

FLESSIBILITÀ DEL LAVORO E PRECARIETÀ DEI LAVORATORI IN ITALIA

Fabio Berton*, Matteo Richiardi** e Stefano Sacchi***

di prossima pubblicazione in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 1/2009

* Università del Piemonte orientale e Laboratorio Revelli, Collegio Carlo Alberto, Torino

** Università Politecnica delle Marche e Laboratorio Revelli, Collegio Carlo Alberto, Torino

***Università degli Studi di Milano e URGE, Collegio Carlo Alberto, Torino

1. Introduzione: la flessibilizzazione dei mercati del lavoro

È almeno dall'inizio degli anni novanta che una maggiore flessibilità dei mercati del lavoro viene indicata come la strada da seguire nei paesi che esibiscono cattive *performance* del proprio sistema economico [Ocse 1994]. La «rigidità» delle istituzioni del mercato del lavoro – e soprattutto l'onerosità delle norme a protezione dell'impiego – vengono in questo modo implicitamente identificate come il limite da superare, l'ostacolo da rimuovere. Non deve pertanto sorprendere il fatto che l'allentamento dei regimi ritenuti eccessivamente vincolistici abbia rappresentato, nell'ultimo quindicennio, la cifra delle politiche del lavoro in molti paesi europei, tra i quali l'Italia.

Coerentemente con la visione – a nostro avviso restrittiva – che identifica la flessibilità con la possibilità di interrompere un rapporto di lavoro, e a fronte dell'impossibilità politica di riformare la normativa a protezione dell'impiego, nel nostro paese le politiche del lavoro sono andate soprattutto nella direzione della progressiva liberalizzazione delle forme contrattuali diverse da quella ritenuta «tipica» nel periodo che va dagli anni sessanta ad oggi, e cioè il lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. La promozione dei contratti che, per differenza, definiamo quindi «atipici», ha dunque rappresentato il mezzo attraverso il quale si è cercato di dare maggiore flessibilità al nostro mercato del lavoro. Emblematica è la crescita dell'occupazione dipendente a termine: tra il 1996 e il 2008 l'occupazione dipendente è passata in Italia da 14,3 a 17,4 milioni di lavoratori (+21,6%); tra questi, gli occupati con contratti a termine sono passati da 1,5 a 2,4 milioni (+60%). Secondo i dati della *Rilevazione continua delle forze di lavoro* dell'Istat (trimestri I, II e III), nel 2008 circa 13 milioni di individui (il 55,5% del totale degli occupati, che ammontano a circa 23,4 milioni) erano occupati con un contratto tipico, cioè con un contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. I contratti atipici riguardavano invece oltre 4,8 milioni di lavoratori, ovvero il 20,5% circa del totale degli occupati, così ripartiti: circa 2 milioni di lavoratori con un contratto di lavoro a tempo indeterminato *part-time* (8,5%), 142.000 lavoratori in somministrazione (anche detti somministrati: lo 0,6%), quasi 400.000 con un contratto di formazione o in apprendistato (1,7%), 425.000 lavoratori stagionali (1,8%), 1,4 milioni di lavoratori dipendenti con un contratto a termine di altra natura (6%) e 370.000 collaboratori (1,6%)¹.

Gli obiettivi erano e sono molteplici. La maggior parte delle fattispecie contrattuali introdotte o liberalizzate prevede una durata predeterminata del rapporto tra lavoratore e impresa; dal punto di vista economico ciò equivale ad un abbattimento dei costi di licenziamento – che, alla scadenza del contratto, sono nulli – e dunque ad una maggiore facilità, per le imprese, di adeguare il volume della manodopera impiegata al livello richiesto dalla domanda proveniente dal mercato dei beni. Minori costi di licenziamento comportano poi un maggiore *turnover* dei lavoratori sui posti di lavoro: la teoria del *job matching* prevede, grazie ad esso, una migliore allocazione dei primi sui secondi – basti pensare alla possibilità di usare i contratti di durata prefissata come periodi di prova della lunghezza desiderata – ed una minore durata della disoccupazione, in conseguenza del fatto che le imprese, consapevoli della minore onerosità dell'interruzione di un rapporto di lavoro, saranno meno restie ad aprire nuove posizioni.

Sebbene ciò non implichi necessariamente, almeno come effetto diretto, un incremento dell'occupazione complessiva [Bertola 1990], la maggiore probabilità di trovare un nuovo impiego ha anche altri effetti potenzialmente positivi per i lavoratori: essa renderebbe più facile la ricerca del primo impiego, riducendo la durata della disoccupazione [Berton e Garibaldi 2006]; potrebbe inoltre favorire l'accumulo di esperienze sul mercato del lavoro e, per questa via, l'accesso più

¹ A questi potrebbero essere aggiunti circa 96.000 collaboratori occasionali. I dati sono riferiti alla media dei primi tre trimestri.

rapido alla professione desiderata oppure a un impiego stabile²; semplificherebbe infine il ritorno sul mercato del lavoro da parte delle persone che ne sono temporaneamente uscite, aumentando la partecipazione delle donne che interrompono la carriera lavorativa per esigenze di cura della famiglia [Addabbo e Borghi 2001; Magatti e Fullin 2002; Saraceno 2002] e della forza lavoro inoccupata che ha smesso di cercare un impiego tipico.

Un maggiore livello complessivo dell'occupazione potrebbe invece essere la conseguenza del minore costo del lavoro che, come documenteremo oltre, spesso si associa alle forme contrattuali atipiche. Un minore costo del lavoro, spiega la teoria neoclassica, spinge in alto la sua domanda, in particolare rendendo occupabili anche i lavoratori con produttività più bassa, altrimenti disoccupati oppure occupati sul mercato del lavoro irregolare.

Istituti di flessibilità complementari quali l'orario ridotto o flessibile e l'assenza di vincoli di sede, sono infine tesi ad incentivare la partecipazione al mercato del lavoro da parte di coloro che hanno la necessità di conciliare la vita lavorativa con altre esigenze: si pensi, ancora una volta, al lavoro delle donne [Del Boca 2002; Del Boca *et al.* 2005; Pacelli *et al.* 2007a].

Le possibili conseguenze della diffusione dei contratti atipici non sono però soltanto positive. In primo luogo, i mercati del lavoro di molti paesi europei – tra i quali quello italiano – sono stati riformati «al margine», intendendo con ciò che i nuovi istituti contrattuali via via introdotti possono essere applicati soltanto ai rapporti di lavoro di nuova costituzione, e non a quelli in corso [Samek Lodovici *et al.* 2007]. Ciò comporta che le aspettative circa il maggiore *turnover* dei lavoratori sui posti di lavoro vadano in qualche modo riformulate, poiché non tutti i lavoratori diventano soggetti ad un maggiore ricambio, ma soltanto quelli occupati con contratti di durata prefissata. Il rischio è pertanto che la forza lavoro si divida in un segmento primario più protetto e occupato in modo tendenzialmente continuativo, e in un segmento secondario impiegato in modo saltuario, per esempio solo per fronteggiare i picchi di produzione [Istat 2003]. Le carriere dei lavoratori atipici diventerebbero in questo caso sequenze sconnesse di esperienze lavorative, impoverite peraltro dagli scarsi investimenti in capitale umano che le imprese sono portate a fare nei lavoratori impiegati per breve tempo [Bassanini *et al.* 2005]: minore è il tempo che il lavoratore trascorre dentro l'impresa, minore sarà infatti il periodo per il quale l'impresa può godere dei benefici di un eventuale investimento in capitale umano.

I nuovi rapporti di lavoro, poi, anche se regolati da contratti atipici prima non disponibili, non necessariamente rappresentano una creazione netta di occupazione: le imprese, in altre parole, potrebbero dimostrare una sorta di «opportunismo contrattuale» nell'applicare un contratto atipico ad una posizione lavorativa che avrebbero creato comunque anche in forma tipica. Il benessere dei lavoratori, nella misura in cui questi ultimi preferiscono un contratto di lavoro alle dipendenze a tempo pieno e indeterminato, ne risulterebbe evidentemente ridotto.

Infine, non può essere sottovalutato il disagio che una carriera lavorativa frammentata – sebbene *ex post* sufficientemente continua e tendenzialmente ininterrotta – può arrecare ad individui avversi al rischio [Pacelli *et al.* 2007b], disagio che può per esempio tradursi nella posticipazione a tempo indefinito dei progetti lavorativi ed extralavorativi, a causa dell'indeterminatezza delle prospettive lavorative e di reddito future [Bernardi e Nazio 2005; Bratti *et al.* 2005; Fullin, 2004; Rizza, 2003; Schizzerotto e Lucchini 2002].

Questa potenziale relazione causale tra flessibilità e contratti atipici da un lato e disagio dei lavoratori dall'altro ha portato a parlare sempre più frequentemente anche di *precarietà*, al punto che i concetti di *atipicità*, *flessibilità* e *precarietà* vengono a volte utilizzati in modo indistinto come categorie analitiche tra di loro sovrapposte. In quanto segue argomentiamo come ciò sia a nostro avviso improprio, proponendo alcune definizioni di atipicità, flessibilità e precarietà. Presentiamo poi un'analisi empirica di quelle che abbiamo identificato come le *determinanti* della precarietà, ovvero la discontinuità della carriera lavorativa, le basse retribuzioni ed il difficile accesso agli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione. Allo scopo di spezzare, o

² Per una discussione dell'ipotesi di *port-of-entry* si vedano, per l'Italia, Berton *et al.* [2008], Gagliarducci [2005], Ichino *et al.* [2008] e Picchio [2007]; una rassegna della letteratura sugli altri paesi è contenuta in De Graaf-Zijl [2005].

quantomeno attenuare il legame empiricamente rilevato tra lavoro atipico da un lato e precarietà dall'altro, proponiamo quindi alcuni possibili rimedi, tra i quali tre possibili scenari di riforma degli ammortizzatori sociali. Confrontiamo infine le nostre proposte con quelle presenti nel dibattito sulle riforme del mercato del lavoro in Italia.

2. Definizioni

L'atipicità è una caratteristica propria di quelle forme contrattuali che derogano rispetto ad uno o più degli aspetti che connotano i contratti tipici, e cioè la subordinazione, la mancata apposizione di una scadenza al contratto medesimo e la previsione di un orario prefissato pieno. Nel corso degli anni il nostro ordinamento ha prodotto un gran numero di forme contrattuali atipiche che, stratificatesi nel tempo e mescolatesi tra loro, hanno dato origine all'ampia varietà che conosciamo oggi³. La *ratio* della loro introduzione risiede senza dubbio nella volontà di rendere più flessibile il mercato del lavoro italiano; tuttavia, riteniamo limitativo – come anticipavamo nelle righe precedenti – identificare la flessibilità con la mera deregolamentazione del mercato del lavoro, e in particolare con la maggiore facilità di ricorrere a contratti di durata prefissata. Nel nostro approccio definiamo *flessibilità* la generale capacità dei rapporti di lavoro di adattarsi alle svariate esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro; la letteratura ha individuato varie forme di flessibilità⁴, tra le quali ricordiamo:

- la flessibilità *numerica*, intesa come la capacità delle imprese di adattare il volume della manodopera impiegata alle necessità contingenti;
- la flessibilità *temporale*, ovvero la possibilità di adattare il normale orario di lavoro alle esigenze del lavoratore e del datore di lavoro, in termini di numero complessivo di ore lavorate, della loro distribuzione nel corso della settimana, del mese o dell'anno, nonché della variabilità degli orari di ingresso e di uscita;
- la flessibilità *retributiva*, che fa riferimento alla possibilità di adeguare il livello delle retribuzioni allo stato della domanda sul mercato dei beni ed alla *performance* dei lavoratori e dell'impresa, di contrattarne una parte a livello locale o aziendale e di erogare incentivi alla produzione;
- la flessibilità *funzionale*, e cioè la possibilità di fare ricorso alla mobilità aziendale interna, ciò che richiede lavoratori in grado di adattarsi rapidamente a nuove mansioni o funzioni;
- la flessibilità *spaziale*, ovvero la possibilità che la prestazione lavorativa venga svolta in un luogo diverso da quello in cui ha sede l'impresa.

L'atipicità ha effettivamente favorito alcune forme di flessibilità: come messo in luce dalla letteratura citata nella sezione precedente, lo *stock* di lavoratori occupati con contratti di durata prefissata ha un andamento prociclico, segno del fatto che le imprese usano questi tipi di contratto per gestire le variazioni del livello di domanda sul mercato dei beni, mentre l'esistenza dei contratti di lavoro a tempo parziale favorisce la partecipazione delle donne al mercato del lavoro dopo una maternità. Tuttavia, altre forme di flessibilità non richiedono necessariamente deroghe alla subordinazione, all'orario pieno o all'assenza di un termine nel rapporto di lavoro, basti pensare alla flessibilità spaziale del lavoro a distanza reso possibile dalle tecnologie informatiche. Addirittura, in alcuni casi, i contratti atipici potrebbero danneggiare la flessibilità: i lavoratori impiegati con contratti di durata prefissata ricevono minori investimenti in capitale umano, risultando così meno adattabili a nuove mansioni; a tali contratti si associa poi un minor livello di «sicurezza lavorativa oggettiva» [Pacelli *et al.* 2007b], aspetto che va a detrimento della capacità di conciliare vita

³ Per una ricostruzione storica delle politiche del lavoro in Italia rimandiamo a Vesan [2009]; per una loro classificazione si veda Tronti *et al.* [2003].

⁴ Tra gli altri si vedano Regini [1998] e Reyneri [2005].

lavorativa e vita familiare. Non condividiamo pertanto la piena sovrapposizione tra *flessibilità* e *atipicità*, o tra *lavoratori flessibili* e *lavoratori atipici*. Non condividiamo nemmeno l'identificazione analitica tra atipicità e flessibilità da un lato, e *precarietà* dall'altro. Nel nostro approccio definiamo la precarietà come il rischio per il lavoratore di non riuscire a provvedere nel medio periodo al proprio sostentamento attraverso la partecipazione al mercato del lavoro oppure attraverso l'accesso al sistema di protezione sociale. Non precaria sarà pertanto la condizione di coloro che risultano occupati in modo tendenzialmente continuativo e con una retribuzione sufficientemente elevata e che sono in grado di superare gli eventuali periodi di non lavoro facendo ricorso al risparmio precauzionale generato durante i periodi lavorati o alle tutele sociali previste per il caso. I lavoratori con contratti atipici sono perciò più precari dei lavoratori con contratti tipici se le loro carriere sono più discontinue e se l'eventuale maggiore discontinuità non è compensata né da retribuzioni maggiori guadagnate durante i periodi di lavoro, né da adeguati schemi di mantenimento del reddito. Identifichiamo pertanto come *determinanti della precarietà* la continuità occupazionale, il livello delle retribuzioni e l'accesso agli schemi di mantenimento del reddito. Capire se i lavoratori con contratti atipici siano anche lavoratori precari è essenzialmente una questione empirica, alla quale cercheremo di rispondere nel prosieguo di questo contributo⁵.

Prima di procedere con la presentazione dell'analisi empirica, riteniamo opportuni alcuni ulteriori chiarimenti circa la nostra definizione di precarietà. In primo luogo, essa descrive una condizione individuale. In secondo luogo, non tiene conto dei patrimoni e dei redditi che ne derivano. Questa scelta consegue in parte a una necessità e in parte a una precisa intenzione. La necessità è quella di fare fronte alla carenza di dati al riguardo; l'intenzione è quella di considerare soltanto le barriere contro precarietà che sono – almeno formalmente – accessibili a tutti (quali appunto la possibilità di ottenere sostentamento attraverso il mercato del lavoro e le tutele sociali), e non quelle che si configurano come differenze nelle condizioni individuali di partenza (i patrimoni). Infine, la nostra definizione di precarietà descrive una condizione di medio periodo: in un determinato istante della propria carriera lavorativa un individuo potrebbe anche essere disoccupato senza alcun sostegno al reddito, oppure lavorare con una retribuzione estremamente modesta (e dunque risultare povero). Tuttavia, ciò non determina necessariamente una condizione di precarietà, poiché il disagio contingente potrebbe essere compensato dalla storia lavorativa precedente e dalle prospettive circa quella futura.

Nella nostra accezione, poi, la precarietà non tiene conto delle variabili soggettive ed in particolare dell'idea di *incertezza* circa le future prospettive lavorative e di vita che il termine stesso di precarietà indubbiamente evoca. Non è certamente nostra intenzione sottovalutare il disagio che tali condizioni di indeterminatezza possono arrecare ad individui avversi al rischio (ed usualmente i lavoratori lo sono), quanto piuttosto misurare la capacità del mercato del lavoro italiano, congiuntamente con il sistema di protezione sociale, di permettere agli individui che vi partecipano di provvedere alle proprie necessità. Coerentemente con questa impostazione, ci sembra poi irrilevante l'eventuale *volontarietà* o meno della condizione di precarietà. Un individuo può per esempio consciamente intraprendere una carriera lavorativa estremamente accidentata allo scopo di praticare il mestiere desiderato; a nostro avviso, però, ciò significa soltanto che sarà più soddisfatto, ma non per questo meno precario. Anche dal punto di vista delle politiche pubbliche la volontarietà o meno della condizione di precarietà è poi a nostro avviso irrilevante: la necessità – anche politica – di provvedere all'assistenza di chi è soggetto ad un forte disagio economico non viene meno quando il disagio è determinato da errate scelte di carriera operate nel passato.

3. Le determinanti della precarietà

⁵ In questo il nostro approccio si differenzia, per esempio, da quello proposto da Mandrone e Massarelli [2007] che pongono, quale condizione necessaria della precarietà, l'atipicità della forma contrattuale. Così facendo i due autori assumono implicitamente che i lavoratori tipici non possano essere precari, cosa che, oltre a non essere a nostro avviso vera, impedisce il confronto tra tipici e atipici proprio lungo la dimensione della precarietà.

Riprendendo la nostra definizione, sono dunque precari quei lavoratori che non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento attraverso la partecipazione al mercato del lavoro oppure attraverso l'accesso agli schemi di mantenimento del reddito previsti per la tutela dei periodi di non lavoro. I lavoratori con contratti atipici risulteranno quindi più precari dei lavoratori con contratti tipici se le loro carriere sono più discontinue e se l'eventuale maggiore discontinuità non è compensata né da retribuzioni maggiori guadagnate durante i periodi di lavoro, né da adeguati schemi di mantenimento del reddito. In quanto segue, analizzeremo come lavoratori tipici e atipici si differenziano rispetto a ciascuna di quelle che abbiamo chiamato le determinanti della precarietà: continuità occupazionale, salari e protezione sociale.

3.1 Dati e fonti

La base dati cui abbiamo fatto principalmente riferimento per l'analisi empirica delle tre dimensioni della precarietà è il *Work Histories Italian Panel* (Whip). Whip è una banca dati di storie lavorative individuali osservate mensilmente e costruita a partire dagli archivi amministrativi dell'Inps; la sua popolazione di riferimento è costituita dai lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo, dai lavoratori autonomi che svolgono attività di commercianti o artigiani, dai contribuenti alla gestione separata per i lavoratori parasubordinati, dai disoccupati che ricevono l'indennità di disoccupazione o l'indennità di mobilità, dai pensionati e dai lavoratori dipendenti del settore pubblico con contratto di durata prefissata; la serie copre il periodo dal 1985 al 2003⁶. Il principale punto di forza di Whip è dunque costituito dalla disponibilità di dati longitudinali pressoché privi di errori di misurazione, poiché certificati dall'autorità pubblica, mentre la sua debolezza è rappresentata dalla carenza di informazioni individuali, soprattutto per ciò che riguarda la formazione e i legami familiari.

Per analizzare il legame che intercorre tra la forma contrattuale che regola i rapporti di lavoro e la *continuità occupazionale* secondo l'approccio appena descritto, abbiamo selezionato le carriere dei lavoratori italiani di età compresa tra i 16 e i 50 anni osservabili nella porzione di Whip compresa tra il 1998 ed il 2003, rispettivamente il primo anno nel quale è possibile osservare nel dettaglio la forma contrattuale che regola il rapporto di lavoro, e l'ultimo disponibile⁷. Poiché attraverso Whip non è possibile osservare l'intero mercato del lavoro italiano, e per evitare di confondere la non partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione in settori non osservabili attraverso Whip con la disoccupazione non indennizzata, abbiamo rimosso dal campione le storie lavorative di coloro che, nei sei anni osservati, risultano «silenti» per più di 36 mesi.

L'analisi dell'accesso agli *schemi di mantenimento del reddito*, invece, ha richiesto l'utilizzo dell'intera serie storica di Whip, al fine di ricostruire, individuo per individuo, la sussistenza dei requisiti contributivi ed assicurativi necessari.

Per la stima dei differenziali di *retribuzione*, infine, poiché la disponibilità di dati longitudinali non è strettamente indispensabile, abbiamo affiancato a Whip altre due basi dati dalle caratteristiche molto diverse. La prima è riferita ad una popolazione molto particolare, quella dei giovani della provincia di Torino registrati presso i Centri per l'impiego (Cpi), per i quali le informazioni personali sono molto ricche, sia perché i Cpi stessi provvedono a compilare un'accurata scheda personale del lavoratore, sia perché queste informazioni sono state ulteriormente arricchite con un'intervista telefonica successiva svolta nel corso del 2006 [Bertolini *et al.* 2007].

⁶ Per ulteriori dettagli rimandiamo a www.laboratoriorevelli.it/whip.

⁷ L'analisi empirica della continuità occupazionale è dunque antecedente all'entrata in vigore del decreto n. 276 del 2003. Se ciò da un lato rappresenta un limite di questa ricerca, superabile solo quando saranno disponibili dati più aggiornati, dall'altro i risultati qui mostrati possono essere inficiati solo a condizione che, dal 2003 ad oggi, la continuità occupazionale dei lavoratori atipici sia aumentata. Lasciamo il lettore libero di fare le proprie valutazioni al riguardo.

La seconda fonte utilizzata, oltre ad essere ricca sul piano informativo (anche se meno dei dati Cpi), è rappresentativa a livello nazionale: si tratta dell'indagine Plus (*Participation Labour Unemployment Survey*) del 2005, una rilevazione campionaria realizzata tramite interviste telefoniche dall'Isfol. Poiché però in entrambi i casi si tratta di rilevazioni basate su interviste, l'attendibilità delle informazioni più delicate, quali appunto quelle relative alle retribuzioni, potrebbe essere limitata; per questa ragione, la stima dei differenziali retributivi è stata condotta anche sui dati Whip relativi al periodo 1998-2003. Tutti i campioni utilizzati – Whip, Plus e Cpi – sono poi stati selezionati in modo da aumentarne l'omogeneità, per evitare di attribuire alla forma contrattuale differenziali retributivi che sarebbero invece da attribuire alle diverse caratteristiche individuali.

3.2 *La continuità occupazionale*

Sebbene nella nostra definizione di atipicità rientrino anche i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato *parziale*, è evidente come il problema della continuità occupazionale si ponga soprattutto per i titolari di contratti di durata prefissata. Tuttavia, discontinuità *contrattuale* e discontinuità *occupazionale* non sono la stessa cosa, così come dalla prima non discende automaticamente la seconda. In primo luogo, l'apposizione di una scadenza al contratto di lavoro non comporta una durata effettiva inferiore del contratto medesimo: contrariamente a quanto generalmente si pensa, infatti, i contratti a tempo indeterminato sono ben lontani dall'essere contratti «permanenti»⁸; inoltre, la durata del *contratto* di lavoro tra un'impresa e un lavoratore non coincide con la durata del *rapporto* di lavoro tra di essi: i contratti di durata prefissata possono infatti essere ripetuti, oppure costituire un periodo di prova al termine del quale il lavoratore viene assunto a tempo indeterminato; infine, anche rapporti di lavoro di durata complessivamente breve sono compatibili con una sostanziale continuità occupazionale nel caso in cui le transizioni *job-to-job* siano sufficientemente frequenti e gli episodi di inoccupazione di durata non eccessiva. In altre parole, anche nel caso della discontinuità occupazionale, la maggiore o minore *performance* di una forma contrattuale rispetto ad un'altra non può in alcun modo essere ipotizzata a priori, ma deve essere oggetto di analisi empirica.

3.2.1 *L'approccio seguito*

L'analisi del legame tra forma contrattuale e continuità occupazionale è condotta in quattro passi successivi:

- in prima battuta, ci occuperemo della durata dei contratti di lavoro: sebbene i contratti a tempo indeterminato siano più brevi di quanto usualmente si affermi nel dibattito, quelli di durata prefissata durano ancora meno;

⁸ Ciò è vero per diverse ragioni. Innanzitutto, quando si parla della supposta rigidità del mercato del lavoro italiano, si ha in mente la tutela reale prevista dall'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, dimenticando (i) che essa si applica soltanto ai dipendenti delle imprese che occupano più di 15 addetti, (ii) che in quelle piccole – così come accade nei paesi indicati come modelli di flessibilità – i licenziamenti ritenuti illegittimi vengono compensati con il pagamento di un'indennità, (iii) che le piccole imprese in Italia sono molte e che molti sono i lavoratori da esse impiegate (nel 2004 Istat contava 4,2 milioni di dipendenti nelle imprese private fino a 19 addetti dei settori industriale, commerciale e dei servizi, contro i 6,4 milioni delle imprese con almeno 20 addetti). In secondo luogo, le imprese italiane, soprattutto quelle molto piccole, sono soggette ad elevati tassi di natalità e di mortalità, come dimostrato da tempo [Contini e Revelli 1992]. Inoltre, l'introduzione, nel 1991, dell'indennità di mobilità, ha sicuramente reso politicamente più facile e socialmente più accettabile il ricorso ai licenziamenti collettivi nelle imprese con più di 15 dipendenti. Infine, non si può trascurare l'esistenza di pratiche illegali di dismissione dei lavoratori: su tutte, il ben noto fenomeno delle «lettere di dimissioni in bianco», utilizzate ad esempio da alcuni datori di lavoro per liberarsi di lavoratrici in stato di gravidanza.

- maggiore discontinuità contrattuale, tuttavia, non implica maggiore discontinuità occupazionale; il secondo passo dell'analisi sarà dunque rivolto al confronto delle frequenze con cui lavoratori tipici e lavoratori con contratti di durata prefissata diventano inoccupati al termine di un contratto. Mostreremo che soltanto i contratti di formazione e lavoro garantiscono frequenze di transizione *job-to-job* sostanzialmente maggiori di quelle del lavoro tipico;
- episodi di inoccupazione più frequenti possono però essere più brevi; la durata dei periodi di inoccupazione è infatti minore quando preceduta da un contratto di durata prefissata che quando preceduta da un contratto tipico, ma non abbastanza per compensare il maggiore *turnover* contrattuale;
- la continuità occupazionale dei lavoratori con contratti di durata prefissata dipende allora in ultima analisi dalla frequenza con cui questi accedono ad un contratto tipico; vedremo però che la migliore *port-of-entry* verso un contratto tipico è rappresentata dai contratti tipici stessi.

3.2.2 L'analisi empirica

Osservando il flusso dei contratti di lavoro iniziati tra il 1998 ed il 2001 emerge che più della metà di essi – il 56,7% per l'esattezza – termina entro i primi due anni. La durata del contratto dipende fortemente dalla sua forma giuridica (figura 1)⁹: entro il primo anno terminano il 31,5% dei contratti a tempo pieno e indeterminato, il 36,4% dei contratti di formazione e lavoro (CFL), il 41,8% degli apprendistati, l'84,7% dei contratti di lavoro interinale¹⁰, l'81% dei contratti di lavoro a tempo determinato e il 64,1% delle collaborazioni in senso stretto¹¹. Entro i primi due anni le quote salgono al 46,1% per i contratti tipici, al 91,4% per i CFL¹², al 62,5% per gli apprendistati, al 95,9% per i contratti di lavoro interinale, al 93,4% per i contratti a tempo determinato e all'81,3% per le collaborazioni in senso stretto¹³.

Fig. 1 Frequenze cumulate del numero di contratti interrotti sul totale dei contratti avviati nel 1998-2001, per forma contrattuale

Nota: curve più alte corrispondono a durate più brevi

Fonte: nostre elaborazioni su dati WHIP

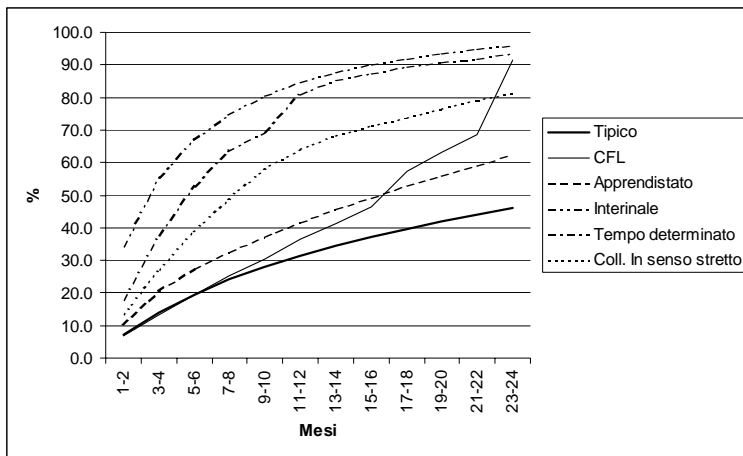
⁹ Curve più alte corrispondono ad una maggiore quota di contratti terminati entro il numero di mesi che si legge in ascissa, e dunque a durate più brevi.

¹⁰ Facciamo riferimento ai *contratti* di lavoro interinale, ovvero ai legami tra il lavoratore e l'agenzia fornitrice, e non alle *missioni* presso le imprese utilizzatrici. Parliamo di lavoro interinale e non di lavoro in somministrazione perché i dati si riferiscono al periodo antecedente al 2004.

¹¹ Definiamo *collaboratori in senso stretto* i contribuenti alla gestione separata dell'Inps che lavorano senza partita IVA, che svolgono un'attività diversa da quella di amministratori, sindaci o revisori di società e che sono soggetti a contribuzione con aliquota piena in quanto non titolari di pensione né soggetti ad altra forma previdenziale obbligatoria.

¹² La durata legale massima dei contratti di formazione e lavoro è di due anni. La presenza di CFL di durata superiore ai 24 mesi è dovuta a due ragioni: in primo luogo, al modo in cui sono state ricostruite le durate, che potrebbe condurre all'attribuzione di 25 mesi a contratti durati in realtà due anni; in effetti, la gran parte dei CFL di durata superiore ai 24 mesi è osservata con durata pari a 25 mesi. In seconda battuta, l'effetto è dovuto alla impossibilità di distinguere due contratti successivi dello stesso tipo all'interno di una stessa impresa, ciò che è possibile a condizione che muti il campo nel quale il lavoratore viene formato.

¹³ Dati non riportati mostrano che nel primo anno termina il 32,5% dei contratti a tempo indeterminato *part-time*, entro il secondo il 47,4%.



I contratti di durata prefissata hanno pertanto una durata inferiore rispetto a quella dei contratti a tempo pieno e indeterminato. Questa maggiore discontinuità contrattuale potrebbe non tradursi in una maggiore discontinuità occupazionale qualora fosse compensata da una maggior frequenza – in capo ai lavoratori con contratti di durata prefissata – delle transizioni dirette verso un nuovo contratto di lavoro, oppure da una minore durata dell'inoccupazione che eventualmente ne seguisse.

Per quanto riguarda il primo aspetto constatiamo che la conclusione di un contratto dà luogo, nel 44,5% dei casi, ad un periodo di inoccupazione. Più specificatamente, ciò accade nel 42,3% dei casi di interruzione di un contratto tipico; questa frequenza è analoga o leggermente superiore a quelle relative ai contratti a tempo determinato (40,5%), ai contratti di apprendistato (40,2%) e ai contratti di lavoro interinale (38,3%), ed è inferiore alle frequenze in capo ai titolari di contratti a tempo indeterminato *part-time* (50%), ai collaboratori in senso stretto (69,5%) e ai lavoratori stagionali (74,7%). Soltanto i CFL presentano una frequenza di transizione *job-to-job* nettamente più elevata di quella dei lavoratori tipici (oltre l'82%), per valutare la quale non può però trascurarsi il fatto che, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003, tale fattispecie contrattuale rimane in vigore soltanto per il settore pubblico.

Una maggiore frequenza di transizione verso l'inoccupazione non è tuttavia ancora sufficiente per affermare che i lavoratori con contratti atipici – e quelli di durata prefissata in particolare – risentano di una maggiore discontinuità occupazionale. Gli episodi di inoccupazione, sebbene più frequenti, potrebbero avere una durata inferiore rispetto a quelli esperiti dai lavoratori tipici. La figura 2 – di lettura analoga alla precedente, ma relativa alla durata degli episodi di inoccupazione distinti in base alla forma contrattuale che li precede – offre un quadro della situazione. La curva più bassa – e dunque i periodi di inoccupazione più lunghi – si riferisce ai lavoratori che provengono da un contratto tipico. I lavoratori con contratti di durata prefissata rimangono dunque inoccupati per un periodo di tempo inferiore. Nei primi sei mesi di disoccupazione trovano una nuova occupazione il 55,4% dei tipici, il 58,3% dei titolari di CFL, il 50% degli apprendisti, il 71,9% dei lavoratori interinali, il 65,8% dei titolari di un contratto a tempo determinato ed il 69,3% dei collaboratori in senso stretto; entro l'anno le quote salgono al 78,8% per i tipici, all'81,8% per i CFL, all'84,7% per gli apprendisti, al 91,3% per gli interinali, all'87,9% per i titolari di contratti a tempo determinato e all'84,7% per i collaboratori in senso stretto.

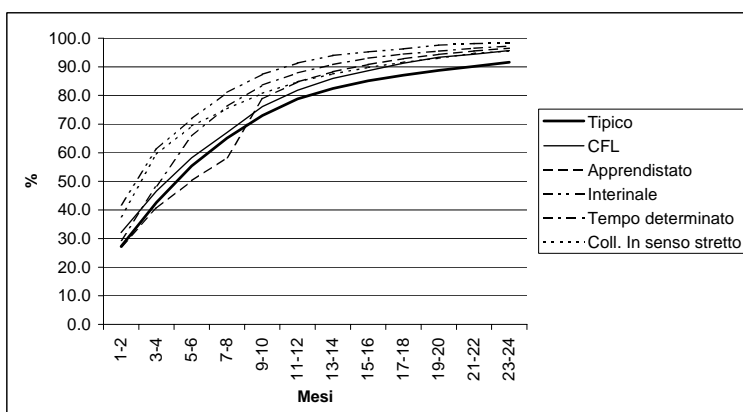


Fig. 2 Frequenze cumulate del numero di episodi di inoccupazione terminati sul totale di quelli iniziati nel 1998-2001, per forma contrattuale precedente

Nota: curve più alte corrispondono a durate più brevi

Fonte: nostre elaborazioni su dati WHIP

La minore durata dell'inoccupazione per i lavoratori atipici non è tuttavia sufficiente a compensare la minore durata dei contratti e – per i casi rilevanti – la maggiore frequenza di passaggio verso l'inoccupazione: per capire come mai, si immagini che i lavoratori intraprendano carriere nelle quali periodi di lavoro regolati sempre dallo stesso tipo di contratto e di durata pari alla durata media di quella fattispecie contrattuale siano intervallati da episodi di inoccupazione di durata pari alla durata media degli episodi di inoccupazione che seguono quella specifica forma contrattuale. Considerando un orizzonte temporale di cinque anni – un'indicazione di medio periodo, appunto – avremmo allora che i lavoratori tipici trascorrono complessivamente meno di 5 mesi nello stato di inoccupazione, mentre i lavoratori interinali ne trascorrono 13, i collaboratori in senso stretto quasi 17 ed i titolari di contratti a tempo determinato 18. Ne consegue che, per i lavoratori con contratti di durata prefissata, le *chance* di dare alla propria carriera una maggiore continuità dipendono dalla probabilità di ottenere un contratto tipico, in altri termini dalla possibilità che i contratti di durata prefissata rappresentino un canale di accesso verso il lavoro tipico. Con riferimento all'Italia, Ichino *et al.* [2008] rilevano che il lavoro interinale aumenta effettivamente la probabilità di essere nuovamente occupati 18 mesi dopo in Toscana, ma non in Sicilia. Gagliarducci [2005] mostra poi che non sono i contratti di durata prefissata in sé ad essere dannosi per gli sviluppi della successiva carriera lavorativa, quanto la loro ripetizione. Berton *et al.* [2008] dimostrano però che l'effetto dei contratti di durata prefissata sugli stati occupazionali successivi dipende dalla specifica forma contrattuale e dall'eventualità che al cambio di contratto si associ un cambio di datore di lavoro: infatti, il tipo di contratto che offre le maggiori probabilità di transizione verso un contratto tipico, è il contratto tipico stesso; le differenze risultano eclatanti soprattutto nelle transizioni tra imprese diverse, dove la probabilità in capo ai lavoratori atipici di ottenere un contratto a tempo pieno e indeterminato non sono diverse da quelle degli inoccupati. Anche in questo caso, dunque, le dinamiche del mercato del lavoro italiano operano in direzione contraria rispetto a quella di un allineamento della continuità occupazionale tra tipici e atipici.

Possiamo pertanto concludere che i lavoratori con contratti atipici – in particolare quelli con contratti di durata prefissata – hanno carriere più discontinue. Il passo successivo consiste nel capire se percepiscono retribuzioni in grado di garantire un maggiore risparmio precauzionale, sufficiente a finanziare il maggior tempo trascorso in inoccupazione.

3.3 Le retribuzioni

Per quanto riguarda le retribuzioni, tre sono le considerazioni che si possono fare. Le prime due hanno a che fare con la normativa, mentre l'ultima è essenzialmente un fatto empirico. Congiuntamente, esse individuano un forte divario salariale a sfavore di alcune categorie di lavoratori atipici (apprendisti e parasubordinati), mentre non risultano particolarmente svantaggiate le altre categorie (lavoratori a tempo determinato, a tempo parziale, interinali e somministrati¹⁴). Andando con ordine: (i) la normativa prevede aliquote previdenziali e sociali diverse, a seconda delle forme contrattuali, a cui corrispondono prestazioni (pensioni, indennità varie) differenziate: dal momento che una quota rilevante dei contributi è a carico del datore di lavoro, e quindi non rientra nella retribuzione lorda, ciò implica che, anche a parità di retribuzione lorda, il trattamento economico dei lavoratori atipici può essere molto diverso da quello dei lavoratori tipici; la questione

¹⁴ In questo caso parliamo anche di lavoratori in somministrazione poiché l'analisi della normativa si riferisce al 2008, mentre la stima dei differenziali salariali utilizza anche banche dati successive all'entrata in vigore del decreto n. 276 del 2003: si veda la sezione sui dati, *supra*.

rileva in particolar modo per i parasubordinati, per i quali i contributi sono significativamente inferiori; (ii) la normativa prevede poi, per molte forme di contratti atipici, un'indicazione cogente sui livelli retributivi, in riferimento a quelli dei tipici: se in alcuni casi viene stabilito un salario unitario lordo uguale a quello dei tipici, in altri (titolari di contratti di formazione e lavoro e apprendisti) viene di fatto previsto un salario inferiore; dunque, la condizione «anche a parità di retribuzione lorda» spesso non vale; (iii) ciò trova riscontro nell'analisi empirica, in cui si osserva una penalizzazione nelle retribuzioni lorde degli atipici; per di più, tale penalizzazione si osserva anche per forme contrattuali per cui non è formalmente prevista dalla normativa una retribuzione inferiore a quella dei tipici, come i parasubordinati.

2.2.1 Le differenze normative in tema di contribuzione

Per i dipendenti, i contributi previdenziali e sociali ammontano complessivamente a circa il 41,5% della retribuzione base, di cui 33 punti percentuali sono destinati alla pensione, mentre il resto è diviso tra diversi premi di tipo assicurativo (disoccupazione, mobilità, Cigo, Cigs, fondo di garanzia del Tfr, maternità e assegni familiari)¹⁵. A fronte del pagamento di questi premi, i lavoratori hanno diritto a specifiche prestazioni. Il rapporto tra contributi e prestazioni erogate risulta nella sostanza attuarialmente equo nel caso delle pensioni (nel regime contributivo), e non troppo distante dall'equità per le altre prestazioni. Pertanto, i contributi possono essere considerati parte integrante del trattamento economico complessivamente ricevuto dal lavoratore. Inoltre, i dipendenti godono anche di una quota annua di accantonamento del Tfr, che costituisce a tutti gli effetti una parte di retribuzione differita.

Per quanto riguarda la contribuzione, non vi sono differenze normative tra i lavoratori tipici (a tempo pieno e indeterminato) da un lato, e i lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato (pieno o parziale) dall'altro. Le differenze esistono però rispetto ai contratti a valenza formativa (apprendistato, contratto di inserimento, contratto di formazione e lavoro) e ai parasubordinati. In particolare, gli apprendisti hanno una contribuzione totale pari al 15,54%, di cui 14,85 punti percentuali di contributi pensionistici. La loro aliquota di computo è però pari a quella degli altri lavoratori dipendenti, pertanto essi non subiscono alcuno svantaggio in termini di calcolo della pensione¹⁶. I parasubordinati non iscritti ad altra cassa previdenziale hanno invece una contribuzione totale pari al 24,72% della retribuzione lorda per il 2008 (destinata a salire al 26,72% entro il 2010), di cui 24 punti percentuali destinati alla pensione. La pressoché totale assenza di contributi sociali per apprendisti e parasubordinati si spiega con la loro esclusione da alcune prestazioni.

La figura 3 riporta, per il caso dei parasubordinati in senso stretto, la retribuzione lorda annua di pareggio (espressa come percentuale della retribuzione lorda di un lavoratore tipico), ovvero quella retribuzione lorda che consentirebbe di ottenere un trattamento economico complessivo – dato da retribuzione lorda più contributi a carico del datore di lavoro più accantonamento al Tfr – uguale a quello dei tipici. Essa cambia al crescere del reddito, per l'operare non lineare del sistema fiscale, ma tra i 10.000 e i 25.000 Euro di retribuzione lorda annua è pari a circa il 125%: in altri termini, i parasubordinati dovrebbero avere una retribuzione lorda annua superiore del 25% rispetto a quella dei tipici per godere di un trattamento economico paragonabile.

¹⁵ L'ammontare dei contributi varia a seconda del settore, della qualifica e della dimensione di impresa; le variazioni sono però di entità limitata.

¹⁶ La differenza tra aliquota di computo e aliquota di contribuzione è posta a carico della fiscalità generale.

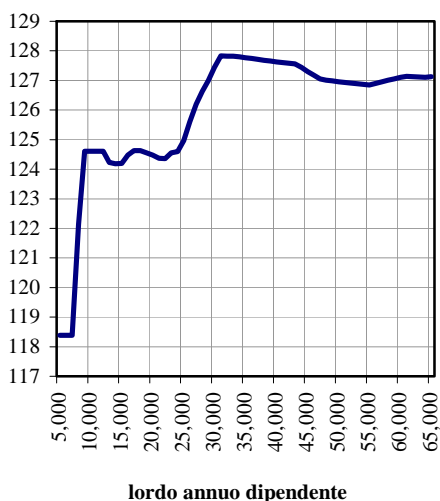


Fig. 3. Parasubordinati: retribuzione lorda di pareggio con i tipici (come percentuale della retribuzione lorda dei tipici)

Inoltre, le diverse forme contrattuali si differenziano anche rispetto alla modulazione della componente a carico del lavoratore e di quella a carico del datore di lavoro, che incide sulla trasformazione da retribuzione lorda a retribuzione netta. Anche a questo proposito i parasubordinati risultano svantaggiati rispetto ai dipendenti, perché la quota dei contributi totali a loro carico è pari a un terzo per i parasubordinati, e a circa il 23% per i dipendenti (al 37,5% per gli apprendisti).

2.2.2 Le differenze normative in tema di retribuzione

La retribuzione di base è stabilita, per i dipendenti, dai contratti collettivi di lavoro (Ccnl). Essi non fanno differenza tra tempo indeterminato e tempo determinato: dunque, i lavoratori a tempo determinato non sono discriminati. Lo stesso vale per i lavoratori somministrati: la loro retribuzione è infatti commisurata a quelle vigenti nell'impresa presso la quale viene svolta la missione. Anche per quanto riguarda il *part-time* la situazione, da questo punto di vista, non appare problematica, dal momento che il principio di non discriminazione, secondo cui al lavoratore spetta ogni trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori a tempo indeterminato inquadrati nello stesso livello in base ai criteri di classificazione stabiliti dai Ccnl, si esplicita nell'applicazione del criterio del *riproporzionamento* salariale in base al numero di ore lavorate.. Una penalizzazione esplicita esiste invece per gli apprendisti, e più in generale per le fattispecie contrattuali a valenza formativa (che includono anche i contratti di inserimento e i contratti di formazione e lavoro), per i quali la legge prevede la possibilità di sotto-inquadramento rispetto alla categoria che spetterebbe al lavoratore in applicazione del Ccnl, con conseguente riduzione del salario percepito.

Per i lavoratori parasubordinati non vi è invece alcun riferimento cogente alle retribuzioni dei lavoratori tipici. La legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006) stabilisce infatti che «i compensi corrisposti ai lavoratori a progetto devono essere proporzionati alla quantità e qualità del lavoro eseguito e devono *tenere conto* dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche *sulla base* dei contratti collettivi nazionali di riferimento» (corsi nostri), introducendo quindi un riferimento estremamente vago, e per di più limitato ad una sola categoria di collaboratori. Dunque, la determinazione della retribuzione dei lavoratori parasubordinati è di fatto lasciata al libero operare delle forze di mercato.

2.2.3 La stima dei differenziali salariali

Oltre che per i motivi normativi esaminati nella sotto-sezione precedente, le retribuzioni dei lavoratori atipici potrebbero differire da quelle dei tipici per molte ragioni: innanzitutto, per differenze nel tipo di lavoro svolto; poi, per differenze nelle caratteristiche dei lavoratori stessi; quindi, per compensare le minori tutele associate ad alcuni contratti; infine, per una minore forza contrattuale dei lavoratori atipici, rispetto a quelli tipici. Cercando di controllare per i primi due fattori, abbiamo sottoposto a verifica empirica la rilevanza degli ultimi due: il primo spingerebbe verso retribuzioni più elevate per gli atipici rispetto ai tipici, il secondo a retribuzioni più basse.

Come anticipato nella sezione sui dati, per la nostra verifica empirica utilizziamo tre fonti dalle caratteristiche molto diverse tra di loro: Whip, Plus ed i dati sui giovani iscritti ai Centri per l'impiego (Cpi) della provincia di Torino. Su tutte e tre i campioni è stata stimata una equazione dei salari del tipo:

$$\log w_{i,t} = bx_{i,t} + u_{i,t}$$

dove w è la retribuzione unitaria lorda e il vettore x contiene le caratteristiche osservate.

Sui dati Cpi e Plus, più ricchi di informazioni e quindi di controlli, si è ipotizzato un errore gaussiano ortogonale rispetto alle variabili osservate. Sui dati Whip si è invece ipotizzata, per tenere conto dell'eterogeneità non osservata, l'esistenza di un effetto individuale fisso m_i , per cui

$$u_{i,t} = m_i + v_{i,t}$$

dove v rappresenta l'usuale componente di errore incorrelata con le altre caratteristiche dell'individuo, osservate e non. Il modello è stato quindi stimato alle differenze prime, sfruttando la dimensione longitudinale dei dati, attraverso una stima a effetti fissi.

Le tre stime danno risultati concordanti (tabella 1). Coerentemente con i vincoli normativi sopra esaminati, non si rilevano penalizzazioni significative, rispetto ai lavoratori tipici, per i lavoratori *part-time*, i lavoratori a tempo determinato e gli interinali/somministrati. Per apprendisti e titolari di contratti di formazione e lavoro la penalizzazione risulta invece più significativa – tra i 15 e i 20 punti percentuali. I lavoratori più penalizzati risultano essere i parasubordinati, che godono in media di una retribuzione lorda inferiore di circa il 25% rispetto a quella dei tipici. Risulta pertanto evidente che i lavoratori atipici, ben lungi dal ricevere retribuzioni superiori a quelle percepite dai tipici, sono addirittura oggetto di una doppia discriminazione: in termini di trattamento economico complessivo, poiché, a parità di salario lordo, sui datori di lavoro che li impiegano gravano minori spese contributive; in termini retributivi diretti poiché ai contratti atipici si associano anche retribuzioni lorde inferiori. Il compito di proteggere i lavoratori atipici dalla precarietà ricade dunque interamente sul sistema di protezione sociale.

Tabella 1: differenziali retributivi lordi rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato.

Base dati:	Whip	Cpi	Plus
Periodo di osservazione:	1998-2003	2006	2005
Numero di osservazioni:	107.492	880	13.054
Tempo indeterminato part-time	-	-	6,7%
Tempo determinato	-1,1%	n.s.	n.s.
CFL	-4,9%	-29,7%	(a) -
Interinali/somministrati	n.s.	n.s.	n.s.
Apprendisti	-14,2%	-17,3%	-
Parasubordinati	-9,7%	-23,9%	-23,3%
Collaboratori occasionali	-	-26,4%	(b) -

Note:

- (a) Include contratti di Inserimento
- (b) Include Collaborazioni occasionali
- n.s. Livello di significatività inferiore al 95%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Whip, Cpi e Plus.

3.4 L'accesso agli schemi di mantenimento del reddito

Per valutare se e in quale misura il sistema italiano di protezione sociale costituisca una barriera contro la precarietà dei lavoratori atipici occorre considerare, per gli schemi di mantenimento del reddito in caso di non lavoro per disoccupazione, malattia e maternità (nonché per gli schemi di sostegno alla famiglia): (a) se le prestazioni siano formalmente previste per una data categoria di lavoratori; (b) se i lavoratori che vi hanno formalmente diritto possano anche effettivamente accedervi; (c) quale sia l'entità della prestazione ricevuta.

L'analisi normativa ed empirica da noi condotta mostra come i lavoratori atipici abbiano gravi difficoltà ad accedere alle prestazioni, pur quando formalmente previste (e ciò non accade sempre), e questo a causa dell'esistenza di requisiti d'accesso calibrati sul lavoro tipico. Inoltre, quando riescano ad ottenere le prestazioni, queste rischiano di essere inadeguate, nuovamente perché calibrate sul lavoro tipico. Per quanto riguarda le prestazioni di malattia e maternità le difficoltà più severe riguardano i lavoratori parasubordinati, esclusi in buona parte dall'accesso agli schemi per loro formalmente previsti a causa dell'operare di requisiti contributivi e del meccanismo di accredito dei contributi versati (circa il 38% dei parasubordinati non riesce ad ottenere le prestazioni di malattia; oltre il 45% delle lavoratrici parasubordinate non riesce a ottenere l'indennità di maternità), laddove per i lavoratori subordinati tali prestazioni non sono sottoposte a requisiti contributivi. Particolarmente discriminati, non solo in merito alle prestazioni di malattia e di maternità, appaiono anche i lavoratori part-time verticali, in special modo quelli che più si allontanano dal lavoro tipico, alternando settimane di lavoro a settimane di non lavoro.

Data la loro importanza per sostenere il reddito del lavoratore nei periodi di non lavoro, ci concentreremo in quanto segue sull'analisi degli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione.

2.3.1 Le indennità di disoccupazione

L'ordinamento italiano individua due forme di indennità di disoccupazione nel settore non agricolo: l'indennità *ordinaria* di disoccupazione, detta anche *a requisiti pieni*, e l'indennità *a requisiti ridotti*. Vediamole separatamente¹⁷.

L'indennità ordinaria di disoccupazione è prevista per tutti i lavoratori *dipendenti* (ad eccezione degli apprendisti) in condizione di disoccupazione involontaria che abbiano versato almeno un contributo settimanale all'assicurazione contro la disoccupazione almeno due anni prima dell'inizio del periodo di disoccupazione (requisito assicurativo), e che abbiano versato almeno 52 contributi settimanali a tale assicurazione nel biennio che precede l'inizio della disoccupazione (requisito contributivo).

L'accesso all'indennità ordinaria presenta dunque tre ordini di problemi: i) apprendisti e lavoratori parasubordinati ne sono formalmente esclusi; ii) il requisito assicurativo e quello contributivo tendono ad escludere dalla effettiva fruizione della prestazione i lavoratori da poco entrati sul mercato del lavoro e quelli con carriere discontinue, e dunque, come abbiamo mostrato in precedenza, più i lavoratori con contratti di durata prefissata che non quelli con un contratto a

¹⁷ Non vengono qui prese in considerazione le prestazioni di integrazione salariale (CIG e CIGS) perché, essendo soggette all'approvazione discrezionale da parte dell'autorità pubblica, esse non conferiscono diritti soggettivi in capo al lavoratore. Per lo stesso motivo non consideriamo l'indennità di mobilità, che peraltro non è accessibile da parte dei lavoratori con contratti con durata prefissata.

tempo indeterminato; iii) l'esistenza di minimi contributivi per l'accredito di un'intera settimana presso l'assicurazione contro la disoccupazione tende invece ad escludere i lavoratori con retribuzioni complessive più basse, e cioè i lavoratori *part-time* rispetto ai lavoratori *full-time*. In particolare, i lavoratori che praticano un *part-time* verticale almeno settimanale vanno incontro a discriminazioni ulteriori: le settimane di pausa lavorativa, dato che in esse non si è svolta attività lavorativa, sono escluse dal computo per l'accredito dei contributi settimanali *anche* nel caso in cui il lavoratore abbia, nelle settimane lavorate, un reddito di molte volte superiore al limite minimo per l'accredito dei contributi. I periodi di non lavoro all'interno del contratto non sono peraltro riconosciuti come periodi di disoccupazione, e dunque non sono indennizzabili.

La misura dell'indennità è pari al 60% della retribuzione precedente per i primi sei mesi indennizzati, al 50% per ulteriori due e al 40% per altri quattro. La durata massima del beneficio è di 8 mesi per i lavoratori con al massimo 50 anni, e di 12 mesi per gli ultracinquantenni.

Per quantificare le effettive possibilità di accesso dei lavoratori occupati con differenti tipi di contratto, abbiamo selezionato nella base dati Whip tutti i lavoratori subordinati (apprendisti, lavoratori con contratto di formazione e lavoro, lavoratori a tempo determinato, lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori interinali) impiegati nel settore privato a dicembre 2003. Abbiamo quindi valutato le possibilità di accesso alle tutele a tale data, ricostruendo per ciascun individuo la storia contributiva così da poter applicare le regole previste per la concessione dell'indennità ordinaria (a requisiti pieni) o, in subordine, di quella a requisiti ridotti¹⁸

Come si vede dalla tabella 2, i requisiti imposti per l'accesso escludono molti lavoratori atipici dall'indennità di disoccupazione ordinaria: il 30,3% dei lavoratori a tempo indeterminato *part-time*, il 61,2% dei titolari di un contratto di formazione e lavoro, il 57,2% dei lavoratori con contratto a tempo determinato ed il 66,2% dei lavoratori interinali, contro il 13,2% dei lavoratori a tempo pieno e indeterminato.

Questo quadro viene parzialmente attenuato dall'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Oltre al requisito assicurativo, che qui impone che sia stato versato almeno un contributo settimanale all'assicurazione contro la disoccupazione prima del primo gennaio dell'anno antecedente quello per il quale l'indennità è richiesta, è presente un requisito lavorativo, cioè che siano state prestate almeno 78 giornate di lavoro nell'anno per il quale la prestazione è richiesta. L'indennità è erogata per un numero di giornate pari al numero di giornate lavorate nell'anno che precede la richiesta di indennità, fino a un massimo di 180 giorni. L'entità della prestazione è pari al 35% della retribuzione per i primi 120 giorni e al 40% per i giorni successivi. Quella a requisiti ridotti non è propriamente un'indennità volta al mantenimento del reddito durante la disoccupazione, quanto un indennizzo, erogato l'anno successivo, per i buchi lavorativi dell'anno precedente, senza alcun riferimento alla situazione lavorativa del beneficiario al momento dell'erogazione. A differenza di quanto accade per l'indennità ordinaria, gli apprendisti, i quali non versano contributi alla cassa contro la disoccupazione, possono accedere all'indennità a requisiti ridotti se soddisfano il requisito lavorativo, ma solo a condizione di avere in precedenza svolto un lavoro subordinato non da apprendista che consenta loro di soddisfare il requisito assicurativo (poiché non sono iscritti alla cassa, le giornate lavorate come apprendista non sono infatti utili per il soddisfacimento di quest'ultimo). I lavoratori parasubordinati continuano ad essere esclusi dall'indennità.

Nonostante i requisiti per l'accesso all'indennità a requisiti ridotti siano molto più blandi, vediamo che il 9,1% dei lavoratori tipici non riesce ad accedere a nessuna indennità; per i lavoratori atipici il mancato accesso è comunque molto più ampio: esso riguarda il 19,3% dei lavoratori a

¹⁸ Per maggiori informazioni sul metodo utilizzato rimandiamo a Berton *et al.* [2009, cap. 7]. Dicembre 2003 è l'ultimo mese disponibile nella base dati sulle storie lavorative Whip, l'unica che consenta un calcolo di questo genere. I requisiti per accedere alle indennità di disoccupazione non sono cambiati dal 2003 ad oggi, pertanto, come per la continuità occupazionale, le possibilità di accesso alle indennità da parte dei lavoratori atipici possono essere migliorate solo se le loro carriere sono diventate più continue a parità di salari reali, se i loro salari reali sono diventati più elevati a parità di profili di carriera, o entrambe le cose.

tempo indeterminato *part-time*, il 78,9% degli apprendisti, il 50% dei titolari di contratti di formazione e lavoro, il 38,1% dei lavoratori a tempo determinato ed il 47,8% dei lavoratori interinali. Tra questi ultimi, i lavoratori *part-time* sono ancora più penalizzati.

Tabella 2: Accesso all'indennità di disoccupazione

	Quota contratto su totale	No indennità	Indennità ordinaria (a requisiti pieni)	Indennità a requisiti ridotti	Totale di riga
Tempo indeterminato full time (tipici)	73,8%	9,1%	86,8%	4,1%	100,0%
Tempo indeterminato part time	11,5%	19,3%	69,7%	11,0%	100,0%
Apprendistato	5,5%	78,9%	1,3%*	19,8%	100,0%
Cfl	1,5%	50,0%	38,8%	11,1%	100,0%
Tempo determinato	6,3%	38,1%	42,8%	19,1%	100,0%
<i>Tempo determinato part time</i>	1,3%	47,1%	29,5%	23,4%	100,0%
Lavoro interinale	1,4%	47,8%	33,9%	18,3%	100,0%
<i>Lavoro interinale part time</i>	0,2%	63,4%	17,3%	19,3%	100,0%
Totale	100,0%	17,1%	75,9%	7,0%	100,0%

*: indennità ottenuta in virtù di un'occupazione precedente

** : bassa numerosità campionaria

Fonte: nostre elaborazioni su dati Whip.

4. Oltre la flex-insecurity

L'analisi empirica di quelle che nel nostro schema analitico abbiamo identificato come le determinanti della precarietà ci porta a concludere che i lavoratori con contratti atipici – a causa della maggiore discontinuità occupazionale, di retribuzioni inferiori e di un più difficile accesso agli schemi di mantenimento del reddito in caso di non lavoro – sono, rispetto ai colleghi tipici, maggiormente esposti alla precarietà. In questa sezione individuamo alcuni possibili correttivi a tale situazione, e formuliamo alcune proposte di *policy* che scaturiscono dall'analisi empirica condotta.

Coerentemente con l'approccio da noi seguito – che identifica tre barriere contro la precarietà: carriere lavorative sufficientemente continue, un certo livello della retribuzione, ed una rete di protezione sociale in grado di tutelare gli individui per i quali vengono meno le prime due condizioni – riteniamo che una politica di contrasto alla precarietà debba attaccare tutti e tre i fronti: continuità della carriera, livello delle retribuzioni e sistema di tutele sociali.

Per ciò che riguarda la continuità delle carriere, riteniamo che debba essere disincentivato soprattutto l'utilizzo dei contratti di durata prefissata per la copertura di posizioni lavorative di lunga durata, ciò che genera un *turnover* dei lavoratori sui posti di lavoro motivato soltanto dalla volontà di ridurre i costi, e non di gestire la genuina temporaneità di alcune posizioni lavorative. A questo scopo proponiamo una *indennità di terminazione* dovuta dal datore di lavoro al lavoratore in caso di mancato rinnovo di un contratto di durata prefissata e in caso di licenziamento per motivi economici di un lavoratore impiegato a tempo indeterminato (in quest'ultimo caso essa sostituirebbe la possibilità di impugnazione del licenziamento per mancanza di giustificato motivo oggettivo). L'indennità di terminazione non sarebbe dovuta soltanto in caso di dimissioni volontarie, rinnovo o trasformazione del contratto all'interno dell'impresa, pensionamento e

licenziamento disciplinare per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, per il quale continuerebbe a valere la disciplina attuale¹⁹. L'entità dell'indennità è proporzionale al montesalari complessivamente accumulato in azienda e l'aliquota è decrescente con il numero di anni di anzianità. Si noti che l'indennità di terminazione non avrebbe alcun effetto sul costo dei rapporti di lavoro effettivamente «permanenti», mentre il maggior costo dei contratti stipulati per ricoprire posizioni genuinamente temporanee sarebbe ridotto²⁰. L'effetto più rilevante dell'introduzione dell'indennità di terminazione sarebbe quindi costituito dal maggior costo della rotazione dei lavoratori sugli stessi posti di lavoro, che è l'utilizzo della flessibilità che si intende disincentivare.

Consci del fatto che parte dell'indennità di terminazione potrebbe essere trasferita sul salario del lavoratore, e che talune forme contrattuali atipiche sono escluse dai riferimenti alla contrattazione collettiva, riteniamo altresì necessaria l'istituzione di un *salario orario minimo*. Ciò tutelerebbe soprattutto i lavoratori con le retribuzioni più basse dall'eventualità che i datori di lavoro trasferiscano su di loro l'incremento del costo del lavoro. Inoltre, riteniamo opportuno l'allineamento di tutte le aliquote contributive, ad eccezione della parte della contribuzione all'assicurazione contro la disoccupazione a carico del datore di lavoro, che potrebbe essere modulata per gravare maggiormente sulle imprese che ne determinano il maggior ricorso. Questo allineamento delle aliquote andrebbe nella direzione di evitare un certo «opportunismo contrattuale» con cui molte imprese cercano di ridurre i costi, favorendo invece un ritorno ad un utilizzo più genuino dei diversi contratti, la cui varietà andrebbe in questo contesto salvaguardata.

Infine, la crescente quota di lavoratori impiegati con contratti di durata prefissata, particolarmente esposti per questa ragione agli alterni andamenti del ciclo economico, e a tempo parziale, rende sempre più palese l'inadeguatezza del nostro sistema di ammortizzatori sociali di fronte alla necessità di tutelare i lavoratori con contratti diversi da quello di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. Gli «istituti forti» di questo sistema – vale a dire l'indennità di mobilità e la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria – sono soggetti ad una procedura di consultazione tra le parti sociali, e in ogni caso all'approvazione discrezionale da parte dell'autorità pubblica, e sono riservati ad alcuni settori e formalmente preclusi a molti occupati con contratti atipici; le uniche tutele che configurano un diritto soggettivo – vale a dire le indennità di disoccupazione – sono soggette al soddisfacimento di requisiti assicurativi e contributivi che in molti casi escludono i lavoratori con carriere discontinue o con orario di lavoro ridotto.

La conciliazione degli obiettivi di flessibilità dei rapporti di lavoro da un lato e di sicurezza dei lavoratori dall'altro passa necessariamente, a nostro avviso, attraverso una riforma del nostro sistema di ammortizzatori sociali. In quanto segue presentiamo tre possibili proposte di riforma delle indennità di disoccupazione (agricole e non agricole) e – per quanto riguarda la seconda e la terza proposta – dell'indennità di mobilità, stimandone i costi al 2008 e indicandone le possibili fonti di finanziamento. Queste proposte si allontanano progressivamente dal sistema di indennità di disoccupazione esistente, ispirandosi al principio per cui il mantenimento del reddito in caso di perdita o assenza di lavoro dovrebbe essere un diritto di tutti i lavoratori: nella prima, ci limitiamo a valutare la rimozione di uno dei principali ostacoli all'accesso all'indennità di disoccupazione, rappresentato dal requisito assicurativo; poiché ciò non risolverebbe il problema della tutela della disoccupazione per i lavoratori parasubordinati, accanto alle indennità per i dipendenti senza requisito assicurativo, ne proponiamo una dedicata ai collaboratori. Come vedremo, i lavoratori esclusi sarebbero ancora molti. Per questa ragione la seconda proposta consiste nella rimozione dell'altro requisito previsto per l'erogazione delle indennità di disoccupazione, quello contributivo: senza requisiti per l'accesso, tutti i disoccupati – anche quelli che avevano un rapporto di collaborazione – ne beneficerebbero, ad esclusione di quelli in cerca di prima occupazione. La nostra terza proposta è la più estesa, affiancando un reddito minimo di inserimento rivolto anche

¹⁹ In caso di licenziamento disciplinare dichiarato illegittimo, però, al lavoratore spetterebbe la tutela di grado più elevato tra indennità di terminazione e tutela attualmente prevista.

²⁰ La probabilità di traslazione sui salari dell'indennità di terminazione è infatti inversamente proporzionale alla durata dei contratti.

alle persone in cerca di prima occupazione a un'indennità per i disoccupati con esperienza lavorativa, suddivisa a sua volta in un livello assicurativo e in uno assistenziale.

Nelle nostre proposte restano in piedi CIGO e CIGS, anche se riteniamo che la prima debba essere lasciata agli enti bilaterali, mentre la seconda debba essere ricondotta agli intenti originari, eliminando drasticamente le possibilità di proroghe, per poi essere eventualmente lasciata agli enti bilaterali²¹.

4.1 Un accesso più facile per i dipendenti e un'indennità per i parasubordinati

Un gran numero di lavoratori dipendenti non riesce ad accedere all'indennità di disoccupazione a causa dell'esistenza di un requisito assicurativo, che prescrive il versamento di almeno un contributo settimanale all'assicurazione contro la disoccupazione almeno due anni prima dell'evento nel caso dell'indennità ordinaria, oppure prima del primo gennaio dell'anno che precede la richiesta nel caso di quella a requisiti ridotti. Una prima proposta potrebbe dunque consistere nella rimozione del requisito assicurativo. Utilizzando i dati sulle storie lavorative presenti in WHIP stimiamo che in questo modo l'accesso all'indennità di disoccupazione (ordinaria o a requisiti ridotti) aumenterebbe di 7 punti percentuali per i lavoratori tipici, di 13,8 per i lavoratori a tempo indeterminato *part-time*, di 68,4 per gli apprendisti, di 44,8 per i titolari di un contratto di formazione e lavoro, di 19,8 per i lavoratori a tempo determinato e di 24,5 per gli interinali.

I lavoratori parasubordinati continuerebbero però a rimanerne completamente esclusi, poiché non soggetti all'assicurazione contro la disoccupazione; per loro potrebbe essere prevista un'indennità dedicata e modellata sulle relative indennità di malattia e di maternità, e dunque destinata ai parasubordinati non pensionati iscritti in via esclusiva alla Gestione separata il cui reddito non superi il 70% del massimale retributivo previsto e che nei 12 mesi che precedono l'evento possano vantare almeno 3 mensilità effettivamente contribuite. L'indennità erogherebbe il 60% della retribuzione media del contratto che precede la disoccupazione per un periodo massimo di 6 mesi, e garantirebbe, così come per i dipendenti, la contribuzione figurativa piena, ovvero calcolata sulle retribuzioni che precedono la disoccupazione e non sull'indennità ricevuta.

Il costo complessivo di questo schema è quantificabile, nel 2008, in un intervallo compreso tra i 9,8 ed i 12 miliardi di Euro (di cui un miliardo circa destinato al finanziamento dell'indennità per i parasubordinati), inclusivi delle indennità per i lavoratori agricoli e della contribuzione figurativa. L'incremento di spesa rispetto a quella corrente sarebbe dell'ordine di 3 miliardi di Euro.

Il limite di questa proposta – e di tutte quelle che si limitano a rendere semplicemente meno restrittivi i requisiti per l'accesso all'indennità – è che continuerebbe ad escludere dalla tutela molti lavoratori; in particolare, il 2,1% dei tipici, il 5,5% dei lavoratori a tempo indeterminato *part-time*, il 10,5% degli apprendisti, il 5,2% dei lavoratori in formazione, il 18,3% dei titolari di un contratto a tempo determinato, il 23,3% dei somministrati e il 40% circa dei parasubordinati. Per questa ragione, riteniamo che sarebbe più opportuna l'ipotesi di un sussidio senza requisiti di accesso.

4.2 Un'indennità ordinaria di disoccupazione generalizzata

La nostra seconda proposta consiste pertanto nell'estensione dell'attuale indennità ordinaria di disoccupazione a tutti i disoccupati immediatamente disponibili al lavoro, ad eccezione delle persone in cerca di prima occupazione²². Dato il rilievo dell'occupazione sommersa in Italia,

²¹ Gli enti bilaterali sono organismi di derivazione contrattuale, istituiti dalle parti sociali (associazioni dei datori di lavoro e sindacati dei lavoratori) e inseriti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro. Tali enti hanno acquisito un nuovo ruolo a seguito della legge 30 del 2003, che attribuisce loro nuove funzioni.

²² La ragione per cui preferiamo escludere le persone in cerca di prima occupazione dall'indennità di disoccupazione è da ricercare nell'elevato tasso di abbandono scolastico che si osserva in Italia, e nel basso numero di laureati. La

riteniamo che occorra essere inflessibili nel condizionare l'erogazione dei sussidi all'effettiva disponibilità al lavoro del beneficiario – incoraggiato ad accettare le offerte di lavoro che gli vengano proposte, nei soli limiti di un pendolarismo ragionevole – oppure a forme di «community work»²³. Questo schema si rivolgerebbe a tutti i lavoratori: dipendenti, parasubordinati e autonomi di ogni settore di attività. Coerentemente, tutti i lavoratori, e i datori di lavoro e committenti di dipendenti e parasubordinati, sarebbero chiamati a pagarne l'aliquota di contribuzione. Ci sembra sensato stimare il costo di un'indennità che preveda entità e durate dell'indennità ordinaria di disoccupazione attualmente in vigore. La misura sarebbe quindi del 60% dell'ultima retribuzione per i primi 6 mesi, del 50% per ulteriori due e del 40% per altri 4. La durata massima sarebbe di 8 mesi per i lavoratori che hanno fino a 50 anni di età, e di 12 per gli ultracinquantenni. L'elaborazione qui presentata costituisce in altri termini una pietra di paragone per schemi a carattere universalistico che prevedano, rispetto alle regole attualmente in vigore, una maggior durata della prestazione, o una sua maggior generosità, o entrambe le cose.

Il costo complessivo di tale schema sarebbe stato, nel 2008, di circa 18 miliardi di Euro, inclusivi della contribuzione figurativa piena calcolata applicando, per tutti i disoccupati, l'aliquota di contribuzione pensionistica in vigore per la generalità dei lavoratori dipendenti. Tale costo va confrontato con la spesa attuale per le indennità di disoccupazione e per l'indennità di mobilità (che, in questa proposta, verrebbe abolita), che, per il 2008, è complessivamente stimabile in circa 9 miliardi di Euro. L'incremento di spesa che questa proposta implica sarebbe pertanto del 100%.

4.3 Un sistema a tre livelli

La nostra terza proposta prevede uno schema articolato in tre livelli, ispirato all'esperienza di altri paesi europei (Francia, Austria, Spagna, Portogallo e, seppure con alcune differenze dopo le riforme Hartz, Germania):

- un primo livello di tipo assicurativo, riservato a tutti i lavoratori (ancora una volta: dipendenti, parasubordinati e autonomi di ogni settore dell'economia) che nei 24 mesi che precedono l'inizio della disoccupazione hanno guadagnato una retribuzione imponibile ai fini dell'assicurazione contro la disoccupazione di almeno 24.000 Euro, ovvero mediamente di almeno 1.000 Euro al mese. L'entità della prestazione mensile è pari al 70% della media (mensile) della retribuzione imponibile percepita nei due anni che precedono l'evento, senza neutralizzazione dei periodi non lavorati, e per un massimo di 9 mesi, un periodo di tempo che risulta in media sufficiente ai lavoratori che accedono a questo livello per trovare una nuova occupazione. La prestazione è soggetta a un massimale di 1.200 Euro mensili; la contribuzione figurativa (calcolata applicando a tutti l'aliquota del 33% in vigore per i lavoratori dipendenti) è piena, ma soggetta ad un massimale sull'imponibile mensile di 1.700 Euro.
- Un secondo livello di tipo assistenziale, soggetto alla prova dei mezzi (reddito e patrimonio) e destinato a tutti i lavoratori (dipendenti, parasubordinati e autonomi di ogni settore) che diventano disoccupati e che non si qualificano per la prestazione di primo livello, o che la esauriscono senza aver trovato una nuova occupazione. La prestazione prevede un trasferimento massimo mensile (sul quale viene calcolata la contribuzione pensionistica figurativa con aliquota al 33%) di 700 Euro, o del 90% del reddito precedente la disoccupazione nel caso in cui tale importo sia inferiore a 700 Euro, per evitare che il sussidio di disoccupazione sia più elevato del reddito da lavoro. La sua durata massima è di 18 mesi, che scende a nove per chi proviene dal primo livello.

disponibilità di un'indennità accessibile anche alle persone in cerca di prima occupazione potrebbe infatti aggravare i problemi evidenziati, spingendo molti studenti a dichiararsi immediatamente disponibili al lavoro allo scopo di ottenerla. Il sostegno del reddito degli studenti non va confuso con la tutela contro il rischio di disoccupazione.

²³ Sui problemi della *governance* dell'attuale sistema di competenze in materia di accertamento dello stato di disoccupazione si veda Marocco [2007].

- Un terzo livello, nuovamente di tipo assistenziale e sottoposto alla prova dei mezzi di reddito e di patrimonio, è destinato alla generalità dei residenti, che partecipino oppure no al mercato del lavoro; esso configura sostanzialmente uno schema di reddito minimo di inserimento, il cui fine è il contrasto alla povertà. I suoi contorni potrebbero ricalcare quelli del reddito minimo di inserimento sperimentato in alcune zone d'Italia tra il 1998 ed il 2002: le sue prestazioni massime ammonterebbero a circa 800 Euro al mese per una famiglia di 4 persone, a 320 Euro al mese per i *single*.

Per il 2008 il costo complessivo di quest'ultima proposta sarebbe stato di circa 15,4 miliardi di Euro, così ripartiti: 6,2 miliardi per il primo livello, 5,3 per il secondo e 3,9 per il terzo. Poiché il *benchmark* di spesa è lo stesso della proposta precedente – e cioè la spesa complessiva per indennità di disoccupazione e di mobilità – l'incremento di spesa necessario a finanziare lo schema a tre livelli sarebbe stato nel 2008 di circa 6,5 miliardi. Nella prossima sottosezione vedremo come gli schemi proposti potrebbero essere finanziati.

4.4 Strategie di finanziamento

Prima di procedere all'analisi delle possibili strategie di finanziamento degli schemi proposti, è utile fare una breve ricognizione del sistema attuale. La spesa per indennità di disoccupazione e indennità di mobilità viene oggi parzialmente finanziata attraverso l'imposizione di un'aliquota dell'1,91% sulle retribuzioni lorde dei lavoratori che ne hanno diritto; il monte contributivo che ne deriva è però insufficiente a coprire la spesa complessiva, il cui disequilibrio deve essere ripianato in misura consistente dallo stato, che ha a ciò destinato circa 2 miliardi di Euro l'anno nel periodo 2004-2006 (2,5 miliardi di Euro nel solo 2006, con indennità sostanzialmente meno generose di quelle attualmente in vigore). L'aliquota di equilibrio si aggirerebbe attorno al 2,3%.

Il finanziamento degli schemi da noi proposti attraverso la contribuzione richiederebbe un'aliquota del 3,36% nel caso della prima proposta, del 3,54% nel caso della seconda e dell'1,22% per il primo livello assicurativo della terza proposta. Nel primo caso l'aliquota verrebbe applicata alle retribuzioni di lavoratori dipendenti e parasubordinati soltanto, negli altri alle retribuzioni lorde di tutti i lavoratori. Tali aliquote potrebbero essere modulate attraverso un meccanismo premiale, per gravare maggiormente sulle imprese il cui *turnover* determina un maggiore ricorso all'indennità. Nel solo caso della terza proposta, resterebbero a carico della fiscalità generale circa 9,2 miliardi, almeno 2 dei quali, come abbiamo visto, sono già abitualmente spesi per ripianare i debiti dell'assicurazione contro la disoccupazione. Come trovare i restanti? Una possibile soluzione consiste nel migliorare il *targeting* delle altre prestazioni di assistenza sociale, vincolandole alla prova dei mezzi attraverso l'Isee, e non del solo reddito come avviene oggi, una situazione che dà luogo a notevoli inefficienze di spesa e ad esiti distributivi fortemente iniqui. A mero titolo d'esempio, si può ritenere che dei 13 miliardi di Euro l'anno spesi per pensioni di invalidità civile, circa la metà vada a persone che non versano in stato di bisogno²⁴.

5. Le altre proposte nel dibattito pubblico

5.1 Il contratto unico di Boeri e Garibaldi

Il disegno di riforma del mercato del lavoro probabilmente più noto e discusso nel dibattito è quello proposto dagli economisti Tito Boeri e Pietro Garibaldi [2008]. Esso consiste principalmente

²⁴ Si veda Baldini *et al.* [2002] per le proprietà distributive delle prestazioni di assistenza sociale in Italia.

nell'introduzione *al margine* di una nuova forma contrattuale a tutela crescente, il contratto unico appunto. Il contratto unico è un contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato che prevede un periodo di prova iniziale di sei mesi, una fase di inserimento fino alla fine del terzo anno, ed una successiva fase di stabilità. Le novità più interessanti riguardano la fase di inserimento successiva alla prova: nel corso di tale fase per procedere ad un licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo l'impresa deve semplicemente pagare al lavoratore un'indennità di licenziamento pari a quindici giorni di retribuzione per ogni trimestre di lavoro prestato; il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo non richiederebbe invece il pagamento di alcuna indennità, mentre quello per motivi discriminatori o illeciti sarebbe considerato nullo. Durante il periodo di prova e la fase di stabilità, invece, i licenziamenti individuali avverrebbero secondo la disciplina attuale. Ci sembra che la proposta di Boeri e Garibaldi mantenga in vita una duplice discriminazione: da un lato, dopo la fase di inserimento, tra i lavoratori occupati in imprese con un organico superiore ai 15 dipendenti, ai quali si applica l'articolo 18, e gli altri lavoratori dipendenti, ai quali non si applica; dall'altro tra chi ottenga il nuovo tipo di contratto e i lavoratori parasubordinati. Questi ultimi potrebbero continuare ad essere utilizzati dalle imprese per fare *turnover* su posti di lavoro dati, proprio il genere di flessibilità che andrebbe scoraggiata. Entrambe queste discriminazioni verrebbero meno nella nostra proposta, che prevede l'introduzione di un'indennità di terminazione dovuta a tutti i lavoratori in caso di mancato rinnovo di contratti di durata prefissata e in caso di licenziamento per motivi economici di un lavoratore impiegato a tempo indeterminato.

Come la nostra, la proposta di Boeri e Garibaldi non si esaurisce con l'introduzione di questa nuova fattispecie contrattuale. Essa si completa con l'introduzione di un sussidio unico di disoccupazione, con regole di accesso uguali per tutti indipendentemente dalla forma contrattuale, con la previsione di un'aliquota di contribuzione pensionistica unificata al 33% e con l'introduzione di un salario minimo stabilito per legge. Queste proposte ci trovano, come visto, d'accordo, pur nella diversità dei dettagli relativi alla modulazione delle indennità di disoccupazione.

5.2 La flexsecurity di Ichino

La proposta del giuslavorista Pietro Ichino [2009] prevede che gruppi di imprese e organizzazioni sindacali istituiscano, su base volontaria e paritetica, enti bilaterali (o consorzi di sole imprese) finalizzati a fornire ai lavoratori, in caso di perdita del lavoro, sostegno al reddito e assistenza intensiva nella ricerca di un nuovo impiego. L'attività degli enti bilaterali avviene attraverso la stipulazione di un *contratto di ricollocazione* con i lavoratori che abbiano perso il posto di lavoro in conseguenza di un licenziamento non disciplinare o di un licenziamento disciplinare giudicato illegittimo al quale non abbia fatto seguito la reintegrazione. A questi viene erogata un'indennità di disoccupazione di durata minima pari alla durata del rapporto di lavoro che ha preceduto la disoccupazione, e massima di quattro anni, con un *replacement rate* del 90% per il primo anno e decrescente in quelli successivi. L'erogazione dell'indennità è condizionata alla partecipazione attiva del lavoratore ai programmi di ricollocazione attuati dall'ente bilaterale; il suo finanziamento è a carico delle imprese, con la previsione di un cofinanziamento dello stato per le imprese che occupano meno di 16 lavoratori.

Il contratto di lavoro tra le imprese che aderiscono alla proposta ed i lavoratori in stato di *dipendenza economica* dall'impresa stessa è – con le eccezioni individuate dalla legge e dalla contrattazione collettiva – sempre da intendersi a tempo indeterminato. Una volta decorso il periodo di prova, che non può superare i sei mesi, il datore di lavoro può recedere da un contratto a tempo indeterminato in caso di mancanza grave da parte del lavoratore attraverso il licenziamento disciplinare, caso in cui si applicherebbe una disciplina simile a quella attuale, oppure a causa di motivi economici ed organizzativi; in quest'ultimo caso al lavoratore spettano, in qualità di indennità di licenziamento, tante mensilità quanti sono gli anni di anzianità di servizio nell'impresa

(ridotte della metà per le imprese con meno di 16 dipendenti). La sussistenza delle motivazioni economiche ed organizzative non è soggetta al sindacato del giudice, salvo il controllo, in caso di denuncia da parte del lavoratore, dell'esistenza di motivi discriminatori. Qualora però il lavoratore possa vantare più di venti anni di anzianità di servizio in azienda, si presume che il licenziamento per motivi economici ed organizzativi sia discriminante in ragione dell'età; l'onere della prova dell'esistenza del giustificato motivo oggettivo cade in questo caso sul datore di lavoro.

La proposta di Ichino prevede altresì l'uniformazione dell'aliquota di contribuzione pensionistica al 30%, ma non l'istituzione di un salario minimo.

Dal punto di vista della riforma degli ammortizzatori sociali, la proposta di Ichino presenta due aspetti indubbiamente positivi: la generosità «nordica» del sussidio di disoccupazione (che non sarebbe però soggetto a contribuzione pensionistica, effettiva o figurativa, ciò che in un sistema di tipo contributivo potrebbe avere gravi ripercussioni sulla misura delle pensioni) e la previsione di un meccanismo di gestione e di finanziamento della stessa che trasforma in un interesse dell'impresa la ricollocazione efficiente dei lavoratori licenziati. I suoi limiti dipendono a nostro avviso dalla natura volontaria degli enti bilaterali di gestione: la diffusione della riforma proposta dipende dalla convenienza che le imprese riterranno di avere nel passaggio al modello di *flexsecurity*. Il finanziamento di un'indennità di disoccupazione molto generosa e di un sistema efficiente di ricollocazione dei lavoratori licenziati risulterà meno gravoso del sistema attuale soltanto se le imprese riterranno di poter agevolmente garantire ai disoccupati un periodo di ricerca del nuovo impiego molto breve, e se la maggiore facilità di ricorrere al licenziamento per giustificato motivo oggettivo compenserà le severe restrizioni alla stipula di contratti di durata prefissata previste dalla proposta. Si corre il rischio, dunque, che soltanto le imprese che sanno di poter contare su una manodopera facilmente ricollocabile aderiscano alla riforma. I disoccupati «difficili», pertanto, rimarrebbero a carico del sistema di ammortizzatori attualmente vigente, ciò che, oltre a presentare i limiti di accesso descritti in precedenza, richiederebbe un aggravio di spesa da parte dell'erario per ripianare i presumibili maggiori debiti dell'assicurazione contro la disoccupazione in assenza dei contributi versati dalle imprese che aderiscono alla riforma, esentate dalla contribuzione obbligatoria. Anche tra i lavoratori assunti dalle imprese che aderiscono alla riforma, poi, si creerebbe una segmentazione tra i titolari dei contratti a tempo indeterminato, ammessi ad uno schema di mantenimento del reddito estremamente generoso, e i lavoratori con contratti di durata prefissata, privi di copertura o al massimo ammessi, con i limiti evidenziati, agli schemi esistenti.

5.3 La proposta di Leonardi e Pallini

L'economista Marco Leonardi e il giuslavorista Massimo Pallini identificano nell'utilizzo «opportunistico» dei contratti di collaborazione la maggiore fonte di precarietà del nostro mercato del lavoro [Leonardi e Pallini 2008]; per superarla i due autori propongono una riforma *non marginale* delle fattispecie contrattuali oggi presenti nel nostro ordinamento. Questa dovrebbe basarsi sulla riconduzione dei rapporti di lavoro economicamente dipendenti a un'unica forma contrattuale a tempo indeterminato fatta salva la possibilità di stipulare contratti a termine all'interno di vincoli stringenti di ammissibilità e durata complessiva. La minore flessibilità numerica che ne conseguirebbe sarebbe compensata, in entrata, da periodi di prova più lunghi (fino a dodici mesi) e, in uscita, dalla possibilità per le imprese con più di 15 dipendenti di ricorrere più facilmente ai licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, previo il pagamento di un'indennità economica di licenziamento. Questa indennità non sostituirebbe l'attuale regime di protezione dell'impiego, bensì si anteporrebbe ad esso: all'atto del licenziamento, il lavoratore avrebbe cioè facoltà di rinunciare all'indennità e di ricorrere in giudizio, ottenendo eventualmente la reintegrazione ed il risarcimento del danno; in caso di accettazione dell'indennità, però, il rapporto di lavoro sarebbe da ritenersi risolto.

Dal nostro punto di vista, condividiamo pienamente con Leonardi e Pallini la volontà di intervenire in modo *strutturale* e non soltanto *marginale* sul mercato del lavoro italiano; questa volontà risponde alla necessità di ridurre le differenze di tutela effettiva tra segmenti diversi della forza lavoro, in primo luogo tra lavoratori con contratti diversi e tra generazioni. Tuttavia, a nostro avviso, la loro proposta presenta due limiti. In primo luogo, rischia di sortire effetti inferiori a quelli auspicati. In assenza di vincoli sulla gestione del periodo di prova, è lecito attendersi che le imprese ne facciano un utilizzo «opportunistico», tutt'altro che finalizzato all'inserimento in azienda a tempo indeterminato. I risultati già citati di Istat [2003] e Berton *et al.* [2008] portano infatti a concludere che le imprese utilizzano i contratti di durata prefissata soprattutto come strumento di riduzione dei costi e di gestione dei picchi di produzione. In secondo luogo, la proposta di Leonardi e Pallini non prevede alcuna riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, delegando la tutela in caso di disoccupazione al sistema esistente e alle indennità di licenziamento. È evidente che se il periodo di prova venisse effettivamente utilizzato come sostituto degli attuali contratti di durata prefissata, si ripresenterebbero gli stessi limiti di accesso alle tutele messi in luce in questo contributo, limiti che in ogni caso resterebbero per i contratti a termine che continuassero ad essere stipulati.

6. Conclusioni

La flessibilità dei rapporti di lavoro non porta necessariamente alla precarietà dei lavoratori. Capire se ciò accade richiede un'accurata analisi empirica di come gli strumenti della flessibilità – i contratti atipici – operano sulle determinanti della precarietà. Nel nostro schema concettuale le dimensioni lungo le quali va valutato lo stato di precarietà di un individuo sul mercato del lavoro sono la continuità occupazionale, il livello delle retribuzioni e l'accesso agli schemi di mantenimento del reddito in caso di non lavoro. In questo contributo mostriamo che ai contratti atipici si associano – rispetto a quelli che noi definiamo tipici, ovvero di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato – una maggiore discontinuità occupazionale, un minore livello delle retribuzioni ed un più difficile accesso alle tutele sociali. I lavoratori atipici, dunque, sono maggiormente esposti alla precarietà rispetto ai colleghi tipici. Che fare? L'Italia, nel corso degli ultimi quindici anni, ha provveduto ad una progressiva flessibilizzazione del proprio mercato del lavoro principalmente liberalizzando l'utilizzo dei contratti atipici, ma senza adeguare il proprio sistema di ammortizzatori sociali, ormai palesemente inadeguato a tutelare i soggetti, sempre più numerosi, con carriere lavorative discontinue. Noi proponiamo tre possibili schemi di riforma degli ammortizzatori sociali, ispirati all'idea che la tutela contro il rischio di caduta del reddito in caso di disoccupazione debba essere un diritto di tutti e non una tutela riservata ad una parte sola dei lavoratori, peraltro soggetta all'intermediazione delle parti sociali e alla discrezionalità dell'autorità pubblica.

7. Riferimenti bibliografici

Addabbo, T. e Borghi, V. (2001), *Riconoscere il lavoro. Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione*, Milano, Franco Angeli.

Baldini, M., Bosi, P. e Toso, S. (2002), *Targeting welfare in Italy: old problems and perspectives on reform*, Fiscal Studies, 23, 1, pp. 51-75.

Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. e Leuven, E. (2005), *Workplace training in Europe*, «IZA Discussion Papers», n. 1640.

Bernardi, F. e Nazio, T. (2005), *Globalization and the transition to adulthood in Italy*, in H.P. Blossfeld, E. Klijzing, M. Mills e K. Kurz, (a cura di), *Globalization, uncertainty and youth in society*, Routledge, London.

Bertola, G. (1990), *Job security, employment and wages*, «European Economic Review», vol. 34, n. 4, pp. 851-886.

Bertolini, S., Di Pierro, D. e Richiardi, M. (2007), *Giovani e nuove forme di lavoro. Un'indagine sugli utenti dei CPI*, in F. Berton e B. Contini (a cura di), *Le nuove forme di lavoro in Italia e in Piemonte: nuove opportunità o discriminazione?*, rapporto di ricerca per la Fondazione CRT e la Provincia di Torino.

Berton, F., Devicienti, F. e Pacelli, L. (2008), *Temporary jobs: port of entry, trap, or just unobserved heterogeneity?* «LABORatorio R. Revelli working paper», n. 79

Berton, F. e Garibaldi, P. (2006), *Workers and firm sorting into different jobs*, «LABORatorio R. Revelli working paper», n. 51

Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino.

Boeri, T. e Garibaldi, P. (2008) *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, Chiarelettere.

Bratti, M., Del Bono, E. e Vuri, D. (2005), *New mothers' labour force participation in Italy: the role of job characteristics*, «Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations», vol. 19, pp. 79-121.

Contini, B. e Revelli, R. (1992), *Imprese, occupazione e retribuzioni al microscopio. Studi sull'economia italiana alle luci delle fonti statistiche Inps*, Bologna, il Mulino.

Del Boca, D. (2002), *The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy*, in «Journal of Population Economics», vol. 15, n. 3, pp. 549-573.

Del Boca, D., Pasqua, S. e Pronzato, C. (2005), *Fertility and employment in Italy, France and the UK*, in «Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations», vol. 19, pp. 51-77.

De Graaf-Zijl, M. (2005), *The economic and social consequences of temporary employment: a review of the literature*, in «SEO Discussion Papers», n. 47.

Gagliarducci, S. (2005), *The dynamics of repeated temporary jobs*, in «Labour Economics», vol. 4, n. 12, pp. 429-448.

Ichino, A., Mealli, F. e Nannicini, T. (2008), *From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity?* in «Journal of Applied Econometrics», vol. 23, n. 3, pp. 305-327.

Ichino, P. (2009), *Il disegno di legge per la transizione a un sistema di flexsecurity*, www.pietroichino.it.

Istat (2003), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2002*, Roma.

Leonardi, M. e Pallini, M. (2008), *Le flessibilità contrattuali, porta di accesso al lavoro stabile o trappola del precariato?*, in S. Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio 2007*, Bologna, il Mulino, pp. XX-XX.

Mandrone, E. e Massarelli, N. (2007), *Quanti sono i lavoratori precari*, www.lavoce.info.

Marocco, M. (2007), *Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 213-231.

Magatti, M. e Fullin, G., a cura di, (2002), *Percorsi di lavoro flessibile. Un'indagine sui lavoratori interinali e collaboratori coordinati e continuativi in Lombardia*, Roma, Carocci.

Ocse (1994), *Oecd jobs study: evidence and explanations*, Parigi, Ocse.

Pacelli, L., Devicienti, F., Maida, A., Morini, M., Poggi, A. e Vesan, P. (2007b), *Working conditions and employment security and employability*, rapporto di ricerca per la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Pacelli, L., Pasqua, S. e Villosio, C. (2007a), *What does the stork bring to women's working careers?*, «LRR Working Papers», n. 58.

Picchio, M. (2007), *The dynamics of unemployment, temporary and permanent employment in Italy*, Università Politecnica delle Marche, working paper n. 286.

Regini, M. (1998), *Flessibilità, deregolazione e politiche per il lavoro*, «il Mulino», n. 4, pp. 732-743.

Reyneri, E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino.

Samek Lodovici, M., Semenza, R. e Torchio, N. (2007), *Le recenti riforme dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 13-48.

Saraceno C. (2002), *I paradossi della flessibilità: una prospettiva di genere e generazionale*, in Magatti e Fullin (2002), pp. 223-233.

Schizzerotto, A. e Lucchini, M. (2002), *La formazione di nuove famiglie in Italia e Gran Bretagna: un'analisi longitudinale in Famiglio: mutamenti e politiche sociali*, vol. 1, il Mulino, Bologna.

Tronti, L., Ceccato, F. e Cimino, E. (2003), *Measuring atypical jobs: levels and changes*, «Rivista di statistica ufficiale», n. 1, pp. 51-78.

Vesan, P. (2009), *Flessibilità, sicurezza e precarietà*, in F. Berton, M. Richiardi e S. Sacchi (2009), «Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà», Bologna, il Mulino.