



**CHE COSA POSSIAMO ASPETTARCI  
DALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO?**

**Appunti sui nodi critici e sulle soluzioni possibili**

*di Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza, Maurizio Rasera, Sergio Rosato*

Febbraio 2012

## Introduzione<sup>1</sup>

Quando si discute di temi di straordinaria rilevanza economica e sociale come la riforma del mercato del lavoro, per di più nel bel mezzo di una crisi da tutti definita epocale, sarebbe ingenuo (o velleitario) pensare di poter circoscrivere la discussione sul solo terreno “tecnico- scientifico” .

Tuttavia, quando si assiste ad un alzarsi di “bandiere” diventa quasi doveroso tentare di riportare il dibattito ad una disamina fondata su dati obiettivi, come contributo alla ricerca di soluzioni più adeguate. Il rischio, infatti, è che anche questo ennesimo tentativo di riforma porti, come in passato, a rimedi discutibili e parziali, acuendo divisioni e scontri, senza benefici reali per lavoratori e imprese.

Un’avvertenza di base: non è opportuno alzare troppo il livello delle aspettative a proposito di tale “riforma”. Molti aggiustamenti sono utili e necessari e, nel medio - lungo periodo, possono agevolare un miglior dispiegamento del capitale umano, ma da essi, anche qualora attivati, nel breve periodo non discenderanno quei risultati di “crescita” di cui l’economia italiana ha bisogno. Ragion per cui è opportuno non solo smorzare diplomaticamente i toni ma trattare la materia per quello che è, vale a dire un insieme di regole che possono essere adattate, migliorate, cambiate senza che ne sortiscano l’apocalisse o la redenzione.

Una compiuta riforma del mercato del lavoro italiano richiede interventi su quattro versanti, sufficientemente distinti anche se interrelati per diversi aspetti:

1. le tipologie contrattuali (vale a dire regole di ingresso e uscita dal mercato del lavoro);
2. gli ammortizzatori sociali (regole per il sostegno al reddito dei disoccupati e per il loro accompagnamento a nuovi impieghi);
3. il trattamento fiscale e contributivo del salario (per premiare il lavoro e incentivare i consumi, riequilibrando la tassazione rispetto ad altri cespiti);
4. le relazioni sindacali (vale a dire modalità e regole della rappresentanza - democrazia sindacale - numerosità e tipicità dei livelli contrattuali - nazionale e/o territoriale e/o aziendale - salario minimo etc.).

Ci occupiamo da anni di questa materia, non solo a scopo di monitoraggio, per cui qualche idea ce la siamo fatta anche sul “come potrebbe essere” (meglio) o, almeno, su quali sono i nodi critici più rilevanti da sciogliere. In modo particolare ci soffermeremo sui primi due dei quattro versanti sopra indicati, sui quali abbiamo potuto sviluppare maggiori conoscenze.

Di seguito ne presentiamo una trattazione finalizzata a comprendere i maggiori problemi da affrontare nonché le soluzioni possibili; aggiungeremo infine qualcosa anche sul terzo versante, vale a dire sulla questione salariale.

### **1. La questione contrattuale, ovvero come condurre la lotta alla precarietà**

L’assunto pressoché universalmente condiviso recita: in Italia ci sono troppi precari perché si sono enormemente facilitate le modalità di assunzione con contratti a termine di tutti i tipi (in genere a questo punto si fa riferimento alla “legge Biagi” e/o, a seconda delle preferenze politiche, alla “legge Treu”). Ne discende che occorre ridurre le tipologie contrattuali utilizzabili dalle imprese per “inquadrare” i lavoratori dipendenti.

Si dice ancora: c’è troppa precarietà perché le imprese hanno troppa paura dei contratti a tempo indeterminato in quanto eccessivamente difficili da sciogliere in caso di congiuntura economica negativa (crisi di mercato) o di necessità di ristrutturazione e di cambiamento del *business*.

In conclusione, si ritiene utile un implicito scambio: bisogna ridurre le tipologie contrattuali (che secondo una strana vulgata sarebbero più di 40) e rendere più *easy* lo scioglimento dei rapporti di

---

<sup>1</sup> Le opinioni espresse in questa nota non impegnano l’Ente di appartenenza.

lavoro a tempo indeterminato; di conseguenza aumenteranno le assunzioni (anche di investitori esteri) nella (quasi) unica tipologia contrattuale rimasta, vale a dire il rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Proviamo a contestualizzare meglio questi assunti.

### **1.1. Il contrasto della precarietà. Abolire i contratti a termine?**

La frammentazione delle tipologie contrattuali è continuamente citata, attribuendo anche, se non soprattutto, a tale proliferazione il diffondersi della precarietà.<sup>2</sup> Si deve dunque intervenire sui contratti se si vuole combattere la precarietà: le tipologie contrattuali utilizzabili per regolare il lavoro dipendente vanno ridotte per ridurre lo spazio ai contratti diversi da quello indeterminato (il main-stream). Tra le proposte in campo assai discussa è quella del “contratto unico”, dove si lega la riforma dei contratti ammissibili in entrata alla riforma della regolazione delle modalità di uscita (intervenendo sul fin troppo famoso art. 18).

La lotta alla precarietà ovviamente è sacrosanta. Ma non è facile, e non è questione nominalistica: i rapporti di lavoro non diventano più stabili, più duraturi solamente perché si nominano diversamente. Il contrasto della “precarietà” – qui intesa semplicemente (e anche riduttivamente) come temporaneità dei rapporti di lavoro - è difficile per diverse ragioni.

Innanzitutto vi è una dipendenza sostanziale della precarietà del rapporto di lavoro dalla precarietà delle imprese: imprese a corto orizzonte (come molte piccole imprese italiane) non possono produrre lavoro stabile, a prescindere da come si denomina il contratto di lavoro.

In secondo luogo - e soprattutto - la consistenza dei rapporti di lavoro temporanei dipende dalla struttura produttiva italiana: che prevede per definizione (vedi l’incidenza del turismo e di tutte le attività collegate) un numero consistente di rapporti di lavoro (e quindi lavoratori) a termine (stagionali).

Occorre riconoscere le cause “vere” della temporaneità dei rapporti di lavoro. Solo ragionando su tali “cause” si può intervenire adeguatamente.

Il “contratto unico” corre il rischio di promettere più di quel che può mantenere: infatti non è possibile “risucchiare” in esso tante situazioni ragionevolmente regolate da rapporti di lavoro temporanei. Forse il contratto unico può “assorbire” - allungando il periodo di prova previsto - l’apprendistato: in fondo già oggi il contratto di apprendistato è definito come un contratto a tempo indeterminato e rappresenta sostanzialmente un periodo di prova, limitato ai lavoratori più giovani (anche se le norme più recenti hanno di molto innalzato l’età di ammissione). Ma non sembra plausibile che il contratto unico “assorba” il lavoro somministrato né diverse cause di rapporto di lavoro a termine: non il lavoro stagionale, non il lavoro in sostituzione di maternità, (forse) non le situazioni agevolate previste dalla regolazione delle liste di mobilità, non il lavoro a termine in specifici settori (spettacolo, pubblica amministrazione).

---

<sup>2</sup> Sul numero delle tipologie contrattuali, esiste una vulgata che tende ad esagerarlo: secondo il *Corriere della Sera* (pag. 6) del 30 dicembre, i tipi di contratti atipici presenti in Italia sono 34; sul *Fatto quotidiano* del 3 gennaio 2012 vengono menzionate le “oltre 40 forme contrattuali che tutti dicono di voler cancellare”; nell’intervista al *Corriere della Sera* del 19 dicembre Susanna Camusso cita 52 forme contrattuali atipiche “da cancellare”. Si tratta di numeri che (mal) utilizzano una complessa classificazione dei rapporti di lavoro atipici originariamente proposta dall’Istat nel 2002 (cfr. Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, maggio 2002, pag. 150) intrecciando tre caratteristiche dei rapporti di lavoro: durata temporale della prestazione (permanente/temporanea), orario di lavoro (pieno/ridotto), diritti previdenziali (interi, ridotti per lavoratori dipendenti, ridotti per lavoratori autonomi); in tal modo l’Istat individuava 31 tipologie di lavoro atipico (18 “strettamente atipiche” e 13 “parzialmente atipiche”). Nel 2004, l’Istat (cfr. Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2003*, Roma, maggio 2004, pag. 238), nel nuovo quadro regolamentare emerso con l’approvazione della legge 30/2003, individuava nel mercato del lavoro italiano “21 differenti rapporti di lavoro, diversi dall’impiego ‘standard’ i quali, a seconda della stabilità del contratto o della durata del regime orario, possono essere applicati secondo 48 modalità diverse. Di queste 34 possono essere valutate come pienamente atipiche, mentre le altre 14 possono essere considerate solo parzialmente atipiche. 28 modalità diverse sono caratterizzate dall’assicurazione al lavoratore del godimento di pieni diritti previdenziali, mentre altre 20 modalità offrono una tutela previdenziale ridotta o nulla”.

Oggi i lavoratori con contratti a termine sono in Italia (mediamente ogni giorno) oltre 2 milioni (e nel corso di un anno i soggetti coinvolti sono almeno il doppio): qual è il tasso di riduzione che può operare su questo insieme il contratto “unico”? Forse (al massimo) il 30%: ma - almeno in parte - non è il medesimo 30% che potrebbe essere ridotto attraverso un più accurato monitoraggio (e controllo) delle reiterazioni dei rapporti a termine da parte delle imprese?

Anche i contratti di collaborazione (contratti a progetto, parasubordinati) non sembrano affatto agevolmente assorbibili nel “contratto unico”.<sup>3</sup> Potrebbe determinarsi piuttosto un passaggio al lavoro (finto) autonomo. In effetti il contratto di collaborazione o va proibito, chiudendo così un’ambiguità (se ritenuta pernicioso), o va regolato e controllato come una forma agevolata di lavoro autonomo (e in tal caso il tasso “di successo” dell’istituto sarà misurato come tasso di transizioni al lavoro autonomo “vero”, non tanto al lavoro dipendente).

Quanto al lavoro “finto” autonomo, al di là del tema dei criteri per una sua identificazione (statistica e sociologica), non è affatto facile predisporre adeguate iniziative di contrasto: anche perché - per altri motivi (liberalizzazioni, interventi a favore dei giovani etc.) - non sembrano proponibili ulteriori barriere all’ingresso nel lavoro autonomo.

Su altre tipologie contrattuali di lavoro dipendente occorre intervenire perché il loro contenuto di lavoro regolare è troppo aleatorio e il rischio che servano a “coprire” lavoro nero è effettivo.

La prima tipologia da mettere sotto osservazione è quella del lavoro intermittente, che sta conoscendo un pericoloso successo. Oggi è un ottimo passepartout per il finto lavoro regolare, con zone di sicuro lavoro nero, data la non obbligatorietà della comunicazione di inizio effettivo dell’attività: va perciò riconsiderata la modalità di accertamento e verifica dell’effettivo tempo di lavoro.

La seconda tipologia da riconsiderare è quella dei voucher: qui la restrizione da attivare deve valere da un lato per le tipologie di lavoratori coinvolgibili, dall’altro per i soggetti che lo possono attivare. Il voucher potrebbe essere utilizzabile solo per i pensionati, se l’attivazione origina dalle imprese, mentre potrebbe essere utilizzabile anche per altri soggetti solo se l’attivazione è in capo alle famiglie. Infine occorre ricordare che una pista importante - su cui diverse proposte si sono esercitate - per il contrasto - o quanto meno il controllo della precarietà - è quella di rendere i contratti a termine più costosi (per chi li utilizza) e più remunerativi (per i soggetti che vi si impegnano), modificando una situazione attuale che non tiene adeguatamente in conto il necessario “premio alla flessibilità”.

## 1.2. Ri-regolare i licenziamenti?

Per quanto riguarda la regolazione delle modalità e delle conseguenze dei licenziamenti, occorre riconoscere che l’art. 18 non è affatto un ostacolo assoluto ai licenziamenti per motivi economici. In Veneto negli ultimi anni si fanno circa 50.000 licenziamenti all’anno: non sono numeri da mercato del lavoro “rigido”!

Pare piuttosto di poter sostenere che il vero effetto deterrente non è determinato dalla cd “tutela reale”, ovvero la reintegra (che quasi mai diventa operativa) ma dall’insieme dei costi - e soprattutto dalla loro aleatorietà - associati alla lentezza della giustizia civile.<sup>4</sup> Tali costi rappresentano un problema tanto per le imprese sopra i 15 che per le imprese sotto i 15 addetti. E’ per questo motivo che le imprese cercano di evitare i licenziamenti per ragioni economiche (camuffandoli come dimissioni

---

<sup>3</sup> I contratti di collaborazione attualmente non sono affatto in crescita; inoltre essi risultano legati a specifici settori e ambiti di attività.

<sup>4</sup> Occorre inoltre notare che la tutela reale scatta alla soglia dei 15 dipendenti, vale a dire alla soglia che determina una diversa modalità di presenza e di diritti del sindacato in fabbrica. La (presunta) riottosità delle imprese a superare tale soglia (tema su cui gli studi condotti hanno messo in luce una incertezza di risultati o comunque deboli evidenze) è generalmente ricondotta alla questione dell’art. 18 e delle difficoltà a gestire licenziamenti per ragioni economiche quando invece appare più (logicamente) riconducibile alla volontà di evitare la presenza del sindacato (inteso come controllore esterno) in fabbrica.

spontanee)<sup>5</sup>, salvo che non si tratti di cessazione totale dell'attività dell'impresa o, nel caso delle imprese maggiori, di procedure di mobilità attivate con accordo sindacale.

Si deve prendere atto, tuttavia, che la questione “articolo 18” resta un nodo “politico” della riforma, senza indagare su chi e perché ha voluto di nuovo cacciarsi in questo tunnel pericoloso, per cui una qualche soluzione va trovata. Al tempo stesso siamo convinti che qualunque compromesso<sup>6</sup> si raggiunga (al di fuori della soluzione di buon senso, prima evocata, che spinge ad agire sul terreno della “certezza del diritto”, con regole chiare e tempi rapidi della giustizia) produrrà solo in minima parte gli effetti desiderati (ridurre il precariato, favorire la crescita dimensionale delle imprese, attrarre gli investitori).

---

<sup>5</sup> Altro tema è quello del contrasto alle dimissioni in bianco.

<sup>6</sup> Risputa la proposta Boeri-Garibaldi di “sterilizzare” l'art. 18 per i nuovi assunti e per le trasformazioni a tempo indeterminato.

## 2. La riforma degli ammortizzatori sociali (AS): una prova cruciale per lo Stato, per gli attori sociali e per le comunità<sup>7</sup>

La riforma degli ammortizzatori sociali (d'ora in poi: AS) sembra solo un fatto tecnico, ovvero la ricerca di norme che consentano, in un quadro di sostenibilità economica, il massimo di tutele assieme al minimo di effetti indesiderati. In realtà è ben di più: crea un pezzo rilevante di quelle istituzioni del Welfare che alimentano e sono alimentate (o vengono inaridite) da fattori essenziali alla qualità della vita sociale: il tasso di fiducia che circola nel sistema, la scommessa sulla prevalenza delle "virtù civiche" rispetto ai comportamenti opportunistici, la convinzione diffusa che la coesione sociale è un valore e che i rischi insiti nell'economia post-fordista possono essere meglio "ammortizzati" (assicurati) tramite un'estesa condivisione. In definitiva che vale ancora la pena "organizzare l'altruismo"<sup>8</sup> su scala sovra locale (tendenzialmente nazionale).

Le indicazioni sviluppate di seguito discutono queste scelte di base:

- a. è opportuno mantenere una netta distinzione tra strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione dal lavoro (cassa integrazione) e strumenti cui ricorrere in caso di disoccupazione (indennità);
- b. è opportuno che entrambi gli strumenti conservino una forte impronta assicurativa;
- c. è necessaria l'adozione di un reddito di ultima istanza a carico della fiscalità generale quale forma compiuta di un sistema di welfare (a cui è delegato l'intervento, qualora necessario, a favore di quanti sono alla ricerca del primo impiego o sono da lungo tempo in condizione di disoccupazione).

### 2.1. La platea dei soggetti interessati dagli AS

La platea naturalmente interessata alla riforma degli AS è quella dei lavoratori dipendenti, vale a dire di tutti coloro che - sostanzialmente - scambiano tempo di lavoro contro una prestabilita remunerazione.<sup>9</sup>

Qui emerge un primo problema: allargare o no la platea interessata ai collaboratori a progetto e alle figure consimili (in genere etichettate e note come lavoratori parasubordinati)?

Includere tali categorie di lavoratori tra quelli interessati dal funzionamento degli AS significa assimilarli ulteriormente (come del resto già fatto per la regolazione fiscale) ai lavoratori dipendenti. L'obiezione a tale ipotesi è nota: "ma allora, se devono essere trattati come dipendenti perché non vengono trattati come tali anche per quanto riguarda le modalità di determinazione del salario"? Se sono effettivamente dei dipendenti, tanto vale contrattualizzarli a tutti gli effetti. Altrimenti si viene a costituire una categoria di lavoratori dipendenti, per i quali (solo) il salario è contrattato individualmente, come fossero liberi professionisti senza alcun vincolo di Ordine o quant'altro. Ha senso, è utile mantenere tale costruzione/finzione?

Se, all'opposto, i collaboratori a progetto sono ritenuti sostanzialmente lavoratori autonomi (che di distintivo beneficiano di una particolare agevolazione: sono gravati da pochissimi/nulli oneri amministrativi), la possibilità per essi di ricorrere agli AS dev'essere la medesima dei lavoratori autonomi. Per questi ultimi nessun ordinamento europeo prevede la possibilità di accesso agli AS. Del resto non è facile, con riferimento ad un lavoratore autonomo, individuare e delimitare il periodo di disoccupazione. Una difficoltà di mercato si manifesta con la caduta del fatturato e/o con la

---

<sup>7</sup> Per una schematica documentazione sulle proposte di riforma dell'indennità di disoccupazione cfr. Veneto Lavoro (2012).

<sup>8</sup> Cfr. Ceruti, Treu (2010).

<sup>9</sup> Ci sembra che questa sia la sostanza del lavoro dipendente. Ciò vale anche nei casi in cui il tempo di lavoro è un parametro imperfetto dell'oggetto effettivo dello scambio ma comunque convenzionalmente accettato, oltre che "legalmente" tutelato.

minor profittabilità piuttosto che con la perdita del posto di lavoro. Volendo cercare un equivalente dell'indennità di disoccupazione bisognerebbe costruire un'indennità per mancato guadagno: operazione tutt'altro che agevole.

In sostanza, se le forme di lavoro parasubordinato vanno conservate<sup>10</sup>, i casi che nascondono lavoro dipendente vanno contrastati con l'azione ispettiva, mentre la direzione di sviluppo che sembra più razionale dovrebbe essere quella del riconoscimento di tali forme come varianti del lavoro autonomo (agevolato) e perciò trattate analogamente al resto del lavoro indipendente.<sup>11</sup>

## 2.2. La regolazione delle sospensioni del rapporto di lavoro

Uno degli strumenti più importanti di sostegno al reddito, sicuramente quello con maggiore tradizione tra le politiche passive previste nel nostro Paese, è la Cassa integrazione.

La normativa attuale prevede due tipi di intervento: quello ordinario (Cigo) e quello straordinario (Cigs).<sup>12</sup> La misura dell'integrazione salariale è identica in entrambi i casi e pari a circa il 75% della retribuzione spettante per le ore non lavorate tra 0 e 40 settimanali; vi è inoltre un tetto massimo monetario per l'integrazione, definito di anno in anno. Il lavoratore in Cassa integrazione resta un dipendente dell'azienda, per quanto questa sia in situazione di difficoltà, e non è tecnicamente un disoccupato. La disponibilità di uno strumento che rende possibile, nelle fasi congiunturali di difficoltà, non disperdere il capitale umano presente nelle aziende rappresenta un'importante opportunità per il sistema economico ed è un fattore importante di salvaguardia della stabilità sociale, come riconosciuto in quasi tutte le proposte avanzate di correzione degli AS<sup>13</sup>. Appare evidente peraltro che alla Cigs non di rado difetta il significato originario di garantire transizioni verso nuovi assetti produttivi ed organizzativi: spesso essa è un ponte (lungo) verso la rescissione del rapporto di lavoro o l'accompagnamento del lavoratore al pensionamento. Per questo molte proposte – e sembra anche l'orientamento del governo – intendono superare la distinzione tra Cigo e Cigs prevedendo un unico nuovo strumento, una sorta di “nuova Cigo”, tendenzialmente estesa a tutte le imprese del settore privato, indipendentemente dall'ambito di attività e dalle dimensioni,<sup>14</sup> e con aliquote a carico del datore di lavoro tendenzialmente omogenee, salvo alcuni specifici settori (edilizia). La riduzione dei divari contributivi, oggi largamente presenti nell'impianto dello strumento (per settori, dimensioni, livelli occupazionali), oltre a corrispondere ad una logica di semplificazione da (quasi) tutti ritenuta necessaria, rende conto della sempre maggiore indifferenziazione dell'esposizione al rischio di sospensione dal lavoro che grava su tutti i lavoratori: le diversità tra “diretti” ed “indiretti” vanno infatti smussandosi anche nei settori produttivi, quasi di pari passo con l'aumento di peso delle figure impiegate negli organici.

---

<sup>10</sup> A favore di tale conservazione può militare anche l'osservazione che esse hanno largamente perso la loro carica espansiva dirompente. I lavoratori impiegati stabilmente come collaboratori non risultano in espansione.

<sup>11</sup> E quindi anche la contribuzione previdenziale dovrebbe essere equiparata a quella del lavoro autonomo, non a quella del lavoro dipendente.

<sup>12</sup> Come gestioni autonome sono anche presenti la Cigo per il settore edile e quella per i lavoratori agricoli (Cisoa). In questi ultimi anni, sulla spinta della necessità di governare la crisi, l'introduzione del regime delle deroghe (Cigd) ha portato ad estendere la cassa integrazione a lavoratori di imprese in difficoltà non obbligate al regime assicurativo, attingendo, per le risorse necessarie a coprire tale fabbisogno, al fondo nazionale per l'occupazione sulla base di stanziamenti annuali in finanziaria e - nell'ultimo biennio - coinvolgendo le Regioni, le quali hanno a tal fine utilizzato fondi loro propri o, in accordo con lo Stato, risorse provenienti dalla Comunità Europea (Fse, Fas).

<sup>13</sup> Tra le eccezioni si annovera la proposta dell'Isae (2009) che prevede l'abolizione di ogni forma di Cig e il sostegno del reddito solo nelle situazioni di disoccupazione.

<sup>14</sup> Nelle proposte avanzate in genere rimangono escluse la Pubblica Amministrazione e le famiglie (lavoro di cura e domestico): la prima perché non opera in un mercato propriamente detto e al più potrebbe essere “vittima” di calamità naturali, ma in tal caso è possibile ricorrere ad altre modalità di gestione (prevedere la possibilità di Cigo risulterebbe alquanto barocco); le seconde perché la particolarità del datore e del rapporto stesso di lavoro, caratterizzato anche da costi di attivazione e conclusione particolarmente bassi, configurano una realtà non assimilabile alla relazione lavoratore-impresa.

Quanto al tasso di rimpiazzo, oggi fissato all'80% della retribuzione lorda di riferimento, esso appare congruo: oggetto di proposte di intervento è piuttosto il tetto massimo entro cui esso opera.<sup>15</sup>

Altri importanti elementi della regolazione della nuova Cig sono relativi alla durata massima consentita. Diverse proposte sono orientate ad una riduzione dei tempi attualmente previsti:<sup>16</sup> si ritiene che protrarre eccessivamente una crisi aziendale sia sfavorevole anche per le possibilità di rioccupazione dei lavoratori stessi.

Con riguardo al principio di "condizionalità" l'esperienza dimostra che la partecipazione obbligatoria a misure di politica attiva (colloqui di orientamento, formazione) non è credibile e utile per le sospensioni brevi e intermittenti. Viceversa appare utile prevedere, nel caso di Cig continuativa per lunghi periodi, un meccanismo che incentivi l'impresa ad attivare percorsi di qualificazione professionale ricorrendo ai fondi interprofessionali (ad es. riducendo il contributo addizionale). Parimenti è opportuno rafforzare l'obbligo in capo ai lavoratori di accettare il distacco presso altra impresa ovvero di partecipare a lavori socialmente utili organizzati dagli enti locali, con integrazione salariale fino al 100% della retribuzione precedente.

### 2.3. L'indennità di disoccupazione

L'indennità di disoccupazione - in passato strumento assai debole nel quadro italiano di interventi sociali - si propone come lo strumento generale a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati rivolto a tutti i lavoratori di tutte le imprese. Questa riformulazione comporta l'abolizione di tutti gli altri strumenti attualmente esistenti (indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, mobilità indennizzata, ecc.). L'indennità di disoccupazione dev'essere accessibile a tutti coloro che risultano disoccupati in seguito ad un licenziamento o per aver raggiunto la scadenza naturale di un rapporto di lavoro a termine. Comunque esclusi dalla possibilità di fruire l'indennità di disoccupazione risulterebbero queste categorie di disoccupati:

- a. i disoccupati provenienti dal lavoro autonomo o parasubordinato (vedi a questo proposito quanto discusso al punto 2.1: su questo punto le varie proposte presentate si differenziano sensibilmente);
- b. i disoccupati alla ricerca del primo impiego;
- c. i disoccupati di lunga durata;
- d. le persone in rientro nello stato di disoccupazione dopo un periodo di inattività.

---

<sup>15</sup> In Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010) si propone un tetto al tasso di rimpiazzo fissato entro uno di questi due limiti: a. una volta e mezza la spesa media mensile per persona, come definita annualmente dall'Istat; b. oppure la mediana delle retribuzioni dei lavoratori obbligati alla contribuzione Inps. Attualmente sono previsti due livelli definiti in funzione del reddito percepito: per il 2010 essi sono rispettivamente fissati a €892,86 lordi mensili per i lavoratori la cui retribuzione è inferiore o pari a €1.931,86 e a €1.073,25 per i lavoratori che hanno una retribuzione superiore a €1.931,86. La spesa media mensile per persona è pari, al 2009, a €983,01 mentre la mediana delle retribuzioni lorde, riferita al complesso dei lavoratori dipendenti, risulta al 2008 pari a €1.500 per gli operai e 1.700 per gli impiegati (cfr. Elena Granaglia, 2010, su dati Eu-Silc). Il passaggio ad un tetto massimo di indennizzo fissato ad un unico livello e l'assunzione come riferimento di un indicatore generale di spesa o di un valore relativo alla mediana delle retribuzioni rappresentano indicazioni ispirate all'obiettivo di perseguire maggiore equità e maggiore semplicità nelle definizioni e nelle applicazioni; il medesimo intento sottostà alla proposta di poche aliquote assicurative. Tenuto conto che l'assenza di prestazione lavorativa non dipende dalla volontà del lavoratore, il quale permane nella disponibilità dell'azienda, e che nella proposta in oggetto il periodo di fruizione viene ridotto rispetto agli standard attuali, è possibile considerare l'opportunità di prevedere, per i lavoratori con più bassi livelli retributivi, un tasso di rimpiazzo più elevato (anche per provare a scoraggiare il lavoro nero).

<sup>16</sup> Nel sistema attualmente in vigore per ciascuna unità produttiva i trattamenti, erogati a qualsiasi titolo, non possono eccedere i 36 mesi nell'arco del quinquennio. Il limite massimo quinquennale è determinato in misura fissa e calcolato a partire dal 365° giorno antecedente l'11 agosto 1991, data di entrata in vigore della legge n. 223. L'attuale periodo decorre quindi dall'11 agosto 2010 e terminerà il 10 agosto 2015. Da notare che i periodi di integrazione salariale straordinaria in deroga non rientrano nel computo del limite massimo di 36 mesi nel quinquennio.



La “protezione sociale” di tutti costoro viene demandata alla rete generale di sostegno la quale, a fronte della prova dei mezzi, garantisce il reddito di ultima istanza.

In genere le proposte sul tavolo prevedono l’esclusione dalla possibilità di fruire dell’indennità di disoccupazione di coloro che si dimettono volontariamente (ad eccezione dei casi di giusta causa). Questo punto può essere controverso: da un lato può essere ritenuto un freno alla mobilità (una penalizzazione per i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato vincolati al proprio datore di lavoro) o un’ingiusta penalizzazione nei casi di dimissioni che, pur volontarie (nel senso di non imposte dal datore di lavoro), sono determinate da situazioni meritevoli di tutela (ad es. la necessità del lavoratore di spostarsi o di intraprendere un lavoro più compatibile per ragioni familiari); d’altro canto consentire l’accesso all’indennità di disoccupazione ai dimessi eliminerebbe il legame tra trattamento e rischio e indurrebbe ad un incremento delle aliquote dei versamenti per garantire la sostenibilità finanziaria di un sistema che si vuole assicurativo.<sup>17</sup>

Quanto all’entità della contribuzione posta a carico del datore di lavoro, diverse proposte tendono a variarla a seconda che il contratto abbia o no una data prefissata di conclusione, dato che il rischio/previsione di disoccupazione è assai diverso nei due casi.<sup>18</sup> La differenziazione delle aliquote tra tempo determinato e tempo indeterminato trova ragione nel diverso significato che l’evento di disoccupazione assume nei due casi: nel primo (contratti a tempo indeterminato) esso è effettivamente un rischio (una probabilità); nel secondo è una certezza (rimanendo l’incertezza relativa piuttosto alla durata, non all’eventualità).<sup>19</sup> Alzando le aliquote di contribuzione con riferimento ai contratti a tempo determinato si mira a caricare anche sull’azienda - oltre che sul lavoratore - una parte dei costi derivanti dall’uso flessibile del lavoro.<sup>20</sup>

In alcune proposte (cfr. Franco, Sestito, 1995 e 1999; Anastasia, Gambuzza, Rasera, 2010) le quote assicurative versate concorrono a costituire una sorta di “monte individuale” sulla base del quale individuare la durata e/o l’ammontare dell’indennità: si costituirebbe in tal modo un legame tra il versato ed il percepibile (e implicitamente un’ulteriore convenienza, per il lavoratore, a lavorare in regola).

Ancora, per porre una quota dei costi a carico diretto dell’impresa che “genera” disoccupazione (e quindi per disincentivare i licenziamenti o l’uso del lavoro a termine), in alcune proposte si prevedono costi aggiuntivi per le imprese i cui ex dipendenti beneficiano dell’indennità di disoccupazione.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Una stima effettuata per il Veneto ha consentito di quantificare in almeno 3.000 soggetti al mese (con punte superiori a 4.000 negli anni pre-crisi) il numero dei dimessi con requisiti contributivi e assicurativi in regola per accedere all’indennità di disoccupazione (calcoli effettuati al netto dei dimessi che si rioccupano entro tre mesi): cfr. Anastasia et al. (2010).

<sup>18</sup> Attualmente per la generalità delle imprese interessate l’aliquota per la disoccupazione è dell’1,61. Nella proposta Letta (2009) si prevede una differenziazione delle aliquote fissandole all’1% per i tempi indeterminati e al 3% per gli altri; molto più articolata la proposta di Ires-Cgil (2010) che, oltre a prevedere una gradualità temporale nel raggiungimento dell’assetto finale dei valori delle contribuzioni, prevede differenziazioni in funzione della dimensione aziendale (1,5% e 2,5% sotto e sopra i 15 dipendenti), dei contratti di apprendistato (sul cui monte retributivo grava a carico del datore di lavoro un’aliquota unica dell’1% che copre anche i versamenti per la Cig) e di quelli a tempo determinato o parasubordinato (con un carico aggiuntivo dell’1% a valere anche per la Cig). Nella proposta Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010), per il tempo indeterminato l’aliquota di contribuzione a carico dell’impresa è posta pari al 2% della retribuzione lorda; per gli altri contratti è pari al 4%; gli oneri a carico dei lavoratori sono previsti sempre in misura pari allo 0,5%. Le aliquote sono invece indifferenziate per Isae (2009): 4%, e per Boeri e Garibaldi (2008): 3,3%.

<sup>19</sup> Ricordiamo che i tassi di trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato sono attorno al 10% (ma sale oltre il 20% per i contratti non legati alla stagionalità agricola e turistica o alle peculiari forme di regolazione della pubblica amministrazione, in particolare dell’istruzione); per i contratti di apprendistato la quota corrispondente è attorno al 20% e sale al 40% per i contratti di inserimento.

<sup>20</sup> Del resto per il Veneto abbiamo documentato che già ora la quota prevalente di lavoratori che usufruiscono dell’indennità di disoccupazione è costituita da lavoratori a termine (stagionali etc.) e non da licenziati. Possiamo dunque dire che, attraverso il meccanismo assicurativo, vi è un trasferimento di risorse a carico prevalentemente delle aziende con lavoratori a tempo indeterminato per supportare i periodi di disoccupazione dei lavoratori impiegati dalle aziende che utilizzano prevalentemente i contratti a termine (cfr. Anastasia et al., 2010, cit.).

<sup>21</sup> Letta (2009) propone in caso di licenziamento un versamento alla gestione Inps della disoccupazione di un contributo pari a 26 settimane dell’indennità spettante a ciascun lavoratore licenziato. Altre proposte che prevedono un’indennità

Quanto all'entità dell'indennità di disoccupazione, al fine di svincolarla da un condizionamento eccessivo determinato dall'ultimo episodio lavorativo appare opportuno che essa venga calcolata sulla media delle retribuzioni lorde percepite (ricondotte a full time equivalente) negli ultimi 12 mesi lavorati e soggette a contribuzione.

Per quanto riguarda il tasso di rimpiazzo, le proposte si differenziano: la metodologia a scalare, pur con cadenze molto differenziate, risulta condivisa tra gli autori delle diverse proposte (massimo sostegno nei primi mesi, via via decrescente per incentivare il ricollocamento); Franco, Sestito (1995 e 1999) - con la stessa finalità sostanziale - ne suggeriscono una distribuzione "a campana"; diverse proposte prevedono un periodo iniziale di franchigia. Il tetto del valore di sostituzione è abbastanza variamente stabilito (in genere sta attorno all'80% nei primi mesi e scende attorno al 50% nei mesi finali); solo Ichino (2009) stabilisce un valore superiore all'80%: lo ottiene sommando all'attuale indennità di disoccupazione una quota integrativa a carico dell'agenzia di collocamento che porta il valore al 90%.<sup>22</sup>

Per quanto riguarda il tetto massimo cfr. quanto già detto con riferimento alla cassa integrazione.

La durata della prestazione è uno dei temi più complicati e più variamente risolti nelle diverse proposte presentate. I problemi che la regolazione della durata deve risolvere sono:

- a. quale durata massima prevista;<sup>23</sup>
- b. quali interruzioni per lavori di breve durata sono ammesse e compatibili;
- c. quale collegamento con il singolo episodio immediatamente precedente e/o la quantità di lavoro prestata in un determinato lasso temporale precedente e/o l'intera carriera lavorativa antecedente.<sup>24</sup>

---

di licenziamento da corrispondersi al lavoratore hanno a che vedere con le modifiche proposte alla normativa contrattuale: Leonardi e Pallini (2009) non ne quantificano l'entità; Boeri e Garibaldi (2008) propongono 15 giorni ogni trimestre lavorato per i primi 3 anni del contratto unico, Ichino (2009) un mese per ogni anno di anzianità. Berton, Richiardi e Sacchi (2009) introducono un'indennità di terminazione proporzionale al periodo lavorato in azienda che però va versata al lavoratore. In Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010) abbiamo proposto che, quando il numero dei licenziamenti da parte di una medesima impresa è particolarmente rilevante (superiore a 5 nel corso di un anno), si preveda l'innalzamento, per l'azienda medesima, dell'aliquota assicurativa per tutti i dipendenti a valere sull'anno successivo.

<sup>22</sup> Non tutte le proposte tengono in debita considerazione la necessità di stabilire (ed eventualmente collegare al reddito di ultima istanza laddove previsto) un livello minimo del sussidio. Tra coloro che lo fanno, Boeri e Garibaldi stabiliscono la soglia dei 500€ Berton, Richiardi e Sacchi, nella loro terza proposta, si preoccupano che non vi sia convenienza nella condizione di disoccupazione piuttosto che di lavoro e stabiliscono una quota fissa dell'indennità assistenziale pari a 700€, destinata però a scendere qualora il reddito da lavoro del disoccupato risulti inferiore; pur prevedendo un reddito minimo essi non vi fanno riferimento per l'erogazione minima. Nella proposta di Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010), qualora l'importo percepito risulti inferiore al reddito di ultima istanza, l'indennità andrà integrata a tale valore, facendone carico alla fiscalità generale, ovviamente se sussistono le condizioni individuali o familiari per averne diritto.

<sup>23</sup> Ad es. nella proposta di Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010), dopo 24 mesi lavorati si matura il diritto a 8 mesi di indennità; la durata massima di un singolo episodio è pari a 18 mesi per gli under 50 e a 24 mesi per gli over 50: per tale durata massima occorre aver maturato almeno 4 anni e 6 mesi nel primo caso o 6 anni nel secondo. Letta (2009) propone una durata massima, in funzione delle medesime età, pari rispettivamente a 78 e 104 settimane; Berton, Richiardi e Sacchi (2009) nella loro seconda proposta optano per 8 e 12 mesi; la proposta dell'Ires-Cgil (2010), indica 24 o 30 mesi, ed è l'unica a prevedere una differenziazione delle durate in funzione del territorio di residenza del lavoratore: nel Mezzogiorno esse si allungano di 6 mesi. Ichino (2009) arriva ad indicare sino a tre anni di durata massima.

<sup>24</sup> In Isae (2009) e Boeri e Garibaldi (2008) la questione del legame tra tempo lavorato e durata del periodo indennizzato viene affrontata con riferimento solo al singolo episodio. Pure in Letta (2009) - dove è presente il legame temporale: 33% del tempo lavorato - manca il criterio di rifuizione o meglio non c'è alcun riferimento esplicito al "consumo" totale o parziale del diritto maturato; in Berton, Richiardi e Sacchi (terza proposta) pur essendo presente in qualche modo un criterio di costituzione di un monte individuale manca un'esplicitazione delle modalità di godimento dello stesso; in Ichino (2009) c'è la previsione della costituzione del monte individuale aziendale equivalente al tempo lavorato, dedotto il primo anno, e con un tetto massimo di 3 anni. In Anastasia, Gambuzza, Rasera (2010) si suggerisce che, a seguito di ciascun episodio di lavoro, la durata massima della disoccupazione (entro il tetto già indicato) possa essere pari fino al 50% della durata dell'episodio stesso, qualora il soggetto abbia ancora la disponibilità di una dote residua ed entro i limiti di questa. In Ires-Cgil (2010) la durata della prestazione per disoccupazione è posta pari alla durata del periodo lavorato (entro le durate massime già indicate), a partire da un minimo di 78 giorni.

La costruzione di regole di durata appare inevitabilmente complessa se finalizzata a raccogliere l'esigenza di rispondere a situazioni in cui gli episodi di disoccupazione possono essere discontinui ma ricorrenti.

Quanto al legame con le politiche attive, esso pressoché in tutte le proposte è presentato come vincolante: il fruitore dell'indennità di disoccupazione deve risultare disponibile ai Servizi per l'impiego, deve aver sottoscritto con essi un patto di servizio per la frequenza di percorsi formativi, per iniziative di lavori socialmente utili, per la disponibilità a vagliare nuove proposte occupazionali.<sup>25</sup> Per incentivare l'attivazione dei soggetti ad uscire dalla condizione di disoccupazione è opportuno che venga prevista una parziale sovrapposibilità tra indennità di disoccupazione e impieghi con forme contrattuali discontinue quali il lavoro accessorio o il lavoro intermittente (dentro precisi limiti di reddito).

#### **2.4. Il reddito di ultima istanza**

L'attuale legislazione demanda all'ambito regionale l'istituzione di uno strumento che funga da rete generalizzata di protezione. Nelle condizioni date risulta difficilissimo che tale previsione si concretizzi. In particolare un'iniziativa di tale portata dovrebbe procedere di pari passo con la soppressione di tutti gli altri trasferimenti diretti esistenti e con la cancellazione di numerose agevolazioni che pure stanno fuori dalla disponibilità decisionale regionale. Inoltre l'introduzione di un reddito di ultima istanza limitato esclusivamente ad un dato territorio regionale determinerebbe con grande probabilità un "effetto magnete" che per essere arginato richiederebbe la modulazione della concessione del reddito in funzione di un periodo minimo di residenza, difficile da gestire almeno con riferimento ai cittadini italiani. E' evidente che si dovrebbe lavorare per incardinare tale misura nell'alveo dei livelli essenziali previsti come competenza dello Stato centrale demandando solo la fase attuativa e di controllo ai livelli inferiori di articolazione amministrativa.

La concretizzazione operativa di tale strumento comporta essenzialmente:

- la definizione del livello di soglia per aver diritto ad accedervi (per la cui determinazione si deve tener conto di tutti gli altri benefici, non solo derivanti da trasferimenti ma anche da esenzioni o da servizi, di cui il nucleo familiare è eventualmente titolare) e, implicitamente, di un sistema di controllo decentrato che vigili sulla veridicità delle dichiarazioni rese;
- la definizione della tipologia di famiglia di riferimento: per questo tipo di interventi è preferibile la famiglia anagrafica o il nucleo familiare;
- la definizione dei criteri di possibile esclusione: ad es. la mancata disponibilità dei soggetti idonei ad intraprendere percorsi di inserimento lavorativo;
- la definizione dei meccanismi di *governance* per valutare e gestire i problemi derivanti dalla interrelazione/interferenza con gli interventi già in essere, soprattutto quelli attivati a livello sub regionale;
- il reperimento delle risorse adeguate a coprire la spesa necessaria tenendo ben presente che l'istituto non deve avere un tetto prefissato né prevedere graduatorie ad esclusione: in definitiva deve possedere caratteristiche di universalità e selettività ed essere sottratto alla discrezionalità amministrativa.

Quanto alla sostenibilità economica del reddito di ultima istanza, la stima formulata dalla Svimez<sup>26</sup> utilizzando il modello MICROREG dell'Irpet valutava (situazione pre-crisi) il costo di un intervento universale in grado di far uscire tutte le famiglie del Paese dalla condizione di povertà in circa

---

<sup>25</sup> Come, nella previsione di Ichino (2010), la disponibilità del lavoratore per l'Agenzia con cui l'azienda ha stipulato la convenzione. Sul tema della relazione con le politiche attive cfr., per un quadro europeo, Lagala, D'Onghia (2010) e, per un'analisi della situazione italiana, Pirrone e Sestito (2006).

<sup>26</sup> Svimez (2009).

2 miliardi di euro. Non lontana è la stima proposta da Ranci Ortigosa:<sup>27</sup> prevede un fabbisogno finanziario di circa 2,6 miliardi di euro per integrare i redditi di tutte le famiglie bisognose (931.000 in Italia con un Isee inferiore o uguale a 5.000 euro) con un'erogazione mensile media per famiglia di 233 euro. Si tratta di dimensioni economiche di intervento che non dovrebbero essere intrattabili nemmeno in questa congiuntura.

## 2.5. I servizi per l'impiego

Una riforma organica degli ammortizzatori sociali richiede al contempo un intervento strutturale che rafforzi e renda efficace l'azione dei servizi per l'impiego, fermo restando i vincoli derivanti dalla vigente ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. In questo caso si tratta di agire in minima parte sulle regole e in maniera più incisiva sul potenziamento strutturale (maggiori risorse finanziarie destinate al funzionamento dei servizi).

Se è vero che l'intreccio tra politiche attive e politiche passive costituisce uno dei pilastri della *flexicurity*, occorre intervenire sulle cause dell'inadeguatezza dell'attuale sistema, anche alla luce della recente esperienza nell'applicazione delle misure di contrasto alla crisi.

Si tratta anzitutto di eliminare l'anomalia della separazione tra la gestione dei sussidi di disoccupazione e le politiche attive del lavoro, seguendo l'esempio di gran parte dei paesi europei che ne prevedono l'accorpamento presso un'unica struttura, potenziando in tal senso il ruolo delle Regioni. Peraltro l'esperienza degli "ammortizzatori in deroga", al di là della fragilità del quadro normativo, ha dimostrato che questa può essere la strada giusta.

Sotto il profilo delle regole su cui basare il rapporto tra servizi e lavoratore indennizzato (dichiarazione di disponibilità, patto di servizio, sanzioni), occorre agire sul piano della maggiore determinazione degli obblighi (introducendo uno schema di tipo contrattuale) con un sistema sanzionatorio più proporzionato e graduale e con un meccanismo di incentivi più razionale.

Evocare il "modello danese", nel mentre si riducono drasticamente le risorse trasferite alle Regioni per servizi all'impiego e politiche attive del lavoro, non sembra il massimo della coerenza. Sul piano concreto, a legislazione vigente, si potrebbe cominciare ripartendo tra le Regioni gran parte delle risorse del Fondo nazionale per l'occupazione (l. 236/1993).

---

<sup>27</sup> Ranci Ortigosa E. (2008).

### 3. Il salario e la riduzione del cuneo fiscale. Dieci miliardi per i salari più bassi

E' generalmente riconosciuta l'effettiva esistenza della "questione salariale". Il tema all'ordine del giorno è la possibilità (o meno) di ridurre il carico fiscale sul lavoro dipendente (per spostarlo su qualcun/qualcos'altro).

La riduzione dei contributi appare irrealistica, alla luce della necessità da un lato di avere le risorse per pagare i pensionati di oggi, dall'altro di salvaguardare livelli pensionistici almeno decenti in futuro.

Escludendo i contributi non resta che concentrarsi sul versante tasse (Irpef). Attualmente il peso medio dell'Irpef sulle retribuzioni di lavoro dipendente, in Italia, è attorno al 20% dell'imponibile.

Si può intervenire/ridurre significativamente? E quanto costa?

Secondo i dati disponibili, relativi all'anno di imposta 2009, la situazione è la seguente:

- reddito imponibile dei lavoratori dipendenti: 450 miliardi;
- irpef pagata dai lavoratori dipendenti: 90 miliardi (inclusa una piccola quota attribuibile ai loro redditi diversi dal lavoro dipendente);
- lavoratori dipendenti totali (misura di tipo uniperiodale): quasi 21 milioni;
- lavoratori esenti da Irpef: 3,5 milioni;
- Irpef media pagata dai 17,5 ml. di dipendenti che effettivamente la pagano: circa 5.000 euro.

Più in dettaglio osserviamo che:

- a. i lavoratori con redditi inferiori a 10.000 euro e che comunque versano Irpef sono 2,2 ml. e pagano al massimo 500 euro di Irpef;
- b. i lavoratori con redditi compresi tra 10 e 15.000 euro sono altri 2 milioni e pagano attorno ai 1.000 euro di Irpef;
- c. i lavoratori con salari compresi tra 15.000 e 20.000 euro sono 4 milioni e pagano circa 2.000 euro di Irpef pro capite.

Ogni incremento delle detrazioni per un valore complessivo pari a 10 miliardi, concentrato sui redditi inferiori a 20.000 euro, aumenterebbe il reddito disponibile dei lavoratori interessati per circa 100 euro al mese.

Se ne ricava che un intervento significativo a favore del lavoro dipendente implica il reperimento di risorse per (almeno) 10 miliardi: se si vuol effettivamente ridurre il cuneo fiscale (a vantaggio dei lavoratori), questa è la dimensione delle risorse da reperire con modalità alternative.

A questo proposito cosa è stato fatto negli ultimi anni?

L'intervento principale è consistito nella detassazione (al 10%) - canalizzata da accordi sindacali - della produttività, per i redditi inferiori a 35.000 euro (40.000 euro secondo la finanziaria 2011). Con quali effetti?

Come recentemente sottolineato,<sup>28</sup> "è mancato un monitoraggio sistematico degli effetti della misura di detassazione". E ti pareva! Di raro (quasi mai) il governo centrale è capace di "monitoraggio sistematico", nemmeno per le nuove iniziative: quelle che proprio perché appena impiantate consentirebbero di predisporre parallelamente e adeguatamente tutta la necessaria raccolta di informazioni. Comunque, problemi di monitoraggio accurato a parte, quanto è costato allo Stato questo intervento e, corrispondentemente, qual è stato il vantaggio per i lavoratori? E per quali tipologie?

La quantificazione dell'impatto dell'agevolazione è ricavabile da alcuni studi del Servizio Bilancio del Senato: è possibile stimare in circa 1 miliardo l'entità della perdita di gettito dello Stato e del corrispondente incremento di entrate per i lavoratori. Di preciso, ovviamente, non si sa quali tipologie di lavoratori siano state maggiormente avvantaggiate. E' del tutto presumibile che i benefici più consistenti siano andati a soggetti relativamente "forti" (con redditi tra i 25.000 e i 40.000 euro). Inoltre occorre rilevare che la norma si è tradotta sostanzialmente in un incentivo (un'agevolazione) soprattutto allo straordinario (e ad altre situazioni ben definite e che comunque poco hanno a che fare con gli incrementi di produttività: lavoro notturno, ferie non godute etc.). Non va trascurato il

---

<sup>28</sup> Cfr. F. Fazio, M. Tiraboschi, *Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività*, [www.adapt.it](http://www.adapt.it), 19 dicembre 2011

rischio della tentazione di operazioni per la trasformazione nominale dell'orario di lavoro o di altre voci retributive allo scopo di "rientrare" nelle fattispecie agevolabili.<sup>29</sup>

Più diretto e più logico (oltre che più semplice) appare agire attraverso le detrazioni per innalzare i salari (se questo è l'obiettivo, se cioè si conviene sul fatto che i salari più bassi in Italia sono, in assoluto, troppo bassi per restare in Europa), con l'intervento indicato.

---

<sup>29</sup> Il caso estremo è quello del passaggio dal rapporto a tempo pieno a quello a tempo parziale con successivo "recupero" dell'orario pieno attraverso straordinari con contestualmente un netto incremento del reddito disponibile.

## Riferimenti bibliografici

- Altieri G., Birindelli L., Di Nicola F., Raitano M., Treves C. (2011), “La proposta di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della Cgil”, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, aprile-giugno, 2.
- Anastasia B., Bertazzon L., Disarò M. (2011), “Dieci anni di liste di mobilità in Veneto. Dimensioni, tempi e fallimenti della riallocazione dei lavoratori licenziati”, in *I Tartufi*, 37, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it).
- Anastasia B., Gambuzza M., Rasera M. (2010), “Sulla riforma degli ammortizzatori sociali: un contributo propositivo”, in *Economia & Lavoro*, 3.
- Anastasia B., Emireni G., Bertazzon L., Disarò M., Rasera M. (2011), “Chi accede all’indennità di disoccupazione? Tassi effettivi di eligibilità e selettività dei requisiti”, in *I Tartufi*, 38, marzo, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it).
- Anastasia B., Mancini M., Trivellato U. (2009), “Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell’arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell’impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity”, *I Tartufi*, 32, febbraio, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it).
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio E., Brandolini A., Colonna F., D’Amuri F., Rosolia A., Torrini R., Zizza R. (2011), “Partecipazione al lavoro e inclusione sociale: aspetti critici e possibili interventi”, relazione al convegno della Banca d’Italia, *Europa 2020: quali riforme strutturali per l’Italia?*, 21 aprile.
- Boeri T., Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano (oltre ai vari contributi su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)).
- Brunetta R. (2009), “Basta lamenti, in Italia i migliori ammortizzatori sociali”, intervista a A. Cazzullo, *il Corriere della Sera*, 9 marzo.
- Ceruti M., Treu T. (2010), *Organizzare l’altruismo. Globalizzazione e welfare*, Laterza, Bari-Roma.
- Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) (1997), *Relazione finale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Ferroni V., Guerrera D. (2010), “Gli ammortizzatori sociali in Italia. Prospettive, confronti e risposte alla crisi,” *Note tematiche del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro*, 5.
- Forlani N., Feltrin P., De Colle M. (2007), “Ammortizzatori sociali ed effetti perversi. Le trappole dell’intervento pubblico”, in *Polena - POLitical and Electoral NAVigations*, 3, pp. 29-60.
- Franco D., Sestito P. (1995), “Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni su una possibile riforma”, in *Politica Economica*, n. 3.
- Franco D., Sestito P. (1999) “Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione”, in de Caprariis G. (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna.
- Garofalo D. (2008), *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci.
- Geroldi G. (2003), *Materiali per una discussione sulla riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, Università di Parma, Dipartimento di economia, mimeo.

- Granaglia E. (2010), *I dilemmi dello stato sociale oggi. Verso la necessità di un mutamento nel paradigma redistributivo?*, relazione per la XXII Conferenza della Società italiana di economia pubblica, Pavia, settembre.
- Guerzoni L. (2008), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, il Mulino, Bologna.
- Ichino P. et al. (2009), *Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile*, Senato della Repubblica, disegno di legge n. 1873, 11 novembre.
- Ichino P. (2011), *Inchiesta sul lavoro*, Mondadori, Milano.
- Inps (2010), *Rapporto annuale*, aprile, Roma.
- Inps (2011), *Bilancio sociale. Coesione sociale tra passato, presente e futuro. Anno 2010*, Roma, dicembre.
- Ires-Cgil (2010), *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della Cgil*, Roma, in [www.ires.it](http://www.ires.it).
- Isae (2009), *Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre, Roma (in particolare l'ultimo capitolo “Gli ammortizzatori sociali: evoluzioni ed ipotesi di riforma”).
- Lagala C., D’Onghia M. (2010), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, Roma.
- Leombruni R., Paggiaro A., Trivellato U. (2012), *Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione*, paper presentato a Trento al seminario Irvapp il 10 febbraio, [www.irvapp.it](http://www.irvapp.it).
- Leonardi M., Pallini M. (2009), “Il dibattito sul contratto unico e un’introduzione all’ammortizzatore unico” in Dell’Aringa, Treu (a cura di), *Le riforme che mancano*, Il Mulino, Bologna.
- Leonardi M., Pallini M. (2010), “Il dualismo nel mercato del lavoro: contratto unico e ammortizzatore unico”, in Ciccarone G., Franzini M., Saltari E., *L’Italia possibile. Equità e crescita*, Brioschi, Milano.
- Letta E. et al. (2009), *Disciplina dell’indennità unica di disoccupazione*, Camera dei deputati, Disegno di legge n. 2890, 5 novembre.
- Liso F. (2008), “Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali”, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci.
- Isae (2009), *Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre, Roma (in particolare l'ultimo capitolo “Gli ammortizzatori sociali: evoluzioni ed ipotesi di riforma”);
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche. Metodi e casi*, il Mulino, Bologna.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2010), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, Roma.
- Ministero del Lavoro (2008), *Welfare to work: un quadro della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di offerta congrua*, ottobre, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011), *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro. Anno 2009*, settembre.
- Miscione M. (2007), “Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 116.
- Nannicini T. (2008), “Buonuscita economica e ammortizzatori per i lavoratori flessibili”, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 11 dicembre.



- Pirrone S., Sestito P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.
- Pizzuti F. R. (a cura di), 2009, *Rapporto sullo stato sociale 2010. La «Grande crisi del 2008» e il Welfare State*, Academia Universa Press, Milano.
- Ranci Ortigosa E. (2008), “Il reddito minimo di inserimento”, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna.
- Rosato Sergio (2006), *Strumenti ed evoluzione normativa. Impatto sul mercato del lavoro, nodi critici, effetti perversi*, mimeo, Venezia..
- Svimez (2009), *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Veneto Lavoro (2012), *Documentazione sulle proposte di riforma degli ammortizzatori sociali*, Misure, 38, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)