

Guida ragionata alla riforma

Dai contratti alle nuove tutele l'analisi punto per punto di tutte le novità

PAGINA A CURA DI
Carlo Dell'Aringa

PRIMA La riforma del lavoro si può dividere in tre blocchi: 1. Flessibilità in entrata; 2. Flessibilità in uscita; 3. Ammortizzatori e politiche attive. In estrema sintesi gli interventi sono diretti a diminuire la flessibilità in entrata e aumentare la flessibilità in uscita (per avvicinare le garanzie di protezione del posto di lavoro nelle varie tipologie contrattuali) ed estendere l'utilizzo degli ammortizzatori sociali a categorie che ne sono attualmente prive. Gli obiettivi finali sono essenzialmente quello di superare la segmentazione del mercato del lavoro che colpisce soprattutto i giovani e quello di realizzare ammortizzatori sociali di carattere non solo universalistico, ma anche "condizionato", cioè condizionato all'impegno dei lavoratori

I CONTENUTI

Tre pilastri che riguardano principalmente le modalità d'ingresso, quelle di uscita e la ridefinizione delle strategie di sostegno e qualificazione

disoccupati di cercare attivamente un posto di lavoro alternativo.

Vale comunque la pena ricordare da dove ci muoviamo, ricordare cioè quali sono i nostri punti di partenza e di come essi si sono evoluti nel corso del tempo e di come essi si collocano in un confronto internazionale. Questo è utile per capire quanta strada rimane da fare e le sfide che la Riforma dovrà affrontare. I tre blocchi di tavole, grafici e commenti di questa pagina, servono allo scopo. Viene aumentata la rigidità dei contratti di lavoro che appartengono a quella che in gergo viene ormai definita "la cattiva flessibilità". Si tratta di quei contratti di lavoro autonomo che di fatto non lo sono. Le imprese li usano per pagare più bassi contributi, spesso anche compensi più bassi dei minimi contrat-

tuali nazionali e per avere estrema libertà nella interruzione del rapporto di lavoro. Sono questi i veri precari e la Riforma li individua come quei rapporti che durano oltre un certo periodo di tempo (sei mesi in un anno), si svolgono nei locali dei committenti e godono di un compenso sotto una certa soglia. Se ricorrono queste condizioni, vale la presunzione che si tratta di rapporti di lavoro para-subordinato. Questo è un bel cambiamento perché darà ai giovani che hanno questi rapporti di lavoro di fare riconoscere i loro diritti davanti al giudice.

Analoghe norme prevedono una minore flessibilità a favore delle imprese nell'utilizzo dei contratti a progetto. Questi, in caso di un loro utilizzo improprio, vengono trasformati in contratti di lavoro subordinato. Vengono toccati anche alcuni istituti della cosiddetta "flessibilità buona", cioè i contratti di lavoro temporaneo che erano stati introdotti e riformati dal "Pacchetto Treu" e dalla "legge Biagi". Per certi aspetti questa flessibilità viene aumentata dalla Riforma, laddove prevede che il primo contratto a tempo determinato di cui usufruisce il lavoratore assunto, non ha bisogno di essere giustificato da "causali". È completamente libero e questo è un buon passo in avanti. Altri aspetti del contratto a termine vengono però irrigiditi (come l'intervallo di tempo tra un contratto e l'altro) e si prevede anche una penalità pecuniaria in caso di mancata trasformazione in contratto a tempo indeterminato. Si può capire la buona intenzione di queste norme: quella di favorire i passaggi al lavoro stabile. Ma attenzione all'effetto completamente opposto e cioè quello di indurre le imprese a rifugiarsi nella "flessibilità cattiva". Ricordiamo che tutte le riforme fatte in questi ultimi 15 anni erano proprio dirette a combattere abusi e lavoro nero. Attenzione a non tornare indietro. L'aumento della flessibilità in uscita va nella giusta direzione di correggere le eccessive diversità di protezione del posto di lavoro e di incentivare le imprese ad assumere più giovani a tempo indeterminato. Per quanto non ci si possa aspettare miracoli da cambia-

menti dell'art.18 nel caso si dovesse applicare il modello tedesco (come si dimostra nella scheda), va comunque ricordato che un altro aspetto della flessibilità in uscita andrebbe meglio discusso. Si tratta dell'indennizzo, che appare eccessivamente alto. Sono soprattutto alte le 15 mensilità che sono fissate come minimo. In quasi tutti i Paesi l'indennizzo è commisurato all'anzianità di servizio. Un indennizzo corrispondente ad una mensilità per anno di servizio ci avvicinerebbe alle migliori esperienze degli altri Paesi e avrebbe il merito di abbassare di molto il costo del licenziamento dei giovani, una condizione questa fondamentale per incentivare le imprese a trasformare i contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Il grafico a fianco, ad esempio, cerca di rispondere alla domanda: una maggiore flessibilità dei contratti a tempo indeterminato può favorire un minore utilizzo dei contratti di natura temporanea? Il grafico mette a confronto le situazioni nei vari Paesi. La relazione esiste ed è positiva: più protezione è associata a maggiore diffusione dei contratti temporanei. Però il grado di correlazione è modesto e trattandosi di un confronto tra paesi, il risultato va accolto con grande "beneficio di inventario".

La riforma degli ammortizzatori rappresenta una utile riorganizzazione che si ispira ai collaudati modelli dei Paesi più sviluppati e anche ad alcuni progetti di riforma che sono stati pensati (e mai attuati) in passato. Il perdurare della crisi e il conseguente fabbisogno di ulteriori risorse ha giustamente consigliato una applicazione molto graduale della riforma. Ciò che manca è una politica attiva degna di questo nome. La Riforma prova a disegnare un modello di Agenzia Nazionale per il Lavoro. Sarebbe l'ideale, ma per farla, occorre mettere d'accordo lo Stato con le Regioni. E il risultato non è scontato.

(hanno collaborato Fedele De Novellis, Valentina Ferraris, Marina Barbini - REF-RICERCA)

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LE LINEE GUIDA

L'obiettivo è superare la segmentazione e creare ammortizzatori condizionati al reinserimento e universali

I LAVORATORI

22.918.000

È il numero degli occupati registrato a febbraio, in calo dello 0,1% su gennaio

1 POLITICHE ATTIVE E PASSIVE

Predominante la spesa per i sussidi

Spendiamo relativamente poco per le politiche per il mercato del lavoro, sia per quelle di carattere passivo (leggi ammortizzatori sociali), sia per quelle di carattere attivo (soprattutto per gli incentivi all'occupazione). Spendiamo molto per i vari tipi di cassa integrazione e meno per i sussidi di disoccupazione. I nostri sussidi di disoccupazione hanno soprattutto una durata limitata. Il grafico mette bene a confronto la nostra situazione con quella di alcuni dei nostri partners dell'area Euro. Sorprende soprattutto il fatto che dopo il primo anno di disoccupazione, il sussidio praticamente scompare. Negli altri paesi il "decalage" è più morbido e anche i disoccupati di lunga durata possono contare in qualche forma di sostegno del reddito. Il fatto è particolarmente grave per il

nostro paese che è caratterizzato dalla presenza di una percentuale di disoccupazione di lunga durata che è tra le più elevate nel mondo. La riforma cerca di rimediare parzialmente a queste mancanze. Il sussidio di disoccupazione che viene previsto, durerà per un periodo massimo che sarà superiore all'anno. La durata massima varierà in relazione all'età e alla regione di residenza del disoccupato.

La carenza più grave del nostro Paese è in tema di politiche di attivazione. Per quanto si continua a ripetere nei vari provvedimenti legislativi che si sono succeduti in questi anni, che il disoccupato perde il sussidio se rinuncia ad una occasione di lavoro offerta dai centri per l'Impiego, in pratica questo non succede mai. Anche perché i Centri per l'impiego hanno raramente dei posti di lavoro da offrire. Questi Servizi, tranne alcune lodevoli eccezioni, sono completamente estranei al funzionamento del mercato del lavoro. Questo è forse il terreno più importante per fare una seria riforma.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

2 FLESSIBILITÀ IN ENTRATA

Fare luce sulle false collaborazioni

Nessuno sa quante siano le partite IVA "fasulle" e le false collaborazioni. La tavola presenta una stima approssimativa delle partite IVA che presentano alcune delle caratteristiche previste dalla Riforma e che dovrebbero comportare una presunzione che si tratti non di lavoro autonomo ma di collaborazioni coordinate e continuative. Ad esempio sono state presi quei lavoratori che, lavorano presso la sede dell'unico committente che hanno. Non è possibile - coi dati Istat - avere informazioni ulteriori e rilevanti ai fini della applicazione della legge. Siamo nell'ordine dei 250 mila circa. È probabilmente una stima per difetto. Si tratta comunque di una consistenza di un certo rilievo e se tutti questi rapporti si trasformasse-

ro in lavoro parasubordinato, assisteremmo ad un cambiamento importante della struttura della nostra occupazione.

Visiono poi i lavoratori a progetto che potrebbero esser trasformati in rapporti di lavoro subordinato, quando i lavoratori effettuano una prestazione che sia analoga a quella svolta, nell'ambito dell'impresa committente, dai lavoratori dipendenti.

Che vi siano differenze importanti negli esiti che si riscontrano nel mercato del lavoro tra collaboratori e lavoratori con contratto a tempo determinato, può essere controllato guardando ai dati relativi alle transizioni e alle probabilità dei lavoratori di approdare ad un rapporto a tempo indeterminato. Per un collaboratore la probabilità di passaggio ad un lavoro alle dipendenze (che può essere anche a tempo determinato) è caduta enormemente in questi anni. Il che significa che sono soprattutto questi lavoratori che stanno pagando il prezzo della crisi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

3 FLESSIBILITÀ IN USCITA

Norme «rigide»: le scelte nella Ue

Tutti gli studiosi di mercato del lavoro utilizzano i dati elaborati dall'Ocse per misurare il grado di flessibilità della legislazione che protegge i posti di lavoro. Nel complesso (prima colonna) la rigidità della nostra legislazione è in media europea. Ma è interessante confrontare gli indicatori di rigidità delle norme per alcuni aspetti dei licenziamenti individuali. Le nostre attuali norme sono abbastanza "market-friendly" e favorevoli alle imprese (valori bassi) per alcuni degli indicatori considerati. Ad esempio la rigidità è molto bassa per la buonuscita che viene concessa a tutti i lavoratori licenziati (che da noi praticamente

non esiste, noi abbiamo il TFR che viene concesso a tutti). Siamo molto rigidi invece in tema di periodo di prova (molto breve nel nostro Paese) e naturalmente per la possibilità di reintegro. In alcuni Paesi non esiste questa possibilità e il valore dell'indicatore è zero. Il grado di rigidità attribuito alla Germania per questo indicatore è poco più basso di quello italiano. Adottando il modello tedesco facciamo un passo in avanti verso la flessibilità, un passo comunque piccolo.

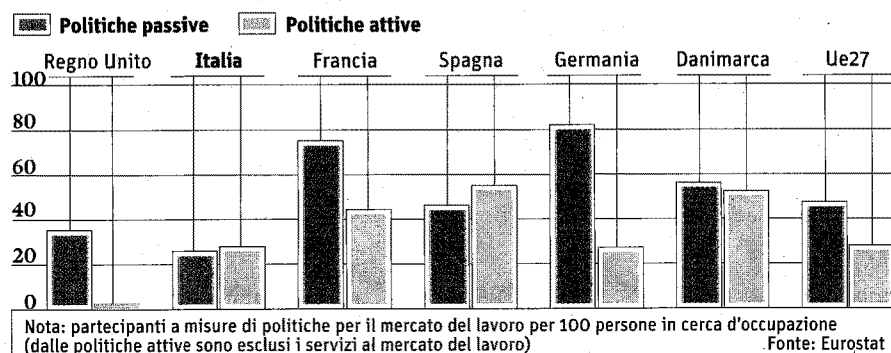
I dati della tavola (che la stessa Ocse giudica imperfetti) indicano comunque che nel complesso le nostre norme sui licenziamenti individuali non sono molto rigide. Non meglio di noi stanno Spagna, Francia e Germania. Molto meglio di noi, in graduatoria di rigidità, stanno Danimarca e U.K.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il trend della politiche attive e passive

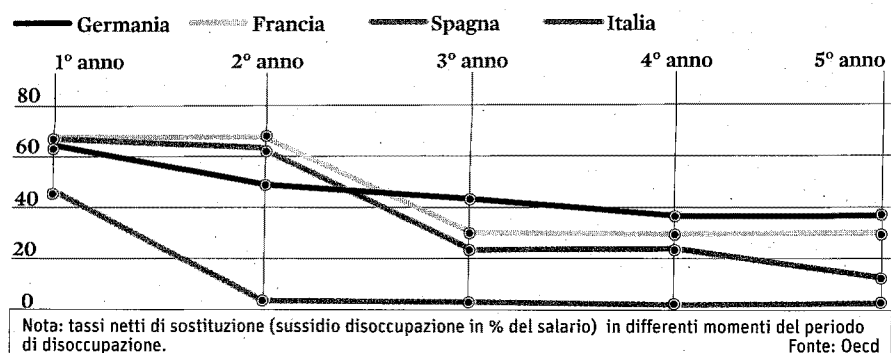
GRADO DI COPERTURA DEGLI INTERVENTI PER IL MERCATO DEL LAVORO

Dati relativi al numero di partecipanti coinvolti



SOSTEGNO ALLA DISOCCUPAZIONE

Livello dei sussidi di disoccupazione per durata della disoccupazione - 2009



Le modalità d'ingresso

GLI AUTONOMI

Una quantificazione della partita Iva che potrebbero essere interessate alla riforma

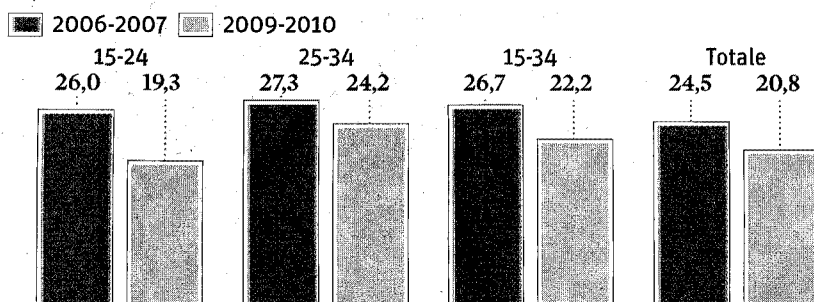
	2009		2010		2011*	
	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%
Liberi professionisti	1.149		1.187		1.126	
<i>Lavorano per e presso la sede di un solo committente</i>	92	8,0	94	7,9	93	8,2
Lavoratori in proprio	3.546		3.508		3.247	
<i>Lavorano per e presso la sede di un solo committente</i>	136	3,8	163	4,6	120	3,7
Totale (partite Iva)	4.695		4.695		4.372	
<i>Lavorano per e presso la sede di un solo committente</i>	228	4,9	257	5,5	213	4,9

Fonte: Elaborazioni Ref Ricerche su dati RcfI Istat

(*) Dati al III trimestre 2011

TRANSIZIONE* TEMPO DETERMINATO - TEMPO INDETERMINATO

Valori in percentuale



(*) Tassi di transizione da contratti di lavoro a tempo determinato a contratti di lavoro a tempo indeterminato

Fonte: Isfol su dati Istat-RcfI

Un confronto del grado di protezione dell'occupazione

Grado di rigidità di alcuni aspetti della normativa sul licenziamento individuale. Anno 2008

Germania	Danimarca	Spagna	Francia	Regno Unito	Italia
Buonuscita dopo 4 anni presso l'impresa					
2	0	5	2	1	2
Definizione di licenziamento per giusta causa					
4	0	2	4	0	0
Lunghezza periodo di prova					
3	2	5	5	2	0
Indennizzo derivante dal licenziamento senza giusta causa					
3	2	2	3	1	2
Possibilità di reintegro a seguito di licenziamento senza giusta causa					
3	2	0	0	2	4

Nota: L'indicatore di protezione dell'occupazione è una media degli indicatori calcolati per l'occupazione regolare (licenziamenti individuali), le forme di occupazione temporanea e i costi aggiuntivi per i licenziamenti collettivi. La scala va da 0 a 6. A valori elevati corrispondono gradi elevati di rigidità. Quelli indicati in tabella sono i 5 aspetti più importanti per la valutazione del grado di rigidità dei licenziamenti individuali

Fonte: Oecd

Garanzie e rigidità

Protezione, occupazione regolare e diffusione lavori a termine tra i più giovani

	Grado di protezione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato	% di lavor. temporanei sul totale dei dipendenti (età 15/39)
Austria	2,19	14,6
Belgio	1,94	12,5
Danimarca	1,53	13,4
Francia	2,60	22,1
Germania	2,85	25,9
Grecia	2,28	15,3
Italia	1,69	19,5
Paesi Bassi	2,73	26,6
Spagna	2,38	37,7
Svezia	2,72	25,6
Ungheria	1,82	9,9
Regno Unito	1,17	6,9

I dati della tavola mostrano che esiste una correlazione positiva tra i due fenomeni. Nei Paesi dove il grado di protezione del lavoro a tempo indeterminato è elevato, la percentuale di lavoratori temporanei tende ad essere alta, come per esempio la Spagna. La correlazione è uguale a + 0,35. Si tratta di un valore basso e non si può trarre la conclusione sicura che esista un rapporto di causa ed effetto tra i 2 fenomeni