

FABIO BERTON

**LE CONSEGUENZE  
OCCUPAZIONALI  
DELLA CRISI ECONOMICA**

*La caduta della produzione si è arrestata e per il 2010 si delineano pallide prospettive di crescita. La crisi economica è dunque ormai alle nostre spalle? In termini produttivi probabilmente sì, ma certamente non in termini occupazionali. Le statistiche relative ai primi due trimestri di quest'anno ci dicono che per ora sono stati soltanto i lavoratori con contratti di durata prefissata a perdere il posto. Ragionevole. La storia del mercato del lavoro italiano ci insegna però che non saranno gli unici: l'onda lunga delle ristrutturazioni aziendali e l'esaurirsi della cassa integrazione porteranno alla disoccupazione anche parte dei lavoratori «tipici», dipendenti a tempo indeterminato. Il numero dipenderà dai piani industriali delle imprese e dalla disponibilità del governo a concedere nuove deroghe in tema di ammortizzatori sociali, ma il fatto in sé non sarebbe una novità per un paese che – a dispetto dell'opinione di molti – già negli anni Ottanta vantava un'elevata flessibilità. Non dunque chi diventa disoccupato, ma come lo diventa è il quesito da porre. La risposta è chiara: con schemi di mantenimento del reddito del tutto inadeguati alla realtà del mercato del lavoro italiano.*

«Biblioteca della libertà»  
Direttore: Pier Giuseppe Monateri

ISSN 2035-5866  
Rivista quadrimestrale online del Centro Einaudi  
[\[www.centroeinaudi.it/centro/bdl.html\]](http://www.centroeinaudi.it/centro/bdl.html)  
Direttore responsabile: Giorgio Frankel  
© 2009 Centro di Ricerca e Documentazione  
“Luigi Einaudi”

Anno XLIV, n. 196 online  
settembre-dicembre 2009  
ISSN 2035-5866

**HUMAN LIBERATION:  
REMOVING  
BIOLOGICAL AND  
PSYCHOLOGICAL  
BARRIERS  
TO FREEDOM**

Julian Savulescu

Giovanna Zincone  
e Piero Gastaldo  
Un ricordo  
di Ralf Dahrendorf

Paolo Heritier  
Democrazie liberali  
o società post-totalitarie?  
Per un ripensamento  
della nozione di libertà

Fabio Berton  
Le conseguenze occupazionali  
della crisi economica

Antonello Ciervo  
Privatizzazione  
dell'università in Italia.  
Ne siamo certi?



Biblioteca della libertà

FABIO BERTON

**LE CONSEGUENZE  
OCCUPAZIONALI  
DELLA CRISI ECONOMICA**

*Per ora sono stati solo i lavoratori con contratti di durata prefissata a perdere il posto, ma a rischio è anche parte dei lavoratori «tipici». Non chi diventa disoccupato, ma come lo diventa è il quesito da porre. La risposta è chiara: con schemi di mantenimento del reddito del tutto inadeguati alla realtà del mercato del lavoro italiano*

**INTRODUZIONE**

Finalmente, un sospiro di sollievo: le stime dell'Ocse (2009) annunciano che per i paesi dell'area euro – Francia e Italia in particolare – il ritorno a una fase espansiva, o quanto meno di recupero, è ormai avvenuto.

La crisi è dunque finita? Sì e no. Sì perché la caduta della produzione che ha segnato l'intero corso del 2009 – quantificabile per il nostro paese tra il –4,6 per cento (Istat 2009a) e il –5,1 per cento (Fmi 2009) rispetto al 2008 – sembra ormai essersi esaurita: le stime per il 2010 parlano infatti di un sostanziale mantenimento dei livelli produttivi registrati nell'anno in corso (Fmi 2009). No, perché l'emorragia occupazionale che stiamo osservando – 378 mila occupati in meno rispetto al 2008 (Istat 2009b), che diventano 562 mila al netto dell'effetto statistico delle regolarizzazioni – potrebbe invece non arrestarsi. Per usare il gergo degli economisti, il numero di occupati è infatti sì una variabile *prociclica* – e cioè che si muove nella stessa direzione del ciclo economico – ma *ritardata*, nel senso che le sue variazioni seguono le variazioni della produzione soltanto a distanza di un certo lasso di tempo.

Le ragioni di questo ritardo nelle fasi di recessione sono per lo più di natura istituzionale: l'interruzione dei contratti di lavoro in essere richiede l'avviamento di procedure che coinvolgono le parti sociali e che potrebbero essere oggetto di ricorso in giudizio, cosicché, soprattutto per i contratti di durata prefissata, molto spesso all'impresa conviene attenderne la naturale estinzione. Inoltre, l'esistenza di istituti che si limitano a sospendere l'attività lavorativa senza interrompere il rapporto di lavoro – nel nostro ordinamento, la Cassa integrazione guadagni: si calcola che il numero di ore di cassa integrazione autorizzate nel solo mese di settembre equivalga a circa 120 mila unità di

lavoro<sup>1</sup> – spesso semplicemente ritarda l'ingresso di un lavoratore nello stato di disoccupazione.

Durante le fasi di ripresa, invece, molto dipende da ciò che accade alla produttività del lavoro. Le crisi economiche creano il capitale politico necessario per procedere a quelle ristrutturazioni aziendali che richiedono grossi sacrifici occupazionali: il licenziamento del personale in esubero appare inevitabile, e socialmente più accettabile anche grazie alla maggiore disponibilità dei governi a finanziare schemi contingenti per il mantenimento del reddito dei lavoratori<sup>2</sup>. Così, se le imprese «approfittano» della crisi per procedere a un profondo rinnovamento, è verosimile che il bilancio occupazionale di breve periodo faccia registrare un forte passivo, a fronte però di prospettive più solide nel medio termine. Viceversa, strategie più conservative sono probabilmente meno dolorose nell'immediato, ma rendono più fragile la crescita successiva.

Fatte queste premesse, quale sarà dunque il dazio occupazionale che l'Italia pagherà per guardare questa crisi? Confindustria stima in 700 mila la perdita di posti di lavoro tra il quarto trimestre del 2008 e lo stesso periodo del 2010. Come si evince però dalle cifre riportate più in alto, questa previsione appare già ora troppo ottimistica, a meno che l'occupazione non ricominci a crescere già nei prossimi mesi. Questa eventualità appare però remota: in primo luogo, perché le prospettive di crescita per il 2010, sebbene positive, rimangono, come detto, modeste; inoltre, perché il *trend* del numero di ore di cassa integrazione autorizzate è tuttora in crescita, il periodo di fruizione della stessa non si è ancora esaurito e pertanto il passaggio in disoccupazione dei lavoratori che non saranno riassorbiti nel ciclo produttivo non è ancora stato scontato. Soltanto tra alcuni mesi, se non anni, saremo dunque in grado di osservare la riduzione del numero di occupati associata alla crisi.

Nel frattempo, possiamo però farcene un'idea guardando a quanto è accaduto durante l'ultima seria crisi produttiva attraversata dal nostro paese, quella del 1993. Dal 1992 al 1993 il prodotto interno diminuì dello 0,9 per cento in termini reali<sup>3</sup>: una contrazione dunque nettamente più contenuta rispetto a quella che abbiamo vissuto in questi mesi. Ciononostante il numero di occupati continuò a diminuire fino al secondo trimestre del 1995, facendo segnare una perdita di 815 mila posti di lavoro rispetto al dato di fine 1992; i livelli occupazionali registrati all'inizio della crisi vennero recuperati soltanto nel corso del 2000<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dati di fonte Uil. Il glossario statistico Istat chiarisce che «l'unità di lavoro rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure la quantità di lavoro equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono un doppio lavoro. Questo concetto non è più legato alla singola persona fisica, ma risulta ragguagliato a un numero di ore annue corrispondenti a un'occupazione esercitata a tempo pieno».

<sup>2</sup> L'esperienza italiana degli ultimi mesi ne è un limpido esempio.

<sup>3</sup> Dell'1,9 per cento dall'inizio della crisi (primo trimestre del 1992) al punto di minimo del ciclo (terzo trimestre del 1993); dati Istat.

<sup>4</sup> Per l'esattezza, nel quarto trimestre del 1992 l'Italia occupava 21.016.000 lavoratori; nel secondo trimestre del 1995 il numero di occupati era di 20.201.000, mentre nel primo del 2000 era ancora di 20.991.000. In termini di unità di lavoro equivalenti la riduzione dell'impiego del fattore lavoro è ancora più netta: nel 1991 in Italia venivano impiegate mediamente 23.665.355 unità di lavoro, 23.476.875 nel 1992. Nel 1995 la media era di 22.487.613 unità (-989.262 rispetto al 1992), nel 2000 di 23.412.282 (dati Istat).

In quegli anni la produttività del lavoro crebbe molto, e ciò indubbiamente contribuì ad amplificare l'effetto occupazionale della contrazione della produzione. Tuttavia, non si può dare per scontato che lo stesso accadrà anche in futuro; la Banca d'Italia (2009) calcola anzi che nel secondo trimestre del 2009 la produttività del lavoro nell'industria si sia ridotta del 3,3 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Questo dato, che già tiene conto dell'effetto della cassa integrazione, potrebbe sì far presagire uno scarso recupero in termini di produttività, ma più verosimilmente risente dell'impossibilità, da parte delle imprese, di privarsi rapidamente della manodopera in eccesso – i fattori istituzionali di cui poc'anzi –, di una possibile propensione al cosiddetto *labor hoarding*<sup>5</sup>, nonché di un progressivo spostamento del nostro tessuto produttivo verso un modello di sviluppo a maggiore intensità di lavoro. L'Italia si è infatti affacciata alla crisi dopo un periodo di marcato contenimento della dinamica della produttività: durante l'espansione del 1985-1991, il prodotto interno è cresciuto in media del 2,5 per cento l'anno e le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno di circa 142 mila l'anno. Durante l'espansione successiva (1996-2001) il Pil è cresciuto in media del 2,1 per cento l'anno, le unità di lavoro di oltre 253 mila l'anno. Nel periodo 2002-2005 il prodotto è cresciuto solo dello 0,7 per cento l'anno, mentre le unità di lavoro di 93 mila l'anno. Nel 2006-2007 il prodotto interno è infine tornato a crescere dell'1,5 per cento, e ciò si è accompagnato a una crescita complessiva delle unità di lavoro occupate di 236 mila unità<sup>6</sup>.

Se da un lato, dunque, l'Italia sembra aver perseguito negli ultimi anni un modello di crescita a bassa produttività – che ha permesso di mantenere livelli occupazionali relativamente elevati anche in assenza di un'analoga crescita della produzione –, dall'altro ciò significa che ci sono ampi spazi per un recupero in termini di produttività del lavoro, e pertanto anche per conseguenze occupazionali fortemente negative.

Vale dunque la pena di chiedersi *chi* sopporterà queste conseguenze occupazionali. Il dibattito attuale ha più volte toccato un preciso segmento del mercato del lavoro italiano: gli atipici. Questo contributo intende discutere di come le ricadute occupazionali della crisi non si concentreranno esclusivamente su tale categoria di lavoratori, con ciò smentendo alcuni «falsi miti» circa il mercato del lavoro italiano. Chiedersi «chi diventerà disoccupato in conseguenza della crisi» serve tuttavia a portare alla luce un'altra e più pregnante domanda: quali tutele spettano a chi diventerà disoccupato? È in assenza di adeguati schemi di mantenimento del reddito, infatti, che la disoccupazione si traduce in una effettiva e marcata condizione di disagio.

### **LAVORATORI TIPICI E ATIPICI**

Dal punto di vista della probabilità di perdere l'impiego, i lavoratori che hanno un contratto di durata prefissata sono evidentemente esposti a un rischio molto elevato. Alla data di scadenza del contratto, il costo del loro «licenziamento» è per definizione pari a

<sup>5</sup> Per *labor hoarding* si intende l'atteggiamento delle imprese che, per contenere i costi di selezione e formazione del personale durante le fasi di ripresa dell'attività produttiva, procedono a riduzioni del personale inferiori a quelle coerenti con la diminuzione della domanda durante le fasi di crisi.

<sup>6</sup> Nei quattro periodi considerati ciò equivale rispettivamente a una crescita di circa 57 mila, 120 mila, 133 mila e 157 mila unità di lavoro per ogni punto d'incremento del prodotto interno (dati Istat).

zero; in un contesto nel quale le procedure di licenziamento individuale richiedono tempi spesso non determinabili, mentre quelle di licenziamento collettivo coinvolgono governo e parti sociali in una fase di contrattazione potenzialmente lunga e dagli esiti incerti, non stupisce che l'aggiustamento della quantità di manodopera impiegata all'interno di un'impresa avvenga prima sui lavoratori che hanno un contratto di durata prefissata e poi sugli altri lavoratori (Pacelli 2002). La necessità di fare fronte ai picchi di produzione è d'altra parte indicata dai datori di lavoro tra le principali ragioni alla base del ricorso ai contratti di durata prefissata. Il numero di occupati con contratti di durata prefissata risulta così estremamente sensibile all'andamento del ciclo economico (Istat 2003); la crisi in corso, dunque, incide pesantemente – e negativamente – sulla possibilità che i contratti in scadenza vengano rinnovati.

Le rilevazioni sulle forze di lavoro relative ai primi due trimestri del 2009 (Istat 2009b, 2009c) già recano i segni di questa tendenza: rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, nel primo trimestre del 2009 le posizioni lavorative indipendenti sono diminuite di 270 mila unità – soprattutto per «merito» delle collaborazioni, la fattispecie contrattuale che nel panorama italiano meno tutela il lavoratore e che dunque, come era lecito attendersi, viene colpita per prima –, quelle dipendenti a termine di 154 mila, mentre quelle dipendenti a tempo indeterminato sono cresciute di 219 mila. Nel secondo trimestre le posizioni indipendenti scendono di 210 mila unità, la perdita di quelle dipendenti a termine sale a 229 mila, mentre la crescita dei dipendenti a tempo indeterminato si ferma a 61 mila unità, determinando, per la prima volta dal 1995, una diminuzione delle posizioni lavorative dipendenti.

Sarebbe tuttavia semplicistico attendersi che soltanto i lavoratori con contratti di durata prefissata possano perdere il lavoro. Da un lato, ci sono infatti lavoratori atipici con capacità e profilo professionale elevati che le imprese vorranno cercare di non perdere e che anzi, anche grazie alla maggiore facilità con cui in un periodo di crisi è possibile ricorrere alle riduzioni di personale, potrebbero nel medio periodo sostituire i lavoratori a tempo indeterminato. Dall'altro, gli stessi contratti a tempo indeterminato, al contrario di quanto usualmente si pensa, non sono «per sempre» nemmeno nei periodi di crescita. Le ragioni sono più di una. In primo luogo in Italia ci sono tantissime piccole imprese che, oltre a essere storicamente soggette a un tasso di mortalità estremamente elevato (Contini e Revelli 1992), esulano dal campo di applicazione della tutela reale prevista dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, per cui, quando il giudice ritiene che il licenziamento individuale sia stato illegittimo, il datore di lavoro non è obbligato a reintegrare il lavoratore nell'organico dell'impresa, potendo optare per una compensazione monetaria di entità compresa tra 2,5 e 14 mensilità di retribuzione, a seconda dell'anzianità del lavoratore e delle dimensioni dell'impresa<sup>7</sup>. Anche nelle grandi imprese inoltre, sebbene il ricorso al licenziamento individuale sia più difficile<sup>8</sup>, la possibilità di ridur-

<sup>7</sup> Per avere un'idea delle potenziali dimensioni del fenomeno, nel 2004 l'Istat contava 4,2 milioni di lavoratori 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.

<sup>8</sup> Il licenziamento individuale, nelle piccole come nelle grandi imprese, è formalmente ammesso per giusta causa o per giustificato motivo oggettivo o soggettivo; la prassi giurisprudenziale si è limitata a interpretare in modo restrittivo la nozione di giustificato motivo oggettivo (ovvero, di ragione economica), restringendola ai casi di crisi aziendale ed escludendone la scarsa produttività individua-

re l'organico assunto a tempo indeterminato è offerta dai licenziamenti collettivi. Infine, in Italia esistono pratiche di riduzione del personale al limite della legalità, la più nota delle quali è probabilmente quella delle «lettere di dimissioni in bianco»<sup>9</sup>.

Accade così che il *turnover* dei lavoratori sui posti di lavoro sia molto elevato anche per i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato, e che lo fosse già anche prima delle riforme (Leombruni e Quaranta 2005). Tra i giovani entranti sul mercato del lavoro (16-35 anni), il 32 per cento dei contratti a tempo indeterminato *full time* termina entro i primi 12 mesi, il 47 per cento entro i primi due anni; le quote rimangono alte anche tra i lavoratori *middle-aged* (fra i 35 e i 50 anni), essendo rispettivamente pari al 30 e al 43 per cento. In almeno il 40 per cento dei casi si tratta di un'interruzione involontaria del rapporto di lavoro cui fa seguito un periodo di inoccupazione (Berton, Richiardi e Sacchi 2009a). L'indice di protezione dell'impiego elaborato dall'Ocse relativo ai lavoratori con contratti a tempo indeterminato (si veda la figura a pagina seguente)<sup>10</sup>, che attribuisce un valore numerico compreso tra zero (massima facilità di ricorrere all'interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato) e sei (massima difficoltà) alla «rigidità» di un mercato del lavoro<sup>11</sup>, permette di confrontare questi dati con quanto accade negli altri paesi industrializzati.

All'Italia viene attribuito un indice di protezione dell'impiego pari a 2, un valore inferiore a quello di Francia, Spagna e Germania e analogo o di poco superiore a quello di paesi sovente indicati come esempi di flessibilità, vale a dire Danimarca e Regno Unito, con gli Stati Uniti collocati a un valore prossimo allo zero. La figura mostra peraltro come la situazione relativa ai lavoratori a tempo indeterminato sia rimasta pressoché invariata dalla fine degli anni Ottanta a oggi. Un altro indicatore, il *gross workers turnover* (GWT), che misura il ricambio dei lavoratori con ogni tipo di contratto sui posti di lavoro esistenti<sup>12</sup>, conferma e dettaglia questo quadro<sup>13</sup>: tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta il suo valore era di 67 per l'Italia, 60 per la Francia,

le. Ciò che rende più difficile il ricorso al licenziamento individuale nelle imprese che occupano più di 15 dipendenti è l'obbligo – di fatto – di reintegrare il lavoratore nell'organico aziendale qualora il giudice reputi illegittimo il licenziamento. Il datore di lavoro della piccola impresa che intenda procedere a un licenziamento individuale, infatti, sa che nella peggiore delle ipotesi sarà tenuto al pagamento di una indennità di licenziamento, modesta nella maggior parte dei casi e dovuta soltanto in caso di licenziamento illegittimo. Ciò rende evidentemente più facile, per l'impresa, anche il raggiungimento di un accordo pregiudiziale con il lavoratore, evitando così quelli che sono i veri costi di una procedura di licenziamento, ossia i costi legati all'incertezza circa i suoi tempi e il suo esito.

<sup>9</sup> Per arginare questo fenomeno il precedente ministro Damiano aveva introdotto l'obbligo di trasmissione telematica delle dimissioni volontarie (legge n. 188 del 2007); tale provvedimento è stato però rimosso dal governo attuale (decreto legge n. 112 del 2008).

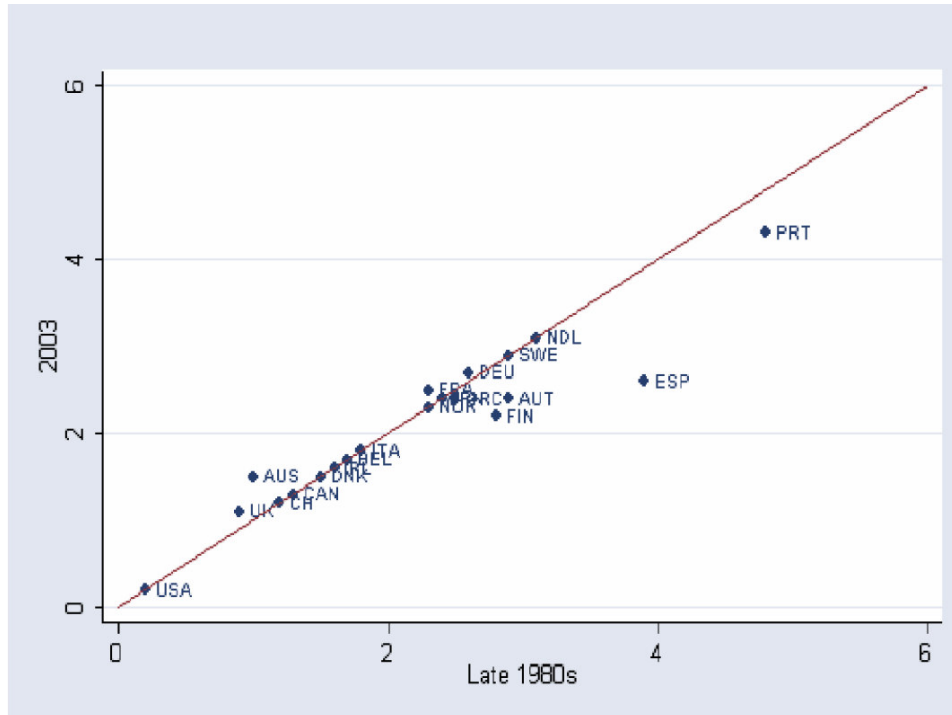
<sup>10</sup> Per un approfondimento sul modo in cui l'indice viene costruito e sulla sua applicazione al mercato del lavoro italiano si rimanda al contributo di Del Conte et al. (2003).

<sup>11</sup> Quella che la identifica con la possibilità di ricorrere al *turnover* rappresenta peraltro un'accezione di flessibilità limitata (Ragini 1998, Reyneri 2005) e non condivisa da chi scrive.

<sup>12</sup> Più precisamente, il *gross workers turnover* è dato dalla somma di associazioni e separazioni (tra lavoratori e imprese) che occorrono in un anno ogni cento occupati.

<sup>13</sup> Mentre l'indice di protezione dell'impiego dell'Ocse registra però una situazione *formale* (la cosiddetta *law in the books*), il *gross workers turnover*, essendo un indicatore empirico, registra la situazione *fattuale*.

Indice di protezione dell'impiego, lavoratori a tempo indeterminato



Fonte: Brandt, Burniaux e Duval (2005)

fra 36 e 44 per la Germania (a seconda delle stime), 13 per il Regno Unito, 32 per il Giappone, fra 52 e 76 per gli Stati Uniti (nuovamente, a seconda delle stime) e 80 per il Canada (Contini e Revelli 1997). Per capire quale sia il peso delle piccole imprese nel nostro paese (ma non negli Stati Uniti, per esempio), si consideri che il *gross workers turnover* medio del periodo 1985-99 era di 108,4 nelle imprese con un numero di addetti compreso fra 1 e 5, di 81,8 in quelle con 6-15 addetti, di 64,6 in quelle da 16 a 49 addetti, di 51,7 in quelle con 50-199 addetti, di 39,2 in quelle con 200-499 addetti e di 23,6 in quelle con più di 500 addetti (Naticchioni, Rustichelli e Scialà 2006). Nel 2003 – dunque dopo i primi importanti provvedimenti in materia di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 30 del 2003 e dei suoi decreti attuativi – il livello medio del *gross workers turnover* in Italia era già arrivato a 80.

Sebbene i lavoratori con contratti di durata prefissata saranno – meglio: sono già – i primi a pagare le conseguenze occupazionali della crisi economica in atto, sarebbe dunque un'illusione ritenere che i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato ne siano al riparo in quanto tali. Questa riflessione non è banale, per due ragioni. In primo luogo, il mercato del lavoro italiano continua a essere visto da più parti come un mercato «rigido», nonostante gli elevati livelli di *turnover* appena descritti e benché l'Ocse (Brandt, Burniaux e Duval 2005) collochi l'Italia al secondo posto della graduatoria dei paesi che meglio hanno recepito le indicazioni in materia di flessibilizzazione contenute nel *Jobs study* del 1994 (Ocse 1994). Inoltre, il fatto che tanto i lavoratori atipici quanto

i lavoratori tipici siano soggetti a un consistente *turnover* pone una questione di ricambio generazionale della forza lavoro. I lavoratori atipici sono soprattutto giovani, mentre la maggior parte dei lavoratori a tempo indeterminato è costituita dai nati durante il *baby boom* degli anni Sessanta, oggi alle soglie dei cinquant'anni. Se le imprese dovessero approfittare della crisi – con la connessa maggiore facilità di ricorrere agli ammortizzatori sociali – per estromettere dal ciclo produttivo la forza lavoro matura sostituendola con quella più giovane, tecnicamente aggiornata e magari già «provata» in passato attraverso rapporti di lavoro di durata prefissata, da un lato i lavoratori atipici che oggi sono i primi a subire gli effetti occupazionali negativi della contrazione della produzione si troverebbero a dover affrontare un serio problema immediato di sussistenza dovuto a una condizione di disoccupazione che non contempla una sostanziale possibilità di accedere ad adeguati schemi di mantenimento del reddito (cfr. *infra*), con la prospettiva, però, di una più probabile stabilizzazione occupazionale nel medio periodo; dall'altro, i lavoratori tipici beneficerebbero di tutele relativamente generose, ma di durata insufficiente affinché non si ponga la questione della loro (difficile) ricollocazione nel medio periodo<sup>14</sup>.

Questa riflessione porta a individuare quello che – secondo l'opinione di chi scrive – è il vero problema connesso alle conseguenze occupazionali della crisi economica: *quali tutele spettano ai disoccupati?* Un mercato del lavoro che voglia fare della flessibilità anche *numerica* un valore e un punto di forza – ciò che sembra essere nella *ratio* di molti interventi legislativi, dal «pacchetto Treu» alla legge n. 30 del 2003 – e nel quale comunque un livello di *turnover* molto elevato è un dato di fatto, non può prescindere da un sistema di ammortizzatori sociali adeguato. Episodi di disoccupazione più o meno frequenti e più o meno lunghi sono ormai diventati – e diventeranno sempre più – un fatto connaturato alla partecipazione stessa al mercato del lavoro; la garanzia della tutela del reddito durante questi periodi appare dunque un elemento necessario di un sistema che voglia continuare a definirsi *giusto*.

### **QUALI TUTELE AI DISOCCUPATI?**

Lungi dal seguire questa impostazione, però, il nostro sistema di ammortizzatori sociali appone restrizioni all'accesso agli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione che riguardano tanto la *titolarità formale* del diritto alla prestazione, quanto l'*effettivo accesso* a essa (Madama e Sacchi 2007). Anche l'istituto che in linea di principio si dovrebbe rivolgere alla platea più ampia di beneficiari, costituendo una sorta di «pavimento» del sistema di tutele in caso di disoccupazione, vale a dire l'indennità di disoccupazione, esclude dal beneficio molti lavoratori (si veda la tabella a pagina seguente). La sua impostazione meramente assicurativa – soltanto temperata nel caso dell'indennità a requisiti ridotti – subordina l'accesso alla prestazione, quando questa è prevista, a una carriera lavorativa non troppo breve e tendenzialmente ininterrotta, in questo modo escludendo dal godimento del beneficio soprattutto i lavoratori con con-

<sup>14</sup> Soprattutto di fronte alla necessità di tutelare gli altrettanto difficili equilibri finanziari del nostro sistema previdenziale, che richiedono di innalzare l'età pensionabile. In altre parole, non si può pensare che la strategia seguita per il caso Alitalia possa essere generalizzata a tutto il paese.



tratti di durata prefissata, in quanto soggetti a carriere più discontinue<sup>15</sup>. Se si considera tuttavia che il numero di lavoratori occupati con un contratto a tempo indeterminato è molto più grande del numero di lavoratori con un contratto di durata prefissata, diventa evidente che il problema dell'accesso alla tutela acquista dimensioni notevoli anche per i lavoratori formalmente soggetti a una maggiore protezione dell'impiego.

Accesso all'indennità di disoccupazione\* (valori percentuali)

	Quota contratto su totale	Nessuna indennità	Indennità ordinaria (a requisiti pieni)	Indennità a requisiti ridotti	Totale di riga (colonne 2-4)
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>	<i>1,3</i>	<i>47,1</i>	<i>29,5</i>	<i>23,4</i>	<i>100,0</i>
Lavoro interinale	1,4	47,8	33,9	18,3	100,0
<i>Lavoro interinale part time</i>	<i>0,2</i>	<i>63,4</i>	<i>17,3</i>	<i>19,3</i>	<i>100,0</i>
Totale	100,0	17,1	75,9	7,0	100,0

\* La tabella considera quanti lavoratori occupati nel settore privato avrebbero diritto all'indennità in caso di perdita del posto di lavoro.

\*\* Indennità ottenuta in virtù di un'occupazione precedente.

Fonte: Berton, Richiardi e Sacchi (2009a)

L'accesso ai cosiddetti «istituti forti» del nostro sistema di ammortizzatori sociali risulta poi ancora più arduo. Rimanendo nell'alveo delle tutele in caso di disoccupazione, l'indennità di mobilità è riservata ai soli lavoratori dipendenti a tempo indeterminato delle imprese con più di 15 dipendenti del settore industriale che possano vantare almeno 12 mesi di anzianità aziendale; inoltre, l'effettiva erogazione dell'indennità è soggetta a un accordo tra le parti sociali e al potere discrezionale del governo, che decide – anche in deroga, come accaduto negli ultimi mesi – in quali casi concederla. Infine, per quanto concerne la Cassa integrazione guadagni straordinaria – che a stretto rigore formale non rappresenta uno schema di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione, ma che in molti casi semplicemente rimanda la perdita del posto di lavoro – valgono regole analoghe<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La quota di lavoratori esclusi dal beneficio per ogni singola forma contrattuale è infatti più alta. Si ricorda inoltre che i lavoratori parasubordinati, in quanto formalmente autonomi, sono esclusi dal diritto alla prestazione; per costoro l'attuale governo ha previsto – nell'ambito del cosiddetto «decreto anticrisi» – un'indennità dedicata che risulta però di entità limitata e comunque rivolta a un numero ristretto di beneficiari (Berton, Richiardi e Sacchi 2009b).

<sup>16</sup> Per i dettagli rimandiamo all'Appendice B di Berton, Richiardi e Sacchi (2009a).

Tornando alla crisi economica in corso, pertanto, il vero problema, almeno dal punto di vista della coesione sociale alla quale si è richiamata anche la presidente di Confindustria Marcegaglia<sup>17</sup>, non è tanto il numero di persone che perderanno il posto di lavoro quanto il fatto che molte di esse lo faranno senza beneficiare di alcuna forma tutela del reddito. Nell'ottica dello scenario, descritto nelle righe precedenti, di un ricambio generazionale, in Italia si avranno, da un lato, molti giovani che nei prossimi mesi saranno costretti a ricorrere alle reti di protezione informale (la famiglia, l'aiuto dei vicini e degli amici) alla ricerca di quelle tutele che il nostro sistema di ammortizzatori sociali non è in grado di offrire, con la speranza (o, forse, la prospettiva) di riuscire a ricollocarsi sul mercato del lavoro durante la fase di ripresa<sup>18</sup>. Dall'altro, si avranno lavoratori più anziani che nell'immediato beneficeranno di tutele più o meno ampie e più o meno lunghe, ma che, una volta che queste saranno esaurite, potrebbero fare molta fatica a trovare una nuova occupazione, essendo comunque ancora troppo lontani dall'età pensionabile.

## CONCLUSIONI

L'attenta osservazione dei dati normativi sui regimi di protezione dell'impiego e di quelli quantitativi sul ricambio della forza lavoro, nonché il confronto con quanto accade negli altri paesi industrializzati, porta a concludere che l'Italia fosse già negli anni Ottanta un mercato del lavoro caratterizzato da un ampio *turnover* dei lavoratori, dimensione entro la quale si tende spesso a esaurire il concetto di flessibilità. Da questo punto di vista le riforme occorse negli ultimi dieci-quindici anni hanno ulteriormente ridotto la rigidità del nostro mercato del lavoro, liberalizzando progressivamente la possibilità di ricorrere ai contratti di durata prefissata. La disoccupazione è dunque diventata un fatto connesso alla partecipazione stessa al mercato del lavoro.

Contemporaneamente, non si è però assistito a un adeguamento degli schemi di mantenimento del reddito in caso di perdita dell'occupazione. Il sistema italiano di ammortizzatori sociali poggia (ancora) su un pilastro *assicurativo* i cui vincoli all'accesso escludono dal beneficio i lavoratori con storie lavorative brevi e discontinue, oggi soprattutto giovani e atipici, e un pilastro a *erogazione discrezionale* che, lungi dal configurare un diritto individuale per i lavoratori, è riservato ai settori più sindacalizzati del sistema produttivo e soggetto tanto al potere decisionale del governo quanto all'accordo tra le parti sociali.

Nel corso degli ultimi due decenni in Italia si è così verificato un progressivo «scollamento» tra la dinamica del mercato del lavoro (in parte legata alle sue stesse riforme) e il sistema di tutela del reddito previsto in caso di disoccupazione, un fatto che ha determinato lo stretto legame empirico che nel nostro paese intercorre tra *flessibilità* e *precarietà* e che abbiamo altrove diffusamente descritto (Berton, Richiardi e Sacchi 2009a)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. la sua relazione all'Assemblea annuale di Confindustria, 21 maggio 2009.

<sup>18</sup> Di entità comunque modesta se le previsioni per il 2010 circa l'andamento del prodotto interno dovessero essere confermate dai fatti.

<sup>19</sup> La necessità di una riforma organica degli ammortizzatori sociali è peraltro riconosciuta da tempo dalla stessa classe politica: almeno, come rileva Vesan (2009), dal 1988.

Per romperlo sembra inevitabile l'introduzione di uno schema di tutela del reddito in caso di disoccupazione di tipo *assistenziale*, rivolto cioè alla generalità di coloro che partecipano al mercato del lavoro indipendentemente dalla carriera lavorativa pregressa. Purtroppo la linea di sviluppo tracciata dal ministro Sacconi muove in tutt'altra direzione: secondo il *Libro bianco sul futuro del modello sociale* (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali 2009), l'accesso agli istituti pubblici di protezione del reddito deve infatti rimanere subordinato all'accumulazione di congrui periodi lavorativi pregressi, allo scopo di evitare abusi. Nello schema di riforma delineato una siffatta indennità di disoccupazione pubblica dovrebbe essere rivolta esclusivamente ai lavoratori dipendenti (come peraltro già avviene); ai lavoratori indipendenti potrebbe invece essere destinata un'erogazione *una tantum* qualora si trovino in uno stato di dipendenza socio-economica dal committente. L'integrazione di questo schema pubblico alle necessità individuali dovrebbe invece essere realizzata attraverso lo sviluppo di schemi assicurativi privati. L'assistenza pubblica, all'interno di questo modello di riforma, viene percepita come una prestazione la cui generosità rischia di intrappolare i cittadini al di fuori del mercato del lavoro, e pertanto viene riservata ai gruppi più deboli della popolazione. In sua vece viene invocato un ritorno alla carità individuale e di comunità e più in generale a tutte le reti informali di protezione, una posizione, questa, che rappresenta un passo indietro dello Stato tanto nelle politiche di *welfare* quanto nel cammino, condiviso a livello europeo, verso la *flexicurity*.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Banca d'Italia (2009), «Bollettino economico», n. 58
- Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S. (2009a), *Flex-insecurity, perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino
- (2009b), *L'indennità «lascia e raddoppia»*, «lavoce.info», online, 20 marzo
- Brandt, N., Burniaux, J.M. e Duval, R. (2005), *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past developments and reforms*, OECD Economics Department, Working Paper n. 429
- Contini, B. e Revelli, R. (1992), *Imprese, retribuzioni e occupazione al microscopio. Studi sull'economia italiana alla luce delle fonti statistiche Inps*, Bologna, Il Mulino
- (1997), *Gross flows vs. net flows in the labour market: What is there to be learned?*, «Labour Economics», 4, n. 3, pp. 245-263
- Del Conte, M., Devillanova, C., Liebman, S. e Morelli, S. (2003), *Misurabilità dei regimi di protezione dell'impiego*, Econpubblica, Working Paper n. 96, Università Bocconi
- Fmi (2009), *Global economic prospects and principles for policy exit*, Rapporto dell'incontro dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle banche centrali del G-20 a St. Andrews, Regno Unito, 6-7 novembre 2009
- Istat (2003), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2002*, Roma
- (2009a), *Conti nazionali. Stima preliminare del Pil*, Comunicato stampa del 13 novembre 2009, Roma
- (2009b), *Rilevazione sulle forze di lavoro*, Comunicato stampa del 22 settembre 2009, Roma
- (2009c), *Rilevazione sulle forze di lavoro*, Comunicato stampa del 19 giugno 2009, Roma

- Leombruni, R. e Quaranta, R. (2005), *Eppure si muoveva già*, in B. Contini e U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino
- Madama, I. e Sacchi, S. (2007), *Le tutele sociali degli occupati in nuove forme di lavoro. Un'analisi della prassi applicativa*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», n. 3, pp. 557-591
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali (2009), *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*, Roma
- Naticchioni, P., Rustichelli, E. e Scialà, A. (2006), *Employment protection and regional workers flows in Italy*, MPRA paper n. 1690
- Ocse (1994), *OECD Jobs study: Evidence and explanations*, Parigi
- (2009), *OECD Composite Leading Indicators*, 6 novembre 2009, Parigi
- Pacelli, L. (2002), *Fixed term contracts, social security rebates and labour demand in Italy*, LABORatorio R. Revelli, Working Paper n. 7
- Regini, M. (1998), *Flessibilità, deregolazione e politiche del lavoro*, «Il Mulino», n. 4, pp. 732-743
- Reyneri, E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino
- Vesan, P. (2009), *Breve storia delle politiche del lavoro in Italia*, in Berton, Richiardi e Sacchi 2009a