IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Labor-Urge Policy Paper - Curare la precarietà: proposte per un dibattito

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/95089 since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

17 November 2026

LABOR-URGE POLICY PAPER

CURARE LA PRECARIETÀ: PROPOSTE PER UN DIBATTITO

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

Maggio 2009

* Università del Piemonte Orientale e LABORatorio R. Revelli, Collegio Carlo Alberto, Torino

** Università Politecnica delle Marche e LABORatorio R. Revelli, Collegio Carlo Alberto, Torino

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

LABORatorio R. Revelli, Centre for Employment Studies
Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri, Torino
www.laboratoriorevelli.it labor@laboratoriorevelli.it

URGE, Unità di ricerca sulla Governance Europea
Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri, Torino
www.urge.it info@urge.it

EXECUTIVE SUMMARY

Nonostante le voci consolatorie che riecheggiano negli ultimi tempi, il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da grandi diseguaglianze. A fianco di alcuni lavoratori che godono di forti tutele nel posto di lavoro e, nel caso diventino disoccupati, fuori dal posto di lavoro, molti altri ne sono esclusi. È il caso di molti lavoratori atipici, in particolare di quelli con contratti di durata prefissata, il cui sempre maggiore utilizzo appare motivato, più che da reali esigenze temporanee delle imprese, soprattutto dal minor costo che li caratterizza. Quando perdono il lavoro perché i loro contratti non vengono rinnovati, molti di questi lavoratori non riescono ad accedere alle indennità di disoccupazione. Ma è anche il caso dei dipendenti delle piccole imprese, che da un lato possono essere licenziati con relativa facilità e senza alcun indennizzo, dall'altro non possono beneficiare di interventi di sostegno al reddito riservati ai soli lavoratori delle grandi imprese.

Tutto ciò fa sì che molti lavoratori vengano colti dalla crisi di questi mesi in una posizione di grande debolezza. Noi crediamo che la crisi possa però essere sfruttata come grande opportunità per riformare il mercato del lavoro in una direzione al tempo stesso più efficiente e più egualitaria.

Avanziamo qui alcune proposte di riforma, come contributo al dibattito in corso:

1. **aliquote contributive unificate**, a prescindere dalla forma contrattuale: questo rimuove impropri vantaggi di costo per le imprese che utilizzano i contratti di apprendistato e di collaborazione, a cui corrispondono nel caso delle collaborazioni minori tutele per i lavoratori e una pensione futura più bassa;
2. **salario orario minimo**, a prescindere dalla forma contrattuale, per impedire che l'incremento di tutele per le forme contrattuali ora penalizzate venga neutralizzato da una retribuzione inferiore;
3. **indennità di terminazione**, valida sia nel caso un lavoratore venga licenziato (in luogo dell'attuale disciplina sul licenziamento per giustificato motivo oggettivo), sia nel caso il lavoratore arrivi alla scadenza di un contratto che non viene rinnovato o trasformato: ciò scoraggia non solo i licenziamenti, ma anche la rotazione eccessiva di forza lavoro temporanea su posti di lavoro fissi;
4. una **riforma degli ammortizzatori sociali**, che preveda l'introduzione di un sistema articolato in tre livelli: un primo livello di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, un secondo livello di prestazioni di disoccupazione di tipo assistenziale, e un terzo livello di reddito minimo.

PREMESSA[†]

[I]l mercato del lavoro italiano, al di là delle sue contraddizioni, è mirabile, funzionale, efficiente, flessibile, reattivo, intelligente, e a modo suo equo. Molto «Italian», ma con più luci che ombre. Con tanta gente che rischia e troppi privilegi, d'accordo. Ma, per come è andato costruendosi nel dopoguerra, con un insieme di pesi e contrappesi, sotto l'influenza di forze imprenditoriali e sindacali, istituzioni, territori, culture, è il più efficace d'Europa. Relazioni industriali e ammortizzatori sociali compresi.

Renato Brunetta, intervista al Corriere della sera, 7 marzo 2009

In questi ultimi tempi sembra che il brutto anatroccolo sia diventato un cigno. Un mercato del lavoro sino a poco fa segmentato e discriminatorio è diventato il più efficace d'Europa. Stessa radiosa sorte per un sistema di sostegno al reddito prima unanimemente considerato molto generoso nei confronti di alcuni lavoratori, ma micragnoso verso tutti gli altri, ed ora, per un mutamento gestaltico, percepito alfine per come esso è: eccellente.

Purtroppo non è così, anzi. Il brutto anatroccolo resta tale, e stiamo perdendo l'occasione della crisi, e delle risorse di legittimazione per le riforme che essa rende disponibili, per cambiare le cose. Gli interventi attivati in questi ultimi mesi sono categoriali, e rivolti ai lavoratori più forti. In molti casi, costituiranno dei sussidi alla sopravvivenza di imprese che avrebbero invece dovuto utilizzare la crisi per ristrutturarsi, e diventare più forti. Aumentano il potere discrezionale delle autorità pubbliche e quello di intermediazione delle parti sociali, ma non i diritti individuali. Restano intatte le discriminazioni verso alcune categorie di lavoratori, e aumentano i privilegi di altre. Quando il paese riprenderà a crescere, non dovremo stupirci se tornerà a crescere meno degli altri. Avremo perso una grande occasione.

Il nesso tra crisi economica e crisi sociale sta nella perdita di posti di lavoro. Nelle recessioni, il funzionamento congiunto del mercato del lavoro e del sistema di protezione sociale viene posto sotto stress, e i suoi eventuali squilibri diventano socialmente inaccettabili. In Italia, questi squilibri nascono dal carattere incompleto delle riforme del mercato del lavoro degli ultimi dieci anni, e dal fatto che non sono state accompagnate da una riforma degli ammortizzatori sociali.

Il mercato del lavoro italiano è infatti caratterizzato da una forte disparità di trattamento tra lavoratori «forti» e lavoratori «deboli». Le principali differenze sono (i) tra i lavoratori «tipici» (a tempo pieno e indeterminato) e i lavoratori «atipici» (lavoratori in

[†] Rispetto ad una versione precedente, datata aprile 2009, questo paper accoglie alcuni rilievi utilmente avanzati da Bruno Anastasia, Pierre Carniti, Pietro Ichino, Salvatore Pirrone e Tiziano Treu, che ringraziamo. La responsabilità di quanto scritto resta ovviamente soltanto nostra.

somministrazione, a tempo determinato, e soprattutto apprendisti, collaboratori coordinati e continuativi e lavoratori a progetto), e – tra i tipici – (ii) tra i lavoratori delle piccole imprese e i lavoratori delle grandi imprese e della pubblica amministrazione.

Risultato di queste differenze è che ci sono contratti che costano alle imprese molto meno di altri, sia come costo unitario del lavoro, che come costo di terminazione, ovvero quel costo che l'impresa deve sostenere se vuole disfarsi del lavoratore. Ciò introduce degli incentivi perversi che inducono le imprese a utilizzare i contratti atipici, e quelli di durata prefissata in particolare, più per ottenere una riduzione del costo del lavoro che non per sopperire a specifici bisogni di flessibilità, e che quindi conducono a un eccessivo incremento del *turnover* sugli stessi posti di lavoro. Sempre come risultato di queste differenze, molti lavoratori atipici non possono o non riescono ad accedere alle prestazioni di disoccupazione: la totalità dei collaboratori coordinati e continuativi e dei lavoratori a progetto, l'80% degli apprendisti, il 50% dei lavoratori in somministrazione, il 40% di quelli a tempo determinato. I lavoratori delle piccole imprese sono poi esclusi da quelle generose prestazioni speciali (Cassa integrazione straordinaria e indennità di mobilità) la cui presenza ha sinora spiazzato una riforma degli ammortizzatori sociali che li renda accessibili a tutti.

Tutto ciò si traduce in un rilevante squilibrio in termini di carriere lavorative e, di conseguenza, in termini di precarietà, intesa come una condizione di persistente inadeguatezza dei propri redditi da lavoro, incluse le eventuali prestazioni sociali a cui si ha diritto. Una stima molto prudenziale identifica infatti come precari circa il 14% dei lavoratori, ma questa percentuale sale fino al 30% in alcuni settori dei servizi, caratterizzati dalla prevalenza di piccole e medie imprese; inoltre, il rischio relativo di essere precari è doppio per le donne rispetto agli uomini, e di ben 9 volte superiore per chi ha un contratto atipico, rispetto a chi ha un contratto a tempo pieno e indeterminato[1].

In Italia, la strategia del governo per gestire le conseguenze sociali della crisi è stata sinora quella di concedere ammortizzatori sociali in deroga (cioè in deroga alla normativa per la concessione di Cassa integrazione e indennità di mobilità), la cui fruizione non è automatica, ovvero non costituisce un diritto dei lavoratori. Non si interviene quindi sugli squilibri e sulle inadeguatezze strutturali del sistema, che vengono addirittura negati; al contrario, si estende l'area della discrezionalità dell'autorità pubblica (governo e regioni) e dell'intermediazione da parte delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, col risultato che i maggiori

[1] Si veda il nostro volume *Flex-insecurity. Come in Italia la flessibilità del lavoro diventa precarietà*, Bologna, il Mulino, 2009.

benefici vanno a quelle categorie che sono politicamente più forti e rappresentate, come si è visto nella vicenda dell'Alitalia.

Al contrario, noi condividiamo il pensiero di chi sostiene che le crisi possano essere viste come opportunità: è infatti nei momenti di crisi che le spinte al superamento dello status quo possono acquisire forza e consentire vere riforme, con il vantaggio di lasciare in eredità al paese un sistema economico migliore. In questo spirito, avanziamo **quattro proposte di riforma** del mercato del lavoro e del sistema degli ammortizzatori sociali. La nostra filosofia di riforma può essere riassunta in due punti:

- per quanto riguarda le regole che governano il funzionamento del mercato del lavoro, il principio guida è quello di uniformare il trattamento dei lavoratori, a prescindere dalla forma contrattuale, senza per questo far venir meno la varietà di offerta contrattuale oggi esistente;
- per quanto riguarda invece il sistema di protezione sociale, il principio guida è il passaggio da un'impostazione discrezionale, selettiva e negoziale nell'erogazione delle prestazioni, ad un'impostazione universalistica e automatica, che comporti dunque il riconoscimento di effettivi diritti soggettivi in capo a tutti i partecipanti al mercato del lavoro. Non siamo contrari a schemi mutualistici che eroghino prestazioni integrative. Questi però devono eventualmente aggiungersi a un sistema esteso e adeguato di indennità di disoccupazione, e non sostituirlo.

LE PROPOSTE DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

Aliquote contributive unificate

Oggi i livelli contributivi previsti per le diverse forme contrattuali vanno dal 15,54% della retribuzione base per gli apprendisti al 25,72% dei parasubordinati, ad oltre il 40% per i dipendenti a tempo indeterminato e determinato (con piccole differenze a seconda dell'inquadramento).

A noi sembra opportuna l'introduzione di un'aliquota unica per tutte le forme contrattuali.

Per quanto riguarda le aliquote sociali, e in particolare quelle per l'assicurazione contro il rischio di disoccupazione, la rimozione delle disparità di trattamento tra forme contrattuali differenti non è che la conseguenza dell'estensione a tutti i lavoratori, indipendentemente dal contratto, delle tutele relative.

Ma un'aliquota unica è necessaria anche per quanto riguarda le prestazioni pensionistiche. L'attuale situazione da un lato introduce un incentivo per le imprese a utilizzare le forme contrattuali con minori aliquote contributive (apprendistato e collaborazioni), dall'altro fa sì che i lavoratori con carriere caratterizzate da periodi di tempo lavorati con contratti di collaborazione godranno in futuro di pensioni inadeguate[2].

Ad esempio, rispetto a un individuo che lavori per 40 anni da dipendente, con un salario netto iniziale di 1.200 Euro al mese, 5 anni iniziali di contratti di collaborazione a 1.000 Euro al mese (il minor livello retributivo rispetto ai contratti di lavoro dipendente è in linea con l'evidenza empirica) si traducono in una pensione netta inferiore di circa il 5%, con una penalizzazione del TFR di oltre il 10%. Se la parte iniziale di collaborazione si estende per 15 anni, la pensione si riduce del 15% e il TFR del 40%. Se infine il nostro lavoratore lavorasse sempre come collaboratore, la sua pensione netta sarebbe inferiore del 40%, e non avrebbe diritto ad alcun TFR [3].

Salario orario minimo

La proposta di introdurre un salario orario minimo è stata spesso avanzata nel dibattito in corso, in particolare da Tito Boeri, e la condividiamo appieno. L'aumento dei livelli

[2] Per gli apprendisti l'aliquota di computo utilizzata per il calcolo della pensione è pari a quella degli altri lavoratori dipendenti. Non vi è quindi per gli apprendisti alcuna riduzione della tutela pensionistica, e la differenza tra aliquota di contribuzione e aliquota di computo è posta a carico della fiscalità generale.

[3] Quando avviene il passaggio di carriera da collaboratore a tipico, il nuovo reddito mensile corrisponde a quello di un lavoratore che abbia lavorato sempre come tipico iniziando con una retribuzione netta di 1.200 Euro nel 2008. Ipotizziamo che le retribuzioni crescano ad un tasso reale dell'1,5% annuo.

contributivi, in un contesto di debolezza negoziale dei lavoratori atipici, potrebbe infatti facilmente tradursi in una diminuzione della retribuzione netta. Per scongiurare questo rischio, almeno per i lavoratori con retribuzioni più basse, appare dunque inevitabile l'identificazione di un salario orario minimo legale uguale per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla forma contrattuale, fissato ogni anno dal legislatore ed eventualmente derogabile *in melius* dai CCNL[4]. Il salario orario minimo si applicherebbe a tutti i contratti, compresi quelli già in essere, che dovrebbero essere eventualmente rivisti per conformarvisi.

Indennità di terminazione

La situazione oggi esistente per quanto riguarda le possibilità che le imprese hanno di disfarsi dei lavoratori in eccesso è la seguente:

- estrema facilità per quanto riguarda i contratti di durata prefissata: basta aspettare il termine del contratto e nulla è dovuto al lavoratore;
- discreta facilità di licenziare anche i lavoratori assunti a tempo indeterminato nelle imprese con non più di 15 dipendenti: nulla è dovuto al lavoratore; solo nel caso in cui il licenziamento venga riconosciuto dai tribunali come illegittimo (per mancanza di giusta causa o giustificato motivo soggettivo o oggettivo) al lavoratore viene riconosciuta, a titolo di risarcimento, un'indennità, compresa tra 2,5 e 6 mensilità, estensibile fino a 10 per i lavoratori in servizio da oltre 10 anni, e a 14 per quelli in servizio da oltre 20 anni (il datore di lavoro ha facoltà di riassumere il lavoratore, ma evidentemente questo non accade quasi mai);
- maggiore difficoltà di licenziare nelle imprese con più di 15 dipendenti: anche qui nulla è dovuto al lavoratore, ma se il licenziamento viene riconosciuto dai tribunali come illegittimo è offerta al lavoratore la facoltà di ottenere la reintegrazione nel posto di lavoro; le imprese superano generalmente questo ostacolo offrendo al dipendente che intendono licenziare una somma di solito compresa tra 6 e 24 mensilità, in cambio della rinuncia di questo a contestare la legittimità del licenziamento nelle aule dei tribunali.

Queste distinzioni verrebbero meno con la nostra proposta di una *indennità di terminazione*, valida per tutti i contratti alla loro conclusione, indipendentemente dalle dimensioni aziendali. Essa non sarebbe dovuta in soli quattro casi: (a) dimissioni volontarie[5], (b) rinnovo o

[4] Ovviamente, va considerata la difficoltà di definire la quantità di lavoro prestato nel caso delle collaborazioni, che sono formalmente lavoro autonomo. È allora necessario prevedere, per i contratti di collaborazione, l'obbligo di esplicitare il numero di ore o di giornate di lavoro richieste al collaboratore.

[5] A questo proposito è però necessario impedire la pratica delle lettere di dimissioni «in bianco», utilizzata da alcuni datori di lavoro, ad esempio per liberarsi delle lavoratrici in stato di gravidanza. Un provvedimento in tal

trasformazione del contratto in un altro contratto all'interno della stessa impresa, (c) pensionamento, (d) licenziamento disciplinare (per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo), per il quale continuerebbe a valere la disciplina attuale[6].

Tale indennità dovrebbe essere calcolata come una percentuale del monte retributivo, opportunamente attualizzato, che il lavoratore ha accumulato all'interno dell'impresa, anche con eventuali contratti precedenti. L'esatta determinazione di tale percentuale dovrebbe essere lasciata ad una discussione più approfondita. A titolo di esempio, possiamo pensare al 25% del monte retributivo accumulato per i primi 2 anni di anzianità, al 20% del monte retributivo accumulato per il terzo e quarto anno, e al 10% del monte retributivo accumulato per ciascuno degli anni successivi.

Questo si tradurrebbe in 42 mesi (3 anni e mezzo) di indennità per un lavoratore con 30 anni di anzianità, in 30 mesi di indennità per un lavoratore con 20 anni di anzianità; in 18 mesi di indennità per un lavoratore con 10 anni di anzianità, indipendentemente dal contratto. Un apprendista il cui contratto, alla scadenza dei cinque anni di durata massima previsti dalla legge, non venga trasformato avrebbe diritto a 12 mesi di indennità; un collaboratore con un contratto della durata di 1 anno avrebbe diritto a 3 mesi; un lavoratore stagionale che presta la sua opera per 2 mesi avrebbe diritto a 15 giorni.

Per i *contratti a tempo indeterminato* questa misura sarebbe a tutti gli effetti equivalente a un'indennità di licenziamento. Essa sostituirebbe la possibilità di impugnazione del licenziamento per mancanza di giustificato motivo oggettivo, ovvero indicherebbe, come suggerito da Pietro Ichino (1996), l'esistenza di tale giustificato motivo oggettivo[7]. Verrebbe

---

senso, che prevedeva l'obbligo della comunicazione telematica delle dimissioni volontarie, era stato adottato nel 2007 dal governo Prodi, ma è stato abolito l'anno successivo dal governo Berlusconi (decreto legge n. 112 del 2008). Riteniamo che si possano facilmente trovare dei modi per porre fine a questa inaccettabile pratica senza gravare eccessivamente le imprese di oneri burocratici.

[6] 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. L'indennità di terminazione sarebbe invece dovuta anche nel caso in cui il lavoratore in uscita da un'impresa trovi immediatamente ricollocazione presso un'altra impresa, oppure nel caso il lavoratore abbia già un altro contratto in essere. Essa sarebbe dovuta anche durante il periodo di prova e nel caso di licenziamenti collettivi (per i quali continuerebbe a valere la normativa vigente in materia di terminazione del rapporto di lavoro). Nel caso di licenziamenti discriminatori o per motivo illecito, alla dichiarazione di nullità non farebbe seguito la possibilità per il datore di lavoro di ripetere l'indennità versata al lavoratore.

[7] La nostra proposta potrebbe sollevare qualche interrogativo sull'onere della prova nell'ipotesi di licenziamento discriminatorio o per motivo illecito, che andrebbe attentamente valutato e a cui si dovrebbe dare, in ambito legislativo, un'adeguata risposta.

in questo modo meno la distinzione tra tutela obbligatoria (per le imprese con non più di 15 dipendenti) e tutela reale (sopra i 15 dipendenti), eccetto che nel caso di licenziamento disciplinare. A fronte di questa riduzione nelle tutele, tutti i lavoratori licenziati avrebbero però diritto ad una indennità crescente con l'anzianità, che è in molti casi superiore a quella attualmente prevista dalla legge in caso di licenziamento giudicato illegittimo, e superiore anche alla somma che già oggi viene spesso offerta, in molte imprese di medie e grandi dimensioni, in cambio della rinuncia del lavoratore ad adire le vie legali[8].

Per i *contratti di durata prefissata* invece, l'indennità di terminazione sarebbe dovuta anche in caso di scadenza naturale del contratto, in assenza di rinnovo o trasformazione immediati[9]. L'indennità di terminazione sarebbe quindi un disincentivo all'utilizzo «usa e getta» della forza lavoro da parte delle imprese. Il fatto che il disincentivo aumenti al crescere del monte retributivo complessivamente accumulato nell'azienda, cioè dell'anzianità di servizio, permette di penalizzare comportamenti quali il rinnovo periodico di contratti di breve durata.

L'obiezione più rilevante che si può muovere all'indennità di terminazione riguarda il suo effetto sul costo del lavoro, che potrebbe rendere non conveniente la creazione di occupazione temporanea e nuocere alla competitività delle imprese. A ben guardare però, l'indennità non implica necessariamente un aumento del costo del lavoro: se infatti il contratto viene rinnovato o non viene interrotto, oppure se è il lavoratore ad andarsene, essa non è dovuta. Per come è congegnata, l'effetto dell'indennità di terminazione sul costo del lavoro dipende dalla natura permanente o transitoria della posizione da ricoprire. Se la posizione è *permanente*, a condizione che su di essa non si impieghino lavoratori a rotazione, il costo del lavoro rimane invariato; solo se l'impresa fa ruotare su quella posizione più lavoratori si ha un aumento del costo, tanto maggiore quanto più numerosi sono i lavoratori utilizzati, ma questo è esattamente il caso che si vuole disincentivare. Se invece la posizione, e quindi l'esigenza dell'impresa, è effettivamente *temporanea*, alla sua scadenza l'impresa dovrà sostenere il costo dell'indennità. Da un lato questo è giustificabile pensando ai guadagni che le imprese ottengono, in questi casi: la disponibilità di contratti di durata prefissata per la copertura dei picchi di produzione permette maggiori profitti, mentre la possibilità di modulare periodi di prova della lunghezza desiderata aumenta l'efficienza allocativa dei lavoratori sui posti di lavoro, facendo aumentare la produttività del lavoro e conducendo, ancora, ad un aumento dei

[8] Ovviamente, nel caso in cui il lavoratore licenziato diventasse disoccupato, all'indennità di terminazione si aggiungerebbe l'indennità di disoccupazione (si veda oltre).

[9] Essa differirebbe però dal Trattamento di fine rapporto (TFR), previsto per i contratti di lavoro subordinato, in quanto il TFR è sempre dovuto alla conclusione del rapporto di lavoro, anche in caso di dimissioni volontarie del lavoratore. Esso costituisce dunque a tutti gli effetti un elemento di retribuzione differita.

profitti. Dall'altro lato, occorre considerare che tale costo potrebbe essere minore di quanto formalmente previsto: infatti, le imprese potrebbero cercare di trasferirlo sui lavoratori, con una diminuzione della retribuzione. Tale comportamento è tanto più probabile quanto più è certa la temporaneità dell'esigenza che dà luogo all'assunzione, come nel caso di un lavoro stagionale o di un cameriere assunto per il sabato sera.

Prendiamo quest'ultimo esempio. È del tutto evidente che per il cameriere non vi è differenza tra retribuzione e indennità di terminazione, che vengono comunque percepiti contestualmente, a conclusione della serata. Dunque, è ipotizzabile che l'indennità venga totalmente traslata in minore retribuzione, purché la retribuzione risultante sia comunque superiore al salario minimo. Più aumenta la durata del contratto, più diventa rilevante la distinzione tra periodicità e ammontare della retribuzione, e momento di corresponsione dell'indennità, e dunque più risulta difficile che la traslazione abbia luogo. Insomma, la possibilità pratica della traslazione non costituisce un ostacolo per il buon funzionamento dell'indennità di terminazione, perché l'obiettivo di questa proposta è quello di scoraggiare il *turnover* immotivato su posti di lavoro dati, non di incrementare il costo dei lavori di durata *effettivamente* limitata. Inoltre, la contemplazione di un salario minimo crea comunque una soglia oltre la quale la traslazione non può avvenire, e ciò va nella direzione di tutelare maggiormente proprio i lavoratori più deboli, quelli che già partono da una retribuzione più bassa.

LA PROPOSTA DI RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Le proposte formulate sin qui non sarebbero complete senza una riforma della protezione sociale, che consenta ai lavoratori atipici di accedere negli stessi termini dei tipici alle prestazioni di mantenimento del reddito in caso di malattia, maternità e disoccupazione, nonché a quelle volte a sostenere i carichi familiari[10].

L'intervento più urgente riguarda le prestazioni di disoccupazione. Questo schema infatti è oggi assente per alcune categorie di lavoratori atipici (collaboratori coordinati e lavoratori a progetto), e - anche quando presente - prevede condizioni di accesso tali da escludere dal godimento una parte rilevante di lavoratori: il 20% dei lavoratori a tempo indeterminato *part-time*, il 40% dei lavoratori a tempo determinato, la metà dei CFL e dei somministrati, l'80% degli apprendisti, se diventassero disoccupati, non riuscirebbero ad accedere alle indennità di disoccupazione (vedi tabella 1). Queste percentuali sono ancora più elevate tra i lavoratori giovani, con una ridotta anzianità lavorativa.

Tab. 1. *Accesso alle indennità di disoccupazione*

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

*: indennità ottenuta in virtù di un'occupazione precedente
Fonte: nostre elaborazioni su dati Whip.

La riforma che proponiamo per il dibattito ricalca l'esperienza di alcuni paesi europei (quali l'Austria, la Francia, la Spagna, il Portogallo e, seppur con alcune differenze, la Germania),

[10] Per un'analisi della protezione sociale per i lavoratori atipici, dei problemi che questi hanno ad accedere alle prestazioni e per alcune proposte di soluzione si veda il nostro volume *Flex-insecurity*, cap. 7.

prevedendo un **sistema di tutela del reddito contro la disoccupazione basato su tre livelli**, oltre alle integrazioni salariali che potrebbero restare su base volontaria: un sussidio di disoccupazione con requisiti contributivi (quindi non per tutti i disoccupati); un sussidio di disoccupazione senza requisiti contributivi ma sottoposto alla prova dei mezzi (quindi per tutti i disoccupati, purché in effettivo stato di bisogno); infine un livello minimo di assistenza rivolto a tutti i cittadini e non solamente ai lavoratori, purché in stato di necessità, cioè uno schema di reddito minimo garantito. In particolare, il *primo livello* è di tipo assicurativo, ed è accessibile solo a quei lavoratori che abbiano versato un certo ammontare di contributi all'assicurazione contro la disoccupazione in un periodo di tempo precedente la disoccupazione. Esso è volto a mantenere il tenore di vita dei lavoratori disoccupati attraverso un'indennità di misura generosa, erogata per un periodo di tempo sufficiente, per buona parte dei lavoratori che vi accedono, a trovare una nuova occupazione. Le prestazioni di primo livello sono finanziate attraverso contributi, a cui sono soggetti tutti i lavoratori, siano essi dipendenti, parasubordinati o autonomi. Il *secondo livello* è di tipo assistenziale, ed è rivolto a tutti i lavoratori disoccupati. Esso fornisce un sussidio di importo moderatamente generoso per un periodo di tempo sufficientemente lungo ai lavoratori che non si qualificano per il primo livello e a quei lavoratori che hanno esaurito il periodo massimo di fruizione della prestazione di primo livello senza trovare una nuova occupazione. La prestazione di secondo livello è finanziata dalla fiscalità generale ed è soggetta alla prova dei mezzi, cioè all'accertamento dell'inadeguatezza di redditi pregressi e patrimonio del potenziale beneficiario a compensare la mancanza di reddito dovuta alla disoccupazione. Il *terzo livello* è anch'esso di tipo assistenziale ed è rivolto a tutti i cittadini. La sua funzione è quella di combattere la povertà, erogando un reddito minimo garantito di importo dignitoso per un periodo di tempo fissato, ma rinnovabile se continuano a sussistere i requisiti per l'accesso. Come tale, esso è soggetto alla prova dei mezzi, con una soglia inferiore rispetto a quella prevista per il secondo livello, e finanziato attraverso la fiscalità generale. In quanto segue forniamo maggiori dettagli sulla proposta[11].

Il primo livello: un'indennità di disoccupazione di tipo assicurativo

Nelle sue linee generali, il primo livello prevede una prestazione riservata a tutti quei lavoratori (dipendenti, parasubordinati e autonomi) che nei 24 mesi precedenti la disoccupazione abbiano guadagnato un reddito imponibile ai fini della contribuzione

[11] Per la metodologia di stima dei costi della proposta di riforma rimandiamo al nostro volume *Flex-insecurity*, cap. 11.

all'assicurazione contro la disoccupazione di almeno 24.000 Euro, cioè che in tale periodo abbiano avuto un reddito medio di almeno 1.000 Euro al mese[12].

La misura della prestazione è fissata nel 70% della media della retribuzione degli ultimi 24 mesi (senza la neutralizzazione dei periodi non lavorati), 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[13]. La prestazione è soggetta ad un massimale lordo di 1.200 Euro al mese[14]. Nell'ottica di contenere la spesa, e data la natura della proposta in tre livelli, che mira ad estendere un diritto oggi di pochi ad una platea ben più ampia di beneficiari, abbiamo immaginato che la contribuzione figurativa (uniformata per tutti i lavoratori all'aliquota del 33%) venga applicata alla retribuzione precedente, sino ad una retribuzione massima di 1.700 Euro al mese. Oltre tale valore, la contribuzione figurativa è accreditata solo sino all'ammontare corrispondente al massimale di reddito.

La spesa per la prestazione di primo livello, riferita al 2008, è stimabile in 4,2 miliardi di Euro se se si immagina che la platea di beneficiari potenziali dell'indennità sia costituita da quelli che l'Istat definisce «disoccupati» (ad esclusione di quanti sono in cerca di prima occupazione). Questa stima sale a 8,2 miliardi di Euro nel 2008 se si allarga la platea di beneficiari potenziali alle «persone in cerca di lavoro» (sempre escluse le persone in cerca di prima occupazione)[15].

---

[12] E' noto che schemi di questo tipo possono svantaggiare i lavoratori a basso reddito, che rischiano di versare i contributi per l'assicurazione di primo livello senza poi potervi accedere. A questo proposito, si può prevedere l'esenzione dall'obbligo di contribuzione all'assicurazione di primo livello per chi abbia una retribuzione oraria inferiore a una certa soglia, oppure la fiscalizzazione degli oneri contributivi. Per maggiori dettagli, anche in merito ai problemi relativi alla contribuzione degli autonomi, rimandiamo al nostro volume *Flex-insecurity*, cap. 11.

[13] In ogni caso, poiché il livello dell'aliquota di finanziamento di equilibrio è, come vedremo, piuttosto modesto, si può pensare di aumentare la durata massima dell'indennità, a fronte ovviamente di un aumento dell'aliquota. La proposta sul primo livello costituisce allora una pietra di paragone: proposte più generose costerebbero di più.

[14] Dati i requisiti, l'importo minimo della prestazione è di 700 Euro al mese.

[15] 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 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, e d'altronde la nostra proposta prevede l'introduzione di uno schema di reddito minimo, accessibile a tutti.

Una stima sensata del costo della prestazione di primo livello si colloca quindi a metà dell'intervallo indicato, e prevede una spesa che per il 2008 sarebbe stata pari a 6,2 miliardi di Euro.

La spesa per il primo livello potrebbe essere interamente finanziata attraverso contributi obbligatori all'assicurazione contro la disoccupazione versati da tutti i lavoratori e da datori di lavoro e committenti di dipendenti e parasubordinati. L'aliquota di equilibrio sarebbe pari all'1,22% di retribuzioni e redditi lordi. A questo proposito, segnaliamo però l'opportunità di introdurre un meccanismo premiale, che preveda che le aliquote a carico dell'impresa siano proporzionali alle separazioni da essa che hanno dato luogo a richieste di indennità di disoccupazione.

Il secondo livello: un sussidio di disoccupazione di tipo assistenziale

Il *secondo livello* prevede una prestazione a carattere assistenziale, cioè soggetta alla prova dei mezzi (reddito e patrimonio), destinata in via di principio a tutti i lavoratori (dipendenti, parasubordinati e autonomi) che entrano in disoccupazione, e in particolare ai lavoratori che esauriscono la prestazione di primo livello senza aver trovato una nuova occupazione, e ai lavoratori che non riescono a qualificarsi per la prestazione di primo livello. La durata massima della prestazione è di 18 mesi; per i lavoratori che abbiano già usufruito della prestazione di primo livello, la durata massima è ridotta a 9 mesi. La prestazione prevede un trasferimento massimo mensile 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. In ogni caso, il sussidio copre la differenza tra l'importo massimo così definito e il valore di un indicatore tarato sull'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), per cui il lavoratore ottiene 700 Euro a fronte di un valore di tale indicatore pari a zero, e un trasferimento che decresce al crescere dell'indicatore[16].

Nonostante la prestazione sia di carattere assistenziale, riteniamo opportuno prevedere l'accredito ai beneficiari dei contributi figurativi, uniformi per tutti i lavoratori e commisurati all'entità della prestazione. Come dicevamo, l'ottenimento della prestazione è condizionato al superamento di una prova dei mezzi, amministrata attraverso lo strumento dell'ISEE.

[16] I problemi di amministrazione della prova dei mezzi in Italia sono noti. Riteniamo però che i problemi di sottosviluppo istituzionale dell'Italia vadano debitamente tenuti in considerazione in fase di disegno e attuazione delle riforme, ma non possano costituire un alibi per l'inazione.

La spesa per il secondo livello sarebbe stata nel 2008 pari a 3,6 miliardi di Euro se se si immagina che l'indennità venga reclamata da quelli che l'Istat definisce «disoccupati», in 7 miliardi di Euro se la platea di beneficiari si estendesse a tutte le «persone in cerca di lavoro», sempre esclusi – in entrambi i casi – quanti non abbiano precedenti esperienze lavorative e chi sia in disoccupazione da oltre 18 mesi[17]. Individuiamo allora la nostra stima puntuale nel valore medio dell'intervallo così costruito, pari a 5,3 miliardi di Euro.

Il terzo livello: uno schema di reddito minimo

Infine, la prestazione di *terzo livello* è di tipo assistenziale, sottoposta alla prova dei mezzi, e rivolta alla generalità dei cittadini (più correttamente, dei residenti), compresi dunque quanti non hanno mai fatto parte della popolazione attiva. Si tratta, insomma, di uno schema di Reddito minimo garantito, con finalità di contrasto alla povertà, e come tale dovrebbe prevedere una soglia per la prova dei mezzi più bassa rispetto a quella che consente l'accesso al secondo livello. Uno schema di questo genere è presente in tutti i paesi dell'Unione europea a 27, ad esclusione della Grecia, dell'Ungheria e dell'Italia. Uno schema di Reddito minimo di inserimento (RMI) venne introdotto, in via sperimentale, nel 1998, ma non venne mai generalizzato al territorio nazionale ed è stato terminato nel 2002[18]. L'RMI erogava un trasferimento monetario condizionato alla sottoscrizione da parte del beneficiario (e, nelle intenzioni iniziali, di tutto il suo nucleo familiare) di un contratto di inserimento lavorativo, formativo, scolastico o sociale. Ciò che interessa qui è l'entità del trasferimento monetario, a titolo di esempio pari nel 2000 a 660 Euro al mese per una famiglia di 4 componenti e a 268 Euro al mese per un beneficiario *single* (circa il 15% del Pil pro capite in tale anno)[19]. La letteratura che si è occupata dell'RMI è concorde nell'indicare il costo annuo di una generalizzazione della misura a tutto il territorio nazionale nell'ordine dello 0,25% del Pil. Tale costo potrebbe essere ridotto dall'esistenza della prestazione di secondo livello, ma è bene considerare una stima prudenziale dello 0,25% del Pil all'anno (circa 3,9 miliardi di Euro nel 2008) per uno schema modellato sull'RMI, ovviamente finanziato a carico della

[17] Ancor più che per il primo livello, sono rilevanti qui le difficoltà connesse all'effettiva capacità della pubblica amministrazione italiana di verificare l'immediata disponibilità al lavoro dei disoccupati. Come per l'amministrazione della prova dei mezzi, riteniamo però che essa debba costituire un nodo da risolvere attraverso politiche appropriate (e risorse adeguate), e non una scusa per la mera perpetuazione dell'esistente.

[18] Sulla vicenda dell'RMI si veda Sacchi (2007).

[19] Entità massime del trasferimento. La componente monetaria dell'RMI era infatti erogata per differenza tra il reddito familiare e l'importo massimo del trasferimento.

fiscalità generale, che eroghi prestazioni (massime) in valori 2008 di circa 800 Euro al mese per una famiglia di 4 persone, 320 Euro al mese per un *single*[20].

Quanto costa la riforma degli ammortizzatori sociali e come finanziarla

In conclusione, il costo complessivo della proposta è stimabile – prendendo come anno di riferimento il 2008 – in circa 15,5 miliardi di Euro, meno dell'1% del Pil, dei quali 6,2 finanziati attraverso la contribuzione obbligatoria di tutti i lavoratori all'assicurazione contro la disoccupazione, e i restanti 9,3 finanziati dalla fiscalità generale (tabella 2).

Le prestazioni proposte sostituirebbero interamente le indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità. Per quanto riguarda le prestazioni di cassa integrazione invece, distinguiamo tra cassa integrazione ordinaria (CIGO) e straordinaria (CIGS). La gestione della cassa integrazione ordinaria, in quanto finalizzata al superamento di eventi di natura transitoria, potrebbe essere estesa a tutti i settori soggetti a forti fluttuazioni cicliche. Diverso è il discorso che riguarda la cassa integrazione straordinaria. Il ricorso a tale schema ha negli anni largamente superato gli scopi per i quali era stato inizialmente previsto, vale a dire il sostegno del reddito dei lavoratori delle imprese in fase di ristrutturazione, diventando piuttosto – attraverso la ripetuta concessione di proroghe in deroga – un vero e proprio strumento di flessibilità numerica nelle mani delle imprese, che, grazie ad esso, possono adeguare il volume della manodopera *retribuita* senza peraltro privarsene. Riteniamo pertanto che nella misura in cui la CIGS è diventata una sorta di sussidio di disoccupazione mascherato riservato solo ad alcuni lavoratori privilegiati, la cui concessione è peraltro soggetta alla discrezionalità dell'autorità pubblica e alla negoziazione con le parti sociali, essa vada smascherata, e ricondotta nell'alveo dei sussidi di disoccupazione. Viceversa, per la sua componente genuina, destinata al superamento di crisi aziendali, che richiedono sì un processo di ristrutturazione, ma che grazie all'attuazione di opportuni piani industriali danno luogo al reimpiego della forza lavoro sospesa, essa va a nostro avviso mantenuta, dopo esser stata ricondotta alle durate inizialmente previste per lo strumento. Evidentemente, se le imprese dovessero licenziare alcuni di quei lavoratori che oggi vanno in CIGS, la spesa per indennità di disoccupazione crescerebbe. Al tempo stesso, però, vi sarebbe una minore spesa per finanziare la CIGS. Poiché i sussidi di disoccupazione da noi proposti sono meno generosi e di durata inferiore rispetto all'integrazione salariale straordinaria, l'effetto complessivo

[20] Si noti che la prestazione (massima) di secondo livello è pari a 700 Euro *per ciascun disoccupato*, mentre qui la prestazione è al massimo di 800 Euro *per l'intera famiglia*, se composta di 4 persone. Inoltre la soglia per la prova dei mezzi dovrebbe essere inferiore nel terzo livello rispetto al secondo.

andrebbe verosimilmente nella direzione di ridurre la spesa totale per ammortizzatori sociali[21]. In questo caso, peraltro, la gestione e il finanziamento della CIGS potrebbero essere demandati agli enti bilaterali di settore.

Sebbene il confronto con la spesa attuale per indennità di disoccupazione e indennità di mobilità non sia interamente corretto, giacché la nostra proposta è rivolta, nel suo terzo livello, a tutti i cittadini (più correttamente: i residenti) e non solo ai lavoratori disoccupati, l'incremento di spesa rispetto alla situazione attuale sarebbe stato nell'ordine di 6,7 miliardi di Euro nel 2008 (lo 0,4% del Pil): circa i tre quarti in più.

Tab. 2. *Costo della riforma delle indennità di disoccupazione (introduzione di un sistema di mantenimento del reddito in tre livelli, stime per il 2008, milioni di Euro)*

Nessuna riforma (situazione attuale)	8.775
Primo livello (assicurativo)	6.232
Secondo livello (assistenziale)	5.324
Terzo livello (reddito minimo)	3.900
Costo totale schema	*15.456*
Incremento di spesa assoluto	6.681
Incremento di spesa percentuale	76%

Fonte: nostre elaborazioni su dati WHIP, Istat, ministero dell'Economia (2008) e ministero del Lavoro (2008).

Mentre le prestazioni di primo livello sono, come abbiamo visto, interamente finanziate con una (piccola) aliquota contributiva, le prestazioni di secondo e terzo livello sono finanziate attraverso il ricorso alla fiscalità generale. La stima del costo di tali prestazioni è di circa 9,2 miliardi di Euro all'anno, che però non necessariamente implicano un aumento dell'imposizione fiscale.

Nel sistema attuale infatti le prestazioni di disoccupazione generano un disavanzo di oltre 2 miliardi di Euro all'anno a carico della fiscalità generale. Nella nostra proposta il primo livello verrebbe interamente finanziato dai contributi assicurativi, liberando quindi tali risorse per il finanziamento di secondo e terzo livello.

Una prima possibile fonte di finanziamento dello schema per la parte restante è costituita dai risparmi di spesa generati da un'eventuale riforma pensionistica, che aleggia sempre nel dibattito pubblico, ma che non prendiamo in considerazione qui. Un'altra possibilità, a nostro

[21] Non è poi da dare per scontato il fatto che le imprese, di fronte alla prospettiva di privarsi della forza lavoro formata e di affrontare nuovi processi di selezione al termine di una crisi, decidano di licenziare laddove non sia più possibile il ricorso alla CIGS.

avviso non sufficientemente esplorata, è quella di un miglioramento delle proprietà di *targeting* delle prestazioni di assistenza sociale oggi presenti in Italia, che sebbene in via di principio rivolte ai bisognosi, molto spesso vengono godute da chi povero non è. Concretamente, tale miglioramento potrebbe venire dall'adozione di strumenti appropriati, quali l'ISEE, in luogo della pletora di prove del reddito (anziché dei mezzi) oggi utilizzate. Per portare l'esempio più eclatante, nel 2007 la spesa per pensioni di invalidità civile ammontava a circa 13 miliardi di Euro[22]. Tali prestazioni, soggette alla prova del solo reddito individuale (con una soglia elevata: 14.500 Euro nel 2008), vanno in una parte consistente a soggetti non poveri[23]. Circa metà della spesa per pensioni di invalidità civile potrebbe allora essere dirottata verso le prestazioni da noi previste, attraverso l'applicazione di una prova dei mezzi stringente alle prime, senza alcun aumento della platea dei beneficiari delle seconde. Questo vale più in generale per molte delle varie prestazioni di assistenza sociale oggi previste in Italia, le cui proprietà distributive sono davvero mediocri, andando molto spesso a soggetti non in stato di bisogno[24]. Insomma: la provvista necessaria al finanziamento del secondo e terzo livello dello schema da noi proposto potrebbe venire dall'applicazione della prova dei mezzi alle altre prestazioni di assistenza sociale, con un miglioramento dell'efficacia distributiva della spesa sociale italiana e una riduzione della sua iniquità.

[22] Fonte: ministero dell'Economia (2008).

[23] Baldini *et al.* (2002) stimano che oltre metà della spesa per pensioni di invalidità civile vada a soggetti non poveri.

[24] Sulle prestazioni di assistenza sociale in Italia si veda Sacchi (2005).

LE ALTRE PROPOSTE NEL DIBATTITO PUBBLICO

Il nostro intento, con le proposte avanzate nelle pagine precedenti, è quello di contribuire al dibattito in corso sulle riforme del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali. Di seguito riassumiamo, in modo giocoforza approssimativo ma ci auguriamo non scorretto, le principali proposte di riforma presenti nel dibattito pubblico, delle quali sottolineiamo sia i meriti, sia quelli che ne costituiscono a nostro avviso i punti deboli e che verrebbero con le nostre proposte superati[25].

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 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.

A nostro avviso, il problema più serio della proposta di Boeri e Garibaldi è che mantiene 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 dello Statuto dei lavoratori, e gli altri lavoratori dipendenti, ai quali non si applica; dall'altro tra chi ottiene 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

[25] Un'ulteriore riflessione, relativa alla sola riforma degli ammortizzatori sociali, è quella – recentissima – di Bruno Anastasia, Massimo Mancini e Ugo Trivellato, nell'ambito dei lavori della Commissione su "Il lavoro che cambia", presieduta da Pierre Carniti presso il CNEL (Anastasia et al. 2009).

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 dei lavoratori impiegati 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 alle indennità di disoccupazione.

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 tasso di sostituzione 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[26].

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 per mancanza grave da parte del lavoratore attraverso il

[26] Per il primo semestre del primo anno di disoccupazione l'importo dell'indennità è raggiunto aggiungendo all'indennità ordinaria di disoccupazione un'assicurazione complementare, gestita dall'ente bilaterale, che copre pertanto la differenza tra il 90% dell'indennità nel regime di *flexicurity* e il 60% dell'indennità ordinaria.

licenziamento disciplinare, oppure per motivi economici ed organizzativi. In caso di licenziamento disciplinare si applicherebbe la disciplina attuale per le imprese non soggette all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, mentre nei casi in cui sia attualmente in vigore la tutela reale questa verrebbe temperata dalla possibilità per il giudice di disporre, tenuto conto delle circostanze, la sola reintegrazione nel posto di lavoro con azzeramento o riduzione del risarcimento del danno, oppure il solo risarcimento del danno. Nel caso del licenziamento per motivi economici ed organizzativi 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 discriminatorio in ragione dell'età; l'onere della prova dell'esistenza del giustificato motivo oggettivo ricade 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, che continuerebbe a presentare tutti i limiti di accesso

descritti in precedenza (vedi tabella 1 *supra*). 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 tutti i limiti evidenziati, agli schemi esistenti.

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.

Concordiamo pienamente con Leonardi e Pallini circa 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. L'evidenza empirica porta 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[27]. In secondo luogo, la proposta di Leonardi e Pallini non prevede alcuna riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, delegando la tutela in caso di

[27] Si vedano Istat [2003] e Berton *et al*. [2008]

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.

CONCLUSIONI

In questo saggio abbiamo voluto suggerire alcune proposte di riforma del mercato del lavoro italiano e del sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. La cifra di tali proposte è quella di ridurre la segmentazione e le discriminazioni tra lavoratori, e di dotare il nostro paese di un sistema di ammortizzatori sociali che non escluda nessuno. Rispetto alle proposte di riforma che circolano nel dibattito pubblico, la nostra si differenzia per la sua natura strutturale e non marginale; per l'introduzione di un'indennità di terminazione; per la previsione di un sistema di sostegno al reddito che incorpora anche un reddito minimo garantito.

Le proposte che abbiamo formulato sono fortemente complementari tra loro: l'esistenza di un salario minimo impedisce che le imprese trasferiscano interamente l'aumento delle aliquote o l'indennità di terminazione sui lavoratori, mentre l'esistenza di un'indennità di terminazione, assieme ad una riforma degli ammortizzatori sociali che li renda accessibili a tutti, compensa quegli elementi di maggiore flessibilità previsti dalle nostre proposte che incidono sui lavoratori oggi più tutelati. Soprattutto, esse introducono forti elementi di equità in un sistema che è attualmente caratterizzato da un differente accesso a diritti e tutele, fornendo quegli elementi di sicurezza resi necessari dall'aumentata flessibilità del mercato del lavoro italiano.

Proposte di riforma così ampie possono spaventare, e apparire di difficile attuazione. Da questo punto di vista però, se la crisi economica mondiale nella quale siamo immersi ha un impatto negativo sulle *chances* di vita di milioni di lavoratori, essa costituisce anche una straordinaria opportunità per cambiare le istituzioni esistenti, plasmandone di più eque. Il nostro vuole essere un contributo a un dibattito pubblico che auspichiamo possa condurre a riforme che consentano all'Italia di riemergere dalla crisi attuale con meno disuguaglianze fra i suoi cittadini, e maggiori e migliori diritti per tutti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Anastasia, B., Mancini, M e Trivellato, U. (2009), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte*, in U. Trivellato (a cura di), *Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, www.portalecnel.it

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

Berton, F., Devicienti, F. e Pacelli, L. (2008), *Temporary jobs: port of entry, trap or just unobserved heterogeneity?*, in «LRR Working Papers», n. 79.

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

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. 181-208.

Ichino, P. (1996), *Il lavoro e il mercato*, Milano, Mondadori.

Ichino, P. (2009), *Portale della flexsecurity*, in www.pietroichino.it

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

Ministero dell'Economia (2008), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – anno 2007*, Roma, Poligrafico dello Stato.

Ministero del Lavoro (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.

Sacchi, S. (2005), *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", n. 3/2005, pp. 467-508.

Sacchi, S. (2007), *L'esperienza del reddito minimo di inserimento*, in C. Saraceno e A. Brandolini (a cura di), *Povertà e Benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 411-436.

GLI AUTORI

Fabio Berton è ricercatore presso il LABORatorio Revelli del Collegio Carlo Alberto di Torino ed è assegnista di ricerca in Statistica economica presso il Dipartimento di politiche pubbliche e scelte collettive dell'Università del Piemonte orientale. Email: fabio.berton@laboratoriorevelli.it

Matteo Richiardi è ricercatore in Economia politica presso l'Università Politecnica delle Marche ed è responsabile dell'Unità di microsimulazione del LABORatorio Revelli del Collegio Carlo Alberto di Torino. Email: matteo.richiardi@laboratoriorevelli.it

Stefano Sacchi è ricercatore in Scienza politica presso il Dipartimento di studi del lavoro e del welfare dell'Università di Milano ed è Acting director dell'Unità di ricerca sulla governance europea (URGE) del Collegio Carlo Alberto di Torino. Email: stefano.sacchi@urge.it

PER APPROFONDIMENTI

Fabio Berton, Matteo Richiardi e Stefano Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità del lavoro diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.