986 e il 2002, disaggregati per genere, età e area geografica. I risultati riportati sono in parziale contraddizione con quanto riportato nello studio già citato di Trivellato *et al.* (2005), che riportavano in quasi tutte le disaggregazioni considerate un calo del tasso di riallocazione dopo il 1998. Nel caso ad esempio degli uomini, in WHIP si registra un aumento quasi continuo del tasso dopo il 1997, per un incremento complessivo di oltre quattro punti percentuali. La discrepanza stupisce, in quanto questo è un indicatore per il quale la Rilevazione delle Forze di Lavoro dell'Istat presenta un piano di osservazione che è adeguato alla sua corretta misurazione. Il sospetto, che viene confermato quando si fanno ulteriori disaggregazioni, è che più che a diversità nella popolazione di riferimento – che pure esistono ma che non mi sembra aiutino a spiegare una differenza negli andamenti – la discrepanza vada ricondotta alla poca rappresentatività degli stranieri nella rilevazione Istat. È probabile infatti che, nonostante l'Istituto di statistica effettui delle correzioni per arrivare a stime consistenti degli stock, le Forze Lavoro comprendano nel campione effettivamente intervistato soprattutto lavoratori stranieri con carriere lavorative relativamente stabili. In effetti, se si rifanno i conti escludendo gli stranieri, anche in WHIP il tasso di riallocazione dopo il 2000 decresce.

Figura 4. Tasso di riallocazione per genere, età e area geografica, 1986-2002



Guardando ai tagli per età e area geografica si conferma in buona parte quanto già osservato per il *gwt*: l'incremento di mobilità coinvolge tutte le classi di età; si assiste a una sorta di convergenza tra mobilità nelle diverse regioni del paese, legata a una crescita abbastanza netta nelle regioni "poco mobili" quali quelle del Nord-Ovest e Centro, e a un calo registrato per il Sud e Isole.

### 3. Tempi di rientro nell'occupazione dipendente

Un dato livello di mobilità, sia essa misurata come tasso di rotazione o di riallocazione, è compatibile con diverse storie per quel che riguarda le carriere individuali, e in particolare con le possibilità di trovare lavoro quando si è disoccupati. Consideriamo un esempio estremo: se esistessero due sole imprese e queste si scambiassero ogni anno tutti i dipendenti avremmo un tasso di rotazione del 200%, un tasso di riallocazione del 100%, e tutti i lavoratori sarebbero sempre occupati. Se quelle due imprese invece cambiassero tutti i propri dipendenti attingendo da un bacino di disoccupati di uguale dimensione, i tassi di rotazione e di riallocazione rimarrebbero invariati, ma ogni anno metà della popolazione si troverebbe senza una occupazione.

Riprendiamo quanto detto in apertura su flessibilità/mobilità. Tra i pregi attribuiti ad una normativa flessibile vi è il fatto che un mercato con pochi attriti dovrebbe essere capace di creare occupazione, poiché le imprese, potendo gestire più liberamente il fattore produttivo lavoro, avrebbero una maggiore propensione ad assumere e più ampie possibilità di sviluppo, e dove contemporaneamente, quindi, anche gli individui avrebbero una maggiore facilità nel trovare un impiego.

Semplificando un po', si può dire che gli indicatori di mobilità considerati nel paragrafo precedente ci danno una risposta solo rispetto al primo punto: misurando la velocità con la quale c'è un ricambio della forza lavoro quella che abbiamo è una *proxy* di quanta libertà hanno le imprese nella gestione del fattore produttivo lavoro. Per capire se si realizza anche la parte della storia che riguarda i lavoratori, invece, non è sufficiente rilevare solo il numero di transizioni, poiché, come nell'esempio proposto, gli stessi flussi di associazioni/separazioni possono realizzarsi attingendo ad un bacino di offerta di lavoro più o meno ampio, e sono compatibili quindi con diversi livelli di disoccupazione.

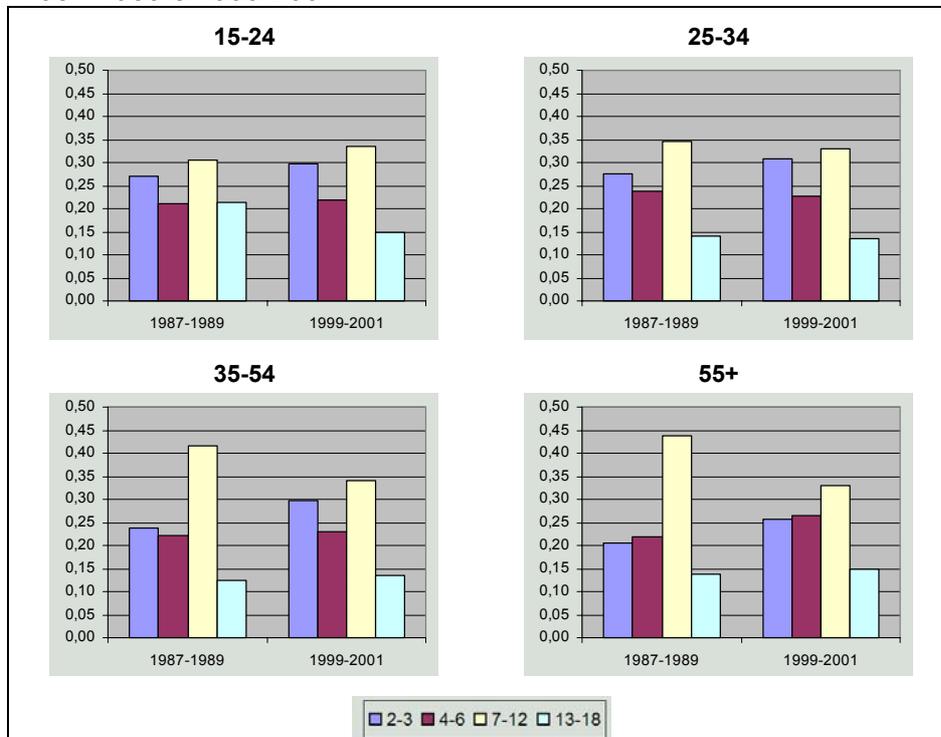
In WHIP lo stato di disoccupazione non è direttamente rilevabile, ma osserviamo una grandezza che può darci lo stesso una idea delle *chances* occupazionali del lavoratore: è il tempo di rientro, vale a dire il lasso di tempo che intercorre tra la separazione di un individuo da un rapporto di lavoro dipendente e la sua eventuale riassociazione. Questo indicatore ci dà una misura della facilità con la quale l'individuo riesce a trovare una nuova occupazione nel momento in cui, per qualsiasi motivo, si è separato dall'impresa per la quale lavorava.

Nelle figure 3 e 4 confrontiamo i tempi di rientro in due trienni simili tra loro rispetto al ciclo occupazionale: uno, dal 1987 al 1989, collocato in anni che precedono sia la stagione di riforma dei contratti di lavoro e della contrattazione collettiva che le riforme pensionistiche; il secondo va dal 1998 al 2001, successivo quindi all'entrata in vigore della riforma Treu ma precedente alla legge 30/2003, che è attualmente al di fuori del campo di osservazione di WHIP. Le unità statistiche selezionate sono tutte le separazioni avvenute nei mesi da gennaio a giugno dei due trienni considerati,

escludendo quelle per le quali si osserva un rientro in tempi molto brevi (fino a due mesi), in modo da avere un campione di separazioni molto probabilmente non volontarie, e quelle per le quali non si osserva un rientro nell'arco di 18 mesi, che è il periodo di censura del secondo triennio.

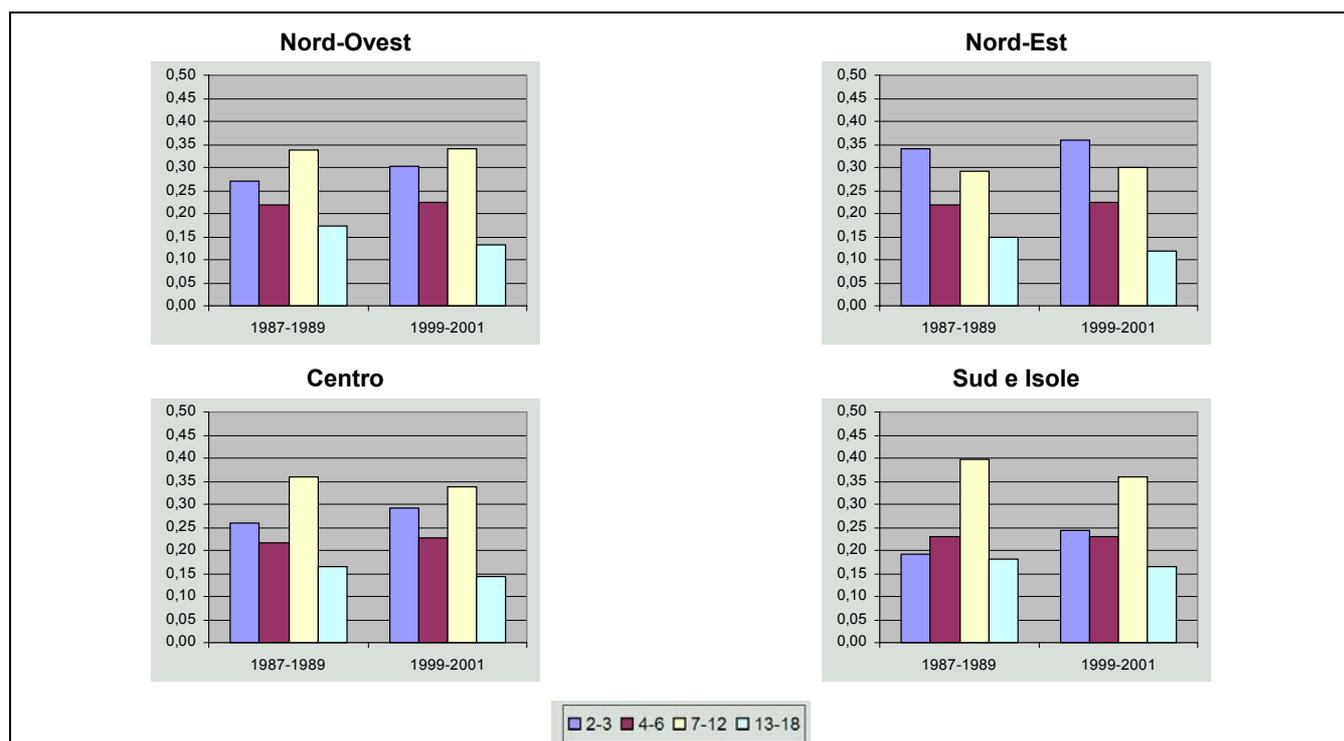
In figura 3 sono messe a confronto le distribuzioni dei tempi di rientro disaggregate per classi di età. È abbastanza evidente per tutte le età considerate una riduzione dei tempi di attesa. La categoria di rientri più brevi (2-3 mesi) aumenta di importanza in tutte le classi, e in tutte le classi si osserva una riduzione complessiva dei tempi di attesa medio lunghi (da sei mesi a un anno e più di un anno). In termini relativi, sembra che la classe per la quale il miglioramento è meno apprezzabile sia quella dei 25-34enni, teoricamente una categoria di lavoratori tra le più interessate dalle riforme dei contratti. Un altro risultato forse inatteso è l'incremento, seppur lieve, della quota di rientri oltre l'anno per i lavoratori di 35-54 e 55 e più anni, con un contemporaneo calo molto sensibile dei rientri tra sei mesi e un anno. È plausibile collegare questo fatto all'istituto della mobilità, che potrebbe aver indotto parte dei lavoratori che non hanno trovato subito una ricollocazione a posporre il rientro, sfruttando la copertura reddituale garantita dall'indennità. I tempi di rientro oltre l'anno in effetti calano maggiormente per la categoria dei giovanissimi, per i quali è meno probabile, dati i requisiti posti dalla legge, l'eleggibilità per l'indennità.

Figura 3. Tempi di rientro nell'occupazione dipendente dopo una separazione. Quota dei rientri tra i 2 e i 18 mesi, per classi d'età, nei trienni 1987-1989 e 1999-2001



In figura 4 effettuo un confronto simile, ma per area geografica. Le differenze tra aree partono molto accentuate, con una situazione particolarmente critica per il Sud e Isole, dove meno di un lavoratore su cinque trova un nuovo impiego in due-tre mesi (sono uno su tre nel Nord-Est, più di uno su quattro nel Nord-Ovest e Centro); e dove il 40% ci mette dai sei mesi a un anno (sono meno del 30% nel Nord-Est, intorno al 35% nelle altre due aree). Si assiste peraltro a un miglioramento apprezzabile nel triennio 1999-2001, ma questo non basta a chiudere il divario dato il contemporaneo, apprezzabile miglioramento in tutte le altre aree. Anche in questo caso notiamo che la classe di rientri più lunghi diminuisce in proporzione meno al Sud che nel resto del paese; anche in questo caso, sembra naturale associare questo fatto anche alla maggior durata dell'indennità concessa ai lavoratori messi in mobilità al Sud.

Figura 4. Tempi di rientro nell'occupazione dipendente dopo una separazione. Quota dei rientri tra i 2 e i 18 mesi, per area geografica, nei trienni 1987-1989 e 1999-2001



#### 4. Porta di ingresso o trappola?

Allargando l'orizzonte di analisi per cogliere caratteristiche più strutturali delle carriere lavorative, la domanda che possiamo porci è se i nuovi contratti di lavoro siano per i lavoratori un passaggio verso carriere stabili o una trappola di precarietà dalla quale è difficile uscire. Per capire se i nuovi contratti sono un "bene" o un "male" per i

lavoratori, in particolare per i giovani che entrano per la prima volta sul mercato, dobbiamo però decidere qual è il controfattuale cui fare riferimento. Se il confronto è tra lavoratori che in uno stesso periodo entrano con contratti diversi potremmo concludere – ad esempio – che entrare nel mercato con il contratto di lavoro B risulta in un detrimento della carriera lavorativa rispetto a quanto accade a chi entra con il contratto A. Ma quale sarebbe stata la storia lavorativa di entrambi se fosse esistito solo il contratto A? Può benissimo darsi che i due avrebbero avuto carriere lavorative ancora più distanti<sup>4</sup>. Chiedersi cosa è cambiato dopo le riforme degli anni Novanta equivale a interrogarsi su questa ultima domanda, più che a confrontare individui appartenenti a una stessa coorte “esposti” a contratti di lavoro diversi.

Il raffronto che propongo qua in modo molto descrittivo è tra due periodi, gli anni 1985-1991 e 1998-2004, che rappresentano le versioni più distanti di funzionamento del mercato del lavoro che abbiamo a disposizione in WHIP. I due periodi sono piuttosto simili dal punto di vista della dinamica occupazionale – sono entrambe fasi di ciclo crescente – ma radicalmente diversi per quel che riguarda la regolazione del mercato del lavoro. Nel primo esisteva ancora il collocamento pubblico; la contrattazione collettiva era centralizzata; il sistema pensionistico era nel pieno nelle glorie dell'*ancien régime*; le uniche eccezioni concesse al contratto di lavoro a tempo indeterminato erano per il lavoro stagionale e per due contratti con contenuti formativi per l'ingresso dei giovani, il contratto di formazione lavoro e l'apprendistato. Nel secondo periodo, fatti salvi i diritti acquisiti dai lavoratori più solidamente incardinati nel mercato – e senza ancora la fantasia contrattuale apportata dalla legge 30 – quasi tutto quello che si poteva liberalizzare era stato già sostanzialmente liberalizzato.

Già abbiamo visto che la mobilità misurata in termini di flussi di lavoratori e di velocità nel reingresso nel lavoro dipendente è tendenzialmente maggiore nel secondo periodo. La domanda che mi pongo qua è se anche le carriere retributive siano maggiormente mobili, intendendo per mobilità una situazione in cui le disparità nella distribuzione delle retribuzioni in un dato anno non si cristallizzano, ma diminuiscono quando si considera la retribuzione in sezioni più ampie della carriera lavorativa. Il primo a formalizzare questa idea in un indicatore di mobilità è Shorrock (1978). L'accezione di mobilità colta dall'indicatore proposto da Shorrock però non è perfettamente in linea con la domanda che ci siamo posti, in quanto guarda a *cambiamenti* nella distribuzione dei redditi e non a quale sia la loro direzione. Come già rilevato da Bénabou e Ok (2001) e ribadito da Fields (2008), in questo modo cambiamenti nella distribuzione dei redditi che portano a una maggiore uguaglianza vengono trattati in modo essenzialmente identico a cambiamenti che portano a una maggiore disuguaglianza. Nell'articolo citato Fields propone un insieme di proprietà desiderabili

---

<sup>4</sup> Un esempio è il seguente. Immaginiamo che ci siano due tipologie di datori di lavoro, delle quali per qualche ragione una ha una preferenza per lavoratori a tempo indeterminato, l'altra a tempo determinato. Se le seconde sono obbligate per legge ad aprire posizioni a tempo indeterminato, finiranno comunque – magari pagando una penalità – per licenziare almeno parte dei loro lavoratori. Questi torneranno sul mercato del lavoro con lo stigma di un licenziamento che potrebbe influenzare negativamente la loro carriera successiva. Se fossero stati assunti a tempo determinato è probabile che questo effetto stigma sarebbe stato inferiore, e le carriere meno penalizzate.

per misure che colgano il carattere “equalizzante” della mobilità, e individua una classe di indicatori che le soddisfano la cui forma generale è la seguente:

$$E \equiv 1 - I(a) / I(y_1),$$

dove  $a$  è il vettore di redditi medi su tutto il periodo,  $y_1$  è il vettore di redditi nel primo periodo, e  $I(\cdot)$  è una misura di disuguaglianza *Lorenz-consistent*, quale il coefficiente di Gini o l'indice di Theil.

Nei risultati che presento calcolo questo indicatore per le nuove coorti di giovani entrati nel mercato del lavoro all'inizio dei due periodi prescelti, utilizzando il coefficiente di Gini. In particolare, seleziono gli individui che nell'anno iniziale (rispettivamente nel 1985 e nel 1998) hanno una età di 20-29 anni; iniziano una attività lavorativa come dipendenti; non hanno registrati altri episodi lavorativi negli anni precedenti; partecipano con una certa continuità al mercato del lavoro osservabile in WHIP, ove il criterio utilizzato come soglia di continuità è il seguente: una attività lavorativa corrispondente almeno a un anno e mezzo equivalente a tempo pieno, distribuita temporalmente su almeno 5 anni. Per maggiore omogeneità del campione escludo anche i lavoratori per i quali si osservano attività di lavoro autonomo – per i quali, peraltro, non avremmo a disposizione una indicazione realistica dei redditi percepiti.

Le caratteristiche dei due campioni sono riportati in tabella 1, dalla quale non si notano grosse differenze di composizione, salvo un incremento della quota di occupati del Nord-Est e una età media cresciuta di un anno tra i due periodi. Cambia invece molto, ovviamente, la modalità contrattuale con la quale i giovani hanno il loro primo rapporto di lavoro. Nel 1985 l'83,8% degli ingressi avviene con un contratto a tempo indeterminato. I Contratti di Formazione Lavoro, non ancora nel loro momento di massimo utilizzo, coprono il 12%; l'apprendistato era all'epoca rivolto principalmente ai giovanissimi, e in questa fascia d'età copre poco più del 4%. Nel 1998 la quota di ingressi a tempo indeterminato crolla al 43,6%; aumenta di molto la diffusione dell'apprendistato; i contratti a tempo determinato, dei quali la legge Treu inizia soltanto la liberalizzazione, coprono già il 16,6% degli ingressi.

Tabella 1. Caratteristiche dei lavoratori dipendenti di 20-29 anni entrati nel mercato del lavoro nel 1985 e nel 1998.

	<i>coorte del 1985</i>	coorte del 1998
<b>Numero di individui</b>	1064	2103
<b>Donna</b>	47,4	48,0
<b>Uomo</b>	52,6	52,0
<b>Età media</b>	22,3	23,2
<b>Nord-Ovest</b>	35,4	34,8
<b>Nord-Est</b>	14,1	19,1
<b>Centro</b>	35,4	34,8
<b>Sud e Isole</b>	27,6	25,9
<b>Tempo indeterminato</b>	83,8	43,6
<b>CFL</b>	12,0	17,4
<b>Apprendista</b>	4,2	21,8
<b>Interinali</b>	-	0,6
<b>Tempo determinato</b>	-	16,6
<b>Parasubordinato</b>	-	-
<b>Apprendista</b>	4,2	21,8
<b>Operaio</b>	42,6	43,8
<b>Impiegato</b>	53,0	34,4
<b>Dirigente</b>	0,2	0,1
<b>Industria</b>	38,9	37,5
<b>Costruzioni</b>	9,1	8,1
<b>Servizi</b>	52,0	54,4

Nella tabella 2 riporto i principali risultati rispetto alla distribuzione e alla mobilità delle retribuzioni nei due campioni. Come misure di reddito considero il reddito totale annuo e quello medio settimanale, calcolati nel primo anno del periodo (indicato in tabella con  $Y1$ ) e in media su tutto il periodo (indicato in tabella con  $Y^{\wedge}$ ). Tutti i redditi sono espressi in termini reali a prezzi 2007.

Il primo dato che risalta è che a distanza di 13 anni, guardando alle medie nel periodo, le retribuzioni totali calano. Nell'arco dei primi sette anni di carriera la retribuzione annua di un giovane era di circa 17.600 euro a metà degli anni Ottanta, cala a circa 16.700 a fine anni Novanta. C'è invece un aumento – ma estremamente modesto, sotto l'1% – della retribuzione unitaria, segno che a diminuire è stata la quantità di lavoro mediamente prestata. L'incremento è comunque decisamente minore che per la popolazione generale, per la quale le retribuzioni reali unitarie dal 1985 al 1999 erano cresciute di circa il 15% (Contini *et al.*, 2008).

La diseguaglianza nella retribuzione a inizio carriera è maggiore per la coorte del 1998, sia guardando alle retribuzioni totali che unitarie, anche se per le seconde gli intervalli di confidenza al 90% sono parzialmente sovrapposti. Il dato interessante è che la diseguaglianza calcolata sulle retribuzioni medie è invece uguale nei due periodi, per quel che riguarda quelle annuali, apparentemente inferiore nel secondo periodo per quelle unitarie, anche se, di nuovo, gli intervalli di confidenza sono parzialmente sovrapposti.

Queste dinamiche si traducono in un indicatore di mobilità che segnala per entrambe le misure del reddito una maggior mobilità nel periodo post-riforme, con una dinamica quindi che tende a equalizzare maggiormente le distribuzioni. Questo è particolarmente evidente considerando la retribuzione unitaria, sulla quale l'indice nel primo periodo è di poco superiore alla situazione di massima immobilità: per la coorte dell'85 entrare con una bassa retribuzione sembra essere una "trappola" molto più di quanto non accada per quella entrata nel '98.

Tabella 2. Medie, disuguaglianza e mobilità delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti di 20-29 anni entrati nel mercato del lavoro nel 1985 e nel 1998.

	retr totale		retr unitaria	
	1985-1991	1998-2004	1985-1991	1998-2004
<b>Y1</b>	7742	6979	307,101	328,075
<b>Y<sup>^</sup></b>	17614	16747	371,487	375,003
<b>Gini(Y1)</b>	0,393	0,429	0,19034	0,228
	<i>0,381-0,405</i>	<i>0,419-0,438</i>	0,176-0,210	0,208-0,252
<b>Gini(Y<sup>^</sup>)</b>	0,269	0,267	0,172	0,166
	<i>0,259-0,279</i>	<i>0,259-0,274</i>	<i>0,165-0,180</i>	<i>0,159-0,172</i>
<b>E</b>	0,314	0,378	0,094	0,274
	<i>0,287-0,343</i>	<i>0,357-0,400</i>	<i>0,021-0,180</i>	<i>0,200-0,344</i>

Anche in questo caso son necessarie due cautele. La prima discende dalla scelta delle due coorti. L'esigenza di avere due periodi di analisi sufficientemente lunghi, in fasi simili del ciclo, e collocati prima e dopo le riforme, non ha concesso molti gradi di libertà in questa scelta. Per raffronto, in tabella 3 riporto le stime su disuguaglianza e mobilità in sei finestre di sei anni, tre prima delle riforme e tre dopo. Il 1985 in effetti presenta il ritratto meno favorevole rispetto alla mobilità dei redditi; cionondimeno, soprattutto rispetto alle retribuzioni unitarie, il periodo post riforme rivela una mobilità decisamente superiore – e crescente allo spostarsi in avanti della finestra.

Tabella 3. Disuguaglianza e mobilità delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti di 20-29 anni entrati nel mercato del lavoro nel 1985/1987 e nel 1997/1999.

	<i>retr totale</i>			<i>retr unitaria</i>		
	G(Y1)	G(Y <sup>^</sup> )	E	G(Y1)	G(Y <sup>^</sup> )	E
<i>1985-1990</i>	0,380	0,256	0,326	0,190	0,173	0,092
<i>1986-1991</i>	0,393	0,245	0,377	0,177	0,163	0,082
<i>1987-1992</i>	0,420	0,244	0,419	0,212	0,161	0,240
<b>Media tre finestre</b>	<b>0,397</b>	<b>0,248</b>	<b>0,376</b>	<b>0,193</b>	<b>0,165</b>	<b>0,143</b>
<i>1997-2002</i>	0,423	0,273	0,355	0,214	0,164	0,230
<i>1998-2003</i>	0,427	0,261	0,390	0,226	0,167	0,260
<i>1999-2004</i>	0,432	0,263	0,392	0,231	0,162	0,299
<b>Media tre finestre</b>	<b>0,428</b>	<b>0,265</b>	<b>0,379</b>	<b>0,224</b>	<b>0,165</b>	<b>0,264</b>

La seconda cautela deriva dal fatto che le stime considerano le sole retribuzioni da lavoro dipendente. Soprattutto nel secondo periodo questo può dare una rappresentazione distorta del mercato del lavoro dei giovani soprattutto per la grande importanza che il lavoro parasubordinato ha assunto a partire dall'istituzione della c.d. gestione separata dell'Inps nel 1996. Una corretta contabilità del lavoro parasubordinato però è molto difficile, in quanto nella fonte Whip (e, all'origine, nella stessa fonte Inps) sono riportate solo le retribuzioni percepite, e non la quantità di lavoro prestata. Inoltre il lavoro parasubordinato assume una certa rilevanza quantitativa solo verso la fine degli anni Novanta, e quindi per poter svolgere il nostro esercizio avremmo bisogno di dati più aggiornati di quanto offre oggi Whip. Se facciamo comunque l'esperimento di includere nelle stime anche il lavoro parasubordinato si aggiungono circa solo il 2% di nuovi episodi, non abbastanza per cambiare i risultati riportati. Più in generale, va rilevato che il secondo periodo considerato rimane abbastanza a ridosso della prima grossa riforma, e non coglie quanto succederà negli anni successivi, quando il mercato avrà recepito appieno le riforme svolte, e quando arriveranno la ulteriore liberalizzazione dei contratti a tempo determinato nel 2000, e la legge 30 del 2005.

### 5. Conclusioni

In questo lavoro ho cercato di descrivere come sono evolute nel medio-lungo periodo alcune dinamiche ascrivibili al tema della mobilità del lavoro, per contribuire a ricostruire un quadro di quanto è cambiato il mercato del lavoro in seguito a quel lungo processo di flessibilizzazione, in parte endogeno in parte guidato da cambiamenti nella normativa, che ha caratterizzato gli anni Novanta.

Per quel che riguarda i flussi di lavoratori osserviamo dopo il 1997 un deciso incremento nella velocità con la quale i lavoratori "ruotano" tra posti di lavoro e imprese diverse, e una sempre maggior quota di persone coinvolte in questo gioco. L'incremento sembra fermarsi o quanto meno rallentare agli inizi del millennio, assestandosi comunque su livelli assoluti piuttosto alti, di un terzo maggiori rispetto ai valori già alti che *in media* venivano registrati in Italia. Negli anni pre riforme, questa media alta era il risultato di "zone" del mercato già particolarmente flessibili: i lavoratori

giovani; le piccole imprese; il Sud e il Nord-Est del paese. L'evoluzione successiva ci parla da un lato di differenziali geografici che si sono ridotti molto, con una crescita rilevante della mobilità in particolare nelle regioni del Nord-Ovest del paese. Dall'altro di differenziali per età che sembrano essersi ampliati ancora di più, fatto questo che non stupisce data la prevalenza dei giovani in quel "margine" che è stato interessato maggiormente dalle riforme.

A un mercato più flessibile vorremmo vedere associate anche maggiori opportunità di rientro, per coloro che vengono a trovarsi senza un lavoro, e di carriera, per coloro che si trovano a detenere una occupazione mal remunerata. Entrambe queste attese sembrano trovare una conferma, seppure al livello molto aggregato scelto per l'analisi. In tutte le classi di età e in tutte le aree del paese aumenta la quota di persone che riesce a rientrare nel lavoro dipendente in tempi brevi; specularmente diminuisce la quota di quanti ci mettono più di anno, salvo per alcune categorie di lavoratori probabilmente maggiormente interessati dall'istituto della Mobilità. Si registra, molto più che a metà degli anni Ottanta, una discreta mobilità dei redditi, intesa come una situazione in cui le disparità che si registrano in un dato istante del tempo non si cristallizzano, ma diminuiscono considerando le retribuzioni nel complesso della carriera lavorativa delle persone. Le ombre, anche rispetto all'ultimo punto citato, riguardano la situazione delle nuove coorti di giovani che sono entrate a fine anni Novanta rispetto a quanti erano e sono maggiormente incardinati nel mercato del lavoro, la cui situazione la normativa ha cercato di intaccare il meno possibile. Seppure *all'interno* delle nuove coorti si registri una maggior forza equalizzante delle dinamiche salariali, non si può non registrare come in termini reali le retribuzioni medie non siano praticamente cresciute nell'arco dei tredici anni che separano i due periodi qui considerati, andando ad ampliare anche sotto il profilo dei redditi il divario osservabile rispetto al resto della forza lavoro.

*Riferimenti bibliografici*

- Bénabou, R. e E.A. Ok  
2001 *Mobility as Progressivity: Ranking Income Processes According to Equality of Opportunity*, «NBER - National Bureau of Economic Research, Working Paper» #8431
- Bertola, G, T. Boeri, S. Cazes  
1999 *Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement*, «ILO - Employment and Training Papers» #48
- Berton, F., F. Devicienti, L. Pacelli  
2008 *Temporary jobs: Port of entry, Trap, or just Unobserved Heterogeneity?*, Laboratorio Revelli, Working Paper #79
- Blanchard, O.J., P. Diamond  
1990 *The Cyclical Behavior of Gross Flows of Workers in the United States*, «Brookings Papers of Economic Activity», n. 2, pp. 85-155
- Contini, B., R. Leombruni, L. Pacelli e C. Villosio  
2008 *Wage mobility and dynamics in Italy 1993-1998*, in E.P. Lazear, K.L. Shaw (a cura), *An International Comparison of the Structure of Wages*, Forthcoming from University of Chicago Press
- Del Conte, Devillanova e Morelli  
2004 *L'indice OECD di rigidità nel mercato del lavoro: una nota*, «Politica economica», 3, 335-356
- Fields, G.S.  
2008 *Does Income Mobility Equalize Longer-Term Incomes? New Measures of an Old Concept*, «Cornell University ILR Working Papers», disponibile su: [http://works.bepress.com/gary\\_fields/23](http://works.bepress.com/gary_fields/23)
- Friedman, M.  
1962 *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press
- Leombruni, R., R. Quaranta  
2005 *Eppure si muoveva già: Una breve storia della mobilità dei lavoratori in Italia*, in B. Contini e U. Trivellato (a cura), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino
- Oecd  
1996 *Employment Outlook 1996*, Parigi  
1997 *Employment Outlook 1997*, Parigi
- Shorrocks, A. F.  
1978 *Income Inequality and Income Mobility*, «Journal of Economic Theory», 19, 376-393

Trivellato, U., A. Paggiaro, R. Rosati, R. Leombruni

2005 *La mobilità dell'insieme dei lavoratori 1995-2003*, in B. Contini e U. Trivellato (a cura), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino

11. DOPO LA PRIMA OCCUPAZIONE: NOTE SU DIECI ANNI DI "CARRIERA" (1998-2007)  
DI UNA COORTE DI GIOVANI<sup>1</sup>

di B. Anastasia\* e D. Maurizio\*

1. Introduzione

Le dinamiche del mercato del lavoro vengono usualmente analizzate sulla base di "fotografie" scattate a intervalli regolari di tempo. Le indagini periodiche e ricorrenti mostrano l'ampliarsi - o il restringersi - degli aggregati fondamentali del mercato del lavoro: occupati, disoccupati, inattivi (con tutte le connesse caratteristiche, sia anagrafiche sia di stato).

Per arricchire la comprensione delle dinamiche che in tal modo vengono evidenziate sono di grande importanza le analisi longitudinali: esse consentono di integrare l'osservazione degli stock (di occupati, disoccupati, inattivi) con quella dei flussi (tra stati, settori, professioni etc.). Infatti le dimensioni e le direzioni dei flussi sono decisive per valutare aspetti di grande rilievo del mercato del lavoro, quali ad esempio la segmentazione e la mobilità, che possono assumere valori diversi e pur compatibili con le medesime misure di stock, configurando diverse modalità di funzionamento del mercato del lavoro e quindi di allocazione efficiente delle risorse umane.

Di recente, particolare attenzione viene dedicata all'analisi delle transizioni dall'insieme dei rapporti di lavoro a termine<sup>2</sup> al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, assunto in ipotesi come *proxy* di una maggior stabilizzazione degli individui, non solo occupazionale ma anche professionale e, alla fine, dei progetti di vita.

La disponibilità di informazioni statistiche è consistente per quanto riguarda le transizioni osservate nel breve periodo (come può essere un anno). Ad es. l'ultimo *Rapporto sul mercato del lavoro* del Cnel (2007), mette in evidenza, sulla base di dati Istat, che in Italia quasi il 30% dei lavoratori con contratti a termine nel 2004, nell'anno successivo è passato a contratti a tempo indeterminato, mentre il 9% è rifluito nella disoccupazione e il 58% è rimasto nella medesima condizione (**tab. 1**).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Una versione preliminare di questo saggio, basata sui dati di Giove 2006, è stata predisposta per il *Rapporto di Monitoraggio* del Ministero del Lavoro, 2008, in corso di pubblicazione.

\* Veneto lavoro.

<sup>2</sup> Insieme che comprende, salvo ulteriori precisazioni, le seguenti tipologie contrattuali di lavoro dipendente: tempo determinato, causa mista - vale a dire apprendistato e formazione lavoro -, interinale/somministrazione.

<sup>3</sup> Per altri riferimenti sulle transizioni cfr. Istat, *La mobilità nel mercato del lavoro: principali risultati*, aprile 1998-aprile 2002, 12 dicembre 2002; Contini B., Trivellato U. (a cura di), *Eppur si muove, Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna, 2005; specificamente sulle transizioni dal tempo determinato al tempo indeterminato cfr. Barbieri G., Sestito P. (2008), "Temporary workers in Italy: who are they and where they end up?", in *Labour*, 22, marzo.

**Tab. 1 - Italia. Transizioni nel mercato del lavoro, a distanza di un anno**

condizione nel 2004	condizione nell'anno successivo				Totale
	Dip. permanente	Dip. a termine	Altre forme di occupazione (aut., parasub.)	Disoccupazione	
Dipendente permanente	94	3	2	2	100
Dipendente a termine	<b>29</b>	<b>58</b>	3	9	100
<b>condizione nel 2005</b>					
Dipendente permanente	95	2	1	1	100
Dipendente a termine	<b>29</b>	<b>61</b>	4	6	100

Fonte: elab. su dati Istat-forze di lavoro in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro 2006*, 18 luglio 2007, pag. 206 (www.cnel.it)

Sulla base di questi risultati si potrebbe inferire che, qualora vi fosse una sostanziale equidistribuzione delle opportunità e a parità di consistenza dei flussi di ingresso nello stato di dipendente a termine, nell'arco di tempo di tre-quattro anni tutti i lavoratori a termine transitano ad una condizione di lavoro più "stabile".

Per verificare se ciò accade effettivamente, è necessario ricorrere all'analisi delle transizioni su un più lungo arco temporale.

Una recente ricerca dell'Isfol ha evidenziato che il 64% dei dipendenti impiegati a tempo determinato nel 2000, risulta occupato nel 2005 con contratti a tempo indeterminato (dunque a cinque anni di distanza) (**tab. 2**); tale risultato è amplificato dall'esclusione, nel calcolo, degli usciti dallo stato di occupati verso la disoccupazione o l'inattività.

**Tab. 2 - Italia. Transizioni nel mercato del lavoro, a distanza di cinque anni**

condizione nel 2000	condizione a distanza di cinque anni (2005) (esclusi gli usciti)			Totale
	Dip. permanente	Dip. a termine	Altre forme di occupazione (aut., parasub.)	
dipendente a tempo indeterminato	38	2	15	56
dipendente a tempo determinato	12	4	3	19
dipendente a tempo indeterminato	69	4	28	100
dipendente a tempo determinato	<b>64</b>	<b>18</b>	16	100

Fonte: elab. su Isfol, *Plus-Participation Labour Unemployment Survey. Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, I libri del Fondo sociale europeo, 2006, pag. 36

E' evidente che per esplorare le dinamiche di medio-lungo periodo servono indagini longitudinali organizzate a tale scopo.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> In Italia è il caso di Ilfi (Indagine longitudinale sulle famiglie italiane): un'analisi delle transizioni a partire da tale fonte è proposta da Barbieri P., Scherer S, "Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro", in *Stato e Mercato*, 2, 2005; risultati interessanti, relativamente alle carriere femminili, sono esposti in Bozzon R., *Modelli di partecipazione delle donne al mercato del lavoro*, Convegno Ais, Trento, giugno 2007.

Al medesimo obiettivo può concorrere lo “sfruttamento” delle basi dati amministrative le quali, - man mano che migliorano i processi di informatizzazione e di governance nonché le possibilità di accesso e integrazione<sup>5</sup> - permettono di seguire adeguatamente, per un tempo sempre più lungo, le vicende di specifici gruppi di lavoratori.

I dati Inps, innanzitutto, possono essere utilmente interrogati a tale scopo: e infatti sta iniziando ad accumularsi un'importante letteratura sui risultati ottenuti.<sup>6</sup>

Opportunamente trattati, anche i dati dei Centri per l'impiego, ricavati dalle comunicazioni obbligatorie delle imprese e dalle dichiarazioni di disponibilità dei soggetti disoccupati, permettono interessanti analisi longitudinali di medio-lungo periodo e possono essere una piattaforma di informazioni di base utili a esercizi di valutazione.<sup>7</sup> È questa la fonte che di seguito utilizzeremo per illustrare, a partire dalla banca dati “Giove” costruita con riferimento al Veneto,<sup>8</sup> alcuni essenziali elementi di monitoraggio delle “carriere occupazionali” dei giovani lavoratori ‘esordienti’ - come verrà poi meglio precisato - nel 1998 come lavoratori dipendenti, con l'obiettivo principale di “stilizzare” le carriere occupazionali con riferimento soprattutto alle opportunità di stabilizzazione (e con l'obiettivo indiretto di mostrare le potenzialità di questi dati amministrativi).

## *2. La popolazione osservata: individuazione e caratteristiche*

### *2.1. Definizione della popolazione osservata*

Delimitare e caratterizzare con precisione l'universo da osservare è quanto mai rilevante: tale operazione infatti influisce sui risultati che si ottengono e pertanto dev'essere trasparente al massimo, per assicurare la confrontabilità dei risultati ottenuti con quelli di altre ricerche e per consentirne la replicabilità in altri contesti.

---

<sup>5</sup> Attualmente, come noto, non è disponibile in Italia una base dati di origine amministrativa che copra l'intero universo dell'occupazione: pertanto è ineliminabile, nelle ricerche sulle basi dati amministrative disponibili, il rischio che alcune “uscite” in realtà possano essere ingressi in condizioni di occupazione non osservabili con la base date utilizzata. Tale limitazione si va riducendo ma mano che le basi dati diventano più comprensive (è il caso delle comunicazioni obbligatorie ai Centri per l'impiego estese dal primo gennaio 2007 anche al lavoro pubblico e alle collaborazioni coordinate e continuative) e/o più integrabili.

<sup>6</sup> Cfr. Raitano M., “I lavoratori parasubordinati: dimensioni del fenomeno, caratteristiche, rischi”, in *Economia & Lavoro*, 3, 2007; Berton F., “New contracts: new opportunities?” in *Labor. Newsletter del Laboratorio Riccardo Revelli*, 7, maggio 2007; Berton F., Deficienti F. Pacelli L., *Temporary jobs: port of entry, trap, or just unobserved heterogeneity?*, Working paper n. 68, Labor-Laboratorio Riccardo Revelli, 5 dicembre 2007.

<sup>7</sup> Per un esercizio in tal senso cfr. Barbieri P., Scherer S., “Vite svendute. Uno sguardo analitico alla costruzione sociale delle prossime generazioni di outsider”, in *Polis – ricerche e studi su società e politica in Italia*, 3, 2007.

<sup>8</sup> La banca dati “Giove” è il risultato dell'attività di estrazione, correzione ed integrazione dei dati amministrativi contenuti nelle banche dati dei Centri per l'impiego del Veneto (archivi gestionali Netlabor). Sui problemi di messa in qualità, copertura ed utilizzabilità di “Giove” cfr. Danilo Maurizio, “Giove: un database statistico sul mercato del lavoro veneto. Costruzione e indicazioni per l'utilizzo”, *i Tartufi*, n. 22, 2006.

**Tab. 3 - Veneto. Esordienti nel lavoro dipendente nel 1998 per classe d'età e cittadinanza**

	Italiani	Stranieri	Totale
<b>Classe d'età 20-29</b>			
sempre assenti dal 2001	10.805	1.494	12.299
lavoratori osservati	<b>34.501</b>	3.656	38.157
totale esordienti	45.306	5.150	50.456
<b>Altre classi d'età</b>			
sempre assenti dal 2001	13.107	2.168	15.275
lavoratori osservati	51.342	5.741	57.083
totale esordienti	64.449	7.909	72.358
<b>Totale esordienti</b>			
sempre assenti dal 2001	23.912	3.662	27.574
lavoratori osservati	85.843	9.397	95.240
totale esordienti	109.755	13.059	122.814

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008

In questa ricerca la popolazione osservata è costituita dai lavoratori con le seguenti caratteristiche:

- esordienti nel 1998*: s'intendono per tali gli occupati per la prima volta alle dipendenze di aziende private con stabilimenti in Veneto;<sup>9</sup>
- osservati* fino al 2007 con la banca dati "Giove 2008";
- di cittadinanza italiana*: non sono state osservate le carriere dei lavoratori stranieri perché presentano specifiche caratteristiche di mobilità occupazionale e territoriale;
- in età 20-29 anni*: si è voluto studiare il percorso dei giovani, con al centro la probabilità di accedere ad una condizione di lavoro stabile;
- con una presenza registrata in banca dati, in qualità di occupati, non occasionale*. Concretamente si sono esclusi dall'osservazione gli esordienti nel 1998 i quali a partire dal 2001 non sono mai più comparsi, negli archivi dei Centri per l'impiego, come occupati.<sup>10</sup>

In definitiva la coorte di giovani osservata e monitorata dal 1998 al 2007 è costituita da 34.501 soggetti (**tab. 3**).

## 2.2. Caratteristiche anagrafiche dei soggetti osservati

La suddivisione per sesso dell'universo indagato è perfettamente paritetica. Quanto all'età prevalgono i 20-24enni (60%); tra essi le donne sono in leggera prevalenza sui maschi (52% contro 48%) mentre l'inverso si registra per i 25-29enni (54% contro 46%) (**tab. 4**).

<sup>9</sup> Sono stati esclusi quindi coloro che avevano già avuto delle esperienze di lavoro negli anni precedenti. Il carattere di "esordienti" dei soggetti analizzati è stato verificato anche controllando sulla banca dati Inps dei lavoratori dipendenti

<sup>10</sup> Si tratta di 10.805 soggetti: può trattarsi di persone emigrate o occupate fuori regione o ritiratesi dal lavoro per riprendere gli studi o interessate solo da episodi di disoccupazione o occupate nel settore pubblico oppure come indipendenti.

**Tab. 4 - Veneto. Lavoratori osservati, per sesso ed età**

	Femmine	Maschi	Totale	Distr. %
<b>val. ass.</b>				
20-24	10.828	9.990	20.818	60,3%
25-29	6.276	7.407	13.683	39,7%
Totale	17.104	17.397	34.501	100,0%
<b>distr. %</b>				
20-24	52%	48%	100%	
25-29	46%	54%	100%	
Totale	50%	50%	100%	

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008

Quasi il 40% dei soggetti indagati ha iniziato il percorso lavorativo in aziende localizzate nei tre centri urbani più rilevanti della regione: Padova, Verona e Venezia.

La qualifica professionale all'esordio risulta tendenzialmente più elevata per le donne che per gli uomini: le prime costituiscono la maggioranza nelle professioni tecniche intermedie, nelle professioni esecutive amministrative e nelle professioni di vendita, mentre i maschi prevalgono nettamente tra gli operai, sia specializzati che non specializzati, e tra il personale non qualificato (**tab. 5**).

**Tab. 5 - Veneto. Lavoratori osservati, per sesso e qualifica professionale d'esordio**

	Femmine		Maschi	Totale	
	V.a.	% sul totale		V.a.	per qualifica
Professioni intellettive di elevata specializzazione	169	48%	186	355	1,0%
Professioni tecniche intermedie	3.275	56%	2.544	5.819	16,9%
Professioni esecutive amministrative	4.173	66%	2.110	6.283	18,2%
Professioni vendita e servizi alle famiglie	4.241	68%	2.017	6.258	18,1%
Operai specializzati	1.311	28%	3.292	4.603	13,3%
Operai non specializzati	877	30%	2.092	2.969	8,6%
Personale non qualificato	3.023	37%	5.112	8.135	23,6%
nd	35	44%	44	79	0,2%
Totale	17.104	50%	17.397	34.501	100,0%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali e il regime di orario si osserva che:

- il part time è l'orario di lavoro iniziale nel 12% dei casi, come media tra il 6% per i maschi e il 18% per le donne;
- nel 37% dei casi il contratto d'esordio è risultato quello a tempo indeterminato (42% per i maschi); i diversi tipi di contratto a termine hanno caratterizzato il restante 63%: 27% tempo determinato, 22% apprendistato, 12,5% formazione-lavoro, 1% interinale (come noto nel 1998 il lavoro interinale - rinominato dalla legge Biagi lavoro somministrato - era "allo stato nascente") (**tab. 6**).

Tab. 6 - Veneto. Lavoratori osservati, per sesso e tipologia iniziale di contratto e di orario

		Valori assoluti			Comp. %		
		Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
Full time	Apprendisti	4.216	3.017	7.233	24,6%	17,3%	21,0%
	Contratti di formazione lavoro	1.493	2.417	3.910	8,7%	13,9%	11,3%
	Tempo determinato	4.024	3.850	7.874	23,5%	22,1%	22,8%
	Lavoro interinale	157	237	394	0,9%	1,4%	1,1%
	Tempo indeterminato	4.157	6.785	10.942	24,3%	39,0%	31,7%
	Totale	14.047	16.306	30.353	82,1%	93,7%	88,0%
Part time	Apprendisti	372	90	462	2,2%	0,5%	1,3%
	Contratti di formazione lavoro	276	110	386	1,6%	0,6%	1,1%
	Tempo determinato	1.053	362	1.415	6,2%	2,1%	4,1%
	Lavoro interinale	19	13	32	0,1%	0,1%	0,1%
	Tempo indeterminato	1.337	516	1.853	7,8%	3,0%	5,4%
	Totale	3.057	1.091	4.148	17,9%	6,3%	12,0%
Totale	Apprendisti	4.588	3.107	7.695	26,8%	17,9%	22,3%
	Contratti di formazione lavoro	1.769	2.527	4.296	10,3%	14,5%	12,5%
	Tempo determinato	5.077	4.212	9.289	29,7%	24,2%	26,9%
	Lavoro interinale	176	250	426	1,0%	1,4%	1,2%
	Tempo indeterminato	5.494	7.301	12.795	32,1%	42,0%	37,1%
	Totale	17.104	17.397	34.501	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008

Infine, per quanto riguarda la tipologia dimensionale del primo datore di lavoro, si osserva che nel 44% dei casi si è trattato di imprese con meno di 16 dipendenti, nel 46% over e infine, nel 10% dei casi, l'informazione non è disponibile.<sup>11</sup> La soglia intorno ai 15 dipendenti rappresenta quindi anche la mediana nella distribuzione dei primi datori di lavoro per classe dimensionale.

### 3. I percorsi

#### 3.1. Matrici di transizione 1998-2007

Una prima analisi dei percorsi occupazionali del gruppo di giovani osservato si basa su semplici matrici di transizione.

La prima matrice è costruita riportando in riga le caratteristiche contrattuali del primo rapporto di lavoro e in colonna la condizione occupazionale<sup>12</sup> e contrattuale al 30 settembre 2007 (tab. 7).

Nel complesso, il 28% dei giovani osservati nel 2007 non risulta aver lavorato (s'intende: come dipendente) nemmeno un giorno; gli occupati sono dunque il 72% e, in

<sup>11</sup> L'informazione sulla dimensione d'impresa è stata ricostruita utilizzando i dati Inps sullo stock medio annuo (per il 1998) di dipendenti.

<sup>12</sup> In questo saggio l'occupazione è rilevata, salvo diversa specificazione, secondo il criterio uniperiodale: s'intende dunque occupazione nell'anno osservato, a prescindere dalla durata effettiva (sugli indicatori periodali cfr. Gennari P., Gatto R., *Un'analisi del mercato del lavoro italiano basata su indicatori periodali*, relazione al XIX convegno Aiel, Modena, settembre 2004).

particolare, il 61% risulta occupato a tempo indeterminato e l'11% a tempo determinato. La quota di occupati a tempo determinato sul totale occupati è dunque pari al 15%.

Distinguendo per tipologia del contratto di ingresso (se una qualche forma di tempo determinato oppure tempo indeterminato), si verifica che:

- quasi due terzi degli esordienti esordiscono con un contratto a tempo determinato: tra essi, il gruppo più numeroso - 59% - è costituito da quanti nel 2007 risultano occupati a tempo indeterminato; la seconda componente per dimensione quantitativa - 29% - è costituita da soggetti che nel 2007 non risultano presenti in banca dati, vale a dire non sono occupati alle dipendenze di aziende private (un terzo circa di questi è comunque registrato presso i Centri per l'impiego come disoccupato); un terzo gruppo, di peso più modesto - 12%, pari a circa 2.600 soggetti -, è formato da quanti appaiono "intrappolati" nella condizione di lavoratori temporanei;
- per gli esordienti a tempo indeterminato si registrano risultati migliori, almeno dal punto di vista della condizione contrattuale: nel 2007 il 66% risulta ancora a tempo indeterminato, il 25% non è presente in banca dati (anche in tal caso, poco meno di un terzo sono coloro che risultano registrati presso i Centri per l'impiego come disoccupati), il 9% infine è impiegato con un contratto a termine.

Una seconda matrice di transizione (**tab. 8**) mette a confronto - per quanti risultano nel 2007 ancora occupati - il settore di occupazione iniziale (nel 1998) con quello finale (nel 2007), tenendo conto pure della tipologia contrattuale finale.

Nel complesso, il 36% dei giovani osservati risulta occupato nel medesimo settore di partenza (anche se non necessariamente nella stessa azienda); una quota esattamente analoga è transitata ad un comparto diverso e il 28%, come già abbiamo evidenziato, non risulta occupato dipendente.

Tra i 36 giovani su 100 che risultano impiegati nel medesimo settore di partenza, 33 sono titolari di un contratto a tempo indeterminato e 3 di un contratto a tempo determinato; invece dei 36 che sono transitati ad altro settore, 8 (circa il 20%) sono ancora occupati a tempo determinato. Chi rimane a lungo nel medesimo settore, lo fa avendo normalmente raggiunto la titolarità di un rapporto di lavoro almeno potenzialmente stabile. Tra i settori che si differenziano dalla dinamica media, segnaliamo soprattutto l'agricoltura e i servizi alla persona, dove la quota di occupati, rispetto a quelli iniziali, è più bassa e, tra quanti sono ancora occupati, prevale ancora, a distanza di dieci anni, il lavoro a tempo determinato.

Commissione di indagine sul lavoro

Tab. 8 - Matrice di transizione: esordienti nel 1998 per settore di impiego iniziale e condizione finale nel 2007

Settore iniziale di impiego	Condizione occupazionale e settore di impiego finale							
	Occupati a tempo indeterminato			Occupati a tempo determinato			Non occupati	Totale
	Nel medesimo settore	In altri settori	Totale	Nel medesimo settore	In altri settori	Totale		
A - Primario	136	409	545	30	127	157	248	950
B - Sistema moda	555	693	1.248	45	205	250	607	2.105
C - Legno-mobilio	347	294	641	11	96	107	309	1.057
D - Metalmeccanica	2.312	1.581	3.893	131	351	482	1.510	5.885
E - Altre industrie	1.015	1.136	2.151	58	291	349	853	3.353
F - Costruzioni	725	466	1.191	50	100	150	592	1.933
G - Servizi della distribuzione	2.697	1.993	4.690	229	547	776	1.917	7.383
H - Servizi alla produzione	1.723	1.207	2.930	79	288	367	1.032	4.329
I - Servizi alla persona	899	1.247	2.146	280	467	747	1.688	4.581
L - Servizi sociali	955	539	1.494	198	100	298	677	2.469
M - Dato mancante	25	243	268	1	60	61	127	456
Totale complessivo	11.389	9.808	21.197	1.112	2.632	3.744	9.560	34.501
A - Primario	14%	43%	57%	3%	13%	17%	26%	100%
B - Sistema moda	26%	33%	59%	2%	10%	12%	29%	100%
C - Legno-mobilio	33%	28%	61%	1%	9%	10%	29%	100%
D - Metalmeccanica	39%	27%	66%	2%	6%	8%	26%	100%
E - Altre industrie	30%	34%	64%	2%	9%	10%	25%	100%
F - Costruzioni	38%	24%	62%	3%	5%	8%	31%	100%
G - Servizi della distribuzione	37%	27%	64%	3%	7%	11%	26%	100%
H - Servizi alla produzione	40%	28%	68%	2%	7%	8%	24%	100%
I - Servizi alla persona	20%	27%	47%	6%	10%	16%	37%	100%
L - Servizi sociali	39%	22%	61%	8%	4%	12%	27%	100%
M - Dato mancante	5%	53%	59%	0%	13%	13%	28%	100%
Totale complessivo	33%	28%	61%	3%	8%	11%	28%	100%

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008

Una terza matrice di transizione (**tab. 9**), questa di particolare interesse, è costruita confrontando la qualifica professionale iniziale con quella finale. Si nota in particolare che per il personale non qualificato è assai più elevata - comparativamente - la probabilità di risultare ancora occupati a tempo determinato anche nel 2007. Il personale non qualificato e il personale impiegato con mansioni di vendita e di servizio alle famiglie è il personale meno fedele, quello che è rimasto meno legato al settore di esordio.

Tab. 9 - Matrice di transizione: esordienti nel 1998 per qualifica iniziale e condizione finale nel 2007

	Condizione occupazionale e qualifica di impiego finale							Non occupati	Totale
	Occupati a tempo indeterminato			Occupati a tempo determinato					
	Nel medesimo settore	In altri settori	Totale	Nel medesimo settore	In altri settori	Totale			
<b>Settore iniziale di impiego</b>									
Professioni intellettive di elevata specializzazione	138	109	247	5	12	17	91	355	
Professioni tecniche intermedie	2.533	1.495	4.028	163	277	440	1.351	5.819	
Professioni esecutive amministrative	2.744	1.511	4.255	222	323	545	1.483	6.283	
Professioni vendita e servizi alle famiglie	1.548	1.734	3.282	340	559	899	2.077	6.258	
Operai specializzati	1.408	1.338	2.746	93	351	444	1.413	4.603	
Operai non specializzati	817	1.031	1.848	49	261	310	811	2.969	
Personale non qualificato	1.947	2.796	4.743	232	856	1.088	2.304	8.135	
Dato mancante	11	37	48	-	1	1	30	79	
<b>Totale complessivo</b>	<b>11.389</b>	<b>9.808</b>	<b>21.197</b>	<b>1.112</b>	<b>2.632</b>	<b>3.744</b>	<b>9.560</b>	<b>34.501</b>	
Professioni intellettive di elevata specializzazione	39%	31%	70%	1%	3%	5%	26%	100%	
Professioni tecniche intermedie	44%	26%	69%	3%	5%	8%	23%	100%	
Professioni esecutive amministrative	44%	24%	68%	4%	5%	9%	24%	100%	
Professioni vendita e servizi alle famiglie	25%	28%	52%	5%	9%	14%	33%	100%	
Operai specializzati	31%	29%	60%	2%	8%	10%	31%	100%	
Operai non specializzati	28%	35%	62%	2%	9%	10%	27%	100%	
Personale non qualificato	24%	34%	58%	3%	11%	13%	28%	100%	
Dato mancante	14%	47%	61%	0%	1%	1%	38%	100%	
<b>Totale complessivo</b>	<b>33%</b>	<b>28%</b>	<b>61%</b>	<b>3%</b>	<b>8%</b>	<b>11%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silvr-Giove, ed. 2008

### 3.2. Osservando i percorsi lavorativi: le occasioni di stabilizzazione ... e la loro instabilità

La matrice di transizione, osservando la condizione iniziale e quella finale, “assolutizza” quest’ultima trascurando che essa è un momento di fatto ancora aperto a diversi sbocchi (trattandosi evidentemente della troncatura temporanea di un percorso, come si suol dire, censurato a destra) e non consente dunque di valutare appieno la complessità e la non linearità dei percorsi lavorativi.

Infatti le vicende dei giovani lavoratori sono assai (sempre più) variegata: accanto alle carriere lineari in ascesa (dal tempo determinato alla stabilizzazione) o discesa (i percorsi in senso inverso) e a quelle “stabilizzate” in uno stato permanente, vuoi di insider, vuoi di outsider, si registra la presenza numerosa sia di carriere altalenanti, sia di carriere interrotte.

Per questo in **tab. 10** abbiamo distinto i giovani lavoratori osservati in tre gruppi, tenendo conto, oltre che della tipologia del rapporto iniziale e della condizione finale, anche di una terza caratteristica, vale a dire del conseguimento o meno, nel periodo osservato, di un’opportunità di stabilizzazione, intendendo per tale un’assunzione a tempo indeterminato, a prescindere dalla durata effettiva del rapporto in tal modo instaurato.

Analiticamente:

Commissione di indagine sul lavoro

- a. il primo gruppo (“A”) è costituito da lavoratori (circa 3.000: 8,5% del totale) che non hanno mai incrociato/beneficiario opportunità di stabilizzazione; la netta maggioranza di costoro risulta non occupata nel 2007 mentre poco più di 800 sono quanti potrebbero rappresentare – almeno a questo livello di analisi – dei casi di soggetti “stabilmente intrappolati”;
- b. il secondo gruppo (“B”) è quello maggioritario (quasi 19.000 soggetti, 54,4%) ed è formato da quanti hanno esordito con un rapporto a tempo determinato ma successivamente hanno avuto un’occasione di stabilizzazione; in quasi un terzo dei casi la stabilizzazione è stata conseguita a seguito di trasformazione del rapporto iniziale. Nel 2007 la maggior parte dei lavoratori di questo gruppo - circa 13.000 - risultano occupati a tempo indeterminato; tra i rimanenti, la maggioranza risulta non occupata (almeno come dipendenti di aziende private) mentre più modesto è il contingente formato da quanti risultano occupati a tempo determinato (meno di 2.000 persone);
- c. il terzo gruppo (“C”) è composto da quanti hanno esordito subito con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (poco meno di 13.000 soggetti: 37%); non tutti peraltro sono rimasti in tale condizione: la quota dei “decaduti” - vale a dire transitati da un tempo indeterminato a un tempo determinato - risulta di poco inferiore al 10% mentre più consistente è l’ammontare di quanti nel 2007 non appaiono più presenti in base dati (oltre 3.000 soggetti).

Tab. 10 - Lavoratori esordienti nel 1998: tipologia di percorsi e condizione nel 2007						
	Occupati			Non occupati	Totale	Comp. %
	A tempo det.	A tempo indeter.	Totale			
<b>(A) Non hanno mai avuto un'opportunità a tempo indeterminato</b>	818		818	2.122	2.940	8,5%
<b>(B) Hanno iniziato a tempo determinato, hanno avuto un'opportunità a tempo indet.</b>	1.791	12.792	14.583	4.183	18.766	54,4%
A seguito di trasformazione del rapporto iniziale	363	4.222	4.585	1.276	5.861	17,0%
A seguito di un nuovo rapporto di lavoro con altra azienda	1.053	5.452	6.505	2.180	8.685	25,2%
A seguito di trasformazione di un rapporto diverso da quello iniziale	375	3.118	3.493	727	4.220	12,2%
<b>(C) Hanno iniziato con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato</b>	1.135	8.405	9.540	3.255	12.795	37,1%
Totale	3.744	21.197	24.941	9.560	34.501	100,0%
Comp. %	10,9%	61,4%	72,3%	27,7%	100,0%	

Sommando i “decaduti” del gruppo B e del gruppo C - vale a dire raggruppando tutti coloro per i quali l’ultima condizione osservata è un rapporto di lavoro a tempo determinato - si verifica che si tratta di quasi 3.000 lavoratori.

Sommando inoltre la quota di quanti sono stati assunti inizialmente con contratto di lavoro a tempo indeterminato (37%) con la quota di quanti hanno avuto il loro primo rapporto di lavoro trasformato da tempo determinato a tempo indeterminato (17%), possiamo ricavare la quota complessiva di quanti già con il primo datore di lavoro hanno beneficiato di una chance di stabilizzazione: si tratta del 54% del totale.

Quanto all'influenza della dimensione di genere nel determinare gli esiti dei percorsi occupazionali e l'approdo – o meno – a una condizione di stabilità, i dati di **tab. 11** consentono di evidenziare che:

- a. la quota di esordienti che hanno conseguito un'opportunità a tempo indeterminato è di un'inezia inferiore per le donne (91%) rispetto agli uomini (92%); marcata appare piuttosto la differenza nella velocità con cui tale opportunità viene conseguita: per oltre metà dei maschi (58%) ciò accade già entro i primi due anni mentre per le donne i tempi di attesa risultano più lunghi (in particolare l'incidenza delle donne è inferiore tra quanti sono stati assunti fin dall'inizio a tempo indeterminato);
- b. la quota di coloro che nel 2007 sono nella condizione di occupati a tempo indeterminato, rispetto al totale di quanti hanno avuto tale opportunità, è leggermente inferiore per le donne rispetto agli uomini: 67% contro 68%.

<b>Tab. 11 - Percorsi lavorativi e dimensione di genere, secondo l'anno di conseguimento della prima opportunità di stabilizzazione</b>							
	% di esordienti che hanno avuto un'opportunità a tempo indeterminato, per anno				% di esordienti che hanno avuto un'opportunità di stabilizzazione e che risultano occupati a tempo indeterminato nel 2007		
	Femmine	Maschi	Totale		Femmine	Maschi	Totale
Anno di conseguimento della prima opportunità a tempo indeterminato:							
1998	35%	46%	40%		61%	68%	65%
1999	12%	12%	12%		67%	65%	66%
2000	17%	16%	16%		71%	69%	70%
2001	9%	7%	8%		67%	63%	65%
2002	6%	4%	5%		67%	68%	67%
2003	4%	3%	3%		66%	67%	66%
2004	3%	2%	2%		68%	67%	68%
2005	2%	1%	2%		76%	78%	77%
2006	2%	1%	1%		82%	78%	80%
2007	1%	1%	1%		96%	91%	95%
Totale stabilizzati	91%	92%	91%		67%	68%	67%
Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008							

Le ragioni della perdita dell'ultima occasione di stabilizzazione sono ampiamente riconducibili alle dimissioni: che spiegano la conclusione di oltre i due terzi dei casi di conclusione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, mentre nel 10% circa dei casi si è trattato di eventi evidentemente subiti dal lavoratore (riduzione di personale, chiusura di attività aziendale etc.) (**tab. 12**).

Tab. 12 - Soggetti osservati per numero di aziende con cui hanno attivato rapporti di lavoro e motivazioni della cessazione dell'ultimo (eventuale) rapporto di lavoro a tempo indeterminato

	Numero di aziende			Totale	comp. %
	1	2	>2		
Soggetti che non hanno sperimentato cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato	6.205	2.956	2.985	12.146	
DIMISSIONI	1.608	3.826	9.535	14.969	67%
Informazione non disponibile	64	652	1.766	2.482	11%
CESSAZIONE ATTIVITA' AZIENDALE	92	247	556	895	4%
RIDUZIONE DI PERSONALE	71	158	509	738	3%
RISOLUZIONE IN PERIODO PROVA	2	48	445	495	2%
CESSIONE RAMO DI ATTIVITA'	13	116	224	353	2%
LICENZIAMENTO GIUSTA CAUSA	23	75	227	325	1%
INCORPORAZIONE DITTA	3	104	161	268	1%
CESSAZIONE SOCIO LAVORATORE	22	32	198	252	1%
TRASF. ALTRA SEDE STESSA DITTA	11	76	147	234	1%
CHIUSURA CANTIERE/FINE APPALTO	9	22	86	117	1%
Altri casi	137	341	749	1.227	5%
Totale soggetti con conclusioni di rapporti di lavoro a termine	2.055	5.697	14.603	22.355	100%
Totale soggetti osservati	8.260	8.653	17.588	34.501	

Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008

### 3.3. I tassi di occupazione e i tassi di conseguimento di un'opportunità di stabilizzazione

Il **graf. 1** permette di confrontare i livelli occupazionali del gruppo di lavoratori osservati per ciascun anno con il dato cumulato sul conseguimento di almeno un'occasione di lavoro a tempo indeterminato. Se ne ricava che:

- il tasso di occupazione per l'insieme del gruppo osservato si riduce lentamente, assestandosi alla fine poco sopra il 70%;
- oltre il 90% dei soggetti osservati ha incrociato – in qualche momento - un'opportunità di lavoro a tempo indeterminato: il 40% nell'anno di esordio, il resto successivamente, ma per lo più entro i primi due-tre anni;
- molti rapporti a tempo indeterminato si sono avviati ma si sono anche conclusi (quasi sempre, almeno formalmente, per dimissioni del lavoratore), cosicché il tasso di occupati effettivi a tempo indeterminato si aggira annualmente, a partire dal 2001, tra il 60% e il 65%;
- viceversa la quota di occupati a tempo determinato si riduce dal 60% del primo anno a poco più del 10% nell'anno finale di osservazione.<sup>13</sup>

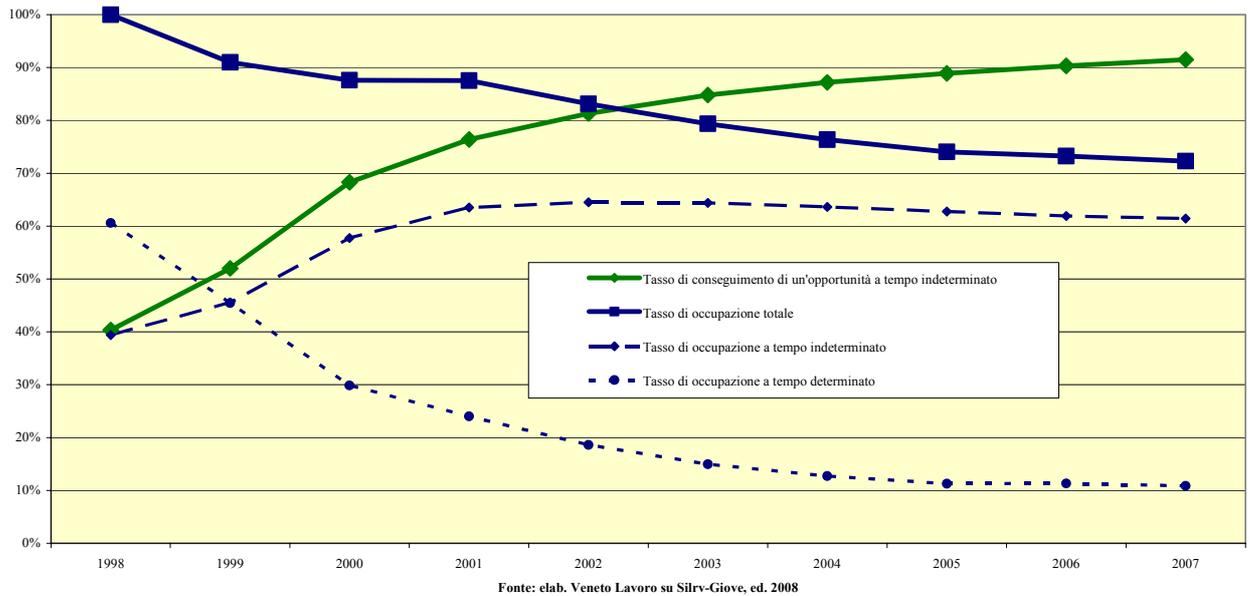
Questi dati generali possono essere meglio articolati per tener conto delle variabili di età e genere.

Si evidenzia che i più giovani (20-24 anni) si differenziano rispetto ai 25-29enni non tanto per il tasso di occupazione complessivo, del tutto sovrapponibile, quanto per la

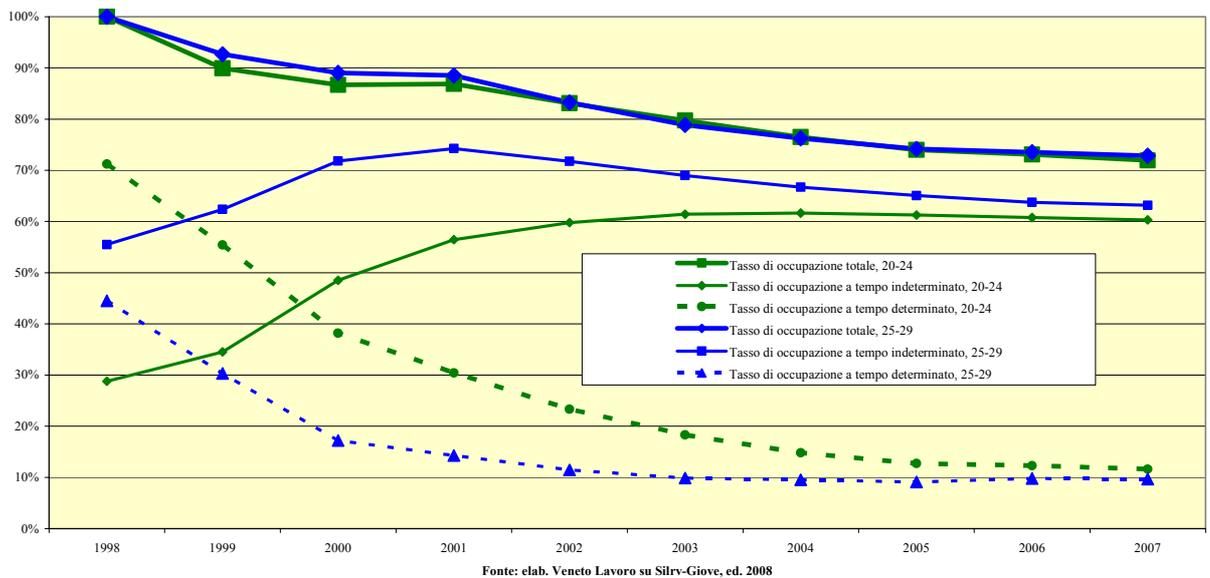
<sup>13</sup> Nel caso in cui un soggetto nel medesimo anno risulti interessato da diverse tipologie di rapporto di lavoro, si considera, ai fini delle statistiche qui presentate, l'ultima.

maggior probabilità per i più anziani di essere fin dall'inizio o entro tempi più brevi occupati con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (graf. 2).

Graf. 1 - Lavoratori dipendenti. Esordienti nel 1998 e successivi percorsi

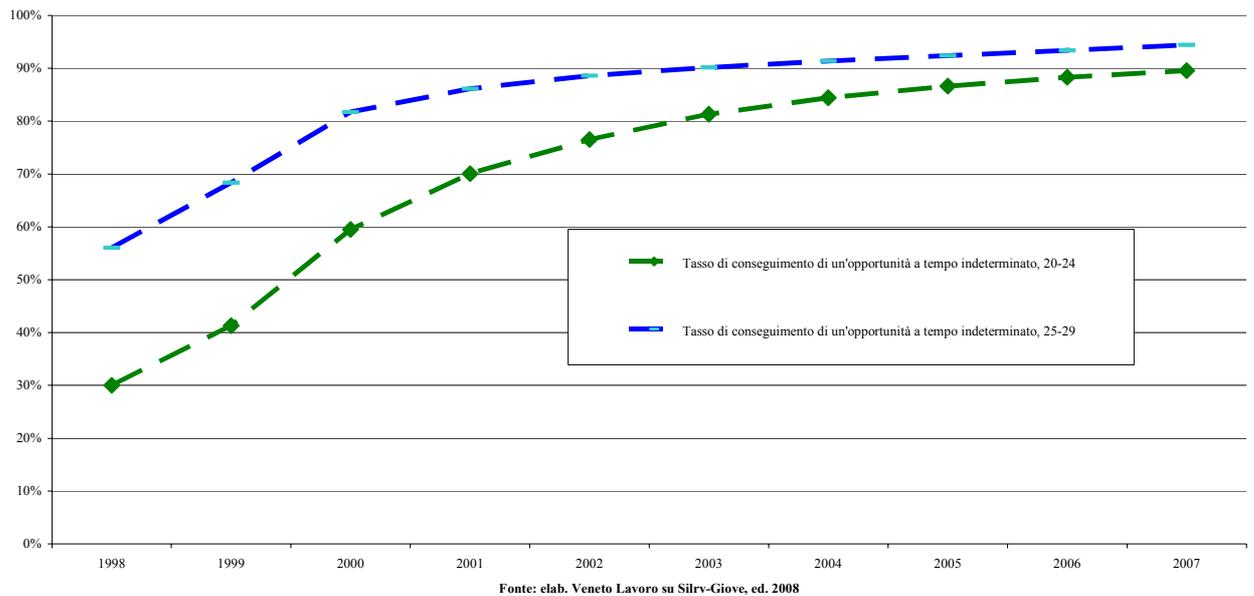


Graf. 2 - Lavoratori dipendenti. Esordienti nel 1998: tassi di occupazione negli anni successivi, per età



Ciò è confermato anche dal **graf. 3**, dove sono messi a confronto, sempre distinguendo per classe d'età, i tassi di conseguimento di una prima occasione di stabilizzazione (vale a dire di assunzione a tempo indeterminato). Il dato inizialmente sfavorevole ai più giovani risulta in capo a dieci anni del tutto assorbito.

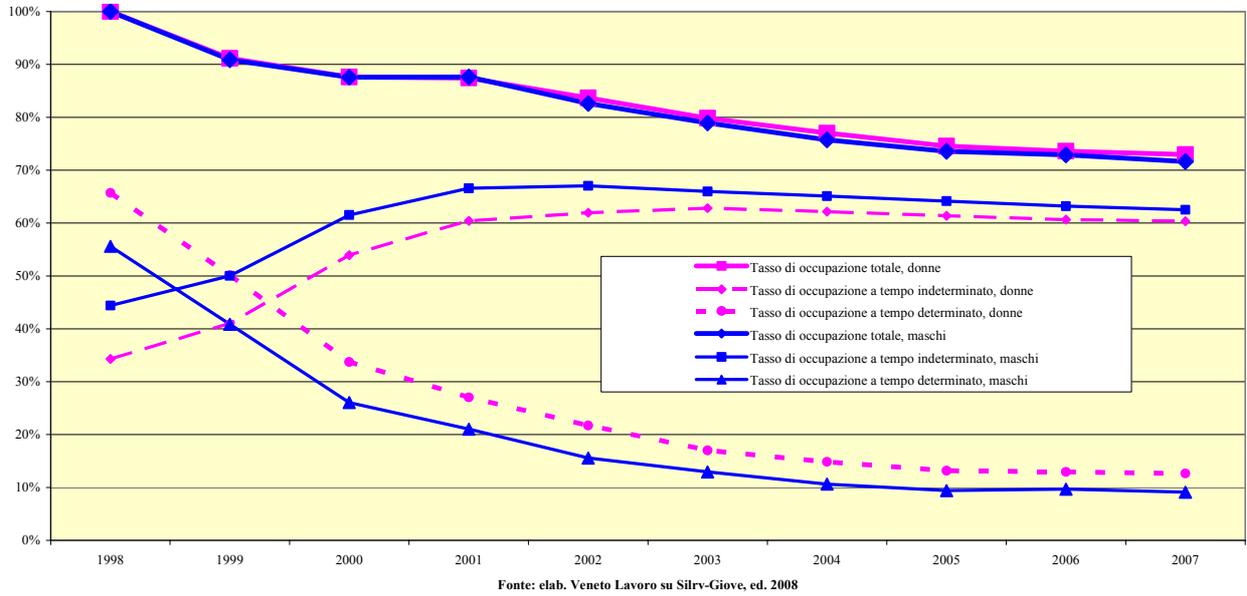
Graf. 3 - Lavoratori dipendenti. Esordienti nel 1998: tasso di conseguimento di un'opportunità a tempo indeterminato



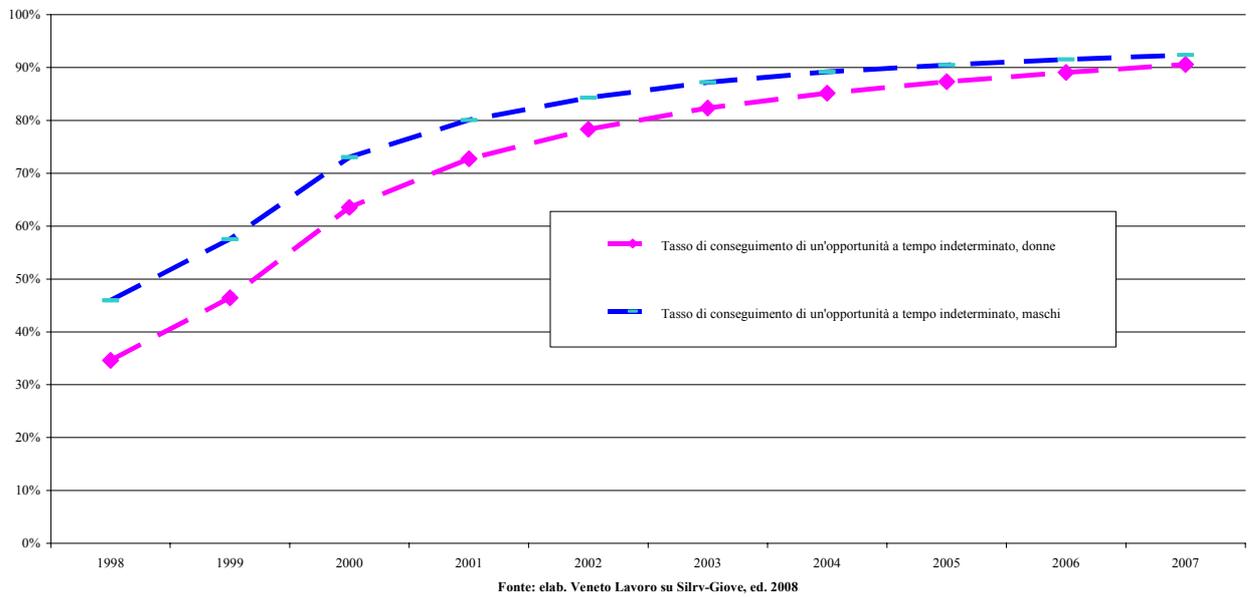
Anche la distinzione per sesso (**graf. 4 e graf. 5**) mette in luce tratti analoghi. Le donne risultano sfavorite inizialmente perché evidenziano un tasso di occupazione a tempo determinato maggiore di quello dei maschi e un tasso più basso di conseguimento di un'occasione di stabilizzazione: entrambe queste caratteristiche vengono progressivamente annullate, tanto che nell'ultimo anno osservato gli indicatori propongono risultati per genere che appaiono pressoché allineati.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Si tenga conto che sulle differenze di genere pesa anche l'effetto della variabile età: le donne infatti risultano più rappresentate tra i 20-24enni che tra i 25-29enni.

Graf. 4 - Lavoratori dipendenti. Esordienti nel 1998: tassi di occupazione negli anni successivi, per genere



Graf. 5 - Lavoratori dipendenti. Esordienti nel 1998: tasso di conseguimento di un'opportunità a tempo indeterminato, per genere



**4. Sintesi conclusiva: verso carriere sempre meno lineari**

La storia occupazionale del gruppo di ventenni che abbiamo seguito lungo un decennio è sintetizzata in **fig. 1**.

Si ricava che su 100 soggetti osservati:

- a. 91 hanno avuto almeno un'occasione di stabilizzazione, come già abbiamo indicato;
- b. 19 hanno esordito subito con un rapporto a tempo indeterminato e sono sempre rimasti in tale condizione (anche cambiando azienda);
- c. 76 sono stati coinvolti almeno una volta (all'inizio, prima o dopo la stabilizzazione) in un rapporto di lavoro a tempo determinato;
- d. tra quanti hanno avuto un'opportunità di stabilizzazione, 28 (pari a circa un terzo) sono "ricaduti" in un rapporto a tempo determinato dopo la stabilizzazione;
- e. tra gli 11 che evidenziano una condizione finale di occupati a tempo determinato, la netta maggioranza (9) ha avuto un'occasione di lavoro a tempo indeterminato.

Fig. 1 - Percorsi dei lavoratori: rapporto iniziale, eventuale assunzione a tempo indeterminato, carriera successiva e condizione finale

Rapporto iniziale	Percorso 1998-2007		Condizione finale al 30 settembre 2007			
	hanno avuto un'opportunità di stabilizzazione	hanno avuto ancora esperienze di lavoro a tempo determinato post-stabilizzazione	occupati	tipologia contrattuale	val. ass.	comp. %
A tempo determinato (63%)	No (9%)		sì	tempo det.	818	2,4%
			no	-	2.122	6,2%
	Sì (54%)	sì (15%)	sì	tempo ind.	2.079	6,0%
			tempo det.	1.748	5,1%	
		no (39%)	no	-	1.446	4,2%
			sì	tempo ind.	10.756	31,2%
		no	-	2.737	7,9%	
A tempo indeterminato (37%)	Sì (37%)	sì (13%)	sì	tempo ind.	1.874	5,4%
			tempo det.	1.129	3,3%	
		no (24%)	no	-	1.377	4,0%
			sì	tempo ind.	6.537	18,9%
		no	-	1.878	5,4%	
Totale					34.501	100%
Fonte: elab. Veneto Lavoro su Silrv-Giove, ed. 2008						

In definitiva, questi possono essere riepilogati come i risultati salienti ottenuti:

- a. per il gruppo di giovani lavoratori osservato il problema non è stato (tanto) quello di incrociare un'opportunità di lavoro a tempo indeterminato quanto quello di conservarla;

- b. la probabilità di rimanere “intrappolati” in contratti ripetuti ed esclusivi a tempo determinato è risultata alquanto ridotta: si può stimare aver riguardato il 2-3% degli esordienti;
- c. la questione rilevante da indagare sembra spostarsi dal “qual è il rischio di rimaner intrappolati in una condizione di lavoro a tempo determinato?” a “perché il tempo indeterminato non viene conservato?”. Vale la pena ribadire che l’elevato turn-over dei lavoratori tra stati (occupati/disoccupati/inattivi) e, all’interno della condizione di occupati, tra tipologie contrattuali (tempo determinato/tempo indeterminato), implica che l’osservazione fatta con fotografie a distanza anche pluriennale<sup>15</sup> coglie sì le macrodimensioni quantitative e le connesse variazioni (l’equilibrio tendenziale del sistema) ma non ci dice, appunto, quanto sia stabile la stratificazione di volta in volta osservata o se, piuttosto, vi sia elevata mobilità tra gli “stati”. A questi scopi sono ben più utili le indagini longitudinali, che si possono condurre – come abbiamo cercato di mostrare – anche a partire dalle banche dati amministrative dei Centri per l’impiego.

---

<sup>15</sup> Come d’uso ad esempio nelle indagini sugli sbocchi professionali dei laureati o diplomati, osservati usualmente a distanza di tre anni dall’ottenimento della laurea o del diploma.



*12. APPRENDISTATO: UNA RIFORMA DA RIFORMARE*

*di S. D'Agostino\**

*Introduzione*

L'apprendistato è una particolare forma di contratto di lavoro che ha radici "remote" nell'ambito del nostro ordinamento; viene anche definito contratto "a causa mista" o contratto "formativo", vista la finalità di far conseguire ai giovani coinvolti conoscenze e competenze certificabili attraverso un'esperienza di lavoro abbinata ad un percorso specifico di formazione. Con lo stesso significato l'istituto dell'apprendistato è molto diffuso anche a livello europeo; in particolare, esso costituisce uno dei principali canali per la formazione dei giovani a partire dal livello secondario superiore nei Paesi di area germanica (cfr. sistema duale esistente in Germania, Austria, Svizzera) oltre che in Olanda, Danimarca, Norvegia; ed è diffuso anche nei livelli di istruzione terziaria (universitaria) in altri Paesi quali la Francia e la Gran Bretagna.

Nel contesto nazionale l'apprendistato è stato adoperato prevalentemente come strumento per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani, grazie al riconoscimento di particolari agevolazioni contributive alle imprese e alla possibilità di determinare i salari degli apprendisti in forma ridotta rispetto ai lavoratori già qualificati. Se anche la legge quadro del 1955 dava ampio spazio alla presenza dell'insegnamento complementare, realizzato presso adeguate strutture formative al fine di assicurare a giovani generalmente minorenni il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, di fatto a partire dagli anni Settanta la pratica della formazione esterna venne del tutto abbandonata. Il rinnovamento del sistema produttivo italiano e l'introduzione di nuove forme contrattuali fecero progressivamente diminuire l'attenzione verso questa forma di contratto di lavoro, rimasta confinata al comparto artigiano e quindi destinata ad un lungo periodo di erosione dell'occupazione proseguita fino alla metà degli anni Novanta.

È a partire dalla riforma approvata con la legge n. 196/1997 che si è messo in moto un processo volto a riaffermare il ruolo di tale contratto quale strumento formativo adeguato a supportare la transizione al mercato del lavoro per una più ampia fascia di giovani. Dalla fine degli anni Novanta le Regioni sono state stimolate a ricostituire un sistema di offerta di formazione per apprendisti esterna all'impresa, con l'obiettivo di accompagnare il percorso di inserimento e socializzazione al lavoro. Parallelamente, l'estensione dell'utenza del contratto alle imprese di tutti i settori che intendono assumere giovani di età fino a 24 anni (26 nell'obiettivo 1) centra l'obiettivo di invertire il trend dell'occupazione che torna a segnare variazioni di segno positivo.

Con la riforma del mercato del lavoro varata tramite la legge n. 30/2003 e il decreto legislativo n. 276/2003, anche l'istituto dell'apprendistato è stato ulteriormente

---

\* Istituto per la formazione dei lavoratori - ISFOL

rinnovato con l'obiettivo di disegnare uno strumento più funzionale alle esigenze dei giovani e delle imprese e di ampliarne ulteriormente il campo di applicazione. Quindi l'utenza potenziale viene estesa ai giovani fino ai 29 anni di età, che possono essere assunti con contratti di apprendistato di durata fino a sei anni, e si opera una ripartizione dell'istituto in tre tipologie, differenziate a seconda del *target* di utenza e della finalità attribuita al percorso di formazione:

a) *Apprendistato professionalizzante*

è la tipologia di contratto più vicina all'apprendistato precedentemente in vigore risultante dall'integrazione della legge quadro 25/1955 con la legge n. 196/1997. Possono essere assunti con questo contratto i giovani fino a 29 anni e la durata dei contratti va da un minimo di due anni ad un massimo di sei secondo quanto stabilito dai contratti collettivi. Il contratto ha l'obiettivo di far conseguire una qualifica o una qualificazione, ossia un insieme di competenze certificabili, attraverso una formazione formale di almeno 120 ore annue che può svolgersi all'interno delle imprese o all'esterno presso strutture di formazione.

b) *Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione*

Nell'ambito del diritto-dovere alla formazione fino al compimento del diciottesimo anno di età, tale contratto di apprendistato si rivolge ai giovani che hanno assolto l'obbligo di istruzione. Obiettivo del contratto, che può avere una durata massima di tre anni, è l'acquisizione di un titolo di qualifica riconosciuto a livello nazionale, definito nel rispetto degli standard stabiliti dalla legge 53/2003.

c) *Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione*

Si tratta di una tipologia di apprendistato del tutto innovativa per il sistema italiano, che finalizza le attività di formazione formale realizzate nell'ambito del contratto all'acquisizione di titolo di studio quali: diploma di scuola secondaria superiore, titoli universitari di laurea o di master, certificazioni IFTS. Il decreto lascia spazio alle intese locali, costruite sulla base di specifici progetti definiti con le parti sociali e le istituzioni educative coinvolte, di disegnare percorsi, finalità, utenze e quindi durata e obiettivi della formazione.

Tale ultima tipologia di apprendistato è l'unica pienamente operativa, dal momento che non necessita di ulteriori regolamentazioni a livello regionale. Per le altre due l'implementazione è ancora in corso, in attesa del completamento del quadro normativo attraverso i provvedimenti di competenza delle istituzioni territoriali, da adottare con il concorso delle parti sociali, e del rinnovo dei contratti collettivi nazionali che devono definire la relativa disciplina.

*1. Le caratteristiche dell'occupazione in apprendistato*

In un contesto di mercato del lavoro che nell'anno 2006 ha fatto segnare un significativo miglioramento sul fronte dell'occupazione (+1,9% del numero di occupati rispetto all'anno precedente) torna a crescere anche l'occupazione in apprendistato

dopo un periodo di stasi registrato nel 2005: nel 2006 gli apprendisti occupati arrivano a sfiorare la cifra di 600.000 unità (tab. 1), facendo segnare un +4,4% rispetto al precedente anno 2005. Pertanto, sembra essersi riavviato quel processo virtuoso che vede crescere l'utenza dell'apprendistato ormai quasi ininterrottamente da circa un decennio, ma non si è ancora in presenza di quella crescita eclatante che ci si poteva aspettare dopo l'ampliamento a 29 anni dell'età per l'assunzione e l'estensione a sei anni della durata massima del contratto.

**Tab. 1 - Occupazione in apprendistato per Regioni e aree geografiche.**  
(Dati in valori assoluti anni 2003-06 e incremento percentuale 2006/2003 e 2006/2005)

<b>Regioni</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Incr % 2006/03</b>	<b>Incr % 2006/05</b>
Piemonte	44.027	46.780	45.038	44.394	0,8	-1,4
Valle d'Aosta	1.716	1.965	2.002	1.984	15,6	-0,9
Lombardia	89.152	99.561	99.753	108.597	21,8	8,9
Trentino A.A.	12.619	13.386	12.956	12.768	1,2	-1,5
<i>Prov. Bolzano</i>	<i>5.026</i>	<i>5.108</i>	<i>4.842</i>	<i>4.734</i>	-5,8	-2,2
<i>Prov. Trento</i>	<i>7.593</i>	<i>8.278</i>	<i>8.114</i>	<i>8.033</i>	5,8	-1,0
Veneto	67.843	71.002	67.646	70.069	3,3	3,6
Friuli V.G.	12.567	12.914	12.518	12.730	1,3	1,7
Liguria	15.987	18.032	18.104	17.893	11,9	-1,2
Emilia Romagna	52.022	54.520	54.290	57.392	10,3	5,7
Toscana	43.192	46.770	50.835	47.954	11,0	-5,7
Umbria	12.157	13.914	14.146	14.857	22,2	5,0
Marche	24.025	25.882	19.860	26.130	8,8	31,6
Lazio	28.372	38.418	41.926	48.256	70,1	15,1
Abruzzo	11.432	13.611	14.129	13.744	20,2	-2,7
Molise	1.533	1.996	2.034	1.944	26,8	-4,4
Campania	13.891	18.670	20.463	21.650	55,9	5,8
Puglia	28.932	35.045	36.411	36.164	25,0	-0,7
Basilicata	1.948	2.716	3.057	3.244	66,5	6,1
Calabria	4.948	6.570	6.732	7.126	44,0	5,9
Sicilia	21.739	28.279	29.256	28.415	30,7	-2,9
Sardegna	9.021	11.630	13.376	14.129	56,6	5,6
Nord Ovest	150.882	166.338	164.898	172.868	14,6	4,8
Nord Est	145.052	151.822	147.410	152.958	5,5	3,8
Centro	107.746	124.984	126.767	137.196	27,3	8,2
Sud e Isole	93.443	118.516	125.457	126.415	35,3	0,8
<b>ITALIA</b>	<b>497.122</b>	<b>561.660</b>	<b>564.532</b>	<b>589.437</b>	<b>18,6</b>	<b>4,4</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati INPS.

Considerando il triennio 2003-2006 l'occupazione in apprendistato è cresciuta poco meno del 20% secondo i dati forniti dall'INPS. Tuttavia il più ampio incremento si è

registrato nel 2004, ovvero quando ancora mancavano completamente gli atti di regolamentazione da parte delle Regioni e le discipline contrattuali necessari a rendere operativa la nuova normativa dell'apprendistato professionalizzante. Pertanto, l'incremento registrato nel 2004 più che alla riforma dell'apprendistato sembra ascrivibile alla contemporanea abrogazione dei contratti di formazione-lavoro (CFL) che ha costretto le imprese a riorientare le proprie scelte per il reclutamento dei giovani. Tuttavia, l'incremento complessivo di apprendisti occupati registrato nel triennio non ha consentito di recuperare completamente in valore assoluto l'utenza precedente dei CFL.

Probabilmente continua a costituire un freno alla crescita dell'apprendistato il mancato completamento della riforma promossa dal d.lgs. 276/2003: infatti, il quadro dell'implementazione si presenta ancora a "macchia di leopardo" per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante; l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere rimane un istituto di fatto inesistente e quello per il conseguimento di un diploma è oggetto di sperimentazioni di portata assai limitata.

I primi dati tendenziali sul 2007, ancora insufficienti a dare indicazioni sull'andamento dell'occupazione, segnalano che tuttora il 52% dei contratti di apprendistato presenti in Italia fa riferimento al quadro normativo tracciato dalla legge n. 196/1997 e non a quello del d.lgs. n. 276/2003 (cfr. tab. 2). Tale percentuale, inoltre, evidenzia scarsa variabilità fra le Regioni.

Tab. 2 – Tipologie di contratti di apprendistato applicate (Comp. %; anno 2007\*)

Tipologia di apprendistato	Composizione
	%
Apprendistato professionalizzante	38,8
Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere	8,7
Apprendistato per il conseguimento di un diploma	0,5
Apprendistato ex l. 196/1997	52,0
Totale	100,0

(\*) dati provvisori

Fonte: elaborazioni Isfol su dati INPS

Nell'analisi della distribuzione dell'occupazione in apprendistato per comparti (cfr. tab. 3), l'agricoltura risulta il meno interessato a questa tipologia di contratto, coinvolgendo poche centinaia di apprendisti. Nel 2005 l'artigianato, da sempre il comparto con la più alta percentuale di apprendisti, è stato raggiunto dal terziario: in entrambi i comparti si registra il 40% circa di apprendisti sul totale dei giovani occupati. Infatti il terziario è il comparto che ha presentato la crescita più consistente dal 1998, pari al 164%; inoltre, tra il 2004 e il 2005 è l'unico comparto che ha registrato una variazione percentuale positiva (+4,9%). Non si tratta solo dell'aumento legato al fenomeno della stagionalità che ha determinato significativi picchi in corrispondenza dei mesi estivi, dal momento che anche negli altri mesi dell'anno il numero di apprendisti

del terziario risulta molto vicino a quello dell'artigianato; del resto, anche per l'aumento dell'occupazione complessiva nel 2005 il maggior contributo è venuto dal terziario.

Tabella 3 – Apprendisti occupati per comparto (*Composizione %; anni 1998, 2003-05\**)

Comparto	1998	2003	2004	2005*
Agricoltura	0,0	0,1	0,1	0,1
Artigianato	54,3	42,1	40,4	39,7
Industria	21,0	21,7	21,1	20,5
Terziario	24,8	36,1	38,4	39,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) Dati provvisori riferiti al periodo Gennaio-Agosto 2005

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

Con riferimento ai settori economici più rappresentativi per l'apprendistato, nel 2005 il settore con il più alto numero di occupati in apprendistato è quello delle costruzioni, che vede impegnato quasi un quarto di tutti gli apprendisti (22,6% sul totale degli apprendisti); seguono il settore del commercio, che occupa un apprendista su cinque, e il settore metalmeccanico; il turismo presenta una significativa rappresentatività a livello nazionale con il 10% circa di apprendisti, quota pressoché uguale a quella degli studi professionali; nell'ambito delle attività manifatturiere, altri settori significativi sono il tessile e l'alimentare, che non raggiungono il 5% di apprendisti occupati.

A livello nazionale su cento occupati in apprendistato 56 sono maschi. In due regioni, Emilia Romagna e Campania, la maggioranza degli apprendisti è di sesso femminile; al contrario, Basilicata e Sicilia sono le due regioni ove la percentuale di donne occupate in apprendistato è inferiore al 30%. Anche sul totale dell'occupazione nella fascia d'età 15-24 anni si registra la prevalenza di maschi, in quota maggiore che nell'apprendistato (60% di maschi sul totale degli occupati 15-24enni contro il 56% di maschi sul totale degli apprendisti).

Considerando che maschi e femmine presentano tassi di occupazione molto diversi, una analisi più precisa della fruizione di genere di questa particolare forma di contratto richiede di esaminare la distribuzione percentuale degli occupati 15-24-enni e degli apprendisti divisi per genere: ovvero, quanti sono gli apprendisti maschi su 100 occupati 15-24enni dello stesso sesso. La cautela nell'uso del valore percentuale così calcolato è d'obbligo, in quanto si rapportano dati provenienti da fonti diverse: dati regionali sugli apprendisti e dati Istat sul totale degli occupati. L'analisi rivela che a livello nazionale le donne sono le maggiori fruitrici dell'apprendistato: su cento occupate femmine di 15-24anni 40 sono apprendiste, mentre su cento occupati maschi della stessa fascia d'età 35 sono apprendisti.

Analizzando la distribuzione percentuale per classi d'età degli occupati in apprendistato, a livello nazionale la classe modale risulta quella tra 18 e 21 anni, seguita

dalla classe adiacente superiore (22-24). Tale situazione si ripete anche nelle macro aree, anche se in misura diversa, e in particolare al centro e al mezzogiorno le due classi presentano quote molto simili.

Passando all'età media degli occupati in apprendistato, il valore nazionale risulta pari a 21,2 anni. Il centro e il mezzogiorno sono le aree dove gli apprendisti risultano più adulti con una media di 21,9 anni, e tale risultato è coerente con la previsione contenuta nella legge 196/97, che ampliava il target di età per le assunzioni nelle Regioni dell'obiettivo 1 (ossia quasi tutto il Mezzogiorno). La provincia di Bolzano risulta il territorio con gli apprendisti più giovani con 18,2 anni, ed anche questo risultato è in linea con le caratteristiche del sistema di apprendistato alto-atesino, che risulta coerentemente inserito nel sistema di istruzione come opzione per i giovani che hanno assolto l'obbligo scolastico.

La quota di minori sul totale degli apprendisti segna un leggero decremento rispetto allo scorso anno 2004, anche se in valore assoluto il numero di occupati risulta in leggera crescita. La quota di apprendisti di 25 anni e più fa registrare, invece, un aumento di tre punti percentuali nel 2005 rispetto al 2004; si tratta di un aumento contenuto, considerato che la piena implementazione dell'apprendistato professionalizzante consentirà di assumere giovani fino a 29 anni di età, che si spiega con il ritardo con cui si sta procedendo all'implementazione della nuova forma contrattuale.

A chiudere l'analisi delle caratteristiche strutturali dell'apprendistato c'è la distribuzione percentuale degli occupati per titolo di studio. A livello nazionale la distribuzione per titolo di studio degli apprendisti vede una maggioranza assoluta di giovani con al massimo la licenza media (57,8%); di contro, quelli con diploma di scuola secondaria superiore sono meno del 30%. Pertanto, l'apprendistato sembra ancora legato allo stereotipo tradizionale di essere un contratto rivolto soprattutto a giovani in cerca di una prima qualificazione. Non ci sarebbe ancora molto spazio, in base a tali dati, per i nuovi target di utenza dell'apprendistato, ossia giovani fino a 29 anni con titoli di studio alti.

Il 6,9% registrato a livello nazionale di apprendisti con al massimo la licenza elementare risulta determinato da alcune regioni che mostrano una chiara propensione ad utilizzare il contratto di apprendistato per giovani con bassissimo livello di scolarizzazione: si tratta in primo luogo della Lombardia con il 16,7% degli apprendisti regionali, dell'Umbria con il 20,8% e dell'Abruzzo con il 14,3%. Altre regioni presentano invece valori percentuali di apprendisti che posseggono al massimo la licenza elementare prossimi allo zero: Molise, Basilicata, Campania.

Gli apprendisti con licenza media sono la maggioranza in molte regioni, e in alcuni casi si superano percentuali del 70%. In generale, risulta che mentre nelle regioni settentrionali l'apprendistato è mediamente più utilizzato per l'assunzione di giovani con bassi titoli di studio e in particolare con licenza media, nel Mezzogiorno l'andamento si inverte: le imprese ricorrono maggiormente al contratto di apprendistato per l'assunzione di diplomati.

*2. L'offerta formativa per l'apprendistato*

Nel 2005 le attività di formazione esterna all'impresa hanno coinvolto 114.073 apprendisti, pari al 20,0% del totale dei giovani occupati con contratto di apprendistato (cfr tab. 4). Nell'anno di riferimento, quindi, gli apprendisti coinvolti in attività formative sono stati circa uno su cinque, facendo registrare un calo significativo rispetto al dato dello scorso anno (24,8% nel 2004).

Alcune Regioni non hanno avviato attività formative per apprendisti nel corso del 2005, talora perchè impegnate nel lavoro di revisione del sistema per la regolamentazione del nuovo apprendistato. Altre Regioni, che pure hanno definito la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante nel corso dell'anno 2005, hanno invece mantenuto il volume dell'offerta formativa degli anni precedenti.

L'offerta formativa realizzata nel 2005 e i dati sulla relativa partecipazione fanno quasi esclusivamente riferimento all'apprendistato ex l. 196/97. Infatti, le prime regolamentazioni regionali hanno consentito l'avvio delle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante a partire da aprile 2005 (Toscana e Veneto); tuttavia, l'attuazione dell'offerta di formazione e, più in generale, del sistema di interventi per l'apprendistato ha richiesto tempi molto più lunghi. I dati presentati riguardano solo la formazione organizzata e gestita dalle amministrazioni pubbliche.

L'analisi per macro area geografica dei dati in tabella 4 evidenzia che il Nord generalmente presenta tassi superiori alla media nazionale in termini di rapporto fra apprendisti formati e occupati. Di contro, nel Sud e nelle Isole il numero di apprendisti formati rispetto a quello degli occupati è il più basso d'Italia: solo 4 apprendisti su 100 vengono coinvolti in attività formative. Il dato mostra il perdurare di un ritardo significativo delle regioni del Mezzogiorno nel realizzare gli interventi per l'apprendistato. In qualche caso manca ancora una strategia operativa, e quindi le attività formative non vengono realizzate se non in misura residuale; in altre regioni la strategia, pur definita, non viene perseguita con continuità e il sistema non riesce a consolidarsi.

Esaminando la serie storica dei partecipanti alla formazione per apprendisti dal 2001 al 2005, gli andamenti di più lungo periodo dell'offerta formativa regionale mostrano un'evoluzione costante, frutto dell'impegno delle Regioni nella costruzione di un sistema di formazione per l'apprendistato e per la messa a regime delle attività formative, che ha consentito un coinvolgimento progressivamente più ampio dell'utenza.

Il 2001 è il primo anno per il quale si può parlare di un'offerta formativa per l'apprendistato promossa dalle Regioni; gli interventi precedenti, infatti, erano stati realizzati nel quadro dei progetti sperimentali promossi dal Ministero del lavoro nel 1998. Dopo il boom del 2002, che ha fatto registrare un incremento del 66,8% nel

numero di apprendisti coinvolti in formazione, nel 2003 la partecipazione è rimasta stazionaria: probabilmente la causa va individuata nel mancato stanziamento da parte dello Stato di risorse per l'apprendistato per questa annualità. Dal 2004 si è riattivato un processo di crescita che si protrae anche nel 2005; si tratta di una crescita limitata, percentualmente inferiore all'incremento del numero complessivo di occupati in apprendistato, per cui il tasso di copertura per il 2005 risulta inferiore a quello registrato nello scorso anno.

Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro

Tabella 4 – Apprendisti coinvolti in formazione, incrementi sull'anno precedente, apprendisti formati sul totale degli apprendisti occupati per Regione e macro area – anni 2001-2005 (valori assoluti e %)

Regioni	Apprendisti coinvolti in formazione					Incr. % su anno precedente				% appr. formati / occ.*		
	2001	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Piemonte	8.499	15.726	17.596	24.211	36.068	85,0	11,9	37,6	49,0	40,0	51,8	79,4
Valle d'Aosta	53	544	671	<i>n.d.</i>	0	926,4	23,3	-	-	39,1	-	0,0
Lombardia	8.131	15.387	8.825	12.460	15.954	89,2	-42,6	41,2	28,0	9,9	12,5	16,0
Prov. Bolzano	4.576	4.374	4.377	4.429	4.054	-4,4	0,1	1,2	-8,5	87,1	86,7	83,3
Prov. Trento	756	1.060	1.103	815	880	40,2	4,1	-26,1	8,0	14,5	9,8	10,4
Veneto	6.000	9.910	12.981	12.967	11.406	65,2	31,0	-0,1	-12,0	19,1	18,3	16,6
Friuli V. Giulia	3.347	7.268	7.009	7.941	12.576	117,1	-3,6	13,3	58,4	55,8	61,5	98,9
Liguria	1.055	1.260	2.155	6.554	1.536	19,4	71,0	204,1	-76,6	13,5	36,3	8,4
Emilia Romagna	8.800	31.376	26.758	20.491	13.368	256,5	-14,7	-23,4	-34,8	51,4	37,6	24,1
Toscana	8.973	5.108	8.199	8.741	5.678	-43,1	60,5	6,6	-35,0	19,0	18,7	12,3
Umbria	624	671	731	1.319	484	7,5	8,9	80,4	-63,3	6,0	9,5	3,4
Marche	3.174	470	829	3.961	6.919	-85,2	76,4	377,8	74,7	3,5	15,3	27,0
Lazio	1.272	553	0	0	0	-56,5	-	-	-	0,0	0,0	-
Abruzzo	2.008	<i>n.d.</i>	1.750	963	1.214	-	-	-45,0	26,1	15,3	7,1	8,5
Molise	436	22	292	489	355	-95,0	1227,3	67,5	-27,4	19,0	24,5	17,5
Campania	318	2.010	2.216	1.533	1.442	532,1	10,2	-30,8	-5,9	16,0	8,2	7,1
Puglia	<i>n.d.</i>	0	0	<i>n.d.</i>	1.390	-	-	-	-	0,0	-	3,8
Basilicata	130	352	199	229	0	170,8	-43,5	15,1	-	10,2	8,4	-
Calabria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1.046	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	-	-	-	-	21,1	-	-
Sicilia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	282	-	-	-	-	-	-	1,0

*Commissione di indagine sul lavoro*

Sardegna	180	1.215	870	268	467	575,0	-28,4	-69,2	74,3	9,6	2,3	3,5
Nord-Ovest	17.738	32.917	29.247	43.225	53.558	85,6	-11,1	47,8	23,9	19,4	26,0	32,4
Nord-Est	23.479	53.988	52.228	46.643	42.284	129,9	-3,3	-10,7	-9,3	36,0	30,7	28,1
Centro	14.043	6.802	9.759	14.021	13.081	-51,6	43,5	43,7	-6,7	9,1	11,2	10,3
Sud e Isole	3.072	3.599	6.373	3.482	5.150	17,2	77,1	-45,4	47,9	6,8	2,9	4,1
<b>Italia</b>	<b>58.332</b>	<b>97.306</b>	<b>97.607</b>	<b>107.371</b>	<b>114.073</b>	<b>66,8</b>	<b>0,3</b>	<b>10,0</b>	<b>6,2</b>	<b>19,6</b>	<b>19,1</b>	<b>20,0</b>

(\*) Valori calcolati sulla base dei dati definitivi sull'occupazione in apprendistato nel 2003 e nel 2004; per il 2005 sono considerati i dati provvisori della media gennaio-agosto

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali e dati Inps

*3. Le criticità dell'implementazione dell'apprendistato come riformato dal d.lgs. 276/2003*

La consapevolezza della ancora ampia indisponibilità dei tre apprendistati definiti dal decreto legislativo n. 276/2003 e delle criticità che si sono determinate nella sovrapposizione fra normative di ordine nazionale e regionale e discipline contrattuali è alla base della richiesta di revisione dell'apprendistato avanzata dalle organizzazioni datoriali e sindacali. Pertanto, nel quadro "Protocollo su previdenza, lavoro e competitività" sottoscritto nel luglio 2007 da Governo e parti sociali si è concordato di procedere ad una revisione della disciplina degli apprendistati d'intesa anche con le Regioni. Il collegato sul *welfare* alla legge finanziaria per il 2008 (l. 247/07) ha tradotto tale impegno affidando al Governo, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, la delega ad emanare un apposito decreto legislativo entro 12 mesi.

Per comprendere le ragioni che hanno portato alla riapertura del confronto sull'apprendistato ancora prima che la riforma venisse messa a regime occorre esaminare in maniera approfondita il quadro dell'attuazione delle tre tipologie definite dal d.lgs. 276/2003.

*a) Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*

Per quanto riguarda l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, introdotto dall'art. 48 del d.lgs. n. 276/03, tale forma contrattuale risulta al momento del tutto indisponibile, in attesa delle regolamentazioni regionali e delle necessarie intese con i ministeri dell'istruzione e del lavoro.

Alcune Regioni hanno emanato leggi ampie di riforma del mercato del lavoro, nel cui ambito hanno fatto riferimento a tutte e tre le tipologie di apprendistato previste dal d.lgs. 276/2003; generalmente tali norme individuano alcuni principi generali e rimandano poi a successivi atti di regolamentazione da adottarsi con provvedimenti di Giunta. Qualche amministrazione ha invece definito provvedimenti legislativi dedicati esclusivamente all'apprendistato, nel cui ambito pure hanno trovato definizione alcuni ulteriori elementi di regolamentazione dell'apprendistato per il diritto-dovere. Tuttavia, in entrambi i casi citati mancano ancora quelle intese con i Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione necessarie a rendere operativa tale tipologia di apprendistato secondo quanto previsto dall'art. 48 del d.lgs. 276/2003.

Ciò non significa che i minori non possano essere assunti come apprendisti in mancanza della regolamentazione di tale forma di apprendistato: le assunzioni continuano ad avvenire utilizzando il contratto di apprendistato ex l. 196/1997, grazie alla deroga inserita nell'art. 47, comma 3, del d.lgs. 276/2003 che fa salva la disciplina precedente fino ad avvenuta regolamentazione delle nuove tipologie. Purtroppo, sembra esserci scarsa consapevolezza nel Paese di tali passaggi giuridici, tanto che i dati INPS provvisori riferiti al 2007 - primo anno in cui è possibile distinguere la tipologia di contratto di apprendistato applicato grazie ad una modifica del modello di comunicazione DM10 - segnalano una quota pari all'8,7% di apprendisti assunti con contratto per l'espletamento del diritto-dovere. Evidentemente si tratta di minori, assunti in apprendistato sulla base delle norme della legge n. 196/1997.

In valore assoluto la quota di minori in apprendistato sembra pressoché costante da alcuni anni e si aggira intorno alle 50.000 unità.

Oggi, a seguito dell'elevamento a 16 anni dell'età di ingresso al lavoro, la disciplina dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere come definita dall'art. 48 del d.lgs. 276/2003, seppure non ancora applicata, appare da rivedere: non solo per elevare l'età di ingresso, ridefinire la durata in relazione all'obbligo formativo, evitando di creare una eccessiva concorrenza da parte dell'apprendistato professionalizzante, ma anche e soprattutto per la necessità di identificare una modalità più efficace per dare risposta al diritto alla formazione di questi adolescenti.

Infatti, nonostante sia già istituito l'obbligo di formazione per gli apprendisti minori anche se assunti nel quadro della legge 196/97, la partecipazione alle attività formative resta residuale: nel 2005 ha preso parte agli interventi il 15,8% dei minori in apprendistato. Si aggiunga che talora la partecipazione dei minori avviene solo per una parte della formazione obbligatoria, mentre è del tutto residuale l'offerta di moduli aggiuntivi che consentano di recuperare quelle competenze di base e di cittadinanza che invece maggiormente dovrebbero caratterizzare l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione.

È evidente quindi che l'obiettivo posto dall'art. 48 del d.lgs. 276/2003, ovvero di definire una tipologia di apprendistato finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale perché rispondente a standard minimi omogenei, non appare compatibile con la realtà attuale dell'apprendistato per i minori fatta di percorsi formativi generalmente brevi, quand'anche presenti. È infatti parimenti evidente che neppure si può immaginare di regolamentare il nuovo strumento aumentando il volume annuo di formazione esterna all'azienda in misura adeguata a compensare la durata breve dei percorsi. Già oggi le imprese assumono gli adolescenti sempre meno che nel passato, preferendo selezionare apprendisti più adulti, soggetti a meno vincoli rispetto all'attività svolta sul lavoro, agli orari, alle visite mediche, e "gravati" da un onere formativo minore.

Le osservazioni avanzate rimandano più che ad una regolamentazione dell'art. 48, ad una revisione complessiva dell'impianto normativo di tale tipologia, per quanto appena abbozzato. Alcuni gap strutturali dell'Italia nel confronto con gli altri Paesi europei – un più alto tasso di abbandono dei percorsi formativi della popolazione giovanile (15-24) senza aver conseguito alcun titolo, unito ad un più basso tasso di occupazione nella stessa fascia d'età – suggeriscono la necessità di ripensare lo strumento, mantenendo la finalizzazione ad un recupero almeno di un titolo di qualifica per quanti ne sono privi, ma aumentando la platea degli interessati almeno fino a coprire l'intera utenza giovanile.

Tali modifiche potrebbero consolidarsi attraverso quel confronto sociale che dovrebbe aprirsi sull'apprendistato per dare attuazione alle previsioni del Protocollo sul welfare; purtroppo, l'attenzione degli attori sembra invece rivolta in via esclusiva all'apprendistato professionalizzante e se pure nella delega al governo ci sono spazi per la revisione di parti dell'art. 48, certo non si rinvia ad un ridisegno complessivo di questo contratto formativo per i minori.

*b) Apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione*

La sperimentazione promossa dal Ministero del Lavoro nell'anno 2004 per favorire l'introduzione dell'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione è ancora in corso, anche se in forte ritardo rispetto ai tempi previsti di attuazione che ne prevedono in ogni caso la conclusione entro giugno del 2008.

L'offerta formativa erogata prevede, al momento, il finanziamento di 76 corsi specifici per gruppi di apprendisti, accanto ad un certo numero di inserimenti in percorsi già presenti nell'offerta delle strutture formative, realizzati nell'ambito di nove Regioni del Centro-Nord. La maggior parte degli interventi riguarda percorsi finalizzati al conseguimento di master universitari di I e II livello (65); si tratta dell'offerta che ha riscosso il maggior interesse da parte delle imprese visto che consente di selezionare i migliori laureati, che vengono inseriti in ulteriori percorsi di alta formazione progettati in risposta a esigenze specifiche delle imprese stesse. Oltre ai master, qualche Regione ha sperimentato percorsi per l'acquisizione di certificazioni IFTS (7) o di alta formazione post-diploma (2), e la Provincia di Bolzano ha avviato due corsi per il conseguimento della laurea di primo livello.

Il numero complessivo di apprendisti finora coinvolti nella sperimentazione sembra aver raggiunto quella soglia dei mille apprendisti prevista come obiettivo finale dal Ministero del lavoro.

Una prima analisi dei partecipanti alla sperimentazione effettuata su 687 soggetti ha messo in luce le principali caratteristiche degli utenti e delle imprese:

- gli apprendisti assunti nell'ambito dei diversi progetti sperimentali sono prevalentemente maschi (67,1%), con un'età media di 25,8 anni. Sono in gran parte laureati (visto che la maggior parte dei percorsi sono master), con una forte presenza di lauree del gruppo di ingegneria (61,8%), seguite da quelle economiche (14,5%);
- si tratta di un'utenza ascrivibile all'eccellenza formativa, visto che gli apprendisti hanno conseguito la laurea con un punteggio medio di 101,7; oltre il 40% ha avuto un punteggio di almeno 105/110; il tempo medio di attesa per l'ingresso nella sperimentazione dopo il conseguimento della laurea è di poco superiore all'anno (1,3);
- le imprese che hanno assunto tali giovani sono soprattutto di dimensioni medio-grandi (56,4%), appartenenti ai settori della meccanica (28%) e dei servizi alle imprese (28%), con una presenza significativa anche nei trasporti – telecomunicazioni (15,7%).

Dopo una fase di avvio estremamente lunga, per la difficoltà di far emergere e di conciliare le esigenze delle imprese di costruire alcune professionalità specifiche con le possibilità organizzative e realizzative delle università stesse, sembra che gli attori chiave dei sistemi territoriali concordino nel ritenere che tale strumento può effettivamente avviare e consolidare un quadro di relazioni fra sistema produttivo e università, funzionale all'innovazione e allo sviluppo dei sistemi economici. Come dimostra l'ampia quota di partecipanti in possesso di lauree del gruppo ingegneria, tale collaborazione ha preso avvio dai segmenti di maggiore contiguità fra i due sistemi, con una vocazione significativa allo sviluppo e al trasferimento del *know-how* di tipo scientifico.

Pertanto, mentre è in chiusura l'attuale fase di sperimentazione, se ne preannuncia una seconda su scala più ampia, da realizzarsi nel quadro della prossima programmazione, che dovrebbe coinvolgere nuovi territori (anche le Regioni meridionali) e nuovi segmenti del sistema formativo: ad esempio, percorsi per l'acquisizione del diploma secondario o in collegamento con l'istruzione tecnico-professionale superiore.

Tuttavia la pur ampia varietà delle iniziative messe in campo - per contesto territoriale, per storia di relazione fra imprese e università, per dimensione delle imprese coinvolte, per tipologia di percorso attivato - non ha ancora consentito di individuare alcuni punti fermi che potrebbero arricchire la scarna regolamentazione dello strumento contenuta nell'art. 50 del d.lgs. 276/2003. Anzi, in molti casi è apparso come un valore aggiunto l'aver lasciato ampia autonomia di autoregolamentazione ai territori.

Si evidenzia però il problema della sostenibilità a regime di tali interventi, nel momento in cui dovessero venir meno le risorse messe attualmente a disposizione dal PON nazionale e dai POR regionali. In particolare, sarebbero da rivedere le condizioni di economicità del contratto in termini di salari e agevolazioni contributive, anche per evitare una concorrenza impropria da parte dell'apprendistato professionalizzante, al fine di conseguire l'obiettivo di stimolare una maggiore collaborazione fra sistema produttivo e mondo dell'*education*.

*c) Apprendistato professionalizzante*

Le maggiori criticità relative all'attuazione della riforma dell'apprendistato disegnata dal d.lgs. 276/2003 si concentrano sull'apprendistato professionalizzante, ossia la tipologia che è stata oggetto di un maggior numero di regolamentazioni da parte delle Regioni e di disciplina in pressoché tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro rinnovati negli ultimi anni. Infatti, tale tipologia di apprendistato, per diventare operativa, rimandava ad una regolamentazione ad opera in parte delle Regioni e Province Autonome, d'intesa con le parti sociali, in parte delle sole parti sociali nell'ambito della contrattazione collettiva.

Il prospetto che segue riporta il quadro dell'attuazione per quanto riguarda il fronte istituzionale; per quanto riguarda la contrattazione occorre segnalare che per quanto in tutti i rinnovi intervenuti negli ultimi tre anni si sia dato spazio ad una disciplina dell'apprendistato professionalizzante, rimangono ancora esclusi ampi settori dell'artigianato, comparto che rimane il primo fruitore dello strumento (40% di apprendisti occupati, anno 2005).

*La regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante sul territorio*

<i>Attuazione legislativa completa</i>	Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Sardegna
<i>Attuazione legislativa ma in attesa degli atti di regolamentazione secondaria</i>	Lombardia, Provincia di Trento, Umbria, Molise, Basilicata
<i>Attuazione per via sperimentale</i>	Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Veneto, Liguria, Abruzzo, Campania
<i>Sperimentazioni limitate a settori specifici</i>	Lombardia, Umbria, Sicilia

L'ultimo monitoraggio sull'apprendistato realizzato dall'Isfol ha messo a confronto le discipline regionali su aspetti specifici, quali:

- procedure di assunzione e definizione del piano formativo individuale;
- definizione dei profili formativi;
- determinazione degli elementi minimi per la formazione formale: durata, responsabilità della formazione, articolazione della formazione formale e modalità di svolgimento della formazione esterna;
- requisiti per la realizzazione della formazione formale in impresa;
- definizione e ruolo della formazione non formale;
- caratteristiche e formazione del tutor aziendale;
- modalità di certificazione.

In relazione agli stessi elementi è stata realizzata una analisi comparativa delle discipline dell'apprendistato professionalizzante contenute nei circa 80 contratti collettivi rinnovati a livello nazionale dopo il 2003.

Il confronto ha messo in evidenza che le regolamentazioni regionali e le discipline contrattuali, pur muovendosi tutte nel quadro del d.lgs. 276/2003, seguono direttrici spesso non coincidenti e in qualche caso evidentemente divergenti. Pertanto, si rileva una diffusa incertezza applicativa da parte delle imprese.

La differenza più significativa fra le regolamentazioni regionali riguarda un aspetto strategico, ossia la responsabilità delle imprese e delle istituzioni nell'erogare e finanziare la formazione formale per gli apprendisti. In alcune regolamentazioni tale responsabilità è attribuita al soggetto pubblico che predispone l'offerta formativa e, se questa è insufficiente, l'impresa è esentata dall'erogare la formazione formale (modello legge 196/1997); in altri casi la responsabilità è sempre e comunque dell'impresa che, in mancanza di un'offerta formativa pubblica, deve attivarsi per erogare o far erogare la formazione.

La stessa definizione di «formazione formale» trova declinazioni differenti nelle varie regioni e nei contratti: ad esempio, tutti i contratti collettivi contemplano l'affiancamento *on the job* come modalità di realizzazione della formazione formale, mentre le Regioni sembrano compatte nell'escluderlo.

In generale, numerose sono le sovrapposizioni tra le due fonti, quella regionale e quella contrattuale, anche come conseguenza della scarsa chiarezza della norma nazionale. Il caso tipico riguarda le modalità di articolazione della formazione formale fra esterna ed interna: la ripartizione è stata regolata da alcuni contratti collettivi, anche se in maniera generalmente piuttosto generica, come pure molte Regioni hanno dettato norme arrivando ad indicare come obbligatoriamente esterna una parte, talora prevalente, della formazione formale. Le stesse sovrapposizioni si riscontrano in relazione alla definizione della "capacità formativa" dell'impresa, ossia l'individuazione dei requisiti che consentono all'impresa di realizzare la formazione formale all'interno:

tali requisiti sono stati indifferentemente elaborati da molti contratti collettivi e dalle regolamentazioni regionali, generalmente seguendo linee discordi.

È impensabile che convivano sul territorio modelli così diversi a partire da un'unica norma nazionale ed è sentita una esigenza di chiarificazione ed omogeneizzazione che chiama in causa un'azione più forte di regia a livello centrale, senza negare la possibilità di individuare modelli organizzativi della formazione anche diversi sul territorio. Questa esigenza di flessibilità rispetto ai diversi contesti territoriali deve però armonizzarsi con la richiesta di prevedere modelli nazionali di formazione per quelle aziende con sedi dislocate su tutto il territorio, che devono poter contare su una gestione unitaria della formazione per i propri apprendisti.

Le esigenze esaminate, che implicano una revisione della norma nazionale e delle regolamentazioni regionali, si sommano alla necessità di individuare meccanismi e strumenti per superare quelle criticità dei sistemi di formazione per l'apprendistato che potrebbero essere definite "di più lungo periodo". Infatti, dopo un decennio dall'approvazione della legge n. 196/1997, che ha dato il via alla costruzione di sistemi territoriali di formazione esterna per gli apprendisti, ancora oggi solo una quota di giovani riceve effettivamente la formazione esterna, programmata e finanziata con risorse pubbliche: i dati più aggiornati riferiti al 2005 parlano del 20,4%, ossia un apprendista su cinque è coinvolto in attività di formazione esterna.

L'esperienza degli ultimi anni nella costruzione dei sistemi territoriali di formazione per l'apprendistato ha evidenziato la presenza di alcune criticità di ordine organizzativo e qualitativo, prima ancora che finanziario, tanto che solo poche Regioni hanno effettivamente costruito con continuità dei sistemi dell'offerta in grado di coinvolgere quote significative di apprendisti, utilizzando almeno tutte le risorse ripartite dal Ministero del Lavoro. Rimangono grandi aree del Paese dove invece la programmazione dell'offerta è del tutto episodica, tanto che mediamente al Centro solo il 10% degli apprendisti riceve formazione e al Mezzogiorno tale quota precipita al 4,1%.

Pertanto, occorre individuare strumenti di stimolo e di supporto alle amministrazioni regionali nella programmazione e gestione delle risorse, ma anche definire interventi per elevare la qualità della formazione erogata; infatti, la formazione erogata all'esterno è spesso considerata di scarsa qualità, perché manca un riferimento consolidato, quale potrebbe essere un sistema nazionale di standard che specifichi gli output da raggiungere e le relative modalità di verifica.

A partire dal 2006, con l'avvio dell'apprendistato professionalizzante e della possibilità di realizzare parte della formazione formale all'interno, la quota di apprendisti che riceve effettivamente una formazione dovrebbe aumentare, anche se i primi dati sembrano indicare una scarsa propensione delle imprese a dichiarare il possesso dei requisiti di capacità formativa e a realizzare all'interno la formazione. Certamente su questo influisce una ancora scarsa consapevolezza di tale possibilità, insieme alla bassa chiarezza delle norme che non dà sufficienti garanzie per l'assunzione del rischio in capo alle imprese vista la sanzione prevista dall'art. 53 del d.lgs. 276/2003. Inoltre, la struttura stessa del sistema produttivo italiano, caratterizzato da imprese di dimensione "micro" per le quali sarebbe impossibile affrontare i costi di un percorso

formativo individuale per il proprio apprendista, afferma la necessità della presenza di un'offerta pubblica di formazione.

Ma soprattutto, il sistema di formazione per l'apprendistato soffre della mancanza di risorse, per cui anche nel Settentrione solo il 20% degli apprendisti accede alla formazione, creando anche una forte disparità fra le imprese. La possibilità di realizzare parte della formazione all'interno dell'impresa (presumibilmente per le imprese di dimensioni maggiori) riduce la domanda di formazione e quindi il costo di un sistema pubblico dell'offerta, ma allo stesso tempo il nuovo apprendistato professionalizzante per funzionare ha bisogno che siano attivati una serie di supporti all'impresa che consentano di rendere efficaci gli strumenti per la formazione: servizi per la definizione dei piani formativi o per la verifica di congruità rispetto ai profili formativi, per il monitoraggio e il controllo della formazione in azienda, per il rilascio dei libretti formativi.

Pertanto, il sistema di apprendistato ha bisogno di poter disporre di una dotazione finanziaria molto più ampia di quella attuale, e stabile. Infatti, fino ad oggi il sistema è stato finanziato con interventi annuali operati in sede di legge finanziaria, mentre un processo di crescita e consolidamento del sistema, che consenta di coinvolgere in percorsi formativi di qualità tutti gli apprendisti assunti, può svilupparsi solo a partire dalla definizione di un meccanismo stabile di finanziamento.

Su tutti i temi elencati – revisione normativa dello strumento, definizione di modelli e strumenti per elevare la qualità della formazione, dotazione finanziaria per la formazione – si attendono risposte dal confronto che dovrebbe aprirsi a breve per individuare quelle modalità operative volte a dare attuazione alla riforma dell'apprendistato prefigurata dal Protocollo sul *welfare* del luglio 2007. Ci si augura che dal confronto con le Regioni e le Parti sociali scaturisca un punto di mediazione “alto”, ossia di piena difesa del ruolo formativo dell'apprendistato.



*Hanno assicurato una collaborazione tecnica, scientifica ed organizzativa:*

Anita Guelfi (ISAE)

Riccardo Ercoli (Senato della Repubblica)

*Hanno inoltre fornito un contributo originale ed inedito:*

Baldini, M., P. Bosi, M. Matteuzzi, *Il sostegno al reddito ed alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per i minori*, I convegno nazionale di studio e confronto "Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte" Modena 6-7 ottobre 2006;

Rapallini, C., *Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, SIEP, working paper n. 475, gennaio 2006;

Trivellato, U., *La realizzazione di politiche di flexicurity: alcuni nodi problematici*, seminario ISFOL "Verso i principi comuni della flexicurity" Venezia, Mestre, 30 maggio 2008.

Tutti i contributi sono reperibili sul sito del CNEL:

Le opinioni espresse nei contributi non impegnano la Commissione e rimangono di esclusiva responsabilità degli Autori.

Gli autori del capitolo 1 ringraziano Gianni Geroldi, Salvatore Pirrone e Paolo Sestito per indicazioni, suggerimenti o commenti su una versione preliminare. Ringraziano inoltre Franco Bucci, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per aver gentilmente elaborato i dati della tav. A10 dell'Appendice. Alle elaborazioni dell'insieme dei dati e alla loro interpretazione ha collaborato l'Osservatorio di Veneto Lavoro.