



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Quaderni Fondazione Marco Biagi

Tindara Addabbo (a cura di)

Il mercato del lavoro tra crisi e precarietà

2015

Quaderni Fondazione Marco Biagi

ISSN 2239-6985

Registrazione presso il Tribunale di Modena n. 2031 del 03/05/2011

Il mercato del lavoro tra crisi e precarietà

Tindara Addabbo (a cura di). Modena: Fondazione Marco Biagi, 2015

© Copyright 2015 degli autori

ISBN 979-12-81397-10-1

Comitato di direzione

Tindara Addabbo, Francesco Basenghi (Direttore Responsabile), Tommaso M. Fabbri

Comitato scientifico

Marina Orlandi Biagi (Presidente), Tommaso M. Fabbri (Vice Presidente), Tindara Addabbo, Edoardo Ales, Francesco Basenghi, Janice Bellace, Susan Bisom-Rapp, Ylenia Curzi, Luigi E. Golzio, Frank Hendrickx, Csilla Kollonay, Alan Neal, Roberto Pinardi, Ralf Rogowski, Riccardo Salomone, Iacopo Senatori, Yasuo Suwa, Tiziano Treu, Manfred Weiss

Comitato di redazione

Ylenia Curzi, Alberto Russo, Olga Rymkevich, Iacopo Senatori

Editore

Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia

Largo Marco Biagi 10, 41121 Modena

Tel. +39 059 2056031

E-mail: fondazionemarcobiagi@unimore.it

INDICE

Il costo della crisi in termini di salute mentale: il caso di Modena <i>Tindara Addabbo, Elena Sarti, Fabrizio Starace</i>	7
Crisi economica e Salute mentale: analisi multi-livello nella Provincia di Modena <i>Tindara Addabbo, Elena Sarti, Stefano Mimmi, Fabrizio Starace</i>	21
La NASpI alla prova dei numeri <i>Livia Di Stefano</i>	32
Migration in the Post-industrial Province of Turin. A case study of innovative management strategies <i>Paolo O. Ferrara, Giorgio L. Risso</i>	72
Assimilazione economica e occupazionale degli immigranti: il caso modenese <i>Eleonora Costantini, Antonella Cavallo, Natalia Nazyanova</i>	99
I precari della scuola al cospetto della Corte di Giustizia Europea <i>Marco Tufò</i>	125

IL COSTO DELLA CRISI IN TERMINI DI SALUTE MENTALE: IL CASO DI MODENA

Tindara Addabbo

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Elena Sarti

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Fabrizio Starace

Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, AUSL Modena

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Stato dell'arte. – 3. I dati. – 4. Analisi descrittiva. – 4.1. Il contesto. – 5. Modello empirico e risultati. – 6. Conclusioni. – 7. Bibliografia.

1. Introduzione¹

La grande recessione ha causato costi tangibili in termini di tagli nell'occupazione e nella riduzione del reddito nei Paesi Europei. L'incertezza derivante dalla perdita del lavoro e l'espandersi di condizioni lavorative precarie sono state individuate in letteratura come possibili determinanti di una precaria salute mentale.

La letteratura esistente sulla disoccupazione e la salute mentale mostra chiaramente una riduzione del benessere individuale durante il periodo di disoccupazione e un miglioramento dello stesso una volta ritrovato il lavoro.

Questo studio mira ad identificare la relazione esistente tra lo stato di occupato e la salute mentale nella provincia di Modena che è stata colpita, oltre che dalla crisi economica, anche dal terremoto nell'anno 2012.

Questo studio usa quindi microdati locali per misurare l'impatto della crisi sulla salute mentale. I risultati, basati sull'analisi di due indagini sulle condizioni socio-economiche delle famiglie di Modena (ICESmo2 riferita all'anno 2006 e ICESmo3 riferita all'anno 2012), indicano un effetto negativo sulla salute mentale provocato dalla crisi, con una dimensione

¹ Questo studio è il risultato di un progetto finanziato dal Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche dell'AUSL di Modena e la Fondazione Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia su Lavoro, crisi e salute mentale. Ha partecipato anche il Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena che si ringrazia per il contributo dato.

Si ringraziano inoltre i due referees anonimi per gli stimolanti commenti ricevuti.

più grande di quella osservata nella media italiana. Inoltre, si osserva una riduzione dell'indice di salute mentale più accentuata per le donne e si registra un effetto negativo della disoccupazione sulla salute mentale e la residenza in un'area colpita dal terremoto.

Confrontando l'effetto dello stato di disoccupazione in un anno precedente la crisi (2006) si nota come il suo effetto non sia più statisticamente significativo per la salute mentale e fisica di uomini e donne.

L'articolo è così strutturato. Il capitolo 2 si riferisce alla letteratura sulla disoccupazione e la salute mentale, il capitolo 3 descrive i dati utilizzati nell'analisi, mentre il capitolo 4 mostra le statistiche descrittive. Il capitolo 5 riporta i risultati del modello empirico e il capitolo 6 contiene le conclusioni.

2. Stato dell'arte

I primi studi sul tema della crisi economica e la salute mentale si ebbero già negli anni '30 del secolo scorso, con riferimento alla grande crisi dell'epoca, e lo studio di Eisenberg e Lazarsfeld del 1938 ne rappresenta un esempio.

Successivamente, nel 1997, l'economista Amartya K. Sen, nell'analisi dei costi della disoccupazione evidenzia la rilevanza dei danni psicologici e sulla salute.

Partendo dall'assunto che la disoccupazione ha effetti non solo che riguardano la sfera monetaria, ma anche quella del benessere soggettivo e della salute mentale (Wilson e Walker 1993; Clark e Oswald 1994) Winkelmann (2008) analizza il caso tedesco tra il 1984 e il 2004 e riscontra che l'impatto negativo della disoccupazione è più basso quando il capitale sociale è alto.

Per l'Italia, ISTAT sottolinea l'invecchiamento della popolazione italiana, in cui le patologie croniche sono sempre più diffuse. Nel 2013, rispetto al 2005, si è assistito ad un miglioramento dello stato di salute fisica, ed un peggioramento di quello mentale. La depressione è evidenziata come il problema di salute mentale più diffuso e il più sensibile all'impatto della crisi, riguardando circa 2,6 milioni di individui (4,3%), con prevalenza doppia tra le donne rispetto agli uomini in tutte le fasce di età (ISTAT, 2013b).

Karsten e Moser (2009) si occupano della relazione tra disoccupazione e salute mentale in diversi paesi. I loro risultati mostrano che lo stato di salute è significativamente più basso per coloro che sono disoccupati rispetto agli occupati e per l'identificazione dello stato di salute utilizzano indicatori quali lo stress, la depressione, l'ansia, i sintomi psicosomatici, l'autostima e il benessere soggettivo. Gli autori concludono che la disoccupazione causa

stress e trovare lavoro dopo un periodo di disoccupazione aumenta significativamente il livello di salute mentale.

McKee-Ryan *et al.* (2005) confermano l'evidenza di un aumento del benessere per coloro che trovano lavoro dopo un periodo di disoccupazione e mostrano che l'effetto negativo della disoccupazione sulla salute mentale è maggiore se si tratta di disoccupazione di lungo periodo, così come anche Stankunas *et al.* 2006 e Winefield e Tiggemann (1990). Inoltre, l'analisi di Pelzer *et al.* (2014) conferma la presenza di sintomi depressivi di entità maggiore per i disoccupati.

Murphy e Athanassou (1999) mostrano che i sintomi di stress sono associati alla perdita di lavoro.

Alcuni studi (Väänänen, Vahtera, Pentti, e Kivimäki, 2005; Atkinson, Liem, e Liem, 1986; Bolton, e Oatley, 1987; Gore, 1978; Leana e Feldman, 1991) si occupano del supporto, monetario e non monetario, del partner in caso di disoccupazione, sostenendo che potrebbe avere un impatto positivo sul benessere dell'individuo.

Inoltre, la letteratura sottolinea un più significativo effetto della disoccupazione sulla salute mentale per coloro che si trovano in una fascia di età media, mentre per i giovani e gli anziani si osservano effetti meno rilevanti (Broomhall e Winefield, 1990; Eisenberg e Lazarsfeld, 1938; Hepworth, 1980; Jackson e Warr, 1984; Lahelma, 1989).

Clark (2003) sottolinea che il benessere dell'individuo che si trova in uno stato di disoccupazione è influenzato dall'ammontare di disoccupati nel suo gruppo di riferimento.

Si rileva inoltre una maggiore presenza di suicidi durante i periodi di recessione da Barr *et al.* 2012 e Nandi *et al.* 2009, e un'influenza della disoccupazione sui suicidi da Nordt *et al.* 2015. Un altro effetto indiretto della crisi sulla salute mentale, sottolineato da Kentikelenis *et al.* (2014) con riferimento alla Grecia, deriva dall'impatto negativo di politiche fiscali restrittive sulla salute mentale attraverso il taglio dei servizi sanitari pubblici. La letteratura sull'effetto della Grande Recessione sulla salute mentale tiene però conto anche di altri fattori. Roca *et al.* (2014) riscontrano un effetto negativo della crisi sulla salute mentale in Spagna con riferimento alla prevalenza di disturbi mentali nei centri di prima assistenza nel 2006 e nel 2010 e sottolineano un maggiore rischio di depressione collegato a chi ha contratto mutui per l'acquisto di una casa o ha subito uno sfratto. Infine, il pignoramento risulta essere un fattore di rischio per la depressione negli adulti anziani in Cagney *et al.* (2014).

Questo studio si concentra sull'effetto della disoccupazione sulla salute mentale usando dati sulle condizioni socio-economiche delle famiglie in provincia di Modena, che è stata colpita da due diversi shock: la crisi e il terremoto.

3. I dati

Per l'analisi empirica questo studio utilizza due indagini sulle condizioni socio-economiche delle famiglie in provincia di Modena (ICESmo). Queste indagini sono state sviluppate ed elaborate dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP)² del Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Esse contengono informazioni sulla composizione delle famiglie e sullo stato individuale di salute (SF-12)³. Una delle due indagini utilizzate per l'analisi empirica è stata sviluppata nel 2006 (ICESmo2) mentre l'altra nel 2012 (ICESmo3). ICESmo2 include 2.034 famiglie, mentre ICESmo3 ne contiene 2.020 ed è strutturata in maniera leggermente diversa rispetto alla precedente focalizzandosi principalmente sull'effetto della crisi sugli standard di vita. Durante la fase di indagine, due forti terremoti hanno colpito la provincia di Modena e in particolare 5 comuni dei 19 considerati nello studio e, per questa ragione, il questionario è stato in parte modificato per catturare l'effetto di questo shock.

4. Analisi descrittiva

In Europa, con esclusione della Germania, un forte incremento della disoccupazione è stato osservato tra il 2008 e il 2013. In Italia il tasso di disoccupazione è stato stimato essere pari al 12,2% nel 2013, indicando un aumento del 5,4% dal 2008. Questo incremento è stato più forte nel Sud d'Italia, dove il tasso risulta essere tra i più alti d'Europa⁴. La componente più significativa del tasso di disoccupazione è rappresentata da coloro che hanno perso il lavoro: questa componente era meno della metà di coloro che cercavano lavoro nel 2008, mentre era più della metà nel 2013.

Come evidenziato in ISTAT (2014), coloro che sono passati dall'essere occupati ad uno stato di disoccupazione sono aumentati dall'1,6% nei due anni 2007-2008 al 3,2% nel periodo 2012-2013, con valori più alti nel Sud d'Italia. Inoltre, dal 2008 al 2013 le persone

² <http://www.capp.unimore.it/index.html>

³ Per maggiori informazioni sull'SF-12, un questionario che permette di indagare i due indici sintetici PCS Physical Component Summary per lo stato fisico e MCS Mental Component Summary per lo stato mentale, vedere il questionario dell'Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri (<http://crc.marionegri.it/qdv/index.php?page=sf12>).

⁴ ISTAT (2014).

che cercano lavoro da più di 12 mesi sono duplicate, con un incremento del 56,4% sull'ammontare totale dei disoccupati. E questa situazione risulta anche peggiore per coloro in cerca di prima occupazione.

In parallelo a coloro che cercano occupazione, ci sono i 'lavoratori scoraggiati'⁵, che sono stimati essere il 35,8% nel 2008 e il 44,5% nel 2013, dimostrando che c'è stato un incremento nel 2013 sia dei disoccupati che dei lavoratori scoraggiati (ISTAT, 2014). L'aumento della disoccupazione all'inizio della crisi economica ha interessato soprattutto gli uomini, mentre circa 2/3 dei lavoratori scoraggiati sono donne, anche se gli uomini in questa categoria aumentano rapidamente.

Lo stato di disoccupato, infine, è stato osservato soprattutto tra la popolazione con un basso livello di istruzione, portando ad un ampliamento del gap tra persone più o meno istruite. Infine, l'aumento della disoccupazione c'è stato per tutte le fasce di età, con percentuali più alte per quelli sotto i 35 anni e per le madri e i padri.

4.1 Il contesto

L'analisi svolta si riferisce ad un contesto territoriale ben definito: la provincia di Modena. Un contesto caratterizzato, rispetto alla media nazionale da più elevati redditi pro capite, e da un più basso tasso di disoccupazione e da tassi di occupazione superiori, in particolare con un più alto tasso di occupazione femminile rispetto alla media nazionale. Nel 2012 la provincia ha risentito molto degli effetti della crisi, con effetti significativi sulla disoccupazione e il reddito familiare (CAPP, 2013). Inoltre, nel 2012 la provincia è stata colpita dal terremoto, che ha avuto rilevanti conseguenze sia sulla sfera umana che su quella produttiva.

I dati ICESmo3 permettono di elaborare informazioni sugli individui e le famiglie, distinguendo tra aree colpite e non dal terremoto e analizzando l'effetto di questi due shocks (crisi e terremoto) sulla salute fisica e mentale degli individui.

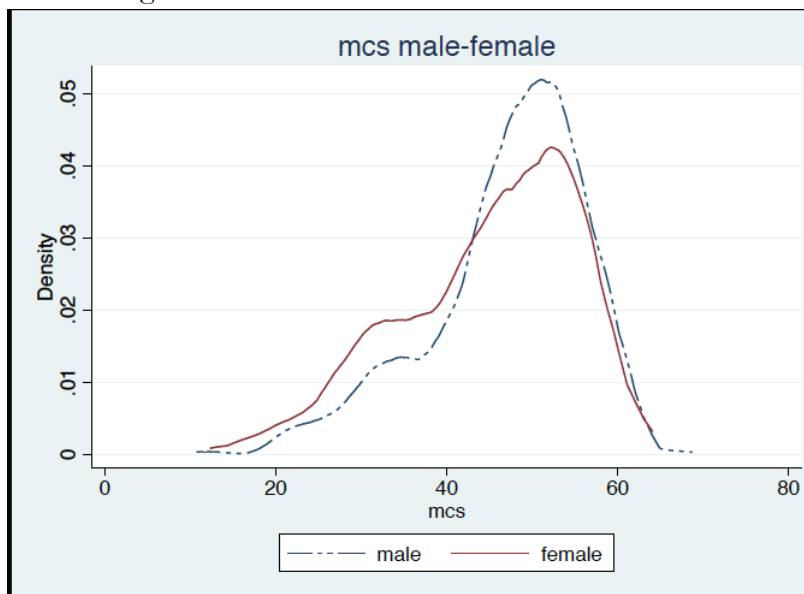
Come mostra la Figura 1, le donne sembrano essere più concentrate nella parte bassa della distribuzione dell'indice di salute mentale⁶, mentre gli uomini mostrano un più alto livello di salute mentale. La differenza delle distribuzioni rispetto al genere sono confermate dal coefficiente negativo della variabile binaria che ha valore 1 se la persona è donna nella

⁵ Secondo la definizione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, i lavoratori scoraggiati sono "persons who would like to work and are available to do so, but who do not look actively for work for various reasons [...]. Generally, they are not considered as unemployed in national statistics." (www.ilo.org).

⁶ Dall'analisi sono stati esclusi due individui che si sono dichiarati inattivi perché benestanti.

regressione OLS (Metodo dei minimi quadrati) stimata sul logaritmo dello stato di salute mentale (Tabella 2).

Figura 1 – Stato di salute mentale – individui di 25-64 anni



Fonte: Nostre elaborazioni su dati ICESmo3.

I dati dell'indagine ISTAT 2013 sulle 'Condizioni di Salute e Accesso ai Servizi Sanitari' evidenziano come in Italia, per gli individui di età superiore ai 14 anni, l'indice di salute fisica sia aumentato dal 49,9 del 2005 al 50,7 del 2012; mentre come quello di salute mentale sia invece diminuito passando dal 49,6 al 48,8 (-0,8). Utilizzando le indagini ICESmo2 e ICESmo3 si nota come l'indice di salute fisica nella provincia di Modena sia rimasto stabile, passando dal 48,8 nel 2006 al 48,7 nel 2012; l'indice di salute mentale è invece diminuito più della media italiana (-2,6), passando dal 48,6 nel 2006 al 45,97 nel 2012.

Restringendo il campione alle persone di età tra i 25 ai 64 anni a Modena e disaggregando per genere, si rileva un peggioramento nella salute mentale in entrambi i sessi: -3,2 per gli uomini e - 2,7 per le donne. (Tabella 1).

Tabella 1- Salute mentale e fisica – popolazione di età 25-64 anni

Indicatori	2006				2012			
	UOMINI		DONNE		UOMINI		DONNE	
	Media	Dev. Std.	Media	Dev. Std.	Media	Dev. Std.	Media	Dev. Std.
Sal. Mentale	50,1	9,7	47,3	10,8	46,9	9,0	44,6	10,4
Sal. Fisica	51,3	7,1	49,9	8,5	51,6	7,5	50,5	8,2
Osservazioni	1254		1346		919		1043	

Fonte: Nostre elaborazioni sui microdati ICESmo3 e ICESmo2.

5. Modello empirico e risultati

La strategia empirica di questo studio usa regressioni OLS per analizzare l'effetto della disoccupazione sugli indici di salute mentale e fisica in due diversi anni: 2006 e 2012, caratterizzati da due diverse fasi del *business cycle* e con il 2012 rappresentato dagli effetti della crisi. Inoltre, si considera anche l'effetto del terremoto che ha interessato l'area nel 2012.

Lo stato di salute è analizzato utilizzando il questionario SF-12⁷, che permette di indagare i due indici sintetici PCS *Physical Component Summary* per lo stato fisico e MCS *Mental Component Summary* per lo stato mentale, per cui valori crescenti denotano un livello maggiore di salute nei due ambiti.

L'analisi multivariata⁸ nella Tabella 2 mostra che le donne hanno uno svantaggio in termini di salute mentale rispetto alla salute fisica e che il livello di istruzione gioca un ruolo decisivo per la salute fisica femminile, mentre non ha effetti su quella maschile. L'essere donna diminuisce la salute mentale del 6%, con un effetto statisticamente significativo solo per le donne, e la salute fisica del 2%. L'essere più anziani ha un effetto negativo sulla salute mentale, con un effetto simile per uomini e donne⁹, mentre l'essere sposati o conviventi aumenta il livello di salute mentale per le donne e quello di salute fisica per gli uomini.

⁷ Per maggiori informazioni sull'SF-12 vedere il questionario dell'Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri (<http://crc.marionegri.it/qdv/index.php?page=sf12>).

⁸ Il coefficiente di determinazione relativamente basso e il valore relativamente elevato delle costanti stimate nei modelli possono essere posti in relazione anche alla presenza di altre variabili rilevanti nella determinazione della salute mentale che tuttavia la fonte di dati utilizzata non consente di osservare.

⁹ La stima per fasce decennali di età (prendendo come riferimento la fascia 25-34) conferma il risultato, evidenziando per altro un peggioramento più marcato nella fascia 35-44.

Inoltre, l'analisi mostra che essere disoccupato diminuisce la salute mentale del 6%, con un effetto significativo solo per le donne, la cui salute mentale diminuisce del 7% se sono disoccupate. Infine, vivere in un'area della provincia di Modena che è stata colpita dal terremoto diminuisce la salute mentale di uomini e donne del 5% e quella fisica solo per le donne del 4%.

Tabella 2 – Analisi multivariata OLS – individui tra i 25 e i 64 anni – anno 2012

VARIABILI	Salute Mentale			Salute Fisica		
	TUTTI	UOMINI	DONNE	TUTTI	UOMINI	DONNE
Età	-0,0164*** (0,00473)	-0,0146** (0,00640)	-0,0173** (0,00706)	-0,00101 (0,00369)	-0,00345 (0,00567)	0,000984 (0,00493)
Età al quadrato	0,000171*** (5,29e-05)	0,000162** (7,06e-05)	0,000170** (7,95e-05)	-4,20e-05 (4,17e-05)	-1,14e-05 (6,28e-05)	-6,95e-05 (5,68e-05)
Donna	-0,0585*** (0,0135)			-0,0236** (0,00926)		
Coniugato/a	0,0373** (0,0156)	0,0324 (0,0232)	0,0366* (0,0209)	0,0228** (0,0111)	0,0331* (0,0186)	0,00976 (0,0134)
Scuola superiore	-0,0142 (0,0156)	0,00611 (0,0212)	-0,0359 (0,0229)	0,0448*** (0,0119)	0,0522*** (0,0172)	0,0351** (0,0163)
Università	-0,0196 (0,0165)	0,00766 (0,0208)	-0,0490** (0,0249)	0,0585*** (0,0123)	0,0733*** (0,0169)	0,0419** (0,0176)
Disoccupato	-0,0641** (0,0285)	-0,0574 (0,0426)	-0,0716* (0,0381)	-0,00181 (0,0201)	0,1875 (0,0290)	-0,0216 (0,0267)
Terremoto	-0,0509*** (0,0177)	-0,0524** (0,0254)	-0,0508** (0,0247)	43*** (0,0131)	-0,0248 (0,0194)	-0,0427** (0,0174)
Costante	4,202*** (0,101)	4,127*** (0,135)	4,204*** (0,151)	4,029*** (0,0756)	4,057*** (0,117)	3,995*** (0,100)
Osservazioni	1962	919	1043	1962	919	1043
R ²	0,036	0,023	0,027	0,11	0,1	0,11

Errori standard robusti in parentesi
*** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ICESmo3.

Confrontando l'effetto della disoccupazione in un anno precedente la recessione (2006) si nota come l'effetto di questo stato non sia più statisticamente significativo per lo stato di salute mentale e fisica di uomini e donne (Tabella 3). Bisogna considerare che la provincia di Modena mostrava prima della crisi un tasso di disoccupazione molto basso e principalmente di breve periodo. La crisi ha portato sia ad un aumento della probabilità di

diventare disoccupato sia quella di essere disoccupato di lungo periodo e questo può essere alla base del perché l'essere disoccupato abbia effetti diversi sulla salute mentale nel 2006 e nel 2012.

Tabella 3 – Analisi multivariata OLS - individui tra i 25 e i 64 anni – anno 2006

VARIABILI	Salute mentale		Salute fisica	
	UOMINI	DONNE	UOMINI	DONNE
Età	-0,00984	-0,00401	0,00269	0,0106*
	-0,00695	-0,00822	-0,00431	-0,00574
Età al quadrato	0,000095	0,0000159	0,0000689	0,000171**
	-	-	-	-
	0,0000748	0,0000909	0,0000489	0,0000676
Coniugato/a	0,0523**	0,0799***	-0,00192	0,0191
	-0,0218	-0,0212	-0,0112	-0,0143
Scuola superiore	-0,0403**	-0,0156	0,0416***	0,0545***
	-0,0188	-0,0207	-0,0114	-0,0155
	-	-	-	-
Università	0,0681***	0,0158	0,0388**	0,0623***
	-0,0263	-0,0236	-0,0155	-0,0162
Disoccupato	-0,222	-0,0672	0,0384	-0,0206
	-0,17	-0,0488	-0,0318	-0,0359
Costante	4,119***	3,914***	3,925***	3,730***
	-0,149	-0,18	-0,0883	-0,115
Osservazioni	1254	1346	1254	1346
R ²	0,026	0,022	0,087	0,118
Errori standard robusti in parentesi				
*** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1				

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ICESmo2.

Basandosi invece sui dati ICESmo3 del 2012 sulla durata della disoccupazione, i risultati mostrano come in media le donne tra i 25 e i 64 anni sono disoccupate per un periodo di 31 mesi, mentre gli uomini per 23. Introducendo nel modello empirico una variabile binaria sulla durata della disoccupazione nell'anno 2012 (quando nella provincia di Modena si è vista aumentare considerevolmente la probabilità di essere disoccupati di lungo periodo) si riscontra che in media l'essere disoccupato di lungo periodo riduce la salute mentale del

6%. Inoltre, l'essere disoccupato di breve periodo (meno di un anno) ha un effetto negativo e significativo per gli uomini, riducendo il loro livello di salute mentale del 19%, mentre esserlo di lungo periodo ha un effetto negativo per le donne, con una diminuzione della loro salute mentale dell'11% (Tabella 4). Questi risultati ci portano a concludere che l'esperienza di entrare in uno stato di disoccupato piuttosto che la sua lunghezza ha un effetto negativo sulla salute mentale degli uomini, mentre per le donne più lunga è la durata della disoccupazione e più si ha una diminuzione del livello di salute mentale.

Tabella 4 – Analisi multivariata OLS – durata della disoccupazione – individui tra i 25 e i 64 anni – anno 2012

VARIABILI	TUTTI	UOMINI	DONNE
Età	-0,0165*** (0,00474)	-0,0150** (0,00638)	-0,0169** (0,00701)
Età al quadrato	0,000172*** (5,30e-05)	0,000165** (7,05e-05)	0,000167** (7,91e-05)
Donne	-0,0584*** (0,0135)		
Coniugato/a	0,0373** (0,0156)	0,03 (0,0230)	0,0345* (0,0209)
Scuola superiore	-0,0142 (0,0156)	0,00641 (0,0212)	-0,0361 (0,0228)
Università	-0,0196 (0,0165)	0,00634 (0,0208)	-0,0491** (0,0249)
Disoccupaz. – breve p.	-0,0706 (0,0513)	-0,189** (0,0918)	-0,0131 (0,0586)
Disoccupaz. – lungo p.	-0,0603* (0,0329)	0,011 (0,0346)	-0,108** (0,0476)
Terremoto	-0,0510*** (0,0177)	-0,0528** (0,0253)	-0,0500** (0,0248)
Costante	4,203*** (0,101)	4,141*** (0,135)	4,194*** (0,150)
Osservazioni	1962	919	1043
R ²	0,03	0,03	0,02
Errori standard robusti in parentesi			
*** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1			

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ICESmo3.

6. Conclusioni

Pur riconoscendo il potenziale problema di endogeneità legato alla natura cross sezionale dei dati utilizzati, la ricerca conferma l'effetto negativo che la recessione economica ha sulle condizioni di benessere psicologico delle persone. In provincia di Modena tale effetto risulta più accentuato che a livello nazionale: una possibile interpretazione di questo dato è costituita dall'effetto addizionale degli eventi sismici che nel 2012 hanno colpito l'area modenese.

L'effetto dell'essere disoccupato risulta significativo solo durante la crisi e per le donne, il cui indicatore di salute mentale diminuisce del 7%. Se poi si analizzano gli effetti della durata della disoccupazione, si ottiene che l'entrare in uno stato di disoccupazione più che la sua durata di lungo termine ha un effetto negativo sull'indice di salute mentale per gli uomini, mentre l'opposto si riscontra per le donne. In particolare, essere disoccupato da meno di un anno ha un effetto statisticamente significativo e negativo per gli uomini, riducendo la loro salute mentale del 19%, mentre la disoccupazione di lungo periodo ha un effetto negativo dell'11% sulle donne.

Infine, il risiedere in un'area della Provincia di Modena che è stata colpita dal terremoto diminuisce del 5% la salute mentale sia nelle donne che negli uomini, mentre la salute fisica solo nelle donne e nella misura del 4%.

In conclusione, questi risultati segnalano ai *policy makers* il bisogno di una maggiore attenzione verso la manutenzione e l'incremento delle reti di sostegno per la salute mentale delle persone nei periodi di crisi.

7. BIBLIOGRAFIA

Atkinson, T., Liem, R., e Liem, J. H., (1986) “The social costs of unemployment: Implications for social support”, *Journal of Health and Social Behavior*, 27, 317–331.

Barr, B., Taylor-Robinson, D., Scott-Samuel, A., McKee, M., e Stuckler, D., (2012) “Suicides associated with the 2008–10 economic recession in England: Time trend analysis” *BMJ: British Medical Journal* 345, www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3419273/.

Broomhall, H. S., e Winefield, A. H., (1990) “A comparison of the affective well-being of young and middle-aged unemployed men matched for length of unemployment”, *British Journal of Medical Psychology*, 63, 43–52.

Cagney, K. A., Browning, C. R., Iveniuk, J., e English, N., (2014) “The Onset of Depression During the Great Recession: Foreclosure and Older Adult Mental Health”, *American Journal Of Public Health*, 104(3): 498-505.

Centre for the Analysis of Public Policies (CAPP) (2013) “Redditi e benessere delle famiglie modenesi negli anni della crisi, Primi risultati dell'indagine Icesmo3 del 2012”, www.capp.unimore.it/strumenti/ICESmo3/ICESmo3_ExecutiveSummary_29nov2013.pdf

Eisenberg, P., e Lazarsfeld, P. F., (1938) “The psychological effects of unemployment”, *Psychological Bulletin*, 35, 358–390.

Gore, S., (1978) “The effect of social support in moderating the health consequences of unemployment”, *Journal of Health and Social Behavior*, 9, 157–165.

Hepworth, S. J., (1980) “Moderating factors of the psychological impact of unemployment”, *Journal of Occupational Psychology*, 53, 139–145.

ISTAT (2013a) “La salute e il ricorso ai servizi sanitari attraverso la crisi”, *Statistiche Report*, 24/12/2013, www.istat.it

ISTAT (2013b) “Tutela della salute e accesso alle cure”, Istat , www.istat.it/it/archivio/128176.

ISTAT (2014) “Rapporto Annuale 2014. La situazione del paese”, ISTAT Rapporto annuale 2014, www.istat.it

Jackson, P. R., e Warr, P. B., (1984) “Unemployment and ill-health: The moderating role of duration and age”, *Psychological Medicine*, 14, 605–614.

Karsten, I. P., e Klaus, M., (2009) “Unemployment impairs mental health: Meta-analyses”, *Journal of Vocational Behavior* 74, 264–282.

Kentikelenis, A., Karanikolos, M., Reeves, A., McKee, M., e Stuckler, D., (2014) “Greece's health crisis: from austerity to denialism”, *Lancet* 383 (9918): 748-753.

Lahelma, E., (1989) “Unemployment, re-employment and mental well-being: A panel survey of industrial jobseekers in Finland”, *Scandinavian Journal of Social Medicine, Supplementum*, 43, 1–170.

Leana, C. R., e Feldman, D. C., (1991) “Gender differences in responses to unemployment”, *Journal of Vocational Behavior*, 38, 65–77.

McKee-Ryan, F. M., Song, Z., Wanberg, C. R., e Kinicki, A. J., (2005) “Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study”, *Journal of Applied Psychology*, 90, 53–76.

Murphy, G. C., e Athanasou, J. A., (1999) “The effect of unemployment on mental health”, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 72, 83–99.

Nandi, A., Prescott, M. R., Cerdá, M., Vlahov, D., Tardiff, K. J., e Galea, S., (2012) “Economic conditions and suicide rates in New York City”, *American Journal of Epidemiology*, 175:527–35.

Nickell, S., (1997) “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): 55-74.

Nordt, C., Warnke, I., Seifritz, E., e Kawohl, W., (2015) “Modelling suicide and unemployment: a longitudinal analysis covering 63 countries, 2000–11”, *Lancet Psychiatry*.

Pelzer, B. B., Schaffrath, S. S., e Vernaleken, I., (2014) “Coping with unemployment: The impact of unemployment on mental health, personality, and social interaction skills”, *Work*, 48(2): 289-295.

Roca, M., Gili, M., Garcia-Campayo, J., e García-Toro, M., (2013) “Economic crisis and mental health in Spain”, *Lancet* 382 (9909): 1977-1978.

Sen, A. K., (1997) “Inequality, unemployment and contemporary Europe”, *International Labour Review*, Vol. 136, No.2 (Summer), 155-171.

Sen, A. K., (1997b) “L’occupazione: le ragioni di una priorità per la politica economica” in Coccia, P. (a cura di), “Disoccupazione di fine secolo”, Bollati Boringhieri, Torino, capitolo I.

Stankunas, M., Kaledien, R., Starkuviene, S., e Kapustinskiene, V., (2006) “Duration of unemployment and depression: a cross-sectional survey in Lithuania”, *Research article, BMC Public Health*, 6:174.

Winefield, A. H., e Tiggemann, M., (1990) “Length of unemployment and psychological distress: Longitudinal and cross-sectional data”, *Soc Sci Med*, 31:461-465.

Winkelmann, R., (2008) “Unemployment, Social Capital, and Subjective Well-Being”, *J Happiness Stud*, DOI 10.1007/s10902-008-9097-2.

Väänänen, A., Vahtera, J., Pentti, J., e Kivimäki, M., (2005) “Sources of social support as determinants of psychiatric morbidity after severe life events: Prospective cohort study of female employees”, *Journal of Psychosomatic Research*, 58, 459–467.

CRISI ECONOMICA E SALUTE MENTALE: ANALISI MULTI-LIVELLO NELLA PROVINCIA DI MODENA

Tindara Addabbo

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Elena Sarti

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Stefano Mimmi

Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, AUSL Modena

Fabrizio Starace

Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, AUSL Modena

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Letteratura su crisi e salute mentale. – 3. Dati e statistiche descrittive sull’impatto della crisi sulla salute mentale. – 4. L’impatto delle politiche attive sulla salute mentale. – 5. Conclusioni. – 6. Bibliografia.

1. Introduzione¹

La grande recessione ha causato costi tangibili in termini di tagli nell’occupazione e nella riduzione del reddito nei Paesi Europei. L’incertezza derivante dalla perdita del lavoro e l’espandersi di condizioni lavorative precarie sono state già da tempo individuate come determinanti di una precaria salute mentale.

Questo studio utilizza dati sanitari per evidenziare come con la crisi economica si sia osservato un peggioramento significativo del benessere psicologico e un aumento del ricorso agli antidepressivi nella Provincia di Modena, con effetti più accentuati nelle zone interessate dal terremoto.

¹ Questo studio è il risultato di un’indagine su “Il costo della crisi in termini di salute mentale”, realizzata congiuntamente dal Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche dell’Azienda AUSL di Modena e dalla Fondazione Marco Biagi dell’Università di Modena e Reggio Emilia. Si ringrazia anche il Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena per il contributo finanziario al progetto. Una precedente versione del paper è stata presentata nell’ambito della Conferenza Annuale della Human Development and Capability Association ad Atene 2-5 September, 2014 nell’ambito del Convegno su Crisi e Salute mentale all’interno della IV Edizione di M&T Settimana di Salute Mentale il 18 ottobre 2014 presso la Fondazione Marco Biagi. Si ringraziano i partecipanti alle sessioni dei convegni ai quali versioni precedenti del paper sono state presentate e due referee anonimi per gli stimolanti commenti ricevuti. La responsabilità di quanto scritto resta degli Autori.

Il confronto dei primi accessi ai Centri di Salute Mentale dell'AUSL di Modena nel periodo compreso tra il 2006 al 2012 individua un aumento del 25% nel caso degli uomini e del 13% per le donne. A ciò si aggiunge un aumento dell'uso di farmaci antidepressivi, che nel quadriennio 2010-2014 ha registrato un incremento sensibilmente superiore rispetto a quanto avvenuto nelle altre province della Regione Emilia-Romagna.

La ricerca effettuata conferma un effetto negativo sulla salute mentale: le difficoltà finanziarie, la disoccupazione e l'indebitamento sono associate ad ansia e depressione e, più specificatamente, a "depressione motivata"². Nella Provincia di Modena, caratterizzata generalmente da elevati standard sociali ed economici, la prolungata crisi economica ha avuto un impatto maggiore, ampliato ulteriormente nelle zone che hanno anche dovuto affrontare l'evento traumatico del terremoto del 2012.

Dalla ricerca però non emergono solo dati negativi. Lo studio evidenzia infatti in modo altrettanto chiaro l'efficacia (valutata in termini di riduzione del numero e della durata dei ricoveri) dei programmi di inclusione e coinvolgimento in politiche attive del lavoro anche in chi soffre di disturbi psichiatrici gravi³.

L'indagine svolta mostra che l'implementazione di politiche attive per l'inserimento lavorativo riduce il ricorso al ricovero ospedaliero nelle persone in trattamento presso i Centri di Salute Mentale. Se da un lato il ridotto accesso al ricovero può essere considerato un indicatore di stabilizzazione delle condizioni psicopatologiche dei soggetti coinvolti, dall'altro costituisce certamente anche un elemento di riduzione della spesa per il servizio sanitario dato il minore costo dei percorsi di inserimento lavorativo rispetto alla degenza ospedaliera⁴.

L'articolo si sviluppa come segue. La sezione 2 sintetizza brevemente la letteratura esistente su crisi e salute mentale. La sezione 3 descrive i dati utilizzati e riporta le principali statistiche descrittive sul campione d'indagine, mentre la sezione 4 riporta il modello empirico e i risultati ottenuti. Le conclusioni sono riportate nella sezione 5.

² http://bologna.repubblica.it/cronaca/2014/10/03/news/salute_mentale-97231893/.

³ In linea con la classificazione Internazionale delle Malattie OMS sono ricompresi all'interno della categoria di disturbi psichiatrici gravi quelli con diagnosi di psicosi ICD9-CM da 295 a 299 (psicosi schizofreniche, affettive, stati paranoidei, altre psicosi non organiche, psicosi con origine specifica dell'infanzia).

⁴ Sulla base di fonte amministrativa del Dipartimento di Salute mentale AUSL Modena.

2. Letteratura su crisi e salute mentale

Diversi studi dimostrano che la disoccupazione ha effetti negativi non solo sui redditi ma anche, più in generale, sulle diverse dimensioni del benessere degli individui con un effetto particolarmente rilevante sulla salute mentale (Wilson, Walker, 1993; Clark, Oswald, 1994). Wahlbeck e Awolin (2009), nel riportare le principali evidenze della letteratura sull'impatto della crisi sulla salute mentale degli individui, si concentrano sulle determinanti della depressione e dei suicidi, tra cui si nota il rilevante impatto negativo della disoccupazione, dell'instabilità del posto di lavoro, dell'esclusione sociale e della disuguaglianza, segnalandone le conseguenze negative.

Karsten e Moser (2009) confermano che la condizione di disoccupazione genera stress ma che trovare poi un lavoro migliora significativamente la salute mentale, come confermato da McKee-Ryan *et al.* (2005).

D'altro canto, l'incidenza di suicidi è verificata essere maggiore durante i periodi di recessione da Barr *et al.* (2012) e Nandi *et al.* (2009). Kuhnet *et al.* (2009), in uno studio sugli effetti della perdita di lavoro dovuta alla chiusura degli stabilimenti, ne hanno evidenziato gli effetti sia sulla salute individuale che sulla spesa pubblica sanitaria.

Stanzani (2012) analizza il caso italiano e in particolare l'impatto della crisi sul benessere soggettivo degli individui. L'autore evidenzia che le famiglie italiane hanno diminuito con la crisi l'acquisto di certi beni, ritengono che il reddito mensile non sia sufficiente a coprire le spese e che non sia possibile risparmiare. Inoltre, l'autore riscontra una percezione negativa dello stato di salute che rimane indipendente dal reale stato fisico e psicologico. Anche Mattei *et al.* (2014) si concentrano sul caso italiano e sottolineano la correlazione tra crisi e salute della popolazione italiana. Nello specifico le morti per cause cardiovascolari sono risultate associate alla disoccupazione e in aumento dal 2010, mentre i tassi di suicidio risultano non essere correlati con la situazione economica.

Inoltre, il taglio alla sanità pubblica dovuto all'austerità fiscale influisce negativamente sulla salute mentale, così come mostrato da Kentikelenis *et al.* (2014) per la Grecia in quanto riduce sensibilmente l'accessibilità dei servizi specialistici. Roca *et al.* (2014) identificano un effetto negativo della crisi sulla salute mentale in Spagna analizzando i dati sui disturbi psichiatrici delle persone nei centri di assistenza primaria nel 2006 e nel 2010; il rischio di depressione è maggiore in chi ha contratto mutui per l'acquisto di una casa o ha subito uno sfratto. Infine, come sottolineato da Cagney *et al.* (2014), il pignoramento è correlato al rischio di depressione negli adulti più anziani.

Anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO, 2011) ha dedicato attenzione al fenomeno riportando indicazioni di *policies* per mitigare l'impatto negativo della crisi sulla salute mentale, soprattutto per quanto riguarda la sfera dei comportamenti suicidari e dell'abuso di alcol.

Il rapporto ISFOL sulle prospettive occupazionali delle persone con disabilità psichica evidenzia le difficoltà di inserimento spesso legate alla mancata conoscenza delle caratteristiche del disturbo psichico. Tuttavia, anche a parità di incentivi economici, per superare le difficoltà esistenti dal lato dell'impresa risulta particolarmente efficace l'utilizzo di inserimenti lavorativi personalizzati attraverso percorsi integrati con le strutture socio sanitarie (ISFOL, 2014).

In questo studio ci si concentra sugli effetti della crisi sulla salute mentale valutando, attraverso dati sanitari, se nella Provincia di Modena a seguito della crisi si siano verificati aumenti negli accessi ai Centri di Salute Mentale, e maggior frequenza di sintomi depressivi e nell'uso di antidepressivi. Oltre a questo, il modello empirico utilizzato ha verificato in che misura le politiche attive del lavoro possano avere un'influenza positiva sulla salute mentale degli individui.

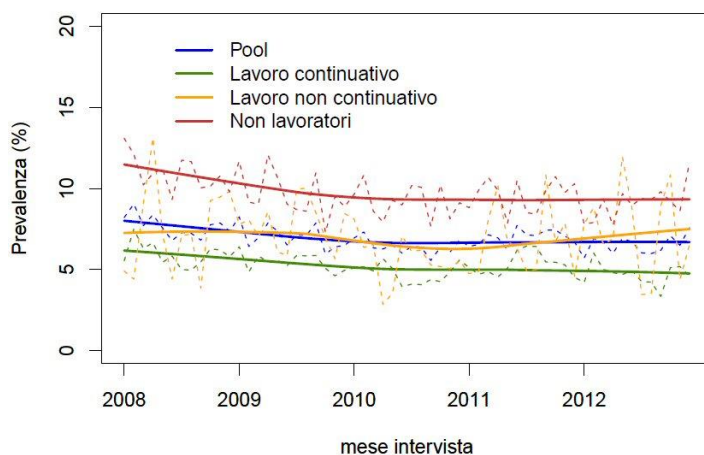
3. Dati e statistiche descrittive sull'impatto della crisi sulla salute mentale

Per l'analisi vengono impiegati microdati del Sistema Informativo del Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche dell'AUSL di Modena che comprendono informazioni sull'uso dei Servizi di Salute Mentale e la prescrizione di psicofarmaci, nonché i giorni di ospedalizzazione e anche l'eventuale avviamento in percorsi di inserimento lavorativo. I dati riportano anche le caratteristiche demografiche degli individui, come il sesso, l'età, il livello di istruzione e lo stato di salute. Sono stati inoltre utilizzati i risultati del monitoraggio delle condizioni di salute effettuato nell'ambito dello studio PASSI presso l'AUSL di Modena.

Già dalle statistiche descrittive emergono considerazioni interessanti sull'effetto della crisi nell'uso di farmaci antidepressivi e nell'accesso ai Centri di Salute Mentale del Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche in Provincia di Modena.

La Figura 1 mostra i sintomi di depressione per stato lavorativo ottenuti dalla sorveglianza PASSI 2008-2012 e mostra chiaramente come una situazione di "non lavoro" sia associata a sintomi depressivi più evidenti, mentre un lavoro continuativo tende ad essere associato a bassi livelli di sintomi depressivi.

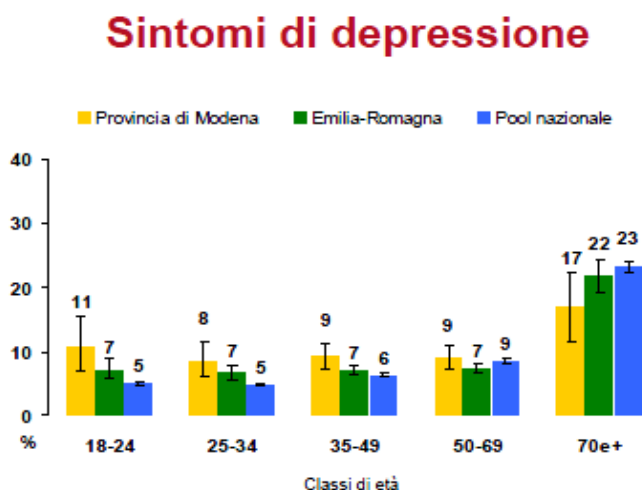
Figura 1 - Sintomi di depressione per stato lavorativo - Regioni partecipanti al modulo opzionale PASSI 2008-12



Fonte: Studio PASSI 2008-2012, AUSL Modena

I sintomi di depressione, come mostrato dalla Figura 2, si dimostrano più frequenti tra le persone anziane (70 anni e più) ma per tutte le altre fasce di età considerate (18-24, 25-34, 35-49 e 50-69) Modena riporta prevalenze più elevate rispetto alla Regione Emilia Romagna e alla media nazionale.

Figura 2 - Sintomi di depressione per classi di età – Modena, Regione Emilia Romagna e Italia

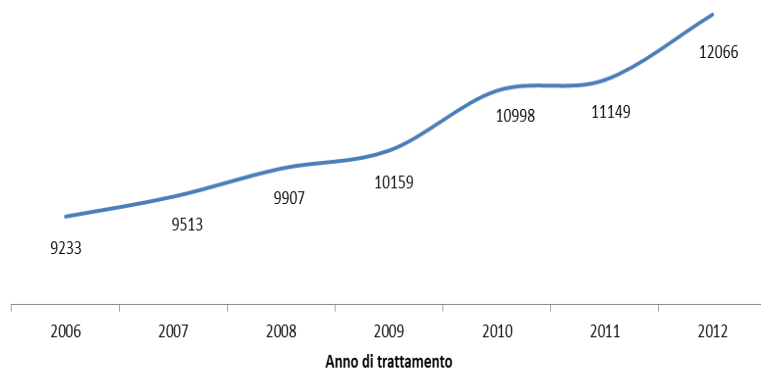


Fonti: Sorveglianze di salute PASSI 2009-2012 e PASSI d'Argento 2012

A conferma dell'impatto negativo della crisi sulla salute mentale, soprattutto nella Provincia di Modena rispetto alla media regionale e nazionale, la Figura 3 mostra come

siano aumentate considerevolmente dal 2006 al 2012 le richieste di intervento specialistico e quindi le persone in trattamento presso i Centri di Salute Mentale di Modena e Provincia.

*Figura 3 - Utenza in trattamento nei Centri di Salute Mentale di Modena e Provincia
(Periodo 2006-2012)*



Fonte: Dipartimento di Salute Mentale – AUSL Modena – Relazione 2013.

In particolare, la Tabella 1 mostra la frequenza di soggetti adulti che hanno avuto un primo contatto o che sono in trattamento presso il Dipartimento di Salute Mentale dal 2006 al 2012 per genere.

I dati evidenziano che dal 2006 al 2012, sebbene le donne risultino essere più presenti in entrambi i gruppi, l'incremento è stato più evidente per gli uomini, specialmente se si considerano i primi contatti. Infatti, i primi contatti per gli uomini sono aumentati del 25%, mentre per le donne del 13%. Se poi si considerano le persone in trattamento, l'aumento per gli uomini arriva al 18% mentre al 22% quello delle donne.

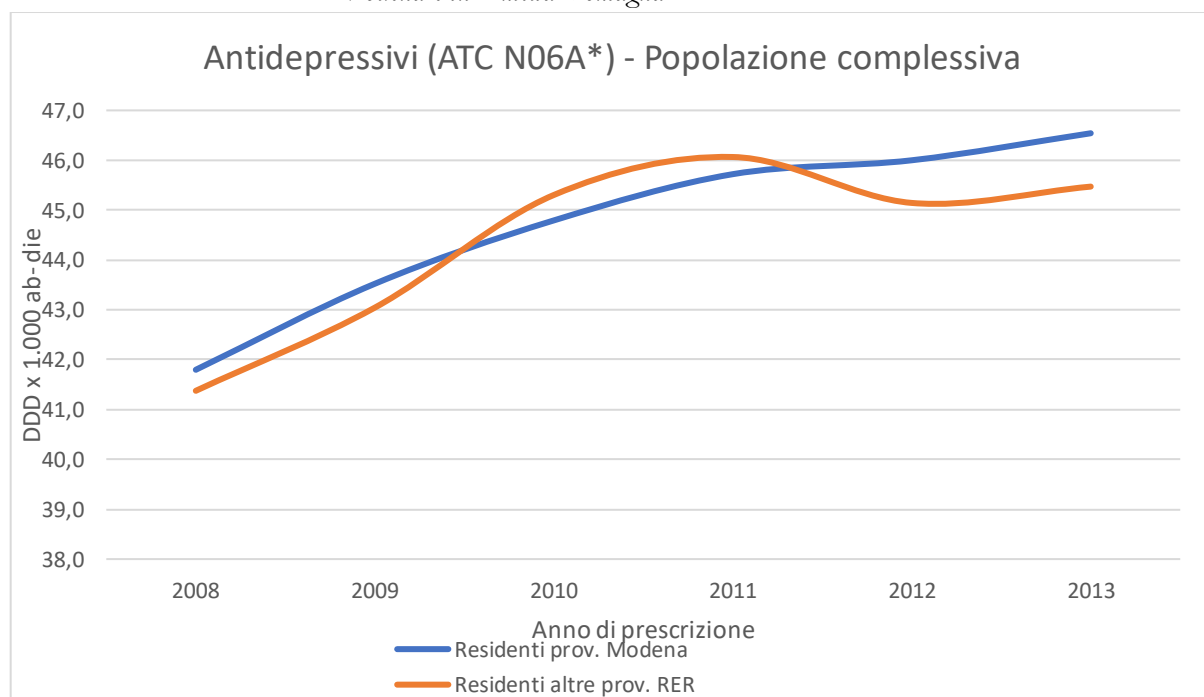
Tabella 1 – Incidenza degli individui di 18 anni e più che hanno avuto un primo contatto o che sono in trattamento presso il Dipartimento di Salute Mentale⁵

Anno	Primi contatti		Sotto trattamento	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
2006	58,8	81,2	146,5	183,0
2007	62,5	84,0	151,3	186,7
2008	63,8	87,8	155,3	193,4
2009	58,4	79,9	156,0	196,5
2010	64,6	88,7	168,6	210,2
2011	62,9	80,5	172,2	208,7
2012	73,3	91,4	187,9	222,6

Fonte: Dipartimento di Salute Mentale – AUSL Modena – Relazione 2013.

In aggiunta, i dati sul consumo di farmaci mostrano anche che l'uso di antidepressivi dal 2010 al 2013 è aumentato nella Provincia di Modena più che nelle altre province della Regione, come riportato nella Figura 4.

Figura 4 – Consumo di Antidepressivi (DDD x 1000 abitanti/al giorno)⁶ in Provincia di Modena e in Emilia Romagna



Fonte: Dipartimento di Salute Mentale – AUSL Modena

⁵ Dati espressi come tasso per 10.000 abitanti.

⁶ DDD (Defined Daily Dose).

4. L'impatto delle politiche attive sulla salute mentale

L'analisi contenuta nelle precedenti sezioni e nella letteratura mostra un sensibile effetto negativo della crisi sulla salute mentale anche più rilevante nel contesto della Provincia di Modena. Il lavoro assume dunque un ruolo fondamentale nella salute mentale dell'individuo. In questa sezione partendo quindi dal dato che l'assenza del lavoro ha un effetto negativo sulla salute mentale vogliamo verificare come politiche del lavoro miranti all'inserimento lavorativo di persone con disagio psichico possano avere un effetto positivo sulla salute mentale. Le variabili che ci aiuteranno a misurare tale effetto sono la presenza di ricoveri e la loro durata.

Lo studio ha evidenziato che una politica attiva indirizzata a migliorare l'inserimento lavorativo delle persone in trattamento presso i Centri di Salute Mentale dell'AUSL di Modena ha un effetto positivo sul benessere individuale e riduce il ricorso all'assistenza psichiatrica ospedaliera.

Nella Provincia di Modena, come mostra la Tabella 2, circa 600 persone con problemi di salute mentale sono state inserite in politiche attive del lavoro (orientamento, formazione ed inserimento in contesti di lavoro) nell'anno 2012, e il 43% ha avuto accesso al lavoro nel periodo analizzato.

Tabella 2 - Politiche attive per promuovere l'impiego in persone afferenti al Dipartimento di Salute Mentale di Modena (anno 2012)

Distretto sanitario	Percorsi lavorativi (senza assunzione)				Assunzioni			Totale complessivo
	Occupazionali protetti	Orientamento e tirocini di formazione	Altri percorsi	Totale	C/o Coop. sociali	C/o Aziende private	Totale	
Carpi	6	34	0	40	15	6	21	61
Mirandola	26	31	0	57	1	2	3	60
Castelfranco	8	45	0	53	3	24	27	80
Modena	53	53	3	109	14	15	29	138
Pavullo	15	4	0	19	14	0	14	33
Sassuolo	70	67	3	140	6	9	15	155
Vignola	40	26	4	70	0	0	0	70
DSM-DP Modena	218	260	10	488	53	56	109	597

Fonte: Dipartimento di Salute Mentale – AUSL Modena – Relazione 2013.

Nell'ambito dell'analisi applicata sull'impatto netto della politica attiva abbiamo costruito un gruppo di controllo non sperimentale comprendendo al suo interno persone con le

stesse caratteristiche dei trattati (in particolare aventi la stessa diagnosi) ma non soggette all'inserimento lavorativo. Si è quindi proceduto alla stima di un modello OLS di regressione lineare avente come variabile dipendente i giorni di ricovero e come variabili esplicative le caratteristiche personali dei pazienti e una dummy che assume valore 1 se l'individuo è stato soggetto alla politica di inserimento lavorativo. L'analisi multivariata, i cui risultati preliminari sono mostrati nella Tabella 3, riporta l'impatto delle politiche attive per il lavoro sui giorni di ricovero nelle persone con diagnosi di psicosi.

Le stime confermano che gli interventi attivi di inserimento lavorativo si associano in modo significativo a una riduzione dei giorni di ricovero ospedaliero per chi ha una diagnosi di psicosi, mentre non risultano statisticamente significative per persone con altre diagnosi. In particolare, l'essere soggetto a politica di inserimento al lavoro per le persone con psicosi trattate dal Dipartimento di Salute Mentale riduce del 54% i giorni di ricovero ospedalieri⁷.

*Tabella 3–Impatto delle politiche attive del lavoro sui giorni di ricovero – Diagnosi: psicosi -
 OLS sul numero di ricoveri ospedalieri.*

VARIABILI	Psicosi
Donna	0,00267 (0,762)
Età	-0,394 (0,409)
Età al quadrato	0,00476 (0,00509)
Diploma o più	-0,742 (0,753)
Inserimento lavorativo	-0,540* (0,325)
Costante	10,39 (7,959)
Osservazioni	343
R ²	0,017

*** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Fonte: nostre elaborazioni sui microdati del Dipartimento di Salute Mentale – AUSL Modena

⁷ Si rileva tuttavia la natura preliminare delle stime riportate denotata dalla bassa significatività del coefficiente di determinazione e dall'elevato valore della costante.

5. Conclusioni

In questo studio, partendo dalla considerazione che la crisi ha avuto un impatto negativo sulla salute mentale degli individui, si è mostrato come in Provincia di Modena siano aumentati negli ultimi anni gli accessi ai Centri di Salute Mentale e l'uso di farmaci antidepressivi.

I dati confermano l'associazione tra difficoltà finanziarie, disoccupazione e indebitamento e disagio psichico. In particolare, i cittadini modenesi, abituati a vivere in un contesto con un elevato standard sociale ed economico, risultano in qualche modo più sensibili rispetto ad una prolungata crisi economica. Tale fenomeno si è dimostrato più accentuato nelle zone che sono state esposte all'evento traumatico del terremoto del 2012.

Dallo studio emerge altresì come le politiche attive del lavoro abbiano, nelle persone con diagnosi di psicosi, un effetto positivo sul numero e la durata dei ricoveri psichiatrici ospedalieri. Nello specifico, piani di inserimento lavorativo indirizzati a persone con disturbi psichiatrici gravi, persone che altrimenti graverebbero esclusivamente sul sistema assistenziale, dimostrano di ridurre i rischi per la salute mentale. Si intende in futuro estendere l'indagine raccogliendo ulteriori dati su altre variabili ritenute rilevanti relativamente alle caratteristiche familiari e individuali della popolazione di riferimento.

Questi risultati segnalano ai *policy makers* la necessità di porre una maggiore attenzione verso la manutenzione e l'incremento delle reti di sostegno per la salute mentale delle persone nei periodi di crisi e confermano l'utilità di ampliare l'accesso ai programmi di inserimento lavorativo per le persone con disagio psichico. Il permanere della crisi e il sensibile aumento dei ricorsi ai Centri di Salute Mentale riscontrato in corrispondenza della stessa induce a continuare l'impegno nelle politiche socioeconomiche volte sia a ridurre l'impatto sulla probabilità di occupazione che ad affrontare i costi legati al peggioramento della salute mentale evidenziati in letteratura.

6. BIBLIOGRAFIA

BARR B., TAYLOR-ROBINSON D., SCOTT-SAMUEL A., MCKEE M., STUCKLER D. (2012), *Suicides associated with the 2008–10 economic recession in England: Time trend analysis*, in BMJ, 345, in <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3419273/>.

CAGNEY K.A., BROWNING C.R., IVENIUK J., ENGLISH N. (2014), *The Onset of Depression During the Great Recession: Foreclosure and Older Adult Mental Health*, in American Journal Of Public Health, vol.104, 3, 498-505.

CHANG S-S., STUCKLER D., YIP P., GUNNELL D. (2013), *Impact of 2008 global economic crisis on suicide: time trend study in 54 countries*, in BMJ, 2013, 347.

ISFOL (2014), *Le prospettive di impiego delle persone con disabilità psichica*, in Ferri G., Pavoncello D., Spagnolo A. (a cura di), *I libri del Fondo sociale europeo*, Roma, ISFOL, 197.

KARSTEN I.P., KLAUS M. (2009), *Unemployment impairs mental health: Meta-analyses*, in Journal of Vocational Behavior, 74, 264–282.

KENTIKELLENIS A., KARANIKOLOS M., REEVES A., MCKEE M., STUCKLER D. (2014), *Greece's health crisis: from austerity to denialism*, in Lancet, vol.383, 9918, 748-753.

KUHN A., LALIVE R., ZWEIMÜLLER J. (2009), *The Public Health Costs of Job Loss*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper Series ISSN 1424-0459, Working Paper No.424.

MATTEI G., FERRARI S., PINGANI L., RIGATELLI M. (2014), *Short-term effects of the 2008 Great Recession on the health of the Italian population: an ecological study*, in Soc. Psychiatry Psychiatr. Epidemiol., vol.49, 6, 851-858.

NANDI A., PRESCOTT M.R., CERDÁ M., VLAHOV D., TARDIFF K.J., GALEA S. (2012), *Economic conditions and suicide rates in New York City*, in American Journal of Epidemiology, 175, 527–535.

ROCA M., GILI M., GARCIA-CAMPAYO J., GARCÍA-TORO M.(2013), *Economic crisis and mental health in Spain*, in Lancet, vol.382, 9909, 1977-1978.

STANZANI S., (2012), *Economic crisis and well-being in Italy*, in Italian Sociological Review, 2012, vol.2, 3, 191-207.

WAHLBECK K., AWOLIN M. (2009), *The Impact of Economic Crises on the Risk of Depression and Suicide: A Literature Review*, European Commission.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2011), *Impact of economic crisis on mental health*, WHO, Regional Office for Europe.

LA NASPI ALLA PROVA DEI NUMERI

Livia Di Stefano

Dottoranda Università di Modena e Reggio Emilia, Fondazione Marco Biagi

SOMMARIO: 1. Le sorti della NASpI sono davvero magnifiche e progressive? Tre miti da verificare: l'aumento della *security*, la diminuzione del divario tra *insiders* e *outsiders* e l'assenza di migliori alternative. - 2. NASpI, ASpI e mini-ASpI a confronto. - 3. La mancata estensione dell'ASpI ai collaboratori: la Dis-Coll, tanto meglio dell'*una-tantum*, tanto peggio della NASpI. - 4. Verso la *social assistance*? La funzione dell'Assegno di Disoccupazione (ASDI) tra compensazione della NASpI e prove (non)generali di reddito minimo. - 5. La ricollocazione del contratto di ricollocazione. - 6. Domande aperte e alternative possibili.

1. Le sorti della NASPI sono davvero magnifiche e progressive? Tre miti da verificare: l'aumento della *security*, la diminuzione del divario tra *insiders* e *outsiders* e l'assenza di migliori alternative.

Nel dibattito pubblico e nei primi contributi scientifici a commento della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) introdotta dal D.Lgs. n. 22/2015¹ è stato proposto il paradigma della *flexicurity* quale chiave interpretativa della riforma dei trattamenti di disoccupazione concepita e parzialmente realizzata dal Governo Renzi nell'ambito del c.d. *Jobs Act*.²

In un simile contesto, è stato implicitamente dato per scontato che la NASpI abbia *aumentato* il livello di tutela del reddito dei lavoratori in caso di cessazione del rapporto *diminuendo* il divario tra *insiders* e *outsiders*.³

Per dirla con le parole di T. Wilthagen e F. Tros, la *flexicurity* è infatti:

¹ D.Lgs. n. 22 del 4 marzo 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 54 del 6 marzo 2015:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-03-06&atto.codiceRedazionale=15G00036&elenco30giorni=false.

² SPATTINI S., I nuovi ammortizzatori sociali, in CARINCI, F. E TIRABOSCHI, M. (a.c.d), I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni, ADAPT Labour Studies, E-book series, 2015, n. 37, 130-157.

http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/20576/mod_resource/content/12/ebook_vol_37.pdf.

³ Una prima indagine critica in argomento è stata realizzata da RAITANO M., I nuovi ammortizzatori sociali secondo il Jobs Act: chi ci perde?, in Menabò di Etica ed Economia del 16 marzo 2015, <http://www.eticaeconomia.it/i-nuovi-ammortizzatori-sociali-secondo-il-jobs-act-chi-ci-perde/>.

“a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, the work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market on the other hand”⁴

La vocazione “progressiva” della strategia di *flexicurity* emerge ancor più nettamente tenendo conto che essa, come suggerito da Zoppoli, dovrebbe essere quantomeno declinata in accordo con il c.d. “principio di non regresso” codificato nelle direttive sociali, in base al quale l’Unione Europea non può mai promuovere la *diminuzione* della *security*.⁵

Senza la pretesa di entrare nella discussione generale in argomento ma volendo derivarne una definizione operativa minimalista da utilizzare ai fini del presente contributo, cominciamo con lo stabilire che una riforma può dirsi ispirata al concetto europeo di *flexicurity* solo qualora realizzi simultaneamente (almeno) un (possibilmente proporzionale) *incremento* sia della *flex* sia della *security* rispetto alla situazione *ex ante*.⁶

In secondo luogo, occorre prestare attenzione all’impatto differenziale di una riforma su gruppi forti e deboli ovvero su *insiders* e *outsiders* del mercato del lavoro. Come precisato dagli stessi Wilthagen e Tros,

“...policies or measures that enhance labour market flexibility and exclusively increase the (employment, income or social) security of stronger/insider groups are not to be counted as *flexicurity* policies or measures”⁷.

Aggiornando di conseguenza la nostra definizione operativa, sarebbe corretto parlare di *flexicurity* solo a proposito di una riforma che *diminuisca* il divario tra *insiders* e *outsiders*, assicurandosi che il livello di *security* *amenti e non diminuisca* per questi ultimi.

Sulla base di simili parametri, l’obiettivo del presente contributo è quello di provare a verificare se la riforma dei trattamenti di disoccupazione approvata con il D.Lgs. n. 22/2015

⁴ WILTHAGEN, T., e TROS, F., The Concept of ‘Flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets, in Transfer, European Review of Labour and Research, 2004, n. 2, 5.

⁵ Cfr. ZOPPOLI L., Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 41-44.

⁶ In questa sede, trattando di riforma delle indennità di disoccupazione, ci occuperemo specificamente della social o income security con accenni al più complesso tema della employment security, che verrà sviluppato in un successivo contributo una volta che anche la riforma delle politiche attive e dei servizi all’impiego si sarà completamente delineata.

⁷ WILTHAGEN, T., e TROS, F., *The Concept of ‘Flexicurity’*...cit., 6.

segni un *progresso* rispetto alla situazione *ex ante* (Legge Fornero), prima ancora di stabilire se tale riforma bilanci adeguatamente la contemporanea modifica della disciplina dei licenziamenti realizzata dal D.Lgs. n. 23/2015⁸.

Più in particolare, ci si concentrerà sulla NASpI in quanto unica misura strutturale (*i.e.* priva di scadenza temporale e provvista di copertura finanziaria a regime) senza trascurare i nuovi istituti introdotti dal D.Lgs. n. 22/2015 in via sperimentale e/o transitoria (Dis-Col, ASDI, contratto e dote individuale di ricollocazione) ma privilegiando l'analisi dei loro aspetti d'interazione con la nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego.

Da una parte, la comparazione è agevolata dal fatto che la NASpI, come sarà chiaro dopo la lettura del secondo paragrafo, non rappresenta un nuovo istituto ma piuttosto una versione quantitativamente 'rimodulata' della mini-ASpI introdotta dalla L. n. 92/2012.

D'altra parte, non è affatto semplice prevedere le conseguenze di una rimodulazione essenzialmente quantitativa senza poter accedere alle informazioni contenute negli archivi dell'INPS. Nel presente contributo sarà realizzato un tentativo attraverso l'analisi logico-giuridica delle nuove disposizioni legislative e il confronto tra i dati riportati nella documentazione di accompagnamento dello schema di D.Lgs. e nel rapporto di monitoraggio che descrive gli esiti del primo anno di attuazione delle indennità ASpI e mini-ASpI. Anche a partire dalla comparazione di questi ultimi dati, verranno infine formulate ulteriori ipotesi di rimodulazione delle vecchie prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego, sotto forma di opzioni alternative che, nella misura in cui a parità di vantaggi presenterebbero meno controindicazioni della NASpI, avrebbero potuto/dovuto essere valutate in sede di studio della riforma.

I risultati dell'analisi sembrerebbero infatti mettere in dubbio che il paradigma della *flexicurity* sia appropriato a qualificare l'operazione realizzata dal D.Lgs. n. 22/2015, e se non sono in grado di dare certezze, offrono certamente utili spunti in relazione alle diverse dimensioni da considerare nella comparazione e nel *benchmarking* delle indennità di disoccupazione in ambito UE.

⁸ Cfr. D.Lgs. n. 23 del 4 marzo 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 54 del 6 marzo 2015:
http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-03-06&atto.codiceRedazionale=15G00037&elenco30giorni=false.

2. NASpI, ASpI e mini-ASpI a confronto

Il miglior modo di commentare la NASpI è anzitutto quello di descriverla con numeri e immagini. Purtroppo, i numeri e le immagini a disposizione sono esclusivamente quelli che è possibile ricavare dal testo del D.Lgs. n. 22/2015 e dalle stime riportate nella relazione tecnica sull'A.G. n. 135 (pp. 3-6)⁹. Come già il D.d.L. n. 1428 divenuto L. n. 183/2014, neanche il recente decreto delegato incorpora un vero e proprio disegno di monitoraggio e valutazione delle nuove disposizioni da esso introdotte, né è accompagnato da un'adeguata analisi d'impatto *ex ante*¹⁰.

Anche dando per scontato che studi più accurati siano stati realizzati e che una documentazione in tal senso esista, essi non sono stati resi pubblici¹¹: ne discende l'impossibilità di condurre una valutazione indipendente della riforma da parte di soggetti esterni, cui non è consentito effettuare analisi sui dati elementari contenuti negli archivi dell'INPS.

Fatta questa premessa, vale la pena di confrontare, nei grafici e nelle tabelle che seguiranno, la nuova prestazione con quelle che andrà a sostituire: ASpI e mini-ASpI, introdotte dalla riforma Fornero approvata meno di tre anni fa (art. 2 L. n. 92/2012 e s.m.i.) e oggetto del 2° Quaderno di monitoraggio pubblicato il 14 luglio scorso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹².

I confronti sono operati sia alla data di entrata in vigore del nuovo trattamento di disoccupazione – 1° maggio 2015 – sia a regime (al 1° gennaio 2017).

⁹ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/845453.pdf>.

¹⁰ In occasione della presentazione del D.d.L. n. 1428, in sede di Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR), era stato annunciato che "l'individuazione degli indicatori che, nell'ambito degli obiettivi generali descritti, consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento, sarà effettuata nel corso della predisposizione dei decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nel provvedimento, specifici per ciascun ambito di intervento individuato nel disegno di legge di delegazione" (lettera C) dell'AIR, D.d.L. n. 1428/2014, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/759870/index.html?stampa=sic&spart=sic&toc=no>. Con riferimento alla NASpI, è stato individuato un solo indicatore rappresentato "dall'effettivo aumento del numero dei beneficiari della nuova prestazione...rispetto ai beneficiari dell'attuale ASpI" (lettera C), AIR, A.G. n. 135, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/845453.pdf>. Tale indicatore non è correttamente definito, nella misura in cui non prende in considerazione, oltre ai beneficiari dell'attuale ASpI, anche i beneficiari dell'attuale mini-ASpI: tanto più che l'incremento della platea dei beneficiari andrebbe misurato proprio con riferimento a questi ultimi, come dimostreremo.

¹¹ In risposta ai numerosi quesiti sollevati nel corso dell'esame dello schema di D.Lgs. da parte delle Commissioni parlamentari la Ragioneria Centrale dello Stato ha diffuso, il 28 gennaio e il 3 febbraio 2015, due note contenenti alcuni chiarimenti e rassicurazioni relativi alle stime contenute nella relazione tecnica, ma non ulteriori dati utili a stimare l'impatto della riforma sui destinatari delle prestazioni di disoccupazione.

¹² <http://www.lavoro.gov.it/PerSaperneDiPiu/MonitoraggioLegge922012/Documents/II%20Quaderno%20di%20monitoraggio.pdf>.

La nuova riforma degli ammortizzatori sociali, analogamente alla precedente, prevede infatti un periodo transitorio nel corso del quale la durata delle indennità corrisposte ai lavoratori in caso di disoccupazione involontaria subisce delle variazioni...di segno opposto¹³.

Tabella 1. Quadro sinottico delle principali differenze tra le indennità ASpI, mini-ASpI e NASpI in termini di requisiti soggettivi e durata.

Prestazione:	ASpI	mini-ASpI	NASpI
Requisiti assicurativi:	Almeno 2 anni di assicurazione.	-	-
Requisiti contributivi:	Almeno 1 anno di contribuzione negli ultimi 2 anni.	Almeno 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno.	Almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni.
Ulteriori requisiti:	-	-	Almeno 30 giornate di lavoro effettivo nell'ultimo anno.
Durata: (al 1° maggio 2015)	43 settimane; 52 settimane (soggetti tra i 50 e i 54 anni);	Metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno.	Metà delle settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni.

¹³ Su ASpI e mini-ASpI si rinvia a: BOZZAO, P., *L'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI)*, in CINELLI, M., FERRARO, G., e MAZZOTTA, O. (a.c.d.), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 427-445; CINELLI, M., *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in CINELLI, M., FERRARO, G., e MAZZOTTA, O. (a.c.d.)...cit., 393-426; GAROFALO, D., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in CHIECO, P. (a.c.d.), *Flessibilità e tutele del lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, 437-542; GAROFALO, D., *Gli ammortizzatori sociali*, in CARINCI, F., e MISCIONE, M. (a.c.d.), *Commentario alla riforma Fornero*, supplemento a DPL, 2012, n. 33, 166; DI STASI, A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, Torino, 2014; GIUBBONI, S., *La mini-ASpI*, in CINELLI, M., FERRARO, G., e MAZZOTTA, O. (a.c.d.)...cit., 446-453; LISO, F., *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in RDSS, 2013, n. 1, 1-34; LISO, F., *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero*, in FIORILLO, L., e PERULLI, A. (a.c.d.), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, 287-324; RENGA, S., *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in FIORILLO, L., e PERULLI, A. (a.c.d.)...cit., 325-388; SGRÖI, A., *La riforma degli ammortizzatori sociali e le tutele nel mercato*, in PERSIANI, M., e LIEBMAN, S. (a.c.d.), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (ad. "riforma Fornero") dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 99 del 2013*, Utet Giuridica, Milano, 2013, 503-534; SPATTINI, S., TIRABOSCHI, M., e TSCHOELL, J., *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in MAGNANI, M., e TIRABOSCHI, M. (a.c.d.), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, Milano, 2012, 341-360.

	69 settimane (soggetti con almeno 55 anni, nei limiti delle settimane di contribuzione degli ultimi 2 anni).		
Durata: (al 1° gennaio 2017)	52 settimane 78 settimane (soggetti con almeno 55 anni, nei limiti delle settimane di contribuzione degli ultimi 2 anni).	Metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno.	Metà delle settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni (max 78 settimane).
Calcolo della durata qualora in passato sia già fruito della prestazione:	(dal 1° gennaio 2016) Detrazione dei periodi di indennità (sia ASpI sia mini-ASpI) eventualmente fruiti negli ultimi 12 o 18 mesi.	Non computo dei periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni di disoccupazione.	Non computo dei periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni di disoccupazione.

Grafico 1. Durata delle indennità ASpI, mini-ASpI e NASpI espressa in settimane, in funzione delle settimane di contribuzione:

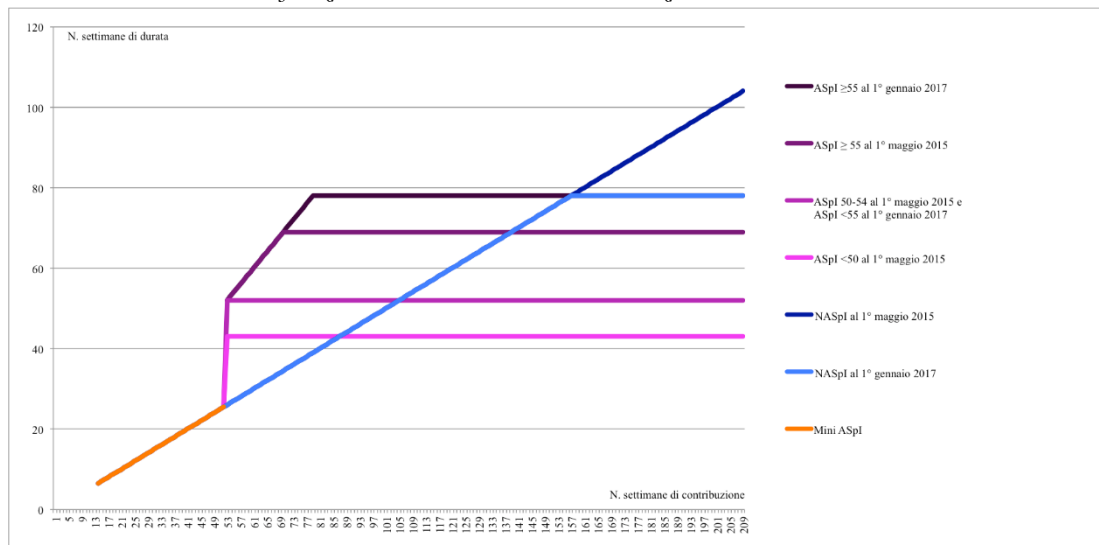


Tabella 2a. Alcuni esempi di durata delle indennità ASpI, mini-ASpI e NASpI a parità di settimane di contribuzione al 1° maggio 2015:

Settimane di contribuzione:	Settimana di durata (mini-ASpI):	Settimana di durata (ASpI <50):	Settimana di durata (ASpI 50-54):	Settimana di durata (ASpI ≥55):	Settimana di durata (NASpI):
13	6,5				6,5
51	25,5				25,5
52		43	52	52	26
69		43	52	69	34,5
86		43	52	69	43
87		43	52	69	43,5
104		43	52	69	52
105		43	52	69	52,5
138		43	52	69	69
139		43	52	69	69,5
208		43	52	69	104

Tabella 2b. Alcuni esempi di durata delle indennità ASpI, mini-ASpI e NASpI a parità di settimane di contribuzione a regime (al 1° gennaio 2017):

Settimane di contribuzione:	Settimane di durata (mini-ASpI):	Settimane di durata (ASpI <50):	Settimane di durata (ASpI ≥55):	Settimane di durata (NASpI):
13	6,5			6,5
51	25,5			25,5
52		52	52	26
78		52	78	39
104		52	78	52
105		52	78	52,5
156		52	78	78
208		52	78	78

La prima evidenza riscontrabile dall’osservazione del Grafico 1 e delle Tabelle 2a e 2b è che la NASpI si comporta come la mini-ASpI: per stabilire la durata della nuova prestazione è stato infatti scelto di adottare la medesima formula già utilizzata per il “mini”ammortizzatore (n. settimane di contribuzione/2). La prima conclusione che è possibile trarre di conseguenza, è che più che “universalizzare l’ASpI”, come si sente ripetere nel dibattito pubblico, il legislatore ha tecnicamente generalizzato la mini-ASpI.

E’ opportuno osservare, in particolare, l’andamento della durata della NASpI in corrispondenza del “salto” dalla mini-ASpI all’ASpI che si aveva tra la 51° e la 52° settimana di contribuzione: come evidenziato nel Grafico 1, con il passaggio alla NASpI tale “salto” viene eliminato. Il secondo commento possibile è che la “ricongiunzione” tra i due trattamenti introdotti dalla Legge Fornero, evocata nel dibattito pubblico come uno degli aspetti di maggior pregio della nuova riforma, è avvenuta a spese del trattamento più generoso, comportando pertanto una *diminuzione* della *security*.

Come evidenziato nelle Tabelle 2a e 2b, con il medesimo numero di settimane contributive che sarebbero state necessarie per ottenere l’indennità ASpI (52), un lavoratore “giovane” avrà diritto, a partire dal 1° maggio 2015, non più a 43 bensì a 26 settimane di copertura. A regime, la durata massima dell’indennità cui avrebbe potuto aspirare tale

lavoratore si dimezza: per avere diritto a un trattamento dalla medesima durata dell'ASpI (52 mesi), egli dovrà aver contribuito per 104 settimane.

In compenso il periodo da prendere in considerazione per il calcolo dei contributi raddoppia, passando da 2 a 4 anni, per cui il lavoratore avrà la possibilità di raggiungere maggiori requisiti. Nella pratica, l'esito più o meno favorevole dipenderà dalla tipologia d'impiego del soggetto in questione, nonché dalla distribuzione temporale e dalla continuità delle occasioni di lavoro.

E' sorprendente che su un aspetto così delicato e strategico, in grado di determinare l'equilibrio complessivo e quindi il segno di tutta la riforma, nella documentazione di accompagnamento all'A.G. n. 135 non sia riportata alcuna stima. L'Analisi d'Impatto della Regolamentazione si limita ad affermare che la modifica dei requisiti d'accesso renderà "più agevole" il conseguimento della nuova prestazione¹⁴. Neanche la durata media della NASpI, stimata a partire dalle informazioni di archivio sulla contribuzione pregressa dei beneficiari delle prestazioni ASpI e mini-ASpI nell'anno 2013 e riportata a pagina 5 della relazione tecnica, può offrire elementi utili a farsi un'idea: oltre a trattarsi di una media tra le durate più lunghe e le durate più brevi (che considera anche la possibilità di reimpiego durante il periodo di percepimento dell'indennità), la stima in questione è propriamente finalizzata a prevedere l'impatto delle modifiche legislative sulla spesa pubblica e non sui destinatari delle prestazioni di disoccupazione, né tantomeno gli effetti redistributivi tra questi ultimi.

E invero l'ipotesi di un effetto redistributivo a danno degli *outsiders* è suggerita proprio dai termini utilizzati nella relazione tecnica sul disegno di legge delega, dove si afferma che "la rimodulazione non dovrà avere effetti espansivi sulla spesa, ma si dovrà risolvere in una ridefinizione delle regole a saldi invariati, che privilegi i lavoratori con carriere contributive più continue" (p. 2)¹⁵.

¹⁴ Sezione 1, lettera A), terzo paragrafo, secondo punto dell'AIR, A.G. n. 135.

¹⁵ D.d.L. n. 1428/2014, relazione tecnica:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/759870/index.html?stampa=si&spart=si&toc=no>

Un effetto dannoso sui lavoratori precari e stagionali è stato denunciato in diverse memorie depositate nel corso delle audizioni sull'A.G. n. 135 e negli interventi di alcuni Deputati:

Memorie CGIL,
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/197/Memoria_CGIL.pdf, p. 1.

Memorie CUB,
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/261/AG134-135_Memorie_CUB.pdf, p. 2.

Memorie RETE Imprese Italia,
http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/199/AG135-135_Memorie_RETE_Imprese_Italia.pdf, p. 9;

Memorie USB,
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/196/AG134-135_Memorie_USB.pdf, p. 5.

Non avendo accesso ai dati INPS, non è possibile da parte nostra formulare precise ipotesi a riguardo¹⁶.

E' certo che i lavoratori assunti a tempo pieno e indeterminato da più di 4 anni che già non avevano problemi a maturare i contributi nel vecchio regime (*insiders*), conseguiranno un indubbio vantaggio con il passaggio al nuovo, potendo contare su ben 104 settimane di NASpI, ridotte a 78 dal 2017: quest'ultima cifra è comunque pari alla durata massima dell'indennità ASpI cui avrebbe avuto diritto a regime un lavoratore ultracinquantacinquenne.

Man mano che ci si allontana dal pieno impiego, il vantaggio della NASpI sull'ASpI diminuisce fino ad annullarsi, trasformandosi come si è visto in svantaggio a parità di settimane di contribuzione (Grafico 1 e Tabelle 2a e 2b).

A fronte di una simile penalizzazione, i lavoratori dipendenti discontinui (*outsiders*) beneficeranno solo limitatamente del raddoppio del periodo di calcolo dei requisiti contributivi: se tali lavoratori saranno avvantaggiati nel primo accesso al nuovo ammortizzatore, ricorrendovi a ogni interruzione di un rapporto lavorativo essi saranno portati a consumare le proprie settimane di contribuzione senza riuscire ad accumulare una consistente storia di versamenti.

Intervento dell'On. Dell'Arringa (Partito Democratico) nella seduta della Commissione Lavoro del 3 febbraio 2015:

<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2015&mese=02&giorno=03&view=&commissione=11&pagina=data.20150203.com11.bollettino.sede00010.tit00020#data.20150203.com11.bollettino.sede00010.tit00020>.

Interventi degli On. Incerti (Partito Democratico) e Cominardi (Movimento Cinque Stelle) nella seduta della Commissione Lavoro del 4 febbraio 2015:

<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2015&mese=02&giorno=04&view=&commissione=11&pagina=data.20150204.com11.bollettino.sede00010.tit00010#data.20150204.com11.bollettino.sede00010.tit00010>.

La necessità di introdurre correttivi ai criteri di calcolo della durata della NASpI o almeno di prevedere un regime speciale transitorio per i lavoratori stagionali è stata inserita tra le condizioni alle quali la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati ha dato parere favorevole sullo schema di D.Lgs (cfr. anche le proposte alternative degli On. Araudo e Placido):

<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2015&mese=02&giorno=17&view=&commissione=11#data.20150217.com11.allegati.all00060>.

La questione dei lavoratori stagionali non è invece stata oggetto di osservazioni nel parere reso dalla Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato: (cfr. proposte alternative presentate dai Sen. Barozzino, De Petris, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano e Uras e dai Sen. Catalfo, Puglia e Paglini):

http://www.astrid-online.it/-il-lavor/Normativa/Schema-di-/Atto_Governo_135_Schedone.pdf.

¹⁶ Una stima basata sul campione AD-SILC è stata realizzata da M. Raitano, I nuovi ammortizzatori sociali...cit. Secondo i risultati della simulazione condotta, con il passaggio alla NASpI la durata potenziale dell'indennità diminuirebbe per il 3,8% dipendenti del settore privato e per il 10,3% dei lavoratori a termine (Figura 2). Dal testo dell'articolo, non è chiaro se l'autore abbia stimato la durata potenziale delle indennità sottraendo i periodi già fruiti (come previsto per la vecchia ASpI) oppure i periodi di contribuzione già utilizzati per l'erogazione delle prestazioni (come previsto per la NASpI): nel primo caso, la diminuzione potenziale è sottostimata.

Va tenuto infatti presente che, ai fini del calcolo della durata dell'indennità, non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni di disoccupazione (art. 5).

La dinamica ipotizzata sembrerebbe trovare conferma indiretta nei dati riportati a pagina 4 della relazione tecnica, che stima in 1,5 mesi (corrispondenti al trattamento ottenibile con i requisiti minimi) la durata media della NASpI per la nuova generazione di *outsiders* che solo grazie alla riforma potrà accedere all'ammortizzatore, e al 44% la frequenza annua di ricorso a esso da parte di tale platea (contro il 9,1% della platea degli assicurati che ha fatto ricorso all'ASpI e alla mini-ASpI nel 2013).

In prospettiva, si favorirà il recupero dei periodi contributivi che, in quanto inferiori alle 13 settimane, non potranno dare immediato accesso alla prestazione. E' tuttavia poco realistico che tale recupero possa esplicare i propri effetti, ai fini della maturazione dei requisiti minimi di accesso alla NASpI, a distanza di ben quattro anni.

Volendo fare una piccola simulazione, un lavoratore a tempo determinato che lavorasse poco meno di 3 mesi all'anno (corrispondenti a 12 settimane contributive) riuscirebbe nella peggiore delle ipotesi (qualora lavorasse all'inizio dell'anno 0 e alla fine dell'anno 1) a maturare i requisiti minimi per accedere alla NASpI in un biennio, come illustrato nella Tabella 3a:

Tabella 3a. Maturazione dei requisiti contributivi da parte di un soggetto che lavori a tempo determinato poco meno di 3 mesi all'anno (all'inizio dell'anno 0 e alla fine dell'anno 1):

Anno:	Periodi lavorati:	N. settimane contributive:	N. giornate effettive di lavoro*	Maturazione dei requisiti nel periodo di calcolo:
0	Dal 1° gennaio al 21 marzo 2015	12	55-80	-
1	Dal 9 ottobre al 31 dicembre 2016	12	57-84	Nell'ultimo anno: no. Negli ultimi 2 anni: si.

*Il valore massimo corrisponde ai giorni di calendario, il valore minimo alle giornate non festive comprese in una settimana lavorativa di 5 giorni (dal lunedì al venerdì).

Il medesimo lavoratore, qualora lavorasse 1 mese, riuscirebbe a maturare i requisiti contributivi minimi a partire dal 3° anno (Tabella 3b):

Tabella 3b. Maturazione dei requisiti contributivi da parte di un soggetto che lavori a tempo determinato 1 mese all'anno (all'inizio dell'anno 0, alla fine dell'anno 1 e dell'anno 2):

Anno:	Periodi lavorati:	N. settimane contributive:	N. giornate effettive di lavoro*	Maturazione dei requisiti nel periodo di calcolo:
0	Dal 1° al 31 gennaio 2015	5	20-31	-
1	Dal 1° al 31 dicembre 2016	5	20-31	Nell'ultimo anno: no. Negli ultimi 2 anni: no.
2	Dal 1° al 31 dicembre 2017	5-6	18-31	Nell'ultimo anno: no. Negli ultimi 2 anni: no. Negli ultimi 3 anni: si.

*Il valore massimo corrisponde ai giorni di calendario, il valore minimo alle giornate non festive comprese in una settimana lavorativa di 5 giorni (dal lunedì al venerdì).

Solo qualora lavorasse meno di 1 mese il soggetto in questione avrebbe bisogno di 4 anni per maturare i requisiti contributivi minimi (Tabella 3c): tuttavia, in questo caso e molto probabilmente anche in quello illustrato nella Tabella 3b, al lavoratore difetterebbe il requisito aggiuntivo introdotto dell'art. 3 comma 1 lettera c) del D.Lgs. n. 22/2015 (almeno 30 giornate di lavoro effettivo nell'ultimo anno), con il risultato che egli non avrebbe comunque accesso alla NASpI.

Tabella 3c. Maturazione dei requisiti contributivi da parte di un soggetto che lavori a tempo determinato meno di 1 mese all'anno (all'inizio dell'anno 0, alla fine dell'anno 1, dell'anno 2 e dell'anno 3):

Anno:	Periodi lavorati:	N. settimane contributive:	N. giornate effettive di lavoro*	Maturazione dei requisiti nel periodo di calcolo:
0	Dal 1° al 15 gennaio 2015	3	9-15	-
1	Dal 15 al 31 dicembre 2016	3	11-17	Nell'ultimo anno: no. Negli ultimi 2 anni: no.
2	Dal 15 al 31 dicembre 2017	3-4	9-17	Nell'ultimo anno: no. Negli ultimi 2 anni: no. Negli ultimi 3 anni: no.
3	Dal 15 al 31 dicembre 2018	4	9-17	Nell'ultimo anno: no. Negli ultimi 2 anni: no. Negli ultimi 3 anni: no. Negli ultimi 4 anni: sì.

*Il valore massimo corrisponde ai giorni di calendario, il valore minimo alle giornate non festive comprese in una settimana lavorativa di 5 giorni (dal lunedì al venerdì).

Retrospectivamente, sarà possibile recuperare tutti i periodi contributivi maturati a partire dal 1° maggio 2011 e non utilizzati per richiedere le prestazioni di disoccupazione, compresi quelli “persi” ai fini dell’accesso alla vecchia indennità di disoccupazione con

requisiti pieni o ridotti ovvero all'ASpI e alla Mini-ASpI. Questa "dote" contributiva potrà essere "riscattata" grazie all'allungamento del periodo di calcolo e "spesa" in occasione del primo accesso alla NASpI, purché si sia lavorato almeno 30 giorni nei dodici mesi precedenti.

Se non fosse per il meccanismo di riscatto appena descritto, la logica sottesa all'introduzione di un simile requisito addizionale – in base al quale, nella prima versione proposta dal Governo, per poter ricevere un sussidio di disoccupazione un soggetto avrebbe dovuto aver lavorato almeno 18 giorni in un anno¹⁷ – sarebbe sembrata, se non oscura, certamente più appropriata per regolare l'accesso a uno schema di tipo assistenziale che non a uno strumento di tipo assicurativo¹⁸.

In prospettiva, il senso del requisito addizionale – 2° versione – emerge più chiaramente considerando la differenza tra settimane contributive e giornate effettive di lavoro che si ottiene mediamente sottraendo dalle prime i sabati, le domeniche e le altre giornate festive, senza considerare gli eventuali giorni di ferie, malattia, ecc.¹⁹: a esito dell'operazione, è possibile concludere che la NASpI ha in realtà abbassato soltanto di 1-2 mesi la vecchia soglia di accesso alla mini-ASpI.

Certamente il raddoppio da 2 a 4 anni del periodo preso a riferimento per il calcolo della contribuzione consente di accumulare maggiori versamenti compensando in parte la diminuzione della durata della NASpI per i lavoratori con carriere contributive meno rilevanti: esso gioca però un ruolo ben diverso ai fini della determinazione dell'importo dell'indennità. Questo è calcolato, con la medesima formula già adottata dall'art. 2 comma 6 della L. n. 92/2012, dividendo l'ammontare della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per il numero delle settimane di contribuzione e moltiplicando il risultato per 4,33 (art. 4).

La differenza è che il periodo preso in considerazione, essendo lo stesso sul quale si calcolano i requisiti contributivi, è ora pari a 4 e non più a 2 anni. Ciò significa che, nella

¹⁷ All'art. 3 comma 1 lettera c) dello schema di D.Lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 dicembre 2014 il numero minimo delle giornate effettivamente lavorate nell'arco dei 12 mesi precedenti agli eventi di disoccupazione era stato fissato a 18:

(http://www.governo.it/governoinforma/documenti/cdm_20141224/nuova_aspi_20141224.pdf).

Il requisito è stato successivamente reso più stringente dal Governo, che nel testo inviato al Parlamento il 13 gennaio 2015 ha aumentato il numero delle giornate a 30.

¹⁸ In questa sede non si vuole affrontare il tema del confine tra previdenza e assistenza ma solo ricordare a titolo di esempio che nel modello tedesco, cui la riforma italiana dei trattamenti di disoccupazione è stata ricondotta, tale confine è segnato in corrispondenza dei requisiti contributivi minimi per l'*Arbeitslosengeld*, pari ai quelli della vecchia ASpI (1 anno negli ultimi 2 anni). Cfr. SPATTINI S., *I nuovi ammortizzatori...* cit., p. 154.

¹⁹ Le giornate di lavoro sono conteggiate "a prescindere dal minimale contributivo" (art. 3 comma 1 lettera c).

misura in cui si presume un salario tendenzialmente crescente, l'importo del trattamento tenderà a diminuire²⁰.

Era probabilmente questo l'effetto già ricercato dalla riforma Fornero, che aveva compensato l'innalzamento dei tassi di rimpiazzo dell'indennità di disoccupazione con il ritocco della sua base di calcolo²¹. Questa volta, però, i tassi di rimpiazzo e le relative soglie restano invariati, con il risultato che l'importo della NASpI sarà tendenzialmente inferiore a quello delle indennità ASpI/mini-ASpI²².

Un simile effetto è esplicitamente previsto nella relazione tecnica sull'A.G. n. 135, che parla di “*riduzione media della retribuzione di riferimento che con la proposta di modifica normativa conseguirebbe dal calcolo come media degli ultimi quattro anni e non due come previsto attualmente*” (p. 4).

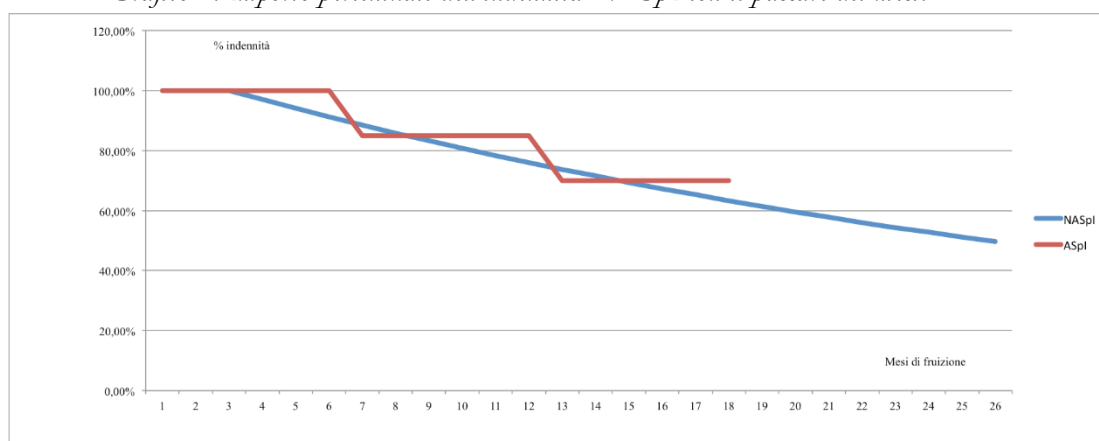
Inoltre l'importo dell'assegno, che nel precedente regime subiva una decurtazione del 15% dopo il 6° mese di fruizione e un ulteriore taglio del 15% a partire dal 12° mese, si riduce progressivamente del 3% dal 4° mese in poi determinando, tra il 1° e il 18° mese di fruizione, una perdita superiore al guadagno, come illustrato nel Grafico 2. Viene in compenso innalzato a 1.300 euro il tetto massimo dell'indennità che può essere corrisposta mensilmente: tale ultima modifica avvantaggia i lavoratori con retribuzioni più alte della media (*insiders*), pari, secondo le stime riportate a p. 4 della relazione tecnica sull'A.G. n. 135, a 1.527 euro lordi. Come del resto certificato dalla stessa relazione tecnica, già l'importo medio delle indennità ASpI/mini-AspI, pari a 880 euro, non raggiungeva il relativo massimale, fissato per l'anno 2015 a quota 1.167,91 euro.

²⁰ La diminuzione dell'importo della NASpI rispetto all'importo dell'indennità ASpI è confermata dalla simulazione effettuata da M. Raitano, *op. cit.*, per il 54% dei lavoratori del campione AD-SILC (Figura 3).

²¹ Tuttavia, in base alle stime riportate nel 2° Quaderno di monitoraggio sull'attuazione della riforma Fornero, il tasso di sostituzione dell'ASpI è risultato superiore a quello della vecchia indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti pieni (pp. 24-25 e Figura 2.9).

²² Occorre segnalare che l'art. 4 comma 1 del D.Lgs n. 22/2015, a differenza dell'art. 2 comma 6 della L. n. 92/2012, non specifica più che la retribuzione di riferimento deve essere intesa quale “*comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive*”.

Grafico 2. Importo percentuale dell'indennità NASpI con il passare dei mesi:



Occorre infine considerare che assieme alla NASpI viene introdotto anche un tetto alla contribuzione figurativa, che d'ora in poi sarà rapportata alla retribuzione entro un limite pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile dell'indennità per l'anno in corso (art. 12 comma 1).

Gli effetti di una simile modifica, che chiaramente incide in maniera negativa sulla misura del futuro trattamento pensionistico del lavoratore, sono mitigati da una clausola di salvaguardia la quale stabilisce che, in sede di calcolo della pensione, le retribuzioni cui si applica il tetto non saranno prese in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile qualora risultino inferiori alla retribuzione media pensionabile calcolata escludendole (comma 2).

Sulla futura pensione del lavoratore incidono negativamente anche le nuove regole di compatibilità tra la fruizione della NASpI e lo svolgimento di lavoro subordinato: l'art. 9 comma 4 del D.Lgs. n. 22/2015 stabilisce infatti che *“la contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti versata in relazione all'attività di lavoro subordinato non dà luogo ad accrediti contributivi ed è riversata integralmente alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 24 della legge n. 88 del 1989”*.

E' da notare che la legge Fornero aveva circoscritto l'applicazione della regola al caso in cui il soggetto percettore dell'indennità ASpI o mini-ASpI svolgesse attività di lavoro autonomo, attività il cui svolgimento avrebbe comunque comportato l'accredito di contributi su una gestione diversa da quella di appartenenza (art. 2 comma 17 L. 92/2012).

In compenso tutti i periodi lavorati da dipendente (ma non da autonomo) durante la fruizione della NASpI sono conteggiati ai fini dell'accesso a un nuovo trattamento²³.

A parte la modifica dei requisiti contributivi, non vi sono altre novità riguardanti la platea dei beneficiari della nuova indennità (art. 2): da essa restano esclusi i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni, preservati dalla contemporanea riforma della disciplina dei licenziamenti²⁴.

Nel silenzio del D.Lgs. continuano a restare fuori (da ogni tipo di tutela contro la disoccupazione) anche borsisti, assegnisti di ricerca e docenti universitari a contratto (cfr. Circ. INPS n. 38/2013).

Nessun cambiamento in vista nemmeno per i lavoratori agricoli: già esclusi dalla riforma Fornero, essi continuano a conservare il proprio regime particolare, senza poter più accedere all'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (abrogata dall'art. 2 comma 69 lettera b) della L. n. 92/2012)²⁵.

Ma allora, quando si parla di “assegno di disoccupazione universale”, a che cosa ci si riferisce in realtà? Oltre che alla modifica dei requisiti contributivi, si allude probabilmente alla temporanea inclusione dei lavoratori c.d. “parasubordinati” non nel campo di applicazione della NASpI, bensì in quello di uno strumento simil-assicurativo dai requisiti molto più stringenti, denominato “Disoccupazione Collaboratori” (Dis-Coll).

3. La mancata estensione dell'ASpI ai collaboratori: la Dis-Coll, tanto meglio dell'*una-tantum*, tanto peggio della NASpI.

Il nuovo ammortizzatore introdotto dall'art. 15 del D.Lgs. n. 22/2015 sulla falsariga della NASpI ha in comune con essa il solo tasso di rimpiazzo, pari al 75% della retribuzione di riferimento (comma 4), riparametrata al (più breve) periodo di calcolo dei requisiti “contributivi” (comma 3).

Possono infatti accedere alla Dis-Coll. i co.co.co e i co.co.pro che abbiano “*almeno 3 mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento*” (comma 2 lettera b). Per “contribuzione” dovrà ovviamente intendersi quella versata alla gestione separata, dal momento che i collaboratori non

²³ Cfr. l'art. 2 comma 16 della L. n. 92/2012 e l'art. 9 commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 22/2012.

²⁴ Cfr. D.Lgs. n. 23 del 4 marzo 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 54 del 6 marzo 2015:
http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-03-06&atto.codiceRedazionale=15G00037&elenco30giorni=false.

²⁵ Sul punto si rinvia *i.a.*, a LISO, F., *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione...cit.*

contribuiscono al finanziamento di alcuna prestazione di disoccupazione (ne è previsto che inizino a contribuire alcunché per effetto della riforma, diversamente da quanto affermato nella relazione tecnica sul disegno di legge delega)²⁶.

Per la maturazione dei requisiti si avranno dunque a disposizione, nella migliore delle ipotesi, 729 giorni (collaboratori che cesseranno dal rapporto il 31 dicembre 2015), o, nella peggiore delle ipotesi, 366 giorni (collaboratori cessati dal rapporto il 1° gennaio 2015)²⁷.

Si tratta di uno spazio piuttosto “elastico” e decisamente più ristretto di quello concesso ai lavoratori dipendenti, che possono accumulare contributi nell’arco di 1460 giorni. Inoltre, ai collaboratori sono richiesti ulteriori requisiti quali almeno 1 mese di contribuzione “*nell’anno solare in cui si verifica l’evento di cessazione dal lavoro*” ovvero, nel medesimo anno solare, “*un rapporto di durata pari almeno ad 1 mese che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell’importo che dà diritto all’accredito di 1 mese di contribuzione*” (art. 15 comma 2 lettera c).

A confronto, ricordiamo che ai lavoratori subordinati sono richieste 30 giornate di lavoro effettivo negli ultimi 12 mesi, che vengono conteggiate a prescindere dalla retribuzione ricevuta e dunque dalla contribuzione versata.

Ci rifiutiamo di credere che la logica sottesa a scelte del genere possa essere quella di imporre requisiti più stringenti ai lavoratori che più faticano a mettere insieme i requisiti stessi: se non si tratta di infierire sugli *outsiders*, la ragione di una simile discriminazione può solo essere quella di contenere la spesa²⁸.

E invero, nella misura in cui il futuro D.Lgs. sul riordino delle tipologie contrattuali²⁹ cancellerà le collaborazioni a progetto (art. 49) e alcune forme di collaborazione coordinata e continuativa - fatte salve le decisioni contrarie assunte dalla contrattazione collettiva, v. art. 47 comma 2 lettera a) - concedere anche agli attuali collaboratori la possibilità di “riscatto” di tutti i periodi lavorati negli ultimi 4 anni non avrebbe forse potuto contribuire

²⁶ Sempre a pagina 2 della relazione tecnica sul D.d.L. n. 1428/2014 era stata ipotizzata l’“*introduzione di un obbligo contributivo ad hoc*” per far fronte almeno in parte, attraverso maggiori entrate, all’incremento di spesa generato dall’estensione dell’ASpI ai collaboratori.

²⁷ Il nuovo ammortizzatore si applica “*in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015*” (art. 15 comma 1).

²⁸ In base all’art. 15 comma 14 del D.Lgs. n. 22/2015 “le risorse finanziarie già previste per il finanziamento della tutela del sostegno al reddito dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all’art. 19, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni con legge 28 gennaio 2009, n. 2 e all’articolo 2, commi 51 e 56 della legge 28 giugno 2012 n. 92”, quantificate in 114 milioni di euro a p. 8 della relazione tecnica, concorrono al finanziamento della Dis-Coll per l’anno 2015. Per il resto la nuova prestazione si finanzia a valere sulle risorse - individuate successivamente all’approvazione dello schema di D.Lgs da parte del Consiglio dei Ministri - elencate all’art. 18 inserito nel testo inviato al Parlamento il 13 gennaio 2015.

²⁹ <http://www.governo.it/backoffice/allegati/77929-10027.pdf>.

a delineare, almeno dal lato degli ammortizzatori, un'appropriata ed equa “*modalità di gestione della transizione*” dei rapporti in essere?³⁰

Al contrario, sempre per esigenze di contenimento della spesa, la durata della nuova prestazione, calcolata analogamente alla NASpI dividendo i periodi contributivi per 2, è stata sottoposta a un tetto di 6 mesi (comma 6) che va ad aumentare ulteriormente il *gap* tra il trattamento riservato ai lavoratori dipendenti e quello riservato ai collaboratori: a questi ultimi non sono neanche versati i contributi figurativi (comma 7).

Per finire, anche la disciplina della decadenza dalla NASpI e dalla Dis-Coll è macroscopicamente differenziata: un ex lavoratore dipendente perde l'indennità qualora stipuli un contratto di lavoro subordinato di durata superiore a 6 mesi (art. 9)³¹, contro gli appena 5 giorni di un ex collaboratore (art. 15 comma 11).

Anche in contraddizione con il progetto di riordino delle tipologie contrattuali di cui sopra - che non prevede la scomparsa del lavoro coordinato e continuativo - il D.Lgs n. 22/2015 non disciplina il caso in cui un soggetto instauri un nuovo rapporto di collaborazione nel periodo in cui percepisce la Dis-Coll, mentre prevede che egli possa “*intraprendere un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale*” alle medesime condizioni riservate agli ex lavoratori subordinati (cfr. art. 10 e art. 15 comma 12).

I collaboratori sono di conseguenza incentivati a rimanere tali o a divenire autonomi (o meglio, ad aprire la partita IVA) piuttosto che a cercare una porta d'ingresso nel lavoro dipendente: tuttavia, diversamente dagli ex lavoratori subordinati, essi non possono ottenere la liquidazione anticipata dell'indennità a titolo d'incentivo all'autoimprenditorialità (art. 8).

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile concludere che la Dis-Coll rappresenta una soluzione migliore dell'*una tantum*³² ma sicuramente peggiore della NASpI, che il D.Lgs.

³⁰ Cfr. l'intervista al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Giuliano Poletti, che affronta il tema del destino delle collaborazioni in essere:

http://www.corriere.it/economia/15_febbraio_18/poletti-stop-contratti-progetto-6d15a16a-b797-11e4-bef5-103489912308.shtml.

³¹ Peralto la decadenza si realizza soltanto qualora il reddito ricavato dal nuovo impiego sia superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale (art. 9 comma 1). In caso contrario è possibile cumulare tale reddito con l'indennità NASpI, che viene proporzionalmente ridotta (art. 9 comma 2). Cfr. art. 4 comma 1 lettere a) e d) del D.Lgs. n. 181/2000 e s.m.i.

³² Sull'indennità *una tantum* nella L. n. 92/2012 si rinvia a EMILIANI, S. P., *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in CINELLI, M., FERRARO, G., e MAZZOTTA, O. (a.c.d.)...cit, 454-468 e OLIVELLI, F., *Indennità una tantum per i collaboratori coordinati e continuativi disoccupati*, in PERSIANI, M., e LIEBMAN, S. (a.c.d.)...cit. 535-540.

n. 22/2015, mentre non esclude il ritorno allo *status quo ante*³³, non contempla neanche in via ipotetica di estendere ai collaboratori.

Prima ancora, la stessa invenzione della Dis-Coll - cui secondo le stime riportate a pagina 7 della relazione tecnica sull'A.G. n. 135 potrà accedere solo il 38% dei collaboratori - contravviene ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge di delega, che aveva espressamente prescritto la “*universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa*” (art. 1 comma 2 lettera b) n. 3 L. n. 183/2014).

Non sembra corrispondere all'intenzione del legislatore neanche l'esclusione *tout court* dei collaboratori dall'accredito dei contributi figurativi: nella legge di delega si parlava infatti della “*eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi*” (*ibidem*), a differenza di quanto specificato in relazione alla “*eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione eventualmente priva di contribuzione figurativa*” (art. 1 comma 2 lettera b) n. 5).

Quest'ultima prestazione, denominata “Assegno di Disoccupazione” (ASDI), è stata effettivamente introdotta dall'art. 16 del D.Lgs. n. 22/2015 e rappresenta la vera novità nel panorama dei tradizionali ammortizzatori sociali italiani³⁴.

4. Verso la *social assistance*? La funzione dell'Assegno di Disoccupazione (ASDI) tra compensazione della NASpI e prove (non) generali di reddito minimo.

L'ASDI è una prestazione di sostegno al reddito della durata di 6 mesi, istituita in via sperimentale nel limite biennale di spesa di 400 milioni di euro, riservata a coloro che esauriscano la NASpI entro il 31 dicembre 2015 e “*siano privi di occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno*” (comma 1), definita in termini di ISEE mediante decreto ministeriale (comma 6 lettera a).

In base all'art. 16 comma 3 l'ASDI è pari al 75% dell'ultima indennità NASpI percepita e non può comunque essere superiore alla misura dell'assegno sociale (448,52 euro, Circ. INPS n. 9/2015). L'importo dell'ASDI potrà essere incrementato, in presenza di carichi

³³ Il ritorno all'*una tantum* non è affatto escluso: e infatti all'art. 15 comma 14 è stabilito che la disciplina dell'istituto (contenuta all'art. 2 commi 51-56 della L. n. 92/2012) non è abrogata bensì “*non trova applicazione*” in relazione all'anno 2015, mentre il seguente comma 15 rinvia a futuri provvedimenti “*l'eventuale riconoscimento*” della Dis-Coll anche per gli anni successivi. Cfr. p. 4 Scheda lettura camera.

³⁴ Sul modello italiano di ammortizzatori sociali si rinvia, *i.a.*, a GUALMINI, E., e RIZZA, R. *Le politiche del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2013, e a LISO, F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in CURZIO, P. (a.c.d.), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe e prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, 13-47.

familiari, secondo le modalità definite con decreto, che stabilirà anche il regime di cumulo tra l'assegno e i redditi derivanti da nuova occupazione (comma 6 lettere c) e d).

L'accesso all'ASDI e la sua fruizione sono condizionati “*all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego*” e alla “*partecipazione alle iniziative di attivazione proposte*” da essi proposte (comma 5).

Immaginato a regime e in astratto, l'ASDI sembrerebbe incarnare quell'ammortizzatore sociale di “terzo livello” la cui istituzione era stata suggerita dalla Commissione Onofri.³⁵ In concreto, il profilo della nuova prestazione “assistenziale”³⁶ - che garantisce ai suoi beneficiari un reddito inferiore alla soglia mensile di povertà relativa³⁷ - sarà compiutamente definito una volta fissati sia i requisiti reddituali di accesso sia “*le caratteristiche del progetto personalizzato e il sistema degli obblighi e delle misure conseguenti all'inottemperanza agli impegni in esso previsti*” (comma 6 lettera e).

Nella sua fase sperimentale e transitoria l'ASDI presenta in ogni caso alcune peculiari caratteristiche, oltre a un'evidente criticità: a parità di bisogno, chi esaurirà le indennità ASpI, mini-ASpI e Dis-Coll entro il 31 dicembre 2015 non sarà tutelato dalla nuova prestazione assistenziale, in palese violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

In base all'art. 16 comma 2, l'ASDI dovrebbe essere concesso ai lavoratori secondo criteri di priorità quali l'appartenenza a nuclei familiari con minorenni e l'età prossima al pensionamento (a prescindere dai periodi mancanti alla maturazione dei requisiti contributivi, dunque); ulteriori criteri di priorità, stabiliti per decreto, regoleranno l'accesso al trattamento in caso di insufficienza delle risorse (comma 6, lettera b).

Tuttavia, come è possibile riscontrare dall'osservazione del Grafico 3 e della Tabella 4, in realtà i destinatari effettivi dell'ASDI - e quindi la vera funzione del nuovo ammortizzatore - risultano dalle sue premesse temporali e finanziarie.

Considerato che:

- “*l'INPS riconosce il beneficio in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande*” (comma 9);

³⁵ Commissione per l'Analisi delle Compatibilità Macroeconomiche della Spesa Sociale, Relazione finale del 28 febbraio 1997, 14-15.

³⁶ Sulla natura assistenziale dell'ASDI convergono al momento BALLETTI, E., *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in CARINCI, F. (a.c.d.), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, ADAPT Labour Studies, E-book series, 2014, n. 32, 33 e SPATTINI, S., *I nuovi ammortizzatori...*cit., 153.

³⁷ ISTAT, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_SOGLIAPOVR.

- un lavoratore cessato il 30 aprile 2015 e disoccupato al 1° maggio 2015 per poter esaurire la NASpI entro il 31 dicembre 2015 deve aver avuto diritto a meno di 8 mesi d'indennità, corrispondenti a meno di 68 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni;
- che con il passare del tempo dall'entrata in vigore della riforma i periodi in questione si accorciano,

l'ASDI risulta essere una misura fortemente selettiva, ottenibile dai lavoratori con minori requisiti contributivi prima che dai soggetti individuati dal D.Lgs. n. 22/2015 e/o dal futuro decreto interministeriale.

Grafico 3. Durata delle indennità ASpI, mini-ASpI e NASpI e del trattamento NASpI+ASDI, espressa in settimane, in funzione delle settimane di contribuzione:

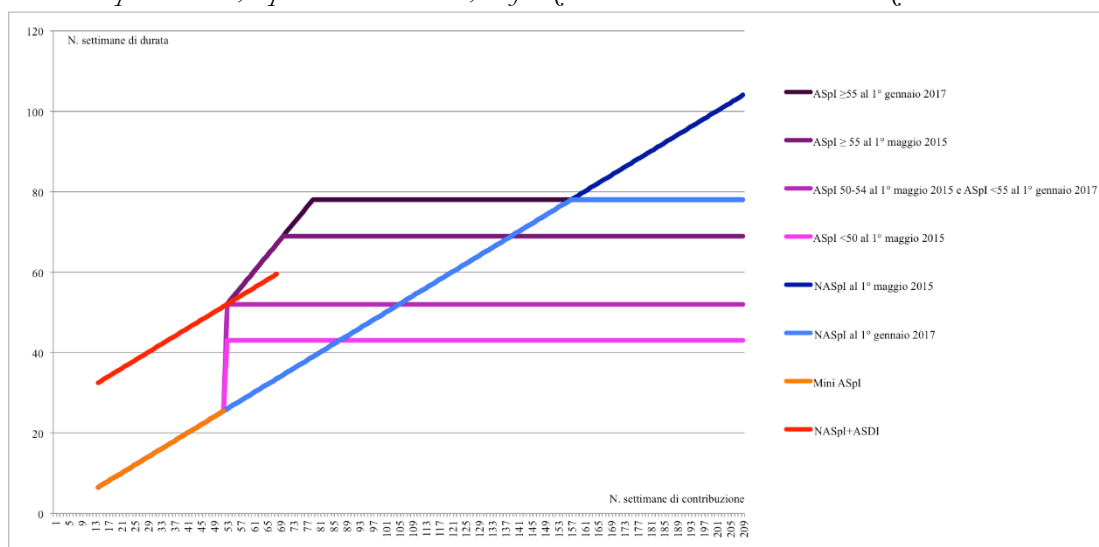


Tabella 4. Alcuni esempi di durata delle indennità ASpI, mini-ASpI e NASpI e del trattamento NASpI+ASDI a parità di settimane di contribuzione:

Settimane di contribuzione:	Settimane di durata (ASpI <50 al 1° maggio 2015):	Settimane di durata (ASpI 50-54 al 1° maggio 2015 e ASpI <50 al 1° gennaio 2017):	Settimane di durata (ASpI ≥55 al 1° gennaio 2015):	Settimane di durata (ASpI ≥55 al 1° gennaio 2017):	Settimane di durata (NASpI e mini-ASpI):	Settimane di durata (NASpI+ASDI):
13					6,5	32,5
51					25,5	51,5
52	43	52	52		26	52
67	43	52	67		34,5	59,5

Come l'osservazione del Grafico 3 e della Tabella 4 suggeriscono, almeno nella sua fase sperimentale e transitoria il nuovo ammortizzatore sembra assolvere una funzione intermedia tra la compensazione della diminuzione dell'indennità NASpI per i soggetti con carriere contributive meno rilevanti, e uno schema di reddito minimo.

La prima funzione dell'ASDI è evidente osservando che la durata del trattamento NASpI+ASDI in corrispondenza delle 52 settimane di contribuzione è pari a quella della vecchia indennità ASpI a regime. Sebbene la durata del trattamento NASpI+ASDI tra la 52° e la 67° settimana non cresca nella medesima proporzione della vecchia indennità ASpI per i soggetti ultra55enni, essa è comunque superiore alla durata della sola indennità NASpI. Occorre tuttavia tenere presente che l'importo dell'ASDI è inferiore a quello della NASpI e che l'art. 16 del D.Lgs. n. 22/2015 non specifica se l'ASDI sia o meno corredato dalla contribuzione figurativa.

In relazione ai soggetti in possesso dei requisiti per la vecchia indennità ASpI sembrerebbe dunque possibile affermare che la riforma sostituisce in parte una tutela garantita da uno schema assicurativo contro la disoccupazione involontaria con una tutela meno generosa approntata attraverso uno schema assistenziale subordinato alla prova dei mezzi, diminuendo la *security*.

La seconda funzione dell'ASDI è evidente osservando la durata del trattamento NASpI+ASDI tra la 13° e la 51° settimana di contribuzione: i soggetti compresi nell'intervallo conseguono i maggiori benefici, ottenendo un livello di *security* superiore a quello garantito dalla mini-ASpI introdotta dalla riforma Fornero.

Letta in termini di requisiti di accesso, chiunque abbia lavorato l'equivalente di almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni, nonché almeno 30 giorni nell'ultimo anno (quindi, in media, anche meno di 1 mese all'anno), può avere diritto a un sussidio della durata complessiva di 7 mesi e mezzo, pari alla durata della sola NASpI ottenibile avendo lavorato 1 anno e 3 mesi (69 settimane).

Sebbene il basso importo dell'ASDI sembri essere stato concepito per evitare la "trappola della povertà", una soglia di accesso così configurata dovrebbe essere comunque compensata da un consistente abbattimento dei tempi di ricollocazione dei disoccupati e dunque da uno sforzo senza precedenti sul fronte sia dei servizi all'impiego e delle politiche attive, sia dei servizi ispettivi e del contrasto al lavoro nero. In particolare, i servizi all'impiego dovrebbero aumentare l'efficacia della propria azione nei tempi brevi e anche brevissimi, se l'obiettivo è quello evitare l'ingresso in ASDI dei percettori di NASpI aventi diritto da 1,5 a 6 mesi di indennità: il che equivale a dire che i medesimi servizi dovrebbero aumentare anche l'efficacia della propria azione nei confronti dei disoccupati più difficilmente ricollocabili, rappresentati in questo caso dai soggetti con minori requisiti contributivi.

Considerando sia il contesto economico e istituzionale dei mercati del lavoro italiani, sia le caratteristiche del nuovo ammortizzatore sociale, la sua sperimentazione potrebbe dare, rispettivamente nella peggiore e nella migliore delle ipotesi, risultati simili a quelli della

sperimentazione del reddito minimo d'inserimento³⁸ o degli ammortizzatori in deroga dopo l'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009³⁹.

Se a oggi non sono disponibili dati circa il rispetto, da parte dei servizi all'impiego, dell'obbligo di offrire a tutti i disoccupati almeno una “*proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percepimento del trattamento di sostegno del reddito*” e quindi anche entro 1 mese e mezzo, considerata la durata minima della mini-ASpI⁴⁰, l'analisi empirica ha dimostrato che le politiche attive “personalizzate” hanno prodotto effetti positivi apprezzabili sui beneficiari CIG e mobilità in deroga: in particolare, confrontando un campione di percettori d'indennità di mobilità in deroga con un controfattuale costituito da percettori d'indennità di mobilità ordinaria, è emerso che il

³⁸ Si veda la Relazione al Parlamento del Ministro della Solidarietà Sociale sull'attuazione della sperimentazione del RMI e i risultati conseguiti (giugno 2007):

http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Documents/RelazionealParlamentoRMI26_06_2007.pdf.

³⁹ ISFOL, *Le misure di contrasto alla crisi occupazionale connesse all'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009*, Report di monitoraggio del 21 maggio 2013:

http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/603/1/Isfol_Italia_lavoro_Report%20di%20monitoraggio_Crisi.pdf;

ISFOL, *Le misure di contrasto alla crisi occupazionale connesse all'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009*, Report di monitoraggio del 21 maggio 2013 – Monografie regionali:

http://isfoloa.isfol.it/xmlui/bitstream/handle/123456789/603/Isfol_Italia_lavoro_Report%20di%20monitoraggio_Crisi_Schede%20Regioni.pdf?sequence=2;

ISFOL, *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato-Regioni 2009-2012*, volume I:

<http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?web=ISFL&opac=Default&ids=19763>;

ISFOL, *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato-Regioni 2009-2012*, volume II:

<http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=19764>.

⁴⁰ La prima indagine nazionale sui servizi all'impiego in Italia è stata realizzata solo nel 2013:

http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf.

Tale indagine ha interessato esclusivamente i Centri per l'Impiego (CPI) e non ha rilevato dati relativi ai tempi di erogazione dei servizi di politica attiva ai percettori di ammortizzatori sociali presi in carico, né dati relativi ai tempi di rioccupazione di questi ultimi, né tantomeno dati relativi ai tempi di ricollocazione dei medesimi a opera dei CPI stessi. Dati INPS sulla rioccupazione a 6 mesi dei percettori di ASpI e dei percettori della vecchia indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti pieni sono disponibili per i periodi gennaio-settembre degli anni 2010-2013:

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=616&paginazione=3>.

Dati INPS sui tempi di rioccupazione di due generazioni di percettori della vecchia indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti pieni sono disponibili per gli anni 2009-2010:

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=86&paginazione=57>;

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=73&paginazione=57>;

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=75&paginazione=57>;

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=74&paginazione=57>;

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=77&paginazione=56>;

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7720%3b7719%3b&lastMenu=7719&iMenu=103&iNodo=7719&iIDDataset=76&paginazione=57>;

53,4% dei primi ha trovato una nuova occupazione entro i 2 anni successivi alla fine del trattamento, contro il 46,7% dei secondi. Tra questi, rispettivamente il 26,2% e il 15,2% è stato assunto con contratto a tempo indeterminato⁴¹.

Tra gli strumenti di attivazione abbinati agli ammortizzatori in deroga il più potente è probabilmente stato la “*Dote Lavoro Ricollocazione*” sperimentata dalla Regione Lombardia⁴²: a essa potevano sembrare a prima vista ispirati il “*contratto di ricollocazione*” e la “*dote individuale di ricollocazione*”⁴³ originariamente disciplinati all’art. 11 dello schema di D.Lgs. di riforma dei licenziamenti⁴⁴ e successivamente ricollocati all’art. 17 del D.Lgs. n. 22/2015.

Ma è proprio esaminando l’art. 17, nella sua versione finale e nel suo nuovo contesto, che emergono tutti limiti e i paradossi della riforma, a cominciare dal seguente: il legislatore delegato non ha subordinato la concessione di alcun trattamento di disoccupazione - e nemmeno dell’ASDI - né alla sottoscrizione di un contratto di ricollocazione, né alla richiesta di una dote individuale di ricollocazione.

Per spiegare il paradosso è necessario ricostruire brevemente sia le vicende di tali strumenti, sia il disegno complessivo del D.Lgs. n. 22/2015 in materia di politiche attive.

5. La ricollocazione del contratto di ricollocazione

Come esplicitato nella relazione illustrativa (p. 1), il D.Lgs. n. 22/2015 contribuisce “*a dare parziale attuazione*” anche alla delega conferita al Governo ai sensi dell’art. 1 commi 3 e 4 lettera p) della L. n. 183/2014⁴⁵.

⁴¹ ISFOI, *Le misure di contrasto...* cit., 52-53.

⁴² Oltre ai riferimenti di cui alla nota n. 29, si confronti MULÈ R., e DI STEFANO, L., *Crisi economica e risposte della politica: la political economy regionale dagli ammortizzatori in deroga alla riforma degli ammortizzatori sociali*, Bologna, Clueb, 2014, 51.

⁴³ Il “contratto di ricollocazione” ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento attraverso un emendamento alla L. n. 147/2013 (art. 1 comma 251) presentato dal Sen. Ichino: cfr. ICHINO, P., *Storia di un emendamento*, in <http://www.pietroichino.it/?p=28923>. Sulla funzione del nuovo strumento si veda, del medesimo autore, *Che cos’è il contratto di ricollocazione e come funziona*, in <http://www.pietroichino.it/?p=29681>; per un primo tentativo di ricostruzione sistematica, si veda TIRABOSCHI, M., *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in CARINCI, F., e TIRABOSCHI, M. (a.c.d.)...pp. 158-172.

⁴⁴ http://www.governo.it/governoinforma/documenti/cdm_20141224/JobAct_20141224.pdf.

⁴⁵ L’art. 1 comma 3 della L. n. 183/2014 stabilisce che, allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l’esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. L’art. 1 comma 4 lettera p) prescrive quindi l’introduzione di “*principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell’effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale*”.

Nel merito, il legislatore delegato non interviene sulla definizione e sulla disciplina dello stato di disoccupazione⁴⁶ ma si limita a riformulare i principi di condizionalità già contenuti nella legge Fornero⁴⁷: l'unica novità è quindi rappresentata dalla sostanziale delegificazione della condizionalità stessa, che d'ora in poi potrà essere in gran parte regolata da fonti secondarie (art. 7 comma 3 e art. 15 comma 10). Alla delegificazione si ricorre anche per definire “*le caratteristiche del progetto personalizzato*” riservato ai percettori dell'ASDI e “*il sistema degli obblighi e delle misure conseguenti all'inottemperanza agli impegni in esso previsti*” (art. 16 comma 6 lettera e).

A seguito dell'accoglimento di un emendamento della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, la violazione delle regole di condizionalità non comporta più la decadenza da alcun trattamento di disoccupazione⁴⁸. Proprio l'intervento della Conferenza, che aveva eccepito una “*generale mancanza di coerenza e coordinamento interno tra le norme sulla NASpi, lo stato di disoccupazione, la condizionalità e il contratto di ricollocazione*”⁴⁹, ha paradossalmente contribuito ad aggravare il problema denunciato, con particolare riguardo al contratto di ricollocazione, che ha subito una vera e propria mutazione genetica nel passaggio dal Consiglio dei Ministri alla Gazzetta Ufficiale.

Nell'originario schema di D.Lgs. sul c.d. “*contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti*” sia la possibilità di stipulare il contratto di ricollocazione sia la possibilità di ottenere le dote di ricollocazione erano riservate ai lavoratori licenziati “*illegittimamente o per giustificato*

⁴⁶ Il requisito dello stato di disoccupazione, necessario per accedere a NASpI e Dis-Coll (art. 3 comma 1 lett. a); art. 11 comma 1 lett. a); art. 15 comma 2 lett. a) e comma 10 del D.Lgs. n. 22/2015), non viene affatto eliminato ai fini dell'accesso all'ASDI, riservato ai soggetti “privi di occupazione” e condizionato “all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro” (cfr. art. 16 commi 1 e 5 del D.Lgs. n. 22/2015 e art. 1 comma 2 lettera c) del D.Lgs. n. 181/2000 e s.m.i.) né ai fini dell'accesso ad altri “servizi di carattere assistenziale” (art. 1 comma 2 lett. b) n. 6 L. n. 183/2014). Per il corretto inquadramento delle molteplici problematiche connesse alla definizione e alla disciplina dello stato di disoccupazione si vedano, i.a. ALAIMO, A., Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione, in CINELLI, M., FERRARO, G., e MAZZOTTA, O. (a.c.d.)...cit, 648-665; GAROFALO, D., Lo stato di disoccupazione tra legislazione nazionale e provvedimenti regionali, in DRI, 2006, n. 2, 637-653; PASCUCCI, P., Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità, in RDSS, 2012, n. 3, 453-512. Con l'Accordo del 5 dicembre 2013 la Conferenza Unificata ha adottato le Linee Guida condivise tra Stato, Regioni, Province Autonome e Province per la regolazione e la gestione dello stato di disoccupazione:

[http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_042337_137%20cu%20\(P.%202%20ODG\).pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_042337_137%20cu%20(P.%202%20ODG).pdf).

⁴⁷ Cfr. l'art. 7 comma 1 del D.Lgs. n. 22/2015 e l'art. 4 comma 41 lettera a) della L. n. 92/2012. Per l'analisi di quest'ultima disposizione si rinvia i.a., a PACI, N., La condizionalità, in CINELLI, M., FERRARO, G., e MAZZOTTA, O. (a.c.d.)...cit., 582-605; SPATTINI, S., Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego, in MAGNANI, M., e TIRABOSCHI, M. (a.c.d.)...cit., 372-382;

⁴⁸ Cfr. la lettera b) dell'art. 11 comma 1, A.G. 135, eliminata.

⁴⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 15/002/CR06/C9:

<http://www.regioni.it/download/conferenze/385295/>, p. 1.

motivo oggettivo o per licenziamento collettivo” e si configuravano quali veri e propri diritti soggettivi (art. 11 comma 2).

A tali diritti corrispondevano obblighi in capo ai servizi all’impiego pubblici e privati: i CPI avrebbero dovuto consegnare ai destinatari “*un voucher rappresentativo della dote individuale di ricollocazione*” a seguito di una “*procedura di definizione del profilo personale di occupabilità*” mentre le agenzie per il lavoro pubbliche o private accreditate avrebbero dovuto prenderli in carico, offrendo loro:

- “*assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore* (comma 4);
- *iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico*” (comma 5);

Da parte loro, i destinatari avrebbero dovuto “*porsi a disposizione*” e “*cooperare con l’agenzia nelle iniziative da essa predisposte*” (comma 6). L’agenzia avrebbe potuto incassare il *voucher* “*soltanto a risultato ottenuto*” (comma 7).

La funzione politica dei nuovi strumenti era chiaramente quella di compensare i lavoratori dalla perdita di tutele contro i licenziamenti illegittimi, secondo una logica già inaugurata dalla Riforma Fornero: essa aveva previsto, in caso di risoluzione consensuale del rapporto intervenuta nell’ambito del nuovo tentativo obbligatorio di conciliazione, la possibilità di affidare il lavoratore a un’agenzia “*al fine di favorirne la ricollocazione professionale*” (art. 1 comma 40 L. n. 92/2012).

All’ulteriore liberalizzazione dei licenziamenti realizzata con il *Jobs Act* non si è tuttavia accompagnato il riconoscimento di un vero e proprio diritto all’*outplacement* sia perché, non ostante le proposte avanzate dalle stesse organizzazioni di categoria, non è stata prevista alcuna forma di coinvolgimento dei datori di lavoro nella ricollocazione dei lavoratori licenziati⁵⁰, sia perché, su pressione della Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome, l’attivazione del contratto e della dote di ricollocazione da obbligatoria è divenuta facoltativa.

⁵⁰ Cfr. le memoria presentate da CONFINDUSTRIA:
http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/fil/es/000/002/198/AG134-135_Memorie_Confindustria.pdf, p. 5.

Un’interessantissima spunto per il finanziamento dell’*outplacement* attraverso i Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua è stato offerto dalla CIDA:
http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/fil/es/000/002/268/AG134-135_Memorie_CIDA.pdf, p. 4.

In compenso, grazie alla Conferenza⁵¹, il contratto e la dote di ricollocazione si sono trasformati in reali strumenti di politica attiva, usufruibili da tutti i soggetti in stato di disoccupazione: sarebbe stato invero praticamente impossibile attuare la versione proposta dal Governo, in base alla quale il lavoratore avrebbe dovuto attendere la qualificazione del proprio licenziamento come illegittimo (e dunque la conclusione del giudizio) per poter accedere ai nuovi strumenti, vanificando la loro funzione di attivazione ma anche la loro funzione risarcitoria rispetto al licenziamento stesso⁵².

Nella sua versione finale, l'art. 17 del D.Lgs. n. 22/2015 stabilisce dunque che le Regioni, nell'ambito delle proprie prerogative, “*possono attuare e finanziare il contratto di ricollocazione*” (comma 1): l'uso dell'ausiliare “potere” sta a chiaramente a significare che l'adozione di tale strumento non rientra nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ex art. 117 comma 2 lettera m) della Costituzione.

Il successivo comma 2 collega poi alla “*stipulazione del contratto di ricollocazione*” il “*diritto di ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o dai soggetti privati accreditati un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro*”.

Cosa s'intenda per “*assistenza intensiva*” da un punto di vista giuridico non è sufficientemente chiaro: il concetto non è certo precisato dal comma 4 lettera a), dove si ribadisce che il contratto di ricollocazione dà diritto a ricevere “*assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore*”, considerando che sono stati eliminati i riferimenti alle “*iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale*” contenuti nella prima versione⁵³.

La tecnica legislativa utilizzata è diversa da quella impiegata nella L. n. 92/2012, che per prima ha affermato il diritto dei percettori di ammortizzatori sociali alle politiche attive contestualmente fissando i livelli essenziali delle prestazioni che i servizi all'impiego devono

⁵¹ Se nelle memorie presentate da quasi tutte le associazioni sindacali e di categoria era stata propugnata l'estensione del contratto e della dote di ricollocazione ad altre ipotesi di licenziamento, è stata la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome a chiedere espressamente che i nuovi strumenti fossero usufruibili da tutti i disoccupati (cfr. 15/002/CR06/C9, p. 2).

⁵² TIRABOSCHI, M., *Il contratto di ricollocazione...* cit., parla addirittura di “un tentativo, evidentemente di mera facciata, di presentare il nuovo (e meno protettivo) regime in materia di tutela nel caso di licenziamento illegittimo come opportunamente bilanciato da misure di politica e di reinserimento al lavoro” (p. 164).

⁵³ L'eliminazione di tali riferimenti è dovuta al tentativo di correggere *in extremis* (e in maniera drastica) un originario difetto d'impostazione della dote individuale di ricollocazione, non pensata per finanziare la formazione (i cui costi sarebbero di conseguenza ricaduti sui servizi all'impiego, come denunciato da ASSOLAVORO:

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/fil.es/000/002/204/AG134-135_Memorie_Assolavoro.pdf, p. 6.

obbligatoriamente garantire (art. 4 comma 33)⁵⁴: dando per scontato che una simile conquista non sia messa in discussione dal D.Lgs. n. 22/2015 e che le disposizioni in questione possano soltanto essere migliorate dal futuro D.Lgs. attuativo dell'art. 1 comma 3 della legge di delega, esse continuano certamente ad applicarsi ai percettori di NASpI, Dis-Coll e ASDI, a prescindere dalla stipulazione di un contratto di ricollocazione.

Allo stesso modo continuano ad applicarsi a tutti i soggetti in stato di disoccupazione elencati all'art. 3 comma 1 del D.Lgs. n. 181/2000 (giovani, adolescenti, disoccupati e inoccupati di lunga durata e donne in cerca d'inserimento lavorativo) le precise garanzie ivi dettate⁵⁵, che la Legge Fornero ha formalmente elevato al rango di livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117 comma 2 lettera m) della Costituzione⁵⁶.

A cosa serve allora il contratto di ricollocazione, se la sua istituzione da parte delle Regioni è meramente facoltativa, se esso non aggiunge molto ai diritti dei disoccupati, se la sua sottoscrizione non rappresenta né un obbligo né un onere per questi ultimi e se la sua violazione non comporta la decadenza da alcun trattamento di sostegno al reddito? Qualora vogliano sottoscriverlo, i soggetti in stato di disoccupazione sono semmai onerati di effettuare *“la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità”* (comma 2). Soltanto a tale adempimento - e non alla sottoscrizione del contratto - il D.Lgs. n. 22/2015 collega un preciso effetto: il riconoscimento *“di una somma denominata dote individuale di ricollocazione*

⁵⁴ In base all'art. 4 comma 33 della L. n. 92/2012 i servizi all'impiego devono obbligatoriamente offrire ai soggetti disoccupati percettori di ammortizzatori sociali:

- almeno un colloquio di orientamento entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- azioni di orientamento collettive fra i 3 e i 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- formazione della durata complessiva non inferiore a 2 settimane tra i 6 e i 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;
- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percepimento del trattamento di sostegno del reddito.

I servizi per l'impiego devono inoltre obbligatoriamente offrire ai lavoratori sospesi per più di 6 mesi e beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro corsi di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a 2 settimane, adeguati alle competenze professionali possedute.

⁵⁵ In base all'art. 3 comma 1 del D.Lgs. n. 181/2000 i servizi all'impiego devono obbligatoriamente offrire ai soggetti in stato di disoccupazione:

- almeno 1 colloquio di orientamento entro 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con riguardo ai giovani ed agli adolescenti;
- almeno 1 proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale:
 - nei confronti delle donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
 - nei confronti dei disoccupati e degli inoccupati di lunga durata, non oltre 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, o in caso di disoccupati che godano di trattamenti previdenziali previsti dalla legislazione vigente e successive modificazioni, non oltre i 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.

⁵⁶ Art. 4 comma 33 lettera b) della L. n. 92/2012.

spendibile presso i soggetti accreditati” (comma 3). Se non fosse per l’assenza di un’apposita copertura finanziaria, il riconoscimento della dote sembrerebbe dunque configurare un diritto soggettivo che prescinde dall’attivazione del contratto di ricollocazione da parte della Regione⁵⁷.

In base al successivo comma 4 *“l’ammontare della dote individuale è proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità e il soggetto accreditato ha diritto a incassarlo soltanto a risultato occupazionale ottenuto”*.

Se il principio di proporzionalità appare coerentemente ispirato alla Dote Unica Lavoro della Regione Lombardia⁵⁸, quello del rimborso a risultato, così congegnato sembra frutto di un fraintendimento: nessuno degli strumenti di politica attiva sperimentati in Italia – nemmeno la Dote Riqualficazione e Ricollocazione o la Dote Unica Lavoro della Regione Lombardia – ha infatti previsto un sistema di remunerazione dei servizi all’impiego esclusivamente a risultato, includendo sempre un rimborso forfettario o “a processo” per la presa in carico dei soggetti⁵⁹.

Riguardo ai nuovi strumenti, occorrerebbe anzitutto chiarire cosa s’intenda per *“risultato occupazionale”*⁶⁰ e quindi riflettere su quali siano le condizioni (e dunque le probabilità) perché tale risultato si realizzi.

⁵⁷ Se il contratto e la dote di ricollocazione appaiono come “separati in casa” nell’art. 17, l’unico *trait-d’union* tra di essi è costituito dalla disciplina della decadenza dalla dote di ricollocazione, che contempla anche i casi di mancato rispetto del contratto di ricollocazione da parte del disoccupato (art. 17 comma 6). Un necessario collegamento tra le due misure sembrerebbe inoltre costruito, impropriamente, attraverso la mancata indicazione della copertura finanziaria della seconda. Tale circostanza, anche alla luce della formulazione dell’art. 18 del D.Lgs. n. 22/2015 (che indica la copertura finanziaria dei *“maggiori oneri derivanti dagli articoli da 1 a 15”*) ricondurrebbe di fatto la dote di ricollocazione nell’alveo dell’omonimo contratto.

⁵⁸ Se il meccanismo del rimborso a risultato è stato adottato per la prima volta con la “Dote Lavoro Ricollocazione” nel 2012, il successivo passaggio al sistema della Dote Unica Lavoro (D.G.R. n. 555/2013) ha comportato, assieme alla riunione di tutte le “Doti” in un unico strumento, l’introduzione dei *“livelli di occupabilità”*, definiti sulla base di quattro criteri determinanti:

- a) stato occupazionale;
- b) età;
- c) titolo di studio;
- d) genere.

I diversi stati che ogni persona può assumere in relazione a tali criteri sono classificati come segue:

- a) stato occupazionale: 4 modalità date dalla condizione occupazionale e dalla distanza dal mercato del lavoro, intesa come tempo trascorso in assenza di attività lavorativa;
- b) età: 5 modalità definite in base alla classificazione ISTAT delle fasce di età;
- c) titolo di studio: 6 modalità definite in base ai livelli ISCED;
- d) genere: 2 modalità (“maschio” e “femmina”).

La combinazione di tali modalità dà vita a 240 possibili stati.

⁵⁹ Cfr. memorie ASSOLAVORO, p. 6.

⁶⁰ L’aggiunta dell’aggettivo *“occupazionale”* nella versione finale dell’art. 17 certamente non ha contribuito a chiarire il significato dell’espressione.

E' certo che i disoccupati percettori di NASpI, Dis-Coll e ASDI non avranno interesse a porre in essere un adempimento burocratico non obbligatorio (la "procedura di definizione del profilo personale di occupabilità") allo scopo di ricevere in cambio una somma di denaro (dote individuale di ricollocazione) non destinata a sé bensì al soggetto autorizzato a procurar loro un qualsiasi lavoro retribuito in misura superiore almeno del 20% rispetto all'importo lordo dei trattamenti di sostegno al reddito che essi percepiscono⁶¹, con la conseguenza di perdere il diritto a percepirli. D'altra parte, i servizi all'impiego non avranno certo convenienza a proporre ai soggetti presi in carico offerte che essi potrebbero rifiutare, rischiando così di non incassare le loro doti.

In un contesto caratterizzato da vincoli del genere, la produzione del "risultato occupazionale" sembra affidata all'incontro fra una "domanda" e una "offerta" unilateralmente determinate⁶²: se, infatti, la disciplina della decadenza dalla dote individuale di ricollocazione conferisce al disoccupato un potere il cui esercizio determina conseguenze negative sul beneficiario del *voucher*⁶³, anche la disciplina del contratto di ricollocazione sembra ispirata a una concezione unidirezionale dei rapporti tra servizi all'impiego e utenza, finendo per imprimere una torsione unilaterale alla stessa disciplina dello stato di disoccupazione che agli "accordi" tra servizio e utenza rinvia (cfr. Tabella 5):

Tabella 5. Disciplina del contratto di ricollocazione e dello stato di disoccupazione a confronto.

Disciplina del contratto di ricollocazione: (D.Lgs. n. 22/2015)	Disciplina dello stato di disoccupazione: (D.Lgs. n. 181/2000 e s.m.i.)
Art. 17 4. Il contratto di ricollocazione prevede: a) il diritto del soggetto a una assistenza appropriata nella ricerca della	Art. 1 2. Ad ogni effetto si intendono per: c) "stato di disoccupazione", la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo

⁶¹ Ex art. 4 comma 41 lettera b) della L. n. 92/2012.

⁶² In questo senso, cfr. ICHINO, P., *Che cos'è il contratto di ricollocazione...* cit.

⁶³ In base all'art. 17 comma 6 "il soggetto decade dalla dote individuale nel caso di mancata partecipazione alle iniziative previste dalle lettere b) e c) del comma 4 o nel caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 pervenuta in seguito all'attività di accompagnamento attivo al lavoro. Il soggetto decade altresì in caso di perdita dello stato di disoccupazione". Se è chiaro che il soggetto in stato di disoccupazione non potrà beneficiare dell'attribuzione di una nuova dote ex art. 17 comma 3, non sono affatto chiare le conseguenze della decadenza nei confronti dei soggetti accreditati che hanno diritto a incassare la dote ex art. 17 comma 5, con riferimento ai servizi già erogati.

<p>nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte del soggetto accreditato;</p> <p>b) il dovere del soggetto di rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte dal soggetto accreditato;</p> <p>c) il diritto-dovere del soggetto a partecipare alle iniziative di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali coerenti con il fabbisogno espresso dal mercato del lavoro, organizzate e predisposte dal soggetto accreditato.</p>	<p>svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti.</p> <p>Art. 3</p> <p>4. La verifica dell'effettiva permanenza nello stato di disoccupazione è effettuata dai servizi competenti con le seguenti modalità:</p> <p>b) in relazione al rispetto delle misure concordate con il disoccupato</p>
--	---

A confronto, il sistema della “Dote Riqualificazione e Ricollocazione” ideato dalla Regione Lombardia per i percettori di ammortizzatori in deroga sembrava meglio congegnato e prevedeva il soddisfacimento di tutte le seguenti condizioni:

- La richiesta di una “dote” era obbligatoria per tutti i soggetti beneficiari di CIG e mobilità in deroga;
- I soggetti beneficiari potevano scegliere liberamente il servizio all’impiego da cui farsi prendere in carico (sia CPI sia operatori privati accreditati), nonché l’ente erogatore della formazione;
- La “dote” finanziava anche il costo della formazione;
- Il 30% del trattamento di sostegno al reddito era erogato ai soggetti beneficiari sotto forma d’indennità di partecipazione alle iniziative di attivazione e/o formazione;
- I soggetti beneficiari avevano diritto al trattamento pieno solo in caso di effettiva partecipazione alle iniziative;

- I servizi all'impiego, a parte il riconoscimento di una somma forfettaria per la presa in carico dei soggetti beneficiari di mobilità in deroga, potevano incassare le loro "doti" solo a ricollocazione avvenuta;
- Il rapporto tra soggetti beneficiari e servizi all'impiego era regolato da sia da un Patto di Servizio sia da un Piano d'Intervento Personalizzato (PIP).

Con riferimento al contratto di ricollocazione si sarebbe quantomeno potuta prevedere la decadenza del disoccupato dalla NASpI, dalla Dis-Coll e dall'ASDI – e non solo dalla dote individuale di ricollocazione – in caso di violazione del contratto medesimo: ciò avrebbe tuttavia rischiato di comportare uno scarso ricorso allo strumento, così consegnato.

A sua volta, una configurazione maggiormente "collegiale" del contratto di ricollocazione lo avrebbe assimilato allo strumento del Patto di Servizio⁶⁴, alla cui generalizzazione, scartata in ragione dei suoi alti costi, fu già preferita quella della Dichiarazione d'Immediata Disponibilità (DID)⁶⁵, che in assenza di altre pattuizioni funziona anche da liberatoria rispetto alla pretesa di ricevere un determinato tipo di offerta da parte dei servizi all'impiego⁶⁶.

Nell'economia del D.Lgs. n. 22/2015 contratto e dote individuale di ricollocazione – versione finale – sembrano in conclusione disegnati non tanto per "attivare" e "rioccupare" i percettori di NASpI, Dis-Coll e ASDI, quanto per coprire lo spazio vuoto tra di essi e gli inoccupati riservando anche a questi ultimi, se non un sostegno al reddito, almeno una misura d'inserimento nel mercato del lavoro⁶⁷. Una funzione e un *target* del genere risulterebbero peraltro coerenti con la limitata copertura finanziaria della misura: il vero

⁶⁴ Sul patto di servizio, oltre allo studio ADAPT-Veneto Lavoro, Il patto di servizio tra normativa e prassi, 2010 (http://adapt.it/02_il_patto_di_servizio.pdf, e bibliografia ivi citata), si vedano i.a. ALAIMO, A., Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche", in DLRI, 2013, n. 139, 507-525; GAROFALO, D., Lo stato di disoccupazione...cit.; MAROCCO, M., Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio, in DLRI, 2008, 119, 533-548; MELILLO, A. L., Il patto di servizio e la sua natura giuridica, in DRI, 2009, n. 4, 1121-1124; VISCOMI, S., Servizi per l'impiego: i "patti di servizio", in DLM, 2007, n. 1, 63-73.

⁶⁵ Cfr. l'art. 19 comma 10 del D.L. n. 185/2008, modificato dalla legge di conversione.

⁶⁶ Si confronti a esempio la D.G.R. n. 810/2003 della Regione Emilia Romagna, che ammette la possibilità di convenire nel Patto di Servizio l'indisponibilità del disoccupato ad accettare determinate offerte di lavoro, con il modello della DID approvato con Circ. INPS n. 133/2010: http://www.inps.it/CircolariZIP/circolare%20numero%20133%20del%2022-10-2010_Allegato%20n%201.pdf.

⁶⁷ In questo senso, il modello del contratto di ricollocazione non sembra affatto essere quello descritto da ICHINO, P., Che cos'è il contratto di ricollocazione...cit., ma piuttosto quello della Garanzia Giovani, come sostiene TIRABOSCHI, M., Il contratto di ricollocazione...cit., 161 e 163.

ostacolo alla diffusione su vasta scala al successo dei nuovi strumenti è infatti legato ai loro costi in rapporto alle risorse messe a disposizione⁶⁸.

Per dare un'idea, la dotazione del Fondo per le politiche attive del lavoro per l'anno 2015 (55 + 32 = 87 milioni di euro)⁶⁹ è meno del doppio dello stanziamento della sola Regione Lombardia per la Dote Unica Lavoro nel triennio 2013-2015 (48 milioni di euro). Le politiche attive dell'Accordo del 12 febbraio 2009 – le stesse che hanno consentito di migliorare l'occupabilità dei percettori di ammortizzatori in deroga – sono costate 3 miliardi di euro nel solo triennio 2009-2012 (circa 1 miliardo di euro all'anno).

I pronostici sono tutt'altro che favorevoli se consideriamo poi che, in base all'art. 17 comma 7, all'eventuale rifinanziamento del Fondo per le politiche attive del lavoro negli anni successivi al 2015 si provvederà *“con quota parte delle risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega di cui alla legge 10 dicembre 2014 n. 183”*, e cioè con una quota parte dei risparmi di spesa che scaturiranno dalla riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto (cassa integrazione e contratti di solidarietà), dei servizi all'impiego, delle politiche attive e degli incentivi all'assunzione, delle forme contrattuali e dei rapporti di lavoro, delle misure a tutela della maternità e per la conciliazione vita-lavoro. Le medesime risorse dovranno servire anche alla messa a regime della Dis-Coll (art. 15 comma 15) e dell'ASDI (art. 16 comma 8) .

6. Domande aperte e alternative possibili

Alla luce della disamina condotta nei precedenti paragrafi è possibile concludere che la riforma delle tutele contro la disoccupazione realizzata dal D.Lgs. n. 22/2015 è costituita allo stato da tre misure precarie e da una sola misura strutturale: l'indennità NASpI. Quest'ultima, a sua volta, per ammissione dello stesso legislatore consiste in una *“rimodulazione”* più che in una riforma dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI).

Tale rimodulazione si risolve nell'abolizione dell'indennità ASpI, nella generalizzazione dell'indennità mini-ASpI e nella modifica dei requisiti di accesso alla nuova prestazione di

⁶⁸ Per una stima del numero di doti finanziabili con le risorse assegnate al Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria si veda TIRABOSCHI, M., Il contratto di ricollocazione...cit., 166.

⁶⁹ L'art. 17 comma 1 del D.Lgs. n. 22/2015 aumenta di 32 milioni di euro la dotazione del Fondo per le politiche attive, la cui istituzione era stata prevista dall'art. 1 comma 215 della L. n. 147/2013 anche al fine di supportare la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione. Il buon senso deve aver distolto il Governo dall'iniziale proposito di eliminare tale fondo per sostituirlo con uno identico presso l'INPS (cfr. lo schema di D.Lgs. approvato il 24 dicembre 2014 dal Consiglio dei Ministri:

http://www.governo.it/governoinforma/documenti/cdm_20141224/nuova_aspi_20141224.pdf.

assicurazione sociale per l'impiego, accanto a una serie di modifiche – i nuovi meccanismi di calcolo e di progressiva riduzione dell'importo dell'indennità, le nuove regole di accredito dei contributi previdenziali durante la sua fruizione e il nuovo sistema di detrazione dei periodi contributivi al posto dei periodi di indennità fruiti – che comportano tutte una diminuzione secca della *security*.

Se l'art. 8 comma 1 del D.Lgs. n. 22/2015 porta a regime la possibilità di ottenere la liquidazione anticipata dell'indennità “*a titolo di incentivo all'avvio di un'attività di lavoro autonomo o di un'attività in forma di impresa individuale o per associarsi in cooperativa*”⁷⁰, la NASpI, al contrario dell'ASpI, non potrà essere investita in un'attività di lavoro autonomo già iniziata⁷¹ o nell'avvio di una micro impresa⁷².

Non è chiaro se i percettori di NASpI potranno portare in “dote” ai datori di lavoro che li assumeranno la propria indennità residua: sebbene l'art. 14 stabilisca che “*alla NASpI si applicano le disposizioni in materia di ASpI in quanto compatibili*”, significativamente il D.Lgs. n. 22/2015 non riproduce la disposizione introdotta dal c.d. “Decreto Lavoro” del Governo Letta⁷³.

⁷⁰ La Legge Fornero aveva già previsto, se pur in via sperimentale per il triennio 2013-15 ed entro il limite di spesa di 20 milioni di euro annui, la possibilità di ottenere la liquidazione anticipata dell'ASpI “*al fine di intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa*” (art. 2 comma 19), sul modello dell'indennità di mobilità (cfr. art. 7 comma 5 L. n. 223/1991 e D.M. n. 142/1993) già esteso agli ammortizzatori in deroga (cfr. D.M. n. 49409/2009).

⁷¹ L'impiego del termine “*avvio*” sembrerebbe escludere tale possibilità, che a seguito della Sentenza n. 6679/2010 della Corte di Cassazione era stata riconosciuta anche ai soggetti che “*intendono sviluppare a tempo pieno un'attività autonoma già iniziata durante il rapporto di lavoro dipendente la cui cessazione ha dato luogo alla prestazione ASpI o mini-ASpI*” (art. 1 D.I.M. n. 73380/2013). Sul punto, si veda MASSI, E., *Indennità ASpI: erogazione in unica soluzione*, in DPL, n. 29/2013, 1844.

⁷² La categoria della “*impresa individuale*” (art. 8 comma 1 D.Lgs. n. 22/2015) è certamente meno ampia di quella della “*micro impresa*” (art. 2 comma 19 L. n. 92/2012) propriamente intesa in senso tecnico (ex art. 2 comma 3 della Raccomandazione CE n. 361/2003 “*impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro*”). Sull'interpretazione in senso tecnico della nozione di micro impresa si veda MASSI, E., *Indennità ASpI...cit.*, 1844.

⁷³ L'art. 7 comma 5 lettera b) del D.L. n. 76/2013, convertito nella L. n. 99/2013 aveva aggiunto all'art. 2 della legge Fornero il seguente comma (10-bis): “*Al datore di lavoro che, senza esservi tenuto, assuma a tempo pieno e indeterminato lavoratori che fruiscono dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI)...è concesso, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al cinquanta per cento dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore. Il diritto ai benefici economici di cui al presente comma è escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o diverso settore di attività che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume, ovvero risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo. L'impresa che assume dichiara, sotto la propria responsabilità, all'atto della richiesta di avviamento, che non ricorrono le menzionate condizioni ostative*”. La circolare INPS n. 17/2015 ha peraltro chiarito che l'incentivo in questione è compatibile e pienamente cumulabile con l'esonero contributivo

Non è chiaro se la NASpI potrà essere usata, analogamente all'ASpI, per coprire le sospensioni dell'attività lavorativa dovute a crisi aziendali o occupazionali nelle imprese escluse dalla cassa integrazione guadagni: la disposizione riprodotta all'art. 2 comma 17 della Legge Fornero, che scadrà il 31 dicembre 2015, avrebbe dovuto infatti essere espressamente rinnovata.

Tutto ciò considerato, è evidente che l'unica possibilità che la riforma dell'assicurazione sociale per l'impiego non segni un *regresso* rispetto alla situazione *ex ante* - e dunque che il passaggio dalle indennità ASpI e mini-ASpI alla NASpI non comporti una *diminuzione* invece che un *aumento* della *security*, con particolare riguardo ai lavoratori con carriere contributive meno rilevanti (*outsiders*) - si gioca in ultima analisi sul filo dei numeri, e cioè dei nuovi parametri numerici scelti per il calcolo sia dei requisiti di accesso alla prestazione (da 2 a 4 anni, da 13 settimane contributive a 30 giorni effettivi di lavoro) sia della sua durata (n. settimane/2).

Non avendo al momento ulteriori elementi oltre a quelli già utilizzati nell'analisi condotta nei precedenti paragrafi, più che provare a fornire una risposta sembra utile formulare una domanda di ricerca: perché sono stati scelti proprio i suddetti "numeri" e non altri?

Partiamo dal presupposto che l'obiettivo della riforma, in un'ottica di *flexicurity*, fosse quello di aumentare il livello di *security* garantito ai lavoratori in caso di disoccupazione involontaria, portando la durata massima delle vecchie indennità fino a 2 anni e facilitando il raggiungimento dei requisiti minimi da parte degli *outsiders*.

Con riguardo a quest'ultimo obiettivo, quale sarebbe stato l'effetto della rimodulazione se, a esempio, si fosse semplicemente portato da 1 a 2 anni il periodo di calcolo dei requisiti contributivi della mini-ASpI allineandolo a quello dell'ASpI, magari eliminando il requisito assicurativo per quest'ultima? Simili opzioni alternative sono state valutate e, se sì, perché sono state scartate? Le risposte a domande come queste avrebbero dovuto essere contenute nella documentazione di accompagnamento dell'A.G. n. 135.

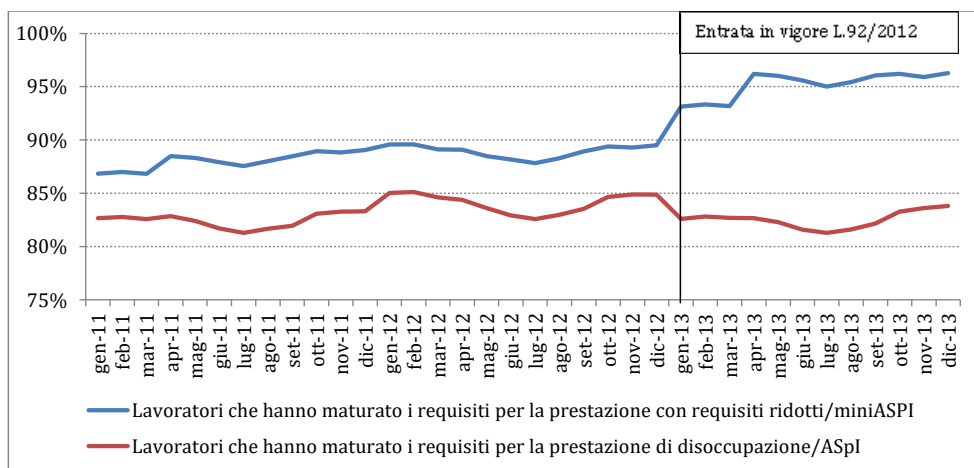
In base alle stime riportate nella relazione tecnica, con il passaggio alla NASpI la platea dei beneficiari aumenterebbe solo di 1,2 punti percentuali (dal 96 % al 97,2%) ovvero di 100.000 unità⁷⁴.

introdotto dalla Legge di Stabilità in relazione alle nuove assunzioni a tempo indeterminato (c.d. "decontribuzione", art. 1 commi 118-124 L. 190/2014).

⁷⁴ Cfr. pagina 4 della relazione tecnica. RAITANO, M., *I nuovi ammortizzatori sociali...*cit., ha stimato che la quota di lavoratori dipendenti del settore privato occupati in un dato momento che non sarebbero coperti

Se confrontiamo tali percentuali con la Figura 2.2 tratta dal 2° Quaderno di monitoraggio sull'attuazione della Riforma Fornero, che descrive il *trend* della quota percentuale degli assicurati che hanno maturato i requisiti per l'accesso ASpI e mini-ASpI con il passare dei mesi, salta fuori che già ad aprile 2013, a meno di 4 mesi dall'entrata in vigore delle nuove indennità, il 95% di tali soggetti aveva maturato i requisiti minimi per la mini-ASpI:

Fig. 2.2 - Lavoratori con requisito per la prestazione di disoccupazione. Anni 2011-2013 (Quota percentuale sul totale degli assicurati per la disoccupazione/ ASpI)



Fonte: Inps - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

In base a un simile *trend*, per arrivare a coprire il 97,2% della platea sarebbe stato necessario aggiungere così tanti mesi fino ad arrivare addirittura a 4 anni? Non sarebbe magari stato sufficiente estendere di qualche mese il periodo di calcolo dei requisiti di accesso alla mini-ASpI, evitando sia la retrocessione dell'ASpI sia l'effetto di “*riduzione media della retribuzione di riferimento*”?

Se un effetto del genere non è oggetto di specifico apprezzamento da parte delle metodologie di comparazione e *benchmarking* dei trattamenti di disoccupazione ufficialmente in uso in ambito UE⁷⁵, è tuttavia evidente che, a parità di altre condizioni, tra gli Stati membri che commisurano l'ammontare dei sussidi alle retribuzioni pregresse l'Italia, come mostrato nella Tabella 6, a seguito della riforma finisce con l'essere il paese meno generoso:

dalla NASpI ammonterebbe al 3,4%, contro il 5,1 dell'ASpI e della mini-ASpI, e che la copertura della nuova prestazione aumenterebbe di 1,7 punti percentuali rispetto alle vecchie indennità (dal 94,9% al 96,6%).

⁷⁵ Gli indicatori adottati per la misurazione del livello di *security* così come del livello di *flexibility* sono quelli sviluppati dall'OCSE. V. European Commission, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, 2007, p. 38. Cfr. anche STOVICEK, K., e TURRINI, A., *Benchmarking Unemployment Benefit Systems*, EC Economic Papers n. 454/2012, elaborato nell'ambito del European Commission – OECD Tax and Benefits project.

Tabella 6. Retribuzione di riferimento per il calcolo dell'ammontare dei trattamenti di disoccupazione (paesi europei che commisurano tale ammontare alle retribuzioni pregresse).

Paese	Retribuzione di riferimento
Repubblica Ceca	ultima occupazione
Austria e Spagna	ultimi 6 mesi
Estonia, Francia, Ungheria, Paesi Bassi, Romania	ultimi 12 mesi
Bulgaria	ultimi 15 mesi
Germania e Slovacchia	ultimi 24 mesi
Italia	ultimi 48 mesi

Fonte: modello europeo U1

Se la scelta di un periodo di riferimento di 4 anni può apparire funzionale all'obiettivo di portare a 2 anni la durata della prestazione per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti, occorre tenere presente che il medesimo obiettivo avrebbe potuto essere altrimenti raggiunto. Perché, a esempio, al posto di generalizzare la formula di calcolo della mini-ASpI (n. settimane di contribuzione/2) non si è scelto di estendere anche ai lavoratori con meno di 55 anni la formula mista già adottata dalla Legge Fornero per il calcolo della durata dell'indennità riservata agli *over 55* (52 settimane + n. ulteriori settimane di contribuzione)?

Il passaggio alla formula di calcolo della NASpI, giustificato dall'obiettivo di diminuire il divario tra *insiders* e *outsiders* omogeneizzando le indennità ASpI e mini-ASpI, ha paradossalmente *aumentato* la *security* dei primi *diminuendo* quella dei secondi rispetto alla situazione *ex-ante*, rendendo molto difficile parlare di *flexicurity* a proposito della nuova disciplina dell'assicurazione sociale per l'impiego.

A questo proposito, l'esperienza italiana sembrerebbe contribuire a mettere in luce come gli indicatori ufficialmente adottati per la misurazione della *security* non si prestino a indagare la dimensione dell'impatto differenziale della disciplina dei trattamenti di disoccupazione su *insiders* e *outsiders*, dimensione cruciale nell'ottica della *flexicurity*⁷⁶.

Ciò premesso, solo alla luce dell'attuazione pratica del D.Lgs. n. 22/2015, ma anche delle risposte alle domande di ricerca che abbiamo posto, sarà chiaro che tipo di operazione sia stata effettivamente realizzata con la riforma delle indennità di disoccupazione, il cui

⁷⁶ Cfr. OCSE, http://www.oecd.org/els/soc/Methodology_2013.pdf.

monitoraggio avverrà, nella migliore delle ipotesi, “*con le strutture e le risorse umane già disponibili a legislazione vigente e con le modalità già esistenti*”⁷⁷, senza ulteriori passi in direzione di una valutazione diffusa e indipendente delle politiche del lavoro.

⁷⁷ Sezione 7 lettera C) dell’AIR, A.G. n. 135.

MIGRATION IN THE POST-INDUSTRIAL PROVINCE OF TURIN. A CASE STUDY OF INNOVATIVE MANAGEMENT STRATEGIES

Paolo Orlando Ferrara

Fondazione Marco Biagi - Scuola Internazionale di Dottorato in Relazioni di Lavoro

*Giorgio Luigi Riso**

Fondazione Marco Biagi - Scuola Internazionale di Dottorato in Relazioni di Lavoro

SUMMARY: 1. The “Economic Miracle” in the 1950s and 1960s and the massive flow of internal migration from the South of Italy until the early 1970s. - 2. Post-industrial decline, developments in the tertiary sector, the demographic decline of the native population and the influx of immigrants from abroad. - 3. A case study of innovative management: an introduction to projects for family care services. - 4. The AFRI-TO (integrated networks of home assistance - Turin) and AFRI-PRO (integrated networks of home assistance - Province of Turin) projects. - 5. The certification process in family care projects. - 6. Further details about the project in the Province of Turin.

Abstract.

The use of historical insights for identifying appropriate public policies has long been considered as an essential tool. As a result, we have drafted this paper in two stages, starting with a general overview of migration in Italy since the Second World War, and concluding with a case study of public policies in the Province of Turin concerning migrant workers employed in the family-care sector in recent years. This choice reflects the authors’ belief that history may be classified as one of the social sciences in that it helps to cast light on policies adopted over the years in a certain community, while taking account of the need to avoid applying the same models to profoundly different contexts. Such simplifications are often implicit in studies that move from theoretical models that policy-makers have adopted in different periods and places. We therefore present in the following a brief overview of the “Economic Miracle” and the subsequent industrial decline (that is still

* Ph D candidates, Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia. Supervisors for Paolo Orlando Ferrara: Prof Tommaso Fabbri and Dr Ylenia Curzi; supervisors for Giorgio Luigi Riso: Prof Tindara Addabbo, Prof Tommaso Fabbri and Dr Ylenia Curzi. The authors wish to thank Prof. William Bromwich of the Marco Biagi Foundation for his supervision of the English version of this paper, and Sabrina Grivet Fetà for helpful comments and suggestions on the first draft.

taking place) of the city and province of Turin. The economic changes of this part of Italy are then examined in relation to broader economic developments since the constitution of the Republic of Italy after the Second World War. This broad picture constitutes the background for internal migration within the country during the economic phase of industrial growth, then it considers the reasons why this trend came to an end, leading to a new phase in the history of the country, particularly in the city and province of Turin, characterized by a massive flow of migrants from less developed countries, mainly from the Third World, to use the term first adopted in the 1960s. As a result, this paper will provide an overview of immigration over half a century of local history.

1. The “Economic Miracle” in the 1950s and 1960s and the massive flow of internal migration from the South of Italy until the early 1970s¹

The economic recovery of Italy after the Second World War and the Liberation from internal and external occupation was associated with economic policies aimed at restoring the industrial infrastructure at least to a level comparable with that of the pre-war period as rapidly as possible. It has been suggested that time constraints were a priority, considering the economic parameters such as mass unemployment, inflation and the overall poverty of the Italian people.² It seemed clear to many observers that, for a country in need of rehabilitation within the western international community, financial aid from international institutions should be channeled and adopted by the economic stakeholders to make implement forms of economic planning that were necessary to re-orient the economy and to launch the reconversion of the economy towards the stability and prosperity in successive governmental policies, in Italy as well as in the “Europe of the Six” from the 1950s onwards.³

As a result of these decisions, considerable financial support was allocated to a few national industrial “giants” that acted in key economic sectors such as energy, metalworking, mechanics and the automobile sector.⁴ In this industrial sector, FIAT (*Fabbrica Italiana Automobili Torino*), the economic giant of Turin, benefited from state

¹ The authors would like to thank Dr. Marco Mascarella, the leading officer of the Centro Studi Piemonte of UILM Piemonte (Unione Italiana Lavoratori Metalmeccanici, the Italian Metalworkers’ Union) for his kind collaboration and useful insights and data, which strengthened the results of this study.

² N. CREPAX, *Storia dell’industria in Italia. Uomini, imprese e prodotti*, Il Mulino, Bologna, 2002.

³ G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, Laterza, Roma - Bari, 1996.

⁴ G. BRUNO, *Le imprese industriali nel processo di sviluppo (1953-1975)*, in *Storia dell’Italia Repubblicana*. 2* *La trasformazione dell’Italia. Sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino, 1995, 355-358.

intervention. The policy adopted for economic recovery was not neutral in terms of development. The balance of power between small-medium and large enterprises, for instance, reflected the national choices of industrial policy, giving priority mainly to large enterprises.

With regard to policies for the allocation of funding between Northern and Southern regions of the country, the decision to allocate most of the subsidies to large “national champions” also gave rise to wide-ranging social effects in post-war Italy, leading to the flow of hundreds of thousands of workers from the less developed regions of Southern Italy towards the big cities of the North. In this period urbanization, industrialization and the flow of immigrants to the North were socio-economic phenomena that combined together.⁵ The ultimate destination of these internal immigrants was primarily Turin, due to its occupational levels and the related “one-factory growth project”. Turin did not just represent a different place of residence for migrant workers and their families: it also resulted in a transformation in their living conditions and employability. These migrants were not leaving industrialized areas for other industrialized cities, maintaining their employment status while simply moving to another region. On the contrary, they were leaving underdeveloped areas for cities in which, as unskilled workers, they would be taking jobs for which they needed mainly on-the-job training, in order to be operative in a limited time-span.⁶ A link between Turin and the management of the Southern question (*la questione meridionale*) was forged so that the capital of Piedmont became a metropolis in which the majority of the inhabitants were rooted in distant regions. For the first time in history, the city, like much of the province of Turin, experienced all the hardships arising from the need to integrate workers who spoke a variety of dialects, accustomed to living in conditions reputed to be unacceptable by local residents and lacking the necessary forms of acculturation and qualifications for skilled jobs. Thus the area around Turin and the city attracted large numbers of unskilled workers, leading to profound changes in the development of the provincial territory, which had constituted a source of emigration from

⁵ E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla Seconda Guerra Mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1979.

⁶ The flow of workers from the primary sector to the secondary and tertiary sectors has been constant in all the developed economies in recent decades (though the process seems currently to be in contrast with previous trends). In Italy, the censuses of 1951 and 1991 highlighted the dramatic decline of the workforce employed in agriculture and related sectors from 8,260,000 workers to 1,720,000 over a period of 40 years, with the number employed in this sector in proportion to the overall national workforce declining from 40% to 7.5%. See E. PUGLIESE, *Gli squilibri del mercato del lavoro*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, cit., 421 et seq.

the mountainous areas until three decades before.⁷ The main logical connector between the traditional inhabitants of Turin and Piedmont in general and the newcomers was represented by Fiat and its multiple sub-units, centered around the district of Mirafiori.⁸ From that moment onward, the history of Turin and the neighboring areas would be closely connected to the history of its major economic player, which was to influence the urban, social and political development of the country.

As a well-known peculiarity of the Italian economic “boom” of the 1950s, the polarization of the country between an industrialized North and a backward South had a number of consequences, with the increase of internal migration from regions with higher rates of unemployment towards economically expanding areas. Yet migration *per se* did not represent the sole characteristic of the period under investigation. In fact, the masses of migrants who moved away from the countryside or, at a lesser extent, the less developed cities, generally found a working and living environment totally different from their original situation, concentrating significantly in the industrialized cities of the North-West that thus experienced marked demographic growth. The Italian cities with more than 100,000 inhabitants increased their population at an annual rate of 6.7% on average, at a pace that was three times higher than the rest of the country. All major cities were marked by this impressive increase in population, reflecting a trend that had started slowly with the unification of Italy in 1861, though without any real boom until this time.⁹

⁷ It is interesting to examine the data for emigration from Italy in the year 1909 to have an idea of the weight of emigration for the economy of Piedmont, including the Province of Turin. In that year, about 620,000 people left Italy; approximately 56,000 of them originated from Piedmont, which means about 9% of the total national population of emigrants (only a few thousand less than the absolute number of emigrants from regions like Campania and Sicily). Whereas the destination from Piedmont and the other Northern regions was usually a European country (the Piedmontese typically crossed the border into France, also due to language and historical links), the Southern regions showed higher propensity for emigration towards more distant countries, most of all the Americas. See F. COLETTI, *L'emigrazione*, in R. VILLARI (ed.), *Il Sud nella storia d'Italia*, Laterza, Roma – Bari, 1984, 346-363.

⁸ This production facility was inaugurated in 1939 and is still in operation today, though with a greatly reduced workforce. G. BERTA, *Mirafiori*, Il Mulino, Bologna, 1998.

⁹ According to an American scholar of urban studies of the nineteenth century, Adna Ferrin Weber, this trend has implications for many aspects of social and economic life of the communities, since the concentration of the population would affect the wages of unskilled labor, the cost of living, city rents, overcrowding and, in general, the organization of labour and the distribution of wealth between the social classes. According to this pioneering author, the distribution of the Italian population after Unification was typically characterized by the distribution of inhabitants in the rural areas (one out of three inhabitants) and in small villages (referred to as “centri” or “casali”), whereas the same proportion of people as in the rural areas converged on the major cities. This demographic pattern reflected a country whose economy was still based on agriculture, in most cases with forms of management marked by extensive exploitation of the soil and minimal investment of capital. This polarization between urban and rural lives took place in a country inhabited at that time (the year of the census was 1881) by less than 30 million people, whereas seventy years later the population of Italy was almost double. A. WEBER FERRIN, *The Growth of Cities in the Nineteenth*

The urbanization of Italy was in line with developments in the other industrialized countries in the world. In the same period, the urban studies scholar Lloyd Rodwin predicted that the entire world would evolve into a “world of cities”.¹⁰ The impulse to move from the countryside or mountainous regions to the cities was so powerful that the real question was not to find a good reason for leaving the area of origin, but rather a reason why people should not move to the cities but rather continue to live far away from the most productive regions.¹¹ The image of the cities was mainly positive, particularly because it embodied the ideal-typical concentration of factors favourable to industrial development: a skilled workforce, increasing markets, communications networks, productive interdependence, all kinds of services. In the cities the rural masses tended to abandon their traditional customs and adopt new lifestyles.

The transfer of competencies and economic functions from the periphery to the cities and, in particular, to the city centres, typical of the whole period of the industrial “explosion” of Italy through the 1970s, found its own definitive completion in those years.¹² The net increase of internal migration from the 1950s onwards tended to parallel the marked urbanization of Italy. Through the combination of those factors – industrialization, migration and urbanization – the city of Turin and its province acquired the title of “metropolis”.¹³ The areas at the periphery of the industrial metropolis grew at a rate of 80% between 1961 and 1967. Yet, as a key difference from the present day, migration in the 1950s-1970s consisted of the internal circulation of Italians, with only a marginal relation between these processes (industrialization, migration, urbanization) and immigration from other countries. From an extrapolation of data from ministerial sources, it is estimated that in 1978 the city of Turin (when the massive flow of internal immigration had already slowed

Century, Cornell University Press, Ithaca - New York, 1965, 117-119 [originally published in 1899 for Columbia University by Macmillan].

¹⁰ L. RODWIN, *The Future Metropolis*, G. Braziller, New York, 1961.

¹¹ A. DETRAGIACHE, *Nuova società industriale: problemi e prospettive*, Franco Angeli/La società, Milano, 1983, 164-168.

¹² G. DEMATTEIS, *Il ruolo del centro nell'economia del territorio*, in R. GAMBINO, G. MASSARELLA, *Centro storico Città Regione. Idee ed esperienze di risanamento; confronto sui problemi di Torino*, Franco Angeli, Milano, 1978, 151-158.

¹³ P. GASTALDO, M. DEMARIE, S. MOLINA, *Il futuro di Torino e del Piemonte. Popolazione, economia e società fino al 2008*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1991, VII. A population of 1,000,000 was recorded in Turin in 1961, during the celebrations for the Centenary of Italian Unification. At that time, Turin was compared to expanding American metropolises such as Chicago and Detroit.

down) hosted a negligible number of foreign nationals, probably between 10,000 and 20,000.¹⁴

The correlation between internal migration and the urbanization of Italy has been analyzed in depth by economic historians and deserves little further investigation.¹⁵ However the impact on the Italian economy as a whole was significant. Agricultural land was left uncultivated, mountainous regions no longer had local inhabitants interested in their maintenance and economic utilization, while the cities became the “natural habitat” for Italian people. As a result, for the first time in the history of Italy, in the 1950s the gross domestic product from industry overtook the primary sector (the tertiary sector was increasing, but still not the primary source of GDP in those years). In Turin in 1951, 59% of the active workforce was employed in the industrial sector. This intensive employment of unskilled workers who were not well integrated into urban life gave rise to riots and the struggle for social inclusion in the late 1960s and the early 1970s.

An overview of the living conditions and demands of the workforce has been provided by a scholar of the history of Turin, Ettore Passerin d’Entreves. In his account the “*terroni in città*”, as the Southern inhabitants were contemptibly labelled, paid a high price for the industrialization of the city. From a certain point of view, it is true that they had left behind living conditions that were inadequate. At the same time, they found themselves in a city that did not offer them any more than it received in exchange. Material hardships for the newcomers were numerous. First, there was the need for housing. Second, education for children and adults and medical services was in need of serious attention. Finally, the organization of an adequate system of transport and the provision of leisure facilities also

¹⁴ E. PETROLI, M. TRUCCO, *Emigrazione e mercato del lavoro in Europa occidentale*, Franco Angeli/Istituto di Scienze Politiche “Gioele Solari” Università di Torino, Milano, 1981, 126-129. According to this source (based on census data processed by *Censis* for the Ministry of Internal Affairs), in 1978 – which means at the end of the “economic expansion” of industrial Italy (certainly, of industrial Turin) –, the estimate of foreign nationals in the country was between 280,000 and 400,000. If we consider this estimate, we should not conclude that immigration from abroad was absolutely marginal; at least in other major cities, according to the same source, Milan and Rome already had about 100,000 foreign workers within their administrative boundaries. Migration in this period mainly concerned Italians, if we compare with sources concerning residency permits issued to foreign nationals in 1975. Looking at this source, less than 200,000 permits were issued to foreign nationals in Italy, of which about 112,000 were issued to Europeans and 35,000 to nationals from the USA or Canada. Consequently, only about 50,000 permits were issued to Africans, Asians and South Americans or other nationals. The two sets of data do not seem to match perfectly, as another phenomenon needs to be taken into consideration, that is to say the entry into Italy of foreign nationals without residency permits (irregular forms of immigration). Estimates were made for these foreign nationals within the total workforce of the country, in the category of “black job” markets.

¹⁵ L. DE ROSA, *Lo sviluppo economico dell’Italia dal dopoguerra a oggi*, Laterza, Roma – Bari, 1997.

needed to find answers from social and political leaders.¹⁶ Differences in terms of culture and customs between the locals and the newcomers, especially those from the South, posed problems of social cohesion, as the newcomers were often regarded as pre-modern (not unlike the common response to recent waves of immigration), whose system of social and family relations tended to alarm the local people.¹⁷

In the words of one of the most leading analysts of this phenomenon in Italy in that period, Goffredo Fofi, “internal migrations have an urban vocation so that it is towards cities and industries that migrations are directed” (our translation).¹⁸ Those years were therefore characterized by the fact that agricultural workers from Southern Italy headed towards the industrial cities of the North, while scholars specializing in the “Southern question” debated the possible industrial development of the South, in order to contribute to the urbanization of that half of Italy, replicating the Northern model.¹⁹

What were the skills of these migrants from the South? Since metalworking represented the driving force for the growth of Turin and province (at least in terms of annual growth rates) and, within the metalworking sector, the automotive industry constituted the leading productive micro-sector, were these migrants skilled to be employed in this branch of industry? The answer, as already noted, is that they were not. Southern Italians who migrated to the North left agricultural communities and they often had low levels of educational attainment. However, the data about migrants moving to Piedmont provide a clear picture. While they decided to abandon their home towns and villages, they had a final destination in mind: in the case of this region, migrants occasionally spent short periods in the countryside or small towns, but they basically aimed to reach Turin, with a view to

¹⁶ E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'area metropolitana torinese di fronte alle lotte del lavoro ed ai problemi dell'immigrazione*, in *Movimento operaio e sviluppo economico in Piemonte negli ultimi cinquant'anni*, Cassa di Risparmio, Torino, 1978, 3-25.

¹⁷ Newspapers at that time played an important role in constructing images of the immigrant as a savage in need of civilization. The daily newspaper of Fiat, *La Stampa*, constantly specified the origin of those responsible for any kind of crimes committed, particularly crimes that concerned relations within the family. However, the newspaper was also careful not to spread alarm, due to the social utility of these internal migrants, especially at the peak of the expansion of the workforce, between 1959 and 1961. As a result, the general image of the migrants that seemed to emerge was that of a mass of desperate and illiterate jobseekers who could be guided towards civilization with the joint effort of the whole community of stakeholders. P. GIACONE, *Soli a Torino: "La Stampa" e "l'Unità" sull'immigrazione meridionale (1960-1961)*, CSC, Cavallermaggiore, 1998.

¹⁸ G. FOFI, *L'immigrazione meridionale a Torino*, N. Aragno, Milano – Savigliano, 2009, 26.

¹⁹ See, for instance, the Convegno entitled “Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi”, held at Turin from 30 March to 8 April, 1967 at the Luigi Einaudi Foundation. Among others, it is useful to refer to F. CAMPAGNA, in *Nord e Sud*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 1968, 420-421.

becoming part of the Fiat system of work organization.²⁰ At the same time, employers in the “industrial triangle” of Turin, Milan and Genoa did not need highly skilled employees, since they could rely on a skilled workforce with experience gained over the years. What they needed was a mass of “manual labourers”, for the factories as well as for the construction industry. The application of “scientific work organization” had finally reached Italy, after decades of development in the industrialized world. As a result, the division of production into small sequences facilitated on-the-job training for workers with no previous knowledge of the job. The legislation intended to slow down urbanization enacted in 1939 was repealed in 1960, at the peak of the economic boom. The Fascist law had placed serious limitations on migration towards medium-sized or large cities, that is to say with more than 25,000 inhabitants, as well as towards municipalities with major production facilities, requiring migrants to meet the pre-condition of obtaining stable employment in the area to which they intended to move.²¹

Goffredo Fofi has analyzed the question of the demographic and economic growth of Turin and province in the 1950s and 1960s, highlighting the need to focus not just on the city of Turin but on the entire province. As a result, migration in those years needs to be framed within the overall context. Turin, the main city, accounted for almost a quarter of the regional inhabitants of Piedmont (Table 1) and half of the inhabitants of the province. In addition, many people who lived in the villages around Turin did not find work in their towns of residence, so they had to commute on a daily basis towards the “big city”.²² From the censuses carried out in 1951 and 1961 the following data emerged (Table 1).²³

²⁰ There was of course an alternative in the 1950 and 1960s: Ivrea (part of the Province of Turin since 1939), where Olivetti was based. This “giant” of the electronics sector was for many years to be an alternative for internal migrant workers.

²¹ G. FOFI, cit., 36.

²² Small and medium-sized cities employed at least half the active population in factories located within their administrative boundaries, as in the cases of Settimo Torinese, Castiglione Torinese, Borgaro, Collegno, Grugliasco, Rivoli, Alpignano, Buttigliera Alta, Orbassano, Beinasco, Vinovo. The municipality of Chieri was almost economically autonomous from Turin, having developed a prosperous textile industry, whereas other municipalities rotated totally around Turin, due to their location on the edge of the city, as in the cases of San Mauro, Gassino, Venaria, Nichelino, Moncalieri, Trofarello, or a little farther away, Chivasso, Leini, Druento, Caselle, Carignano, Carmagnola, None, Piosasco. Finally, it is important to mention the development of municipalities that could be considered just as “dormitories” for people working in Turin, such as Monteu, San Benigno and Montanaro.

²³ G. FOFI, cit., 45 et seq. The author quoted these data from the Bollettini ISTAT, which is the national institute of statistics that is in charge of providing statistical data extrapolated from elaborations of many sources, first of all the census of the national population.

Table 1: *The population of Piedmont and Turin in the 1951 and 1961 census*

	Provinces of Piedmont			City of Turin		
	Census	Census	Variation	Census	Census	Variation
	1951	1961		1951	1961	
<i>Turin</i>	1,433,001	1,814,427	+ 381,426	719,300	1,019,230	+ 299,930
<i>Vercelli</i>	379,768	397,434	+ 17,666	42,159	50,197	+ 8,038
<i>Novara</i>	422,908	456,183	+ 33,275	69,395	86,190	+ 16,795
<i>Cuneo</i>	580,478	533,798	- 46,680	39,867	45,709	+ 5,842
<i>Asti</i>	224,300	213,195	- 11,105	52,000	60,217	+ 8,217
<i>Alessandria</i>	477,722	474,925	- 2,797	82,137	92,291	+ 10,154
<i>Piedmont</i>	3,518,177	3,889,962	+ 371,785	1,004,858	1,353,824	+ 348,976

The new residents came from almost every part of the country, though mainly from the other provinces of Piedmont, or from Southern Italy (Apulia and Sicily most of all), or from low-income North-Eastern regions such as Veneto, that was subsequently to expand only when the economic growth Piedmont came to an end, as shown in Table 2 that provides data on migration to Turin by region of origin in the period 1952-1965.²⁴

Table 2: *Migration to and from Turin 1952-1965 by region of origin*

Region of origin			Increase or decrease (migration rate)	
	Immigrants	Emigrants	Variation	% of the total
Piedmont	250,090	177,735	+72,355	+20,05
Apulia	91,871	20,017	+71,854	+19,91
Sicily	61,361	16,071	+45,290	+12,55
Veneto	49,589	12,964	+36,625	+10,14

²⁴ A. CASTAGNOLI, *Torino Dalla ricostruzione agli anni Settanta. L'evoluzione della città e la politica dell'Amministrazione provinciale*, Franco Angeli, Milano, 1995, 152. This table was sourced from the Turin daily paper, "La Stampa", dated 18 May 1966.

Calabria	34,303	7,232	+27,071	+7,50
Campania	26,239	8,969	+18,170	+5,03
Lombardy	24,375	18,715	+5,660	+1,57
Emilia	20,882	6,795	+14,087	+3,90
Sardinia	20,343	5,452	+14,891	+4,12
Basilicata	16,267	2,630	+13,637	+3,78
Liguria	14,706	15,159	-453	-0,13
Tuscany	13,092	5,967	+7,125	+1,97
Lazio	12,834	11,131	+1,703	+0,47
Other regions	39,819	18,346	+21,473	+5,94
Other countries	25,286	13,746	+11,580	+3,20
Total	701,057	340,029	+361,028	100

This growth in the number of residents should be correlated with positive variations in the distribution of enterprises in Turin and its province, in order to complete the overview of migration in the period under examination. Examining these data together, it is possible to conclude that this migratory phase in the history of the province of Turin was led by local demand and made use of the “human factor” as a productive factor that moved flexibly to satisfy the growing demand for labour in the region at least until the mid-1960s.

Table 3: *Enterprises, factories and employment in the City and Province of Turin 1951-1961*

	1951			1961		
	Number of Enterprises Employees		Factories	Number of Enterprises Employees		Factories
City of Turin	34,721	36,825	287,591	41,328	43,328	397,877
Province of Turin	61,408	65,899	441,416	70,725	75,634	609,039
Piedmont	148,955	160,596	861,747	164,733	177,508	1,100,181

2. Post-industrial decline, developments in the tertiary sector, the demographic decline of the native population and the influx of immigrants from abroad

The developments in the previous section are not reflected in the present-day economy. Turin ceased to attract significant numbers of jobseekers from the South in the 1980s, except for specific groups, such as students enrolling at the two local Universities, one dedicated to the natural sciences, the social sciences and the humanities (Università degli Studi), the other to science and technology (Politecnico).²⁵ Italian workers, however, have been less likely to seek their fortune in Turin in recent years due to the limited opportunities generated by the local economy, especially for low-skilled and unskilled workers. The past 30 years of the economic history of the city have been characterized by a drastic reduction on its productive facilities, with a marked contraction of the workforce in the leading sectors, metalworking and vehicle manufacturing.

This trend was reflected in the rest of the country, as the 1980s saw the decline of the “endless growth” theory that seemed to have been prevalent for many years. Among other factors, Italy suffered from the two oil crises that occurred in the 1970s, introducing the idea that the country would pay the bill for its lack of natural resources and for its heavy

²⁵ The Politecnico di Torino continues to attract students from the rest of Italy and abroad, as shown by the university statistics. For the academic year 2011/2012, considering a total population of about 32,000 students, 42% were residents from other regions and 16% were foreign nationals. See <http://www.polito.it/ateneo/colpodocchio/> (accessed 29 March 2013).

dependence on imports of those products. Moreover, joining the European Monetary System (EMS) further limited the possibility of exploiting monetary policies based on the devaluation of the national currency, the Italian Lira, to deal with competition in the area to which Italian exports were mainly destined. Dependence on imports was also to be seen in agricultural products and these two main gaps in internal production resulted in a disequilibrium in the balance of payments and inflationary spirals that undermined the economic stability of the country. Exchange rates within the EMS had to be frequently re-determined between 1981 and 1987 in order to give flexibility to the Italian Lira and, therefore, to promote national exports by means of the monetary lever. However, the hardest phase for the industrial sector, in the area of Turin, was reached in the early 1980s. In the late 1980s the productive system would recover to reach levels of production that would never be achieved again in the following two decades, as shown in Table 4. In the 1980s, Italy and the European Economic Community became much more closely interwoven. The micro-history of Turin was to be affected by all macro-historical shocks and it could not be explained without those references, in the same way as it benefited in the 1950s from the situation that connected Turin, Italy, continental Europe and the USA, generating flows of state aid for the benefit of well-established industrial concerns. The economic development of Turin should thus be placed within the broader picture.

The traditional sociological categories that are used to represent the current situation are those of a “post-industrial”, “post-Fordist”, “post-modern” or “post-Keynesian” city. Already in 1999, some local commentators observed that the “development of the city is no longer identifiable as a priority with the factory-growth-welfare dynamic, although this dynamic has still a lot to say and to explain about new productive assets” (our translation). The decline of these concepts, at least in the industrialized world, seemed to put an end to the positivist concept of growth intended as the basis for development, partly replaced by a more analytical concept of “sustainability”.²⁶ More optimistic images of Turin emphasize the shift from industry to the tertiary sector, so that it is common to hear of “the knowledge economy” or a “city of network and flows”, depending on the objective of sponsoring the local system of cultural stakeholders (not only higher education) or the transport network,

²⁶ M. MORAGLIA, G. SALZA, *Città e sviluppo: pratiche e contraddizioni*, Unione Culturale Franco Antonicelli - L'Harmattan Italia, Torino, 1999.

which connects Turin and its metropolitan area, as well as Turin and the Alps, France and Milan.²⁷

The idea of the post-Fordist city deserves some comment. The “rational factory” which was invented by one of the leading American practitioners of work organization in the early-twentieth century, Henry Ford, had effects that went beyond the workplace in the strict sense. Rationalization had an impact on urban planning as well as human life organization. Individuals could be said to be “in the right place” in the organizational structure not only in the workplace, but also as citizens (housing, schooling, medical care, social assistance, water supply services, drainage systems, infrastructure, sport and cultural initiatives). The “rational factory” could be one element in a more comprehensive system of social management “from the cradle to the grave”, in which work organization played a central role, together workers taking care of themselves and the rest of the population without stable jobs. The social partners recognized the efficacy of this system with an alternation between phases of strong cohesive social dialogue and others characterized by social conflict.

All these components coexisted in the history of the province of Turin between the 1950s and the 1970s during the Fordist era. Yet the dramatic reawakening in the 1980s was to lead not only to the setting aside of the Fordist conception of the factory, but in a way to a broader Fordist conception of the life of the city and province of Turin. Some data about economic and financial indicators of Fiat Group, processed by the local economic research institute IRES, give a clear idea about job losses in various sectors.²⁸ The number of workers employed in industry is still so high that the term “post-” would not adequately reflect the present situation, in which industry is in retreat, while the tertiary sector timidly moves forward. However, the two driving forces co-habit rather than one replacing the other, with the keyword “innovation” frequently used.²⁹ It might be useful to adopt “softer

²⁷ S. BELLIGNI, S. RAVAZZI, *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Il Mulino, Bologna, 2012, 43-44. The original definition of Turin as a post-Fordist city dates back to the early 1990s, after the first “lean cure” of Fiat in the preceding years, which involved not only blue-collar but also white-collar workers. The sociologist who anticipated this tendency was Arnaldo Bagnasco. See A. BAGNASCO, *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990.

²⁸ S. BELLIGNI, S. RAVAZZI, cit. 47. Sources: Ires (2007); Enrietti (2007). See Maggi, M. 2007, *Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte – 2006*, Torino: Ires – Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte. See A. ENRIETTI, *L’INDUSTRIA DELL’AUTO FRA CRISI E TRASFORMAZIONE*, in *Una trasformazione in atto: il Nord Italia*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2012.

²⁹ A. MAZZUCCA, *Torino oltre. Oltre la capitale politica, la capitale industriale, la capitale olimpica...Venti storie di innovazione della nuova Torino e del nuovo Piemonte*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2006.

metaphors” like neo-Fordism, depending on the meaning that the reader attributes to the numbers in Table 4, numbers than can be read in various ways, either as the inevitable decline of industry, or as the continuing key role of manufacturing industry in the economic infrastructure of the city and province of Turin (see Table 4).³⁰

Table 4: *Number of vehicles produced and workers employed in vehicle manufacturing, Turin and Italy 1988-2006*

Year	Car production				Workers
	Italy	Index	Turin (Mirafiori and Rivalta)	Turin / Italy (%)	
1988	1,859,771	100	–	–	–
1989	1,955,078	105,1	–	–	–
1990	1,861,975	100,1	–	–	303,238
1991	1,613,989	86,8	–	–	–
1992	1,461,792	78,6	–	–	–
1993	1,112,789	59,8	–	–	–
1994	1,329,223	71,5	–	–	–
1995	1,417,996	76,2	–	–	–
1996	1,313,526	70,6	400,565	30,5	–
1997	1,558,522	83,8	568,368	36,5	–
1998	1,373,506	73,9	481,539	35,1	–
1999	1,377,452	74,1	459,336	33,3	221,043
2000	1,354,723	72,8	456,773	33,7	223,953
2001	1,196,891	64,4	374,379	31,3	198,764
2002	1,058,437	56,9	305,970	28,9	186,492
2003	955,943	51,4	250,000	26,2	162,237
2004	787,284	42,3	185,000	23,5	161,066

³⁰ G. BERTA, *La Fiat dopo la Fiat*, Mondadori, Milano, 2006. The author examines the possible path that the Fiat Group Automobiles (FGA) will take in the in future. The fundamental question for Turin concerns the intentions of the CEO, Sergio Marchionne, for the automotive branch of the Group. Berta considers whether FGA will maintain this production or divest it to other automakers, selling the trademarks.

2005	700,446	37,7	199,000	31,4	173,695
2006	867,013	46,6	216,000	24,2	172,012

Parallel to this industrial decline – only partly offset by growth in the tertiary sector – the demographic trend has manifested signs of decline. An interesting study, promoted by the local *Unione Industriale* (Industrial Union) and *Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura* (Chamber of Commerce, Industry, Craftmanship and Agriculture) in 2003, posed many questions about the possible scenarios for the city and province of Turin as a result of demographic and economic trends.³¹ Since the 1990s, a decline in population has been recorded. The province declined from 2,346,000 residents in 1981 to 2,237,000 ten years later (with a fall of approximately five percent), with a further decline to 2,166,000 in 2001 (about three percent less than the previous census). The province was losing population, first of all because the demand for labour in the leading economic sector had gone into decline. Compared with two decades earlier, Fiat was not only present in Turin, but also had manufacturing facilities in Campania, Basilicata, Lazio and Sicily. According to studies by the local *Unione Industriale* in the late 1950s when production was concentrated at Mirafiori and the surrounding area, there was a need for something like 70,000 immigrants to satisfy the demand for labour. However, two decades later the company had changed management strategies, no longer seeking the economies of scale associated with concentrating as much production as possible in one single facility.³² Whereas the net increase in population since the 1950s depended heavily on internal migration, this flow came to an abrupt halt 20 years later. The population failed to maintain a natural rate of growth, due to progressive ageing and, partly, the ‘return home’ of many retired workers. Focusing only on demographic aspects, then, a balance between the age groups could no longer be achieved without newcomers, that is to say waves of immigration bringing in younger people.

³¹ E. ANGARAMO, L. TRICOMI, M. ZANGOLA, *Torino negli ultimi 50 anni. Come sono cambiate popolazione, economia e qualità della vita dagli anni 50 ad oggi*, Ufficio Studi Economici dell’Unione Industriale di Torino, Torino, 2003.

³² A. CASTAGNOLI, *Torino dalla ricostruzione agli anni Settanta. L’evoluzione della città e la politica dell’Amministrazione provinciale*, cit., 52-60. The peak of annual immigration was reached in 1961, with 76,000 newcomers. As noted above, many of them moved to the “cintura” or hinterland of Turin, temporarily or permanently. In view of these developments, the Province of Turin tried to identify common solutions for social problems. However, in many peripheral developments times were hard long after the celebrations for the commemoration of the centenary of Italy, whose celebrative pomp left its mark on the urban planning of Turin, as in the area denominated “Italy 61”, then as much as nowadays characterized by a contrast between the magnificence of the intentions and the difficulties of finding an adequate use and maintenance of the area.

However, it should be noted that many risks are hidden by a simplistic vision of social policy based primarily on a model of demographic growth. First of all, as was the case half a century ago, newcomers arrive at their final destination with little or nothing in terms of economic resources to take care of themselves and their families. Notoriously, indigence added to poverty, once immigrants join the local working poor, is likely to result in a social explosion. This is one of the reasons why it is important to avoid concentrating newcomers in certain districts or towns, transforming them into ghettos. The measures adopted by the local Municipality and other institutions for dealing with recent immigrants are numerous.³³ The range and depth of the challenges that the city and province of Turin are facing are significant, and can be perfectly summarized in the words of a former President of the Turin Academy of Science, prefacing an essay on the history of Turin by two American scholars of Piedmont culture and history, Anthony L. Cardoza and Geoffrey W. Symcox, during the last “moment of glory”, the Winter Olympic Games of 2006:

The last few years have seen the crisis of Fiat and its satellite industries, a crisis from which Fiat seems to be struggling to emerge. But, above all, Turin has ceased to be the industrial capital of the country, as it had become after the First World War, a status which had been strengthened in the Fascist period and in the post-war decades; and its capacity to attract workers has also waned. The urban population, which in 1945 was about 650,000 and which had almost doubled by the end of the seventies following the migratory flows from the south of Italy, has rapidly decreased and has again sunk below a million. The factory – the big factory – is no longer the center of economic life, and continues to lay off managers and workers, both white collars and blue collars. The “monarchy” of the Agnelli family is a memory of the past, and the court which surrounded it has now been dispersed. In what was once the city of Gramsci and of the “workers’ councils”, and later of resistance to Fascism, trade unions have been forced into rearguard battles, in a desperate attempt to defend surviving jobs. The process of integration of immigrants from Asia and Africa has encountered more failures than successes. Every day small businesses open, but just as frequently they close, unable to compete with the big distributors. In the national league tables for income and wealth (not to mention the European ones), Turin has continued to fall lower and lower. As in the years after the transfer of the capital of the kingdom to

³³ A. BELLANDO, *Sotto gli occhi del mondo. Torino metropoli internazionale*, Edizioni del Capricorno, Torino, 2007.

Florence and then Rome, Turin is seeking a new vocation; but above all it needs to escape from the isolation to which its geographical position seems to condemn it.³⁴

3. A case study of innovative management: an introduction to projects for family care services

Among the various projects that local institutions are putting in place to favor the integration of newcomers, a special focus – in a context of trend towards deindustrialization – has been dedicated to the tertiary sector, particularly in the field of assistance for the ageing local population. Family care in Piedmont was of uneven quality, in a region that was undergoing a progressive increase of the ageing population and at the same time an increase in migration, with an increase in demand for family care services and in the supply of “carers”.

In many cases the matching of supply and demand was not as simple and fluid as might be expected. In addition, in some cases immigrants were highly skilled, though operating in illegal situations (irregular immigration), and their skills were not recognized. This lack of recognition gave rise to precarious situations and a strong feeling of frustration among the newcomers. The informal system of recruitment, almost completely based on a do-it-yourself approach, was likely to be poorly controlled and controllable, generating low-quality services, low rates of safety, and high rates of insecurity, typical of a structure characterized by “black market jobs” with numerous “undeclared” immigrants.

In this context, the Piedmont Regional Government, in collaboration with the provinces and the Ministry of Labour and Social Policy, activated multi-year strategic actions to tackle this phenomenon. Based on this extensive institutional collaboration, the project is intended to integrate employment policies, training and social policies and it has provided a structuring of a system of mixed public-private services. In this way, the project has enabled the Piedmont region to design a labour market management model for family care systems to be adopted in the various provinces of the region.

The Regional Government’s tender focuses on the integration of labour policies, training and social policies. These interventions are aimed at promoting the matching of the demand and supply for labour to meet the needs of local families. These projects are

³⁴ P. ROSSI, *Introduzione*, in A.L. CARDOZA, G.W. SYMCOX, *A History of Turin*, Einaudi, Torino, 2006, XII.

characterized by integrated services in the family care system whose main components are determined by the network connections between both public and private sectors. Among public stakeholders, the Province of Turin has taken the lead, with its job centers and municipalities providing social services. The private sector has stimulated in particular the participation of local associations, cooperatives and employment agencies. The collaboration between these existing services is thus facilitating the upgrading of family care services by giving appropriate responses to the parties involved (the families and the carers).

The result expected by the Province of Turin is a reorganization of recruitment processes, the sharing of languages and operational instruments, as well as the dissemination of information by means of databases in order to promote growth and better training, and to improve the knowledge of contractual conditions. Another important aspect is the need to engender and improve confidence towards the public services together with the private services and to support the requests for in-home assistance through regulation of the labour market, including the qualification of the family care assistants or carers (in Italian the colloquial term is *badanti*).

4. The AFRI-TO (integrated networks of home assistance – Turin) and AFRI-PRO (integrated networks of home assistance – Province of Turin) projects

These two projects have been set up as a response to the Regional Government's tender for integrated services in the area of family care through local networks (with the allocation of POR ESF 2007/2013 funding amounting to 799,315.00 euros and funding for immigration amounting to 321,986.49 euros). The projects have resulted in the setting up of two A.T.I. (Temporary Business Associations) with a staff of ten for the city of Turin and twenty-nine for the province. The beneficiaries of the projects are the family care assistants looking for work and the families in need of assistance. Nineteen points of contact have been created in and outside Turin, dedicated to the family care assistants and families. Those points of contact form part of a network and promote labour market interventions:

- In Turin the seven points of contact are managed by the voluntary associations and private employment agencies (A.P.L.) that have been dealing with these matters for some time now and are connected with the two public employment services in Turin.

- Outside Turin, the 12 points of contact are situated at the 12 public Job Centers of Turin's District and are managed in collaboration with cooperative companies and private A.T.I., with the participation of public institutions managing the local social services.

The main purpose of the project is the setting up (but also the implementation and reinforcement) of local networks that manage these matters in order to provide services that promote qualification of in-home care assistance and to promote the matching of the supply and demand for this type of labour. There are two levels of coordination of the networks:

- The institutional network that involves local political and institutional representatives supervised by the Provincial administration;
- The operational network managed in A.T.I. through points of contact, managed by public employment services (job centres) with the participation of public institutions of the local social services and the involvement of private actors operating in the family-care sector.

The institutional network has the task of supporting and collaborating with the operational network in the realization of services, implementing proper procedures and exchanging information and collaboration among all the institutions taking part. The network is coordinated by the Province of Turin and operates with the local points of contact in cooperation with the actors working in various ways in the family care sector. The task is to qualify and to promote the network to a territorial level by bringing together all the actors involved in the project.

Other aims of the projects are to develop active labor policies, facilitate the matching of the supply and demand for labour, encourage training and carer guidance. In particular, it is possible to highlight the following points:

- the inclusion and permanence of carers in the labor market, by improving care services as well as personal skills and efficiency;
- the creation, connection and organization of public and private stakeholders;
- job matching through the selection processes of carers in relation to families in the need of care services;
- the activation and management of labour relations between carers and families concerning expert advice.

With respect to the definition of the roles of all the partners, the public employment services have a role of coordination, supervision and development of the local network and the coordination of activities. The associations, the cooperatives and the private employment agencies are involved in the development of the network, the management of support desk services, information, the supply of specialized services and a consultancy on legislation and contracts. The public institutions of the local social services cooperate with the coordination and development of the network, supporting the management of integrated services with local offices.

The integrated points of contact in the city and province of Turin provide the following services:

- desk support services, promoting access to the project by the users and disseminating information in the territory of the Province of Turin to both the supply side and the demand side;
- integrated specialized services – various specialized services are offered to the beneficiaries, customized for the activation of the employment relationship through the identification and development of methodologies and tools.

Specialized services can be classified as:

Activities in favour of the beneficiary

Many instruments have been developed for carers, taking account of the skills of the candidates, including non-formal skills (for instance, for foreign workers language skills are assessed) and of their willingness to improve their employability. In order to match the needs, family members are involved by means of interviews that provide information useful to identify care needs, the characteristics of the persons to be assisted, and the characteristics of the carer they are looking for.

Matching of supply and demand

This service is based on the identification of the candidates with the required characteristics and the meeting between the family and the assistant with the support of the point of contact.

Support for carers

This activity provides support to verify whether the matching is appropriate and whether it meets the mutual needs of all the parties.

Support activities providing employment

The points of contact promote the integration and the coexistence of the worker in the family context and the connection of the person who requires support and the person who provides it with the network of services. Interviews are carried out for supervision and further training.

Support activities for inclusion in training

Proposals are presented at the point of contact about training programmes for the improvement of specific skills.

Support activities in the field of consultancy services

Information and consultancy services are provided (relating to contracts and tax matters), as well as support for administrative procedures.

With the contribution of the Migration Policy Fund it has been possible to provide a number of important complementary actions in support of the project. These measures concern in particular:

- the activation of courses to certify skills and non-formal competence of carers referred to the points of contact;
- the payment of an attendance allowance for those taking part in certification courses;
- the provision of economic incentives to recruit families in order to facilitate the regularization of the employment contract.

To sum up, the services provided by the project to the beneficiaries include the following:

Services for families

1. Activities to support families in finding solutions in home care to assist older persons or persons with disabilities and to promote the emergence of undocumented labour.
2. Specific needs assessment by completing the Report Form and in-depth meetings.
3. Drafting of job descriptions for family carers.
4. Meeting between the family and the carer in the presence of an experienced operator.
5. Information and contractual consultancy and support for administrative procedures.
6. Verification of success of the matching supply and demand, and support for the family in case of further needs.

Services aimed at family carers

1. Activities aimed at carers looking for a job.
2. Accommodation and information about the project and the occupational requirements.
3. Needs analysis, pre-selection, recognition and assessment of employability skills.
4. In certain cases, the activation of certification of skills and non-formal competence and enrolment on a training programme, requiring 50 hours of training with the completion of the first health and safety modules - Social Health Operator "Elements of Family Assistance".
5. Matching supply and demand in the presence of an experienced social worker.
6. Mentoring and support in order to achieve the optimal work placement.
7. Advice in connection with employment contracts.

From this overview of the project, it is possible to put forward some considerations about the initial results and the sustainability of this kind of project. The project has supported the creation of standard services at the regional level, it has developed specialized services for matching supply and demand, it has encouraged cooperation between the operators of the public and private sectors, vocational training and social policies. It is also important to underline the promotion of an awareness of the need to formalize employment relations in order to ensure that they comply with legal provisions, and the recognition of the specific characteristics of this segment of the labour market. The funding allocation will continue until 31 December 2013.

5. The certification process in family care projects

As part of the AFRI - TO and AFRI - PRO projects it was possible to activate the interventions funded by the Migration Policy Fund 2010. Specific courses for the certification of formal and informal skills were organized for carers.

The amount amounted to 147,932.34 euros for the activation of the certification programmes and to 94,034.09 euros for the payment of an attendance allowance for the participants.

Thanks to this funding, it was possible to set up 20 training courses lasting 50 hours with the corresponding skills certification. At the end of the courses, the participants were awarded a certificate for the training module on "Elements of Family Assistance", after attending 200 hours of classes.

The procedure was implemented by the regional points of contact in the following steps:

- Welcome and briefing of the participants;
- Selection of participants to be referred to the training agencies;
- Filling in of a Work Experience Form;
- Collection of documentation for the dossier of each participant;
- Referral of the carer to the training agency for skills assessment.

The operator processing the skills certifications at the training agency, a trained social worker, proceeds as follows:

- compilation of the questionnaire;
- administration of the practical test;
- carrying out of an individual interview, taking into account the content in the questionnaire;
- review of previous experience;
- definition of any skills gap.

The participants received recognition for the training provided they had not missed more than 50 hours of the course and provided they filled in a questionnaire to test their knowledge and skills, in addition to taking part in an interview and a practical test of their skills relating to mobility, health and safety.

The Work Experience Form is the tool that allows the social worker to identify the activities carried out by the participants in relation to care work in non-formal and informal situations (everyday situations, family life). In particular, this instrument makes it possible to identify the tasks performed, to indicate further skills requirements, and to assess the employability of the participants.

The procedure includes an interview requiring the participant to describe experience gained both at work and in other situations. The form used for this purpose consists of four sections:

- a) the first part defines experience at work and outside work; this section is dedicated to the health of the assisted person, relationships with the family members and community services, to the work context and availability;
- b) the second part is based on the analysis of the attitudes and motivational aspects, providing evidence of the elements of professional motivation, the attitude to care services, the ability to take the initiative, problem-solving and relationship skills;
- c) the third part is focused on the activities to be performed described in detail;

- d) the last part consists of the evaluation of the carer's knowledge of Italian, by means of an assessment of the language skills and the verification of the interviewee's self-certified level of L2 acquisition (Italian as a second or other language).

The administration of the form includes the assignment of a score that allows the operator to evaluate the statements provided. The next phase consists of the certification of skills to allow the operator to prepare a skills assessment.

The form used at the end of the training period was filled in at the point of contact to classify the carers. In all, 20 training courses were held, with a total of 322 participants completing the certification process by the end of June 2013. The next section provides an overview of the development of the project.

6. Further details about the project in the Province of Turin

The province of Turin has a population of around 2,300,000, covering an area of 6,830.25 km², equivalent to 2.26% of the national territory. The province of Turin has been characterized by a progressive decline in the population in recent years, and this trend is mainly attributable to the decline in the provincial capital alongside the progressive increase of the municipal areas close to Turin.

Foreign nationals are resident throughout the province and as of 1 January 2011 amounted to 207,488 persons with an increase of 4.66% over the previous year. Foreign residents account for 9.01% of the total population whereas in 2003, the corresponding figure was 2.9%. Starting in 2007, when Bulgaria and Romania joined the European Union, there was a significant increase in the number of foreign nationals across the province.

The most significant communities consist of nationals from Romania (45.91% of the foreign population), Morocco (13.83%), Albania (5.37%), Peru (5.05%) , China (3.64%) and Moldova (3.22%). Nationals of these and other countries entered the local labour market, mainly taking up employment in care services, as shown in Table 5:

Table 5 *Immigrant workforce employed in care services in the province of Turin by country of origin and gender (figures for 2012)*

Country of origin	Workforce			
	Temporary		Permanent	
	Male	Female	Male	Female
Romania	93	2,478	126	6,111

Morocco	24	1,091	363	890
Peru	71	619	229	1,298
Moldova	9	170	40	938
China	19	10	386	346
Philippines	15	61	143	422
Ecuador	10	137	43	229
Albania	3	109	21	182
Ukraine	0	50	6	210
Nigeria	1	62	25	150
Brazil	3	42	10	142
Total	270	5,275	1,766	11,631

Table 6 Immigrant workforce employed in care services in the province of Turin by type of contract (figures for 2012)

Type of Contract	Workforce			
	Temporary		Permanent	
	Male	Female	Male	Female
Contract of domestic work	143	1,452	1,738	11,290
Temporary (private agency)	85	3,394	5	260
Temporary work	25	208	0	0
Permanent work	0	0	20	78
Casual work	0	86	0	0
Temporary work for replacement	12	62	0	0
Project contract	1	43	0	0
On-call work	1	29	1	1
Home work	0	0	2	1
Job Sharing	1	1	0	0
Apprenticeship	0	0	0	1
Total	270	5,275	1,766	11,631

Source: Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino, Rapporto 2012.

In terms of demand for labour in the Province of Turin in 2012, among foreign nationals the “domestic helpers and care workers” are the most in demand, amounting to 28.2%, a particularly significant segment of the labour market. With regard to permanent hiring, the figures for 2012 for “domestic helpers and care workers” are confirmed with a percentage of 54.7%, and in terms of the temporary recruitment this segment accounts for 13% of all positions. Finally, Tables 7 and 8 provide an overview of levels of participation in the project (November 2013).

Table 7: Participation in the project

Participants in the projects – point of contact	Male	Female	Total
EU participants (including Italians) making use of services	376	8,499	8,875
Non-EU participants	574	9,940	10,514
<i>Total</i>	950	18,439	19,389
Participants in the projects - individual service	Male	Female	Total
EU participants (including Italians) making use of services	163	3,353	3,516
Non-EU participants	134	2,434	2,568
<i>Total</i>	297	5,787	6,084
Recruitment	Male	Female	Total
EU participants (including Italians) making use of services	6	222	228
Non EU participants	8	137	145
<i>Total general</i>	14	359	373
Beneficiary families – point of contact	--	--	1,327
Beneficiary families - individual service	--	--	975

Table 8: Completion of training

Participants involved in training activities	Started	Trained
EU participants (including Italians) making use of services	150	141
Non-EU participants	190	181
Total	340	322

From these data, we can see that the number of participants is particularly significant, though the figures show that the current economic crisis has had a significant impact on Italian families, with a negative effect on recruitment (formally at least, without taking account of undocumented workers). However, it is necessary to add that the number of care workers hired in 2011 was 17,710 and as a result it is conceivable that, as a part of the project, some of the participants managed to find jobs individually. An important result of the project, that is scheduled to continue until December 2013, is the activation of networks and close collaboration between public and private sectors. Another important aspect is the collaboration with the training sector for experimentation with the certification of skills. This is definitely an activity to be further developed and to be extended to other sectors of the labour market.

As a final remark, to understand the importance and the benefits of the project at the local level, it is necessary to consider the national data. According to an estimate by CENSIS for 2011, based on ISTAT data, the number of workers employed in the domestic sector rose from 1,084,000 in 2001 to 1,554,000 in 2010 (+43%).³⁵ At the same time, the number of Italian families hiring domestic workers increased by 27%, although the recession has caused a slowdown of this trend in recent years. In terms of the country of origin, Eastern Europe represents the main area of recruitment for this sector: 19.4% come from Romania, 10.4% from Ukraine, 7.7% from Poland and 6.2% from Moldova. Workers from the Philippines, historically the first to take up employment with Italian families in the 1960s-1970s, are in third place, accounting for 9%.

The study also cast light on the question of irregular or undocumented workers, since almost 40% of the workers interviewed stated that they are irregular in the Northern regions of the country, whereas for the Southern regions the figure rises to 60%. In addition, 22% of the workers interviewed underlined the fact that they work in an irregular situation in the sense that they have insurance cover only for part-time work although they are employed full-time.

In conclusion it may be argued that projects like the one implemented by the Province of Turin respond well to the needs of the local labour market, and have the potential to stimulate the local economy and promote social cohesion.³⁶

³⁵ CENSIS, 45° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2011, CNEL, Roma, 2011.

³⁶ P. BOCCAGNI, M. AMBROSINI, *Cercando il benessere nelle migrazioni. L'esperienza delle assistenti familiari straniere in Trento*, Franco Angeli, Milano, 2012.

**ASSIMILAZIONE ECONOMICA E OCCUPAZIONALE DEGLI IMMIGRANTI:
IL CASO MODENESE**

Eleonora Costantini

*Dottoranda di ricerca, Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Antonella Cavallo

*Dottoranda di ricerca, Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Natalia Nazvanova

*Dottoranda di ricerca, Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

SOMMARIO: Introduzione. – 1. La normativa italiana sull’immigrazione. - 2. La composizione della popolazione residente in provincia. - 3. Il mercato del lavoro. - 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

The contemporary migrations are complex social phenomena affecting "*every element, every aspect, every sphere and every representation of the economic, social, political and cultural system*" of the society (Sayad, 1999). The multidisciplinary approach is the most appropriate, as it allows to use different tools to better understand the phenomena. The legislative contextualization as well as the use of sociological and economic theories are essentials to study the effects of migration.

This paper analyses the different aspects of migration phenomenon in the labour market. The data used in this paper comes from the 2nd and 3rd survey ICESmo, which is a large work on the economic conditions of households living in the province of Modena realized by “Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche” (CAPP - Centre for the Analysis of Public Policies).

The analysis shows that the trends at the national level are observed also in the province of Modena. For example: the presence of migratory chains, the phenomenon of segregation across sectors and the over-education among immigrant workers. Moreover, it is observed a lower probability of being employed between foreign and Italian citizens. Finally, evidence

shows the absence of income assimilation; the theory that a long presence of immigrants in the host labour market can improve their performance in terms of income.

Key words: Immigration, Labour Market, Income Assimilation

Abstract

Le migrazioni contemporanee sono fenomeni sociali complessi che interessano “*ogni elemento, ogni aspetto, ogni sfera e ogni rappresentazione dell’assetto economico, sociale, politico, culturale*” di una società (Sayad, 1999). Per questa ragione l’approccio analitico deve essere multidisciplinare, ossia deve utilizzare strumenti diversi, attraverso i quali cogliere il contesto in cui tali fenomeni si collocano e come con questo interagiscono. A tal proposito è imprescindibile la contestualizzazione normativa così come l’utilizzo di teorie sociologiche ed economiche che diano conto della migrazione come di un fenomeno socialmente situato. A partire dai dati raccolti nella II e III ricerca ICESmo, Indagine sulla condizione delle famiglie nella provincia di Modena, condotta dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) si analizza la manifestazione del fenomeno migratorio nel mercato del lavoro (*over-education*, segregazione settoriale, dimensione imprese, etc.) con un focus finale sul processo di assimilazione economica ed occupazionale (*income assimilation*).

Dall’analisi condotta emerge che anche nella provincia di Modena, si confermano alcune tendenze osservate a livello nazionale: l’esistenza di catene migratorie, di fenomeni marcati di segregazione settoriale e *over-education* tra i lavoratori immigrati. Inoltre, si osserva una minore probabilità di essere assunti tra cittadini stranieri e italiani. Infine, non vi è conferma della teorie che sostengono l’assimilazione di reddito secondo le quali una prolungata presenza di immigrati nel mercato del lavoro ospitante può migliorare le loro performance in termini di reddito.

Parole chiave: immigrazione, mercato del lavoro, assimilazione di reddito o occupazionale

Introduzione

Considerare la migrazione come un fatto sociale totale, ossia come esperienza umana che coinvolge “ogni elemento, ogni aspetto, ogni sfera e ogni rappresentazione dell’assetto economico, sociale, politico, culturale” di una società (Sayad, 1999) richiede - come nel caso

in oggetto - un approccio all'analisi dei dati di tipo multidisciplinare. I dati a disposizione hanno la necessità di essere contestualizzati, utilizzando i riferimenti alla normativa italiana in vigore e alle sue evoluzioni degli ultimi venti anni ma anche utilizzando alcune delle principali acquisizioni teoriche della sociologia delle migrazioni. In particolare, riconoscendo al processo migratorio una natura composita e multi-causale, nel presente lavoro si è adottata una prospettiva analitica di network, ossia dell'insieme di relazioni e *"complessi di legami interpersonali che collegano migranti, migranti precedenti e non migranti nelle aree di origine e di destinazione, attraverso i vincoli di parentela e comunanza di origine"* (Massey, 1988). Attraverso la dimensione relazionale è stata analizzata la composizione della popolazione migrante residente in provincia di Modena, ma anche le traiettorie di inserimento nel mercato del lavoro locale, ritrovando alcune tendenze emerse già a livello nazionale.

La principale fonte dei dati utilizzati è l'indagine ICESmo - Indagine sulla condizione economica e sociale delle famiglie della provincia di Modena - realizzata dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) del Dipartimento di Economia dell'Università di Modena e Reggio Emilia. L'indagine è stata realizzata per tre edizioni (2002, 2006 e 2012) e una sua caratteristica è quella di rilevare il reddito e il patrimonio, ricorrendo a domande analoghe a quelle dell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, consentendo così il confronto con i dati nazionali. Nel corso delle edizioni il questionario è stato arricchito sia di nuovi quesiti e sezioni tematiche sia in termini di numerosità campionaria, che ne hanno permesso la realizzazione di un approfondimento della componente immigrata della popolazione residente. Le implementazioni del questionario sono la motivazione principale per il quale si è proceduto al solo utilizzo dei dati della seconda e della terza edizione, che permettono dunque un confronto e un'indagine sulle configurazioni locali assunte dai flussi migratori, con particolare attenzione ai processi di assimilazione economica e occupazionale.

E' rilevante procedere ad alcune precisazioni di natura metodologica e lessicale. Innanzitutto, pur riconoscendo l'ampio dettaglio informativo presente, relativo al solo contesto provinciale, ci si è dovuti confrontare con alcuni limiti dei dati, in particolare la numerosità campionaria, la rappresentatività e la mancanza di un database di tipo panel, che consentisse di guardare ai percorsi individuali. Inoltre, poiché il questionario ICESmo non è stato creato con l'unico intento di analizzare il fenomeno migratorio, si sono posti dubbi circa la rappresentatività di una o più dimensioni di una sottopopolazione, quale quella dei migranti. Tuttavia, attraverso le 900 osservazioni specifiche per la popolazione immigrata,

relative complessivamente alle rilevazioni del 2006 (ICESmo2) e del 2012 (ICESmo3) e adottando livelli di disaggregazione non troppo numerosi è stato possibile condurre un'analisi significativa, soprattutto in relazione alla dimensione geografica circoscritta del campo di indagine. In merito alla numerosità della popolazione degli immigrati sono state utilizzate le frequenze attese, come parametro di riferimento, per cui - per fornire un'analisi quanto più precisa - si è proceduto con la scelta di aggregare alcune dimensioni. La più evidente è stata quella di ricomprendere nella categoria “immigrato o straniero” sia i cittadini extra-comunitari, sia i comunitari che i neo comunitari: pur nella consapevolezza delle profonde differenze di natura amministrativa che riguardano le tre categorie, si è valutato che tale aggregazione non pregiudicasse il valore delle tendenze emergenti dai dati. Infine, considerando che la selezione del campione è avvenuta anche utilizzando il requisito della residenza anagrafica, è ragionevole pensare a una sottostima di alcune componenti della popolazione immigrata. In particolare nel caso dei comunitari e neo-comunitari, l'iscrizione anagrafica è subordinata - allo scadere dei tre mesi dall'arrivo in Italia - al possesso di un contratto di lavoro, del reddito conseguente e di una collocazione alloggiativa dimostrabile. In generale, il requisito della residenza anagrafica per la popolazione immigrata rappresenta un requisito instabile, connesso all'andamento del percorso individuale: si può perdere per lunghi periodi e si possono perdere definitivamente anche i requisiti per chiederla, primo fra tutti il titolo di soggiorno. Alla discontinuità o assenza del requisito formale della residenza può tuttavia corrispondere una presenza continuativa sul territorio, spesso in condizione di regolarità con la normativa sul soggiorno.

La letteratura economica - altro riferimento teorico utilizzato nell'analisi - ha approcciato i fenomeni migratori valutandone prevalentemente l'impatto sull'occupazione dei nativi, in termini di sostituibilità o di complementarietà (Borjas et al., 2008, Brücker et al., 2009). Un altro filone si è concentrato sull'analisi dei processi di assimilazione economica, focalizzandosi - tra l'altro - sullo studio del gap salariale tra nativi e migranti, sugli indicatori di *over-education* (Villosio e Venturini, 2008, Borjas, 1995, Dell'Aringa e Pagani, 2010), sull'esistenza di processi di convergenza o promuovendo indagini di probabilità in termini occupazionali.

In questo lavoro, una delle dimensioni che si è tentato di indagare, attraverso i dati raccolti con l'indagine ICESmo, è stata l'incidenza dell'anzianità migratoria sulla condizione occupazionale, nell'idea che il prolungarsi dell'esperienza degli immigrati nel mercato del lavoro del paese ospitante migliori la loro performance in termini di reddito da lavoro

dipendente (*income assimilation*). Si è, inoltre, tentato di analizzare l'esistenza di una diversa probabilità di essere occupato tra un cittadino straniero e un cittadino italiano. Inoltre, queste analisi sono affiancate da statistiche e analisi descrittive che delineano le diverse sfaccettature del fenomeno migratorio.

Nei paragrafi che seguono, si è proceduto dapprima a definire sinteticamente il quadro normativo nazionale ed europeo in tema di immigrazione; successivamente, si è delineato un profilo demografico di livello provinciale; infine, si è analizzato il mercato del lavoro della provincia modenese ricercando evidenze inerenti i meccanismi di assimilazione economica.

1. La normativa italiana sull'immigrazione

In Italia, la condizione di cittadino migrante è una condizione altamente variabile, ancorata a un quadro legislativo caratterizzato dall'assenza di organicità, da un alto grado di interpretabilità e da una diversificazione locale dell'applicazione, a cui si aggiunge sempre più spesso una produzione di normativa in emergenza. Al quadro legislativo nazionale si affiancano atti regionali che determinano una molteplicità di interventi, a questo si deve aggiungere una distanza tra l'atto formale e la sua implementazione operativa, quindi tra livello politico e livello tecnico di applicazione della norma (Campomori F., 2012).

Il primo provvedimento in tema di immigrazione in Italia viene emanata nel 1986: la legge n. 943 nasce come attuazione della convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, firmata dall'Italia nel 1975, volta a contrastare il diffondersi di forme migratorie irregolari e a riconoscere al lavoratore migrante la parità di diritti con i lavoratori italiani, anche rispetto all'accesso ai servizi sociali. Questo primo provvedimento, sottrae il tema dell'immigrazione alla discrezionalità amministrativa e tenta di creare un insieme normativo in grado di garantire percorsi di inserimento regolari all'interno della società italiana. La legge prevede anche un provvedimento di sanatoria, finalizzato alla regolarizzazione dei lavoratori stranieri in posizione irregolare, che entra in vigore il 27 gennaio del 1987. La successiva legge n. 39/1990, nota come Legge Martelli¹, si articola intorno a tre temi centrali: la regolamentazione delle procedure di ingresso, soggiorno e respingimento alla frontiera; la descrizione della condizione di rifugiato; l'emanazione di una nuova sanatoria estesa anche ai lavoratori autonomi. Nel 1995, un decreto mai convertito in legge, indice

¹<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg>

una nuova sanatoria, che vede la presentazione di 248 mila richieste, 14 mila in più del provvedimento del 1990.

Il 27 marzo del 1998 entra in vigore la legge n.40 cosiddetta Turco-Napolitano², *Disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero*, che rappresenta la prima norma organica in materia, il cui impianto strutturale è ancora in vigore. Le tre principali aree su cui si promette di intervenire il Governo sono: l'individuazione di nuove procedure per la determinazione dei criteri e del numero dei nuovi ingressi regolari; la facilitazione dell'accoglienza e dell'inserimento degli stranieri nel tessuto civile e sociale; il contrasto all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento dell'immigrazione e alla criminalità. La norma introduce contemporaneamente una riforma integrata dei sistemi di controllo, di regolazione dei flussi e di integrazione degli stranieri residenti, organizzando anche a livello amministrativo e politico nuovi apparati e nuove strutture di coordinamento. Per quanto riguarda gli strumenti di controllo, vengono riformulate le norme relative ai controlli di frontiera e alle espulsioni degli stranieri irregolarmente presenti, rendendo possibile sia l'allontanamento immediato degli stranieri intercettati nel corso di un ingresso clandestino, sia il trattenimento in appositi centri degli stranieri in attesa di espulsione. La legge prevede anche possibili collaborazioni con i paesi di origine e di transito dei flussi con lo scopo di contrastare le immigrazioni clandestine e lo sfruttamento della migrazione (accordi bilaterali). Allo stesso tempo la legge garantisce agli stranieri regolarmente presenti un numero maggiore di diritti, rendendo possibile il rilascio di un documento di soggiorno di lungo periodo (la Carta di soggiorno³) e introducendo una politica attiva per gli ingressi regolari, attraverso un sistema di quote determinate a partire dalla richiesta del mercato del lavoro.

Infine, nel 2002 - attraverso la legge 189 nota come Bossi-Fini⁴ - il Governo in carica apporta alcune modifiche all'impianto generale della legge, con l'intento di un maggiore contrasto dell'immigrazione irregolare. La legge introduce l'obbligo per gli stranieri di rilasciare le proprie impronte digitali al momento di richiedere il permesso di soggiorno e al momento di ogni rinnovo; l'estensione dei motivi che rendono uno straniero passibile di espulsione; l'inasprimento delle pene nel caso in cui uno straniero si sottragga all'esecuzione

²<http://www.camera.it/parlam/leggi/98040l.htm>

³La carta di soggiorno verrà sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo con il D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 "Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo"

⁴<http://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm>

del provvedimento o ritorni successivamente in Italia; il raddoppiamento del periodo nel quale lo straniero irregolare può essere trattenuto coattivamente in attesa di espulsione; l'introduzione di norme volte a rafforzare i controlli di frontiera, soprattutto rispetto alle frontiere marittime. Oltre a disincentivare l'ingresso regolare, la legge 182/02 limita pesantemente il soggiorno degli immigrati regolari, mantenuti per quanto possibile nella precarietà: la legge aumenta di un anno il periodo di permanenza necessario per il rilascio della carta di soggiorno; contestualmente, riduce la durata dei diversi permessi di soggiorno, consentendo, in occasione del rinnovo, il rilascio di un permesso di durata pari al precedente; infine, prevede che il rinnovo del permesso sia richiesto almeno 90 giorni prima della scadenza.

Figura 1: Evoluzione Giuridica del fenomeno migratorio dal 1986 al 2012



● Regolarizzazione “Sanatorie” in materia di immigrazione. Di emergenza.

Elenco provvedimenti in materia dal 1986 al 2012:

- L. n. 943/1986: Lavoratori extracomunitari, motivi di soggiorno limitati a lavoro subordinato, studio e ricongiungimento. Primo provvedimento ritenuto anche una regolarizzazione.
- L. n. 39/1990: Amplia i soggetti applicazione norma, amplia i motivi di soggiorno al lavoro autonomo. Prevede una sanatoria.
- L. n. 40/1998: Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Amplia al lavoro stagionale. Norma organica – TESTO UNICO. Prevede una sanatoria.
- L. n. 189/2002: Con l'obiettivo iniziale della stabilizzazione sono modificati i principali punti della legge Turco-Napolitano destabilizzando la condizione dello straniero. Lo stesso anno sono disposte due regolarizzazioni per le Colf e “badanti” e per i lavoratori dipendenti.
- Direttive comunitarie: 2004/38/CE libera circolazione e soggiorno, 2008/115/CE rimpatri, 2011/98 /CE rilascio permessi.

A partire dal 2005, i principali provvedimenti in tema di immigrazione sono una conseguenza della produzione normativa della Commissione Europea, che mira alla creazione di un sistema egualitario di diritti tra gli stati membri e interviene per umanizzare le procedure di controllo delle frontiere e di espulsione. Vanno ricordate le direttive 2004/38/CE⁵, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; la direttiva 2011/98/CE⁶ che istituisce una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente

⁵<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33152&from=IT>

⁶<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:IT:PDF>

ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro; la circolare 2008/115/CE⁷ in tema di rimpatri.

Alle direttive si aggiungono ulteriori regolarizzazioni e ricordiamo quella del 2002, del 2009 e l'ultima del 2012. Dunque tra il 1986 e il 2012, sono stati nove, come anche mostra la Figura 1, i provvedimenti di sanatoria emanati attraverso cui si è proceduto a regolarizzare la posizione amministrativa di cittadini stranieri, irregolarmente impiegati nel mercato del lavoro italiano. I provvedimenti di sanatoria, mirati a rimediare agli effetti della chiusura ufficiale delle frontiere e della formazione di sacche di lavoro irregolare, hanno esercitato, a loro volta, effetti di retroazione sui flussi migratori, generando l'idea nelle persone della possibile regolarizzazione successiva del proprio status giuridico.

In termini generali, in tema di *migration policies* è possibile distinguere due macro-livelli di competenze: allo Stato spetta l'attribuzione dei diritti, in funzione della condizione amministrativa individuale e la definizione delle politiche di ingresso con lo strumento del decreto-flussi, emanato periodicamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base dei criteri indicati nel documento programmatico triennale e degli accordi bilaterali stretti con Paesi Terzi⁸; spetta invece alle Regioni il presidio dei processi di integrazione, la tutela dei diritti sanciti dalla norma e la partecipazione alla definizione del numero di ingressi. La Regione Emilia-Romagna ha emanato nel 2004 la L.R. n.5 recante “*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*”.

2. La composizione della popolazione residente in provincia

Tra il 2006 e il 2012, anni relativi alle due indagini ICESmo, il numero degli stranieri nella provincia di Modena cresce di 5,71 punti percentuali, arrivando a rappresentare nel 2012 il 13,4% della popolazione residente (Figura 2). Il dato provinciale al 2012 supera quello regionale: la quota di stranieri residenti in Emilia Romagna nello stesso anno è pari al 10,5%, fonte ISTAT⁹. Ad aumentare nel corso di questi anni, nella provincia modenese, è soprattutto la componente femminile che rispetto al 2006 cresce di circa 9 punti percentuali (dal 41,4% al 50,5%).

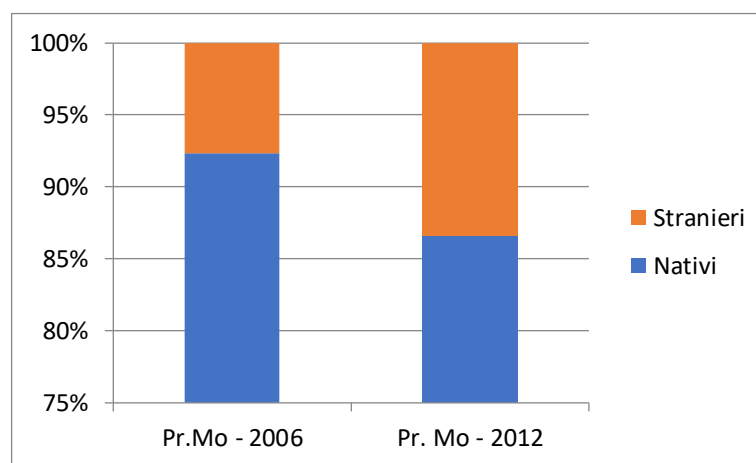
⁷<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

⁸L'ultimo decreto flussi sia da lavoro stagionale che da lavoro dipendente, risale al 2010, con un ingresso di 98 mila unità di cui oltre 58 mila definiti per nazionalità. Vedi: <http://www1.interno.gov.it/mininterno/> o sulla *gazzetta ufficiale n. 305 del 31/12/2010*

⁹ Dati derivanti dalla Rilevazione della popolazione residente comunale straniera per sesso e anno di nascita e dalla Rilevazione della popolazione residente comunale straniera per sesso e anno di nascita.

Negli anni considerati, l'aumento del numero degli stranieri residenti è un fenomeno che si manifesta tanto a livello nazionale che regionale, tuttavia la provincia di Modena mantiene variazioni superiori all'andamento medio nazionale e regionale. Questa tendenza può essere ricondotta, da una parte, all'attrattività del mercato del lavoro e, dall'altra, alla presenza di un sistema di welfare locale avanzato; tuttavia non è trascurabile l'incidenza che altri fattori - di natura prevalentemente normativa - hanno sull'andamento delle presenze: innanzi tutto, l'ampliamento dell'UE nel 2007 con l'ingresso di Romania e Bulgaria, ma anche il provvedimento di sanatoria del 2009 che ha permesso l'emersione dei lavoratori domestici.

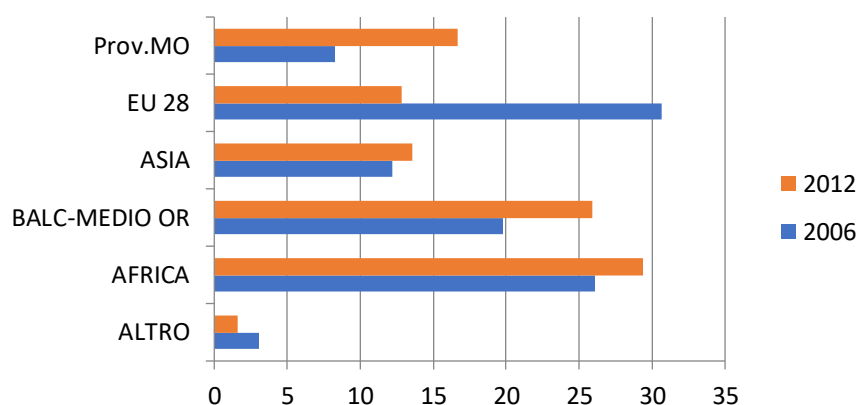
*Figura 2 Composizione della popolazione residente per cittadinanza nella Provincia di Modena.
Anni 2006/2012*



Note: Nostre Elaborazioni su dati ICESmo

Risultano in aumento, in provincia, i cittadini stranieri di seconda generazione, ossia coloro che nascono in Italia da cittadini non italiani e sono residenti sul territorio modenese. Per fornire una lettura di questo importante fenomeno si è deciso di tenere distinti gli stranieri nati nella Provincia di Modena rispetto a tutti gli altri stranieri nati nel resto dell'Italia o nei paesi dell'Europa a 28, riportati nella colonna della figura (EU28). Considerando, dunque, la lettura integrata delle colonne indicanti sia il dato relativo ai nati in provincia di Modena che ai nati nell'EU a 28, emerge che il numero complessivo degli immigrati dai paesi EU28 è sensibilmente calato rispetto al 2006, nonostante l'ingresso di Bulgaria e Romania in Europa a partire dal 2007 (Figura 3).

Figura 3 Paesi di nascita dei cittadini non italiani. Anni 2006/2012



Note: Nostre Elaborazioni su dati ICESmo

Questo dato può essere parzialmente spiegato dalla specifica condizione dei neo-comunitari e dalla difficoltà di rappresentarla correttamente a livello quantitativo. In particolare, in Italia già a partire dal 1° gennaio 2007, così come previsto dall'art.21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 18 del TCE), i cittadini romeni e bulgari hanno goduto del diritto di circolare e soggiornare liberamente, senza più essere sottoposti alla disciplina normativa dell'immigrazione extra-comunitaria, ossia senza più necessitare di un visto di ingresso. Per quanto riguarda, invece, l'accesso al mercato del lavoro, il Governo italiano (seduta del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 2006), analogamente a quanto previsto da altri Paesi dell'UE, si è avvalso di un regime transitorio, per il periodo di un anno, prima di liberalizzare completamente l'accesso al lavoro subordinato, mentre è stato da subito privo di limitazioni l'accesso al lavoro autonomo. Il regime transitorio ha previsto l'accesso immediato nei seguenti settori: agricolo e turistico alberghiero; lavoro domestico e di assistenza alla persona; edilizio; metalmeccanico; dirigenziale e altamente qualificato; lavoro stagionale.

Va precisato che la richiesta di residenza (uno dei criteri di selezione del campione del database ICESmo) per i cittadini comunitari è vincolata alla dimostrazione di un'attività lavorativa, di una disponibilità finanziaria per sé (e per i propri familiari), una polizza di assicurazione sanitaria ovvero altro titolo idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale.

A tutto questo va aggiunto che le migrazioni provenienti da Paesi come Romania e Bulgaria sono di natura circolare, ossia si strutturano su progetti di breve-medio periodo finalizzati all'accantonamento di capitale da investire nel proprio paese di origine (ad

esempio badanti), con ritorni frequenti, e non necessariamente compatibili con l'acquisizione della residenza (lavoro in nero).

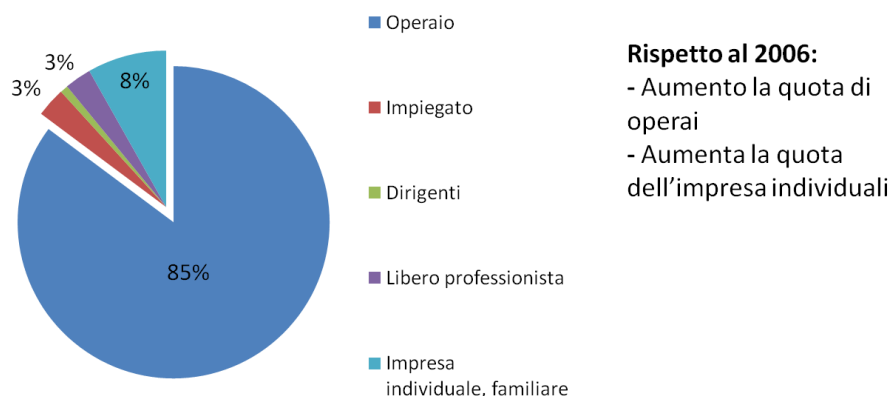
Il 90% degli intervistati dichiara di essere immigrato in Italia per ragioni di lavoro, mentre il 6% per ricongiungimento familiare. La forza lavoro straniera, tra il 2006 e il 2012, vede un aumento dal 9% al 15% mentre il tasso di occupazione diminuisce di oltre 10 punti percentuali (nel 2012 pari al 58%, tasso di occupazione inferiore a quello dei nativi). Una lettura veloce di alcune variabili che possono essere intese come proxy dell'assimilazione culturale come la conoscenza della lingua o la partecipazione ad associazioni di diversa natura mostrano che il 23% ritiene di avere una conoscenza sufficiente della lingua italiana, il 38% buona e il 20% ottima, mentre le associazioni più frequentate sono quelle religiose e i sindacati.

3. Il mercato del lavoro

Pugliese, nel 2002, analizzando l'impatto dei processi migratori sul mercato del lavoro, ha delineato un modello mediterraneo di immigrazione, comune ai paesi dell'Europa del Sud. In questo contesto geografico, l'immigrazione ha trovato il proprio spazio in un mercato caratterizzato da una serie di trasformazioni dei modelli occupazionali (terziarizzazione, flessibilizzazione e informatizzazione dei mercati del lavoro) che si sono saldate con strutture economiche tradizionali, come l'estesa e ramificata presenza di lavoro autonomo e delle piccolissime imprese, la diffusione dell'economia sommersa, il ruolo importante dell'agricoltura e dei servizi. Questo modello ha favorito una dimensione localmente situata dei processi di integrazione della popolazione immigrata nel mercato del lavoro; carattere particolarmente rilevante nel contesto italiano.

Più nello specifico, nel modello dell'industria diffusa, tipico delle aree di piccola impresa e dei distretti industriali - in cui va annoverata la provincia modenese ed emiliana in generale - si assumono immigrati principalmente per saturare i fabbisogni di lavoro operaio, specialmente nelle posizioni più sacrificate di cicli produttivi, sempre più articolati.

Figura 4 Occupati per posizione professionale al 2012

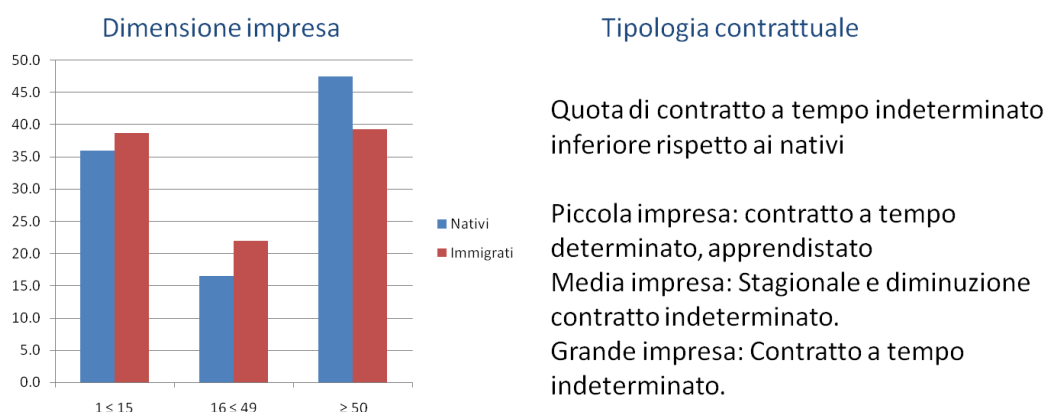


Note: *Nostre Elaborazioni su dati ICESmo*

Questo lavoro operaio, industriale e insediato in aree di provincia istituisce la differenza più marcata tra il caso italiano e gli altri paesi dell'Europa mediterranea (Ambrosini, 2005). Come rappresentato nelle Figure 4 e 5, nel 2012 gli immigrati sono occupati prioritariamente in piccole e media imprese (rispettivamente $1 \leq 15$ e $16 \leq 49$ addetti). In particolare nella media impresa il lavoro stagionale rappresenta una quota importante mentre una quota più piccola è definita dal contratto a tempo indeterminato, mentre nella piccola impresa sono il contratto di apprendistato e il contratto a tempo determinato ad essere presenti in modalità prevalente. Inoltre, per l'85% gli immigrati ricoprono una posizione di operaio e per l'8% sono occupati in imprese familiari e individuali. Rispetto al 2006 la divisione tra queste due classi professionali si è accentuata.

Questa raffigurazione sembra dare prova anche del cosiddetto «effetto soglia» (Schivardi e Torrini, 2008) secondo cui le imprese appena al di sopra dei 15 addetti, impresa di medie dimensioni, hanno mediamente relazioni di lavoro meno stabili rispetto alla piccola impresa le quali sono costituite da forme contrattuali più flessibili.

Figura 5 Diversità nella dimensione imprese e nella tipologia contrattuale



Note: Nostre Elaborazioni su dati ICESmo

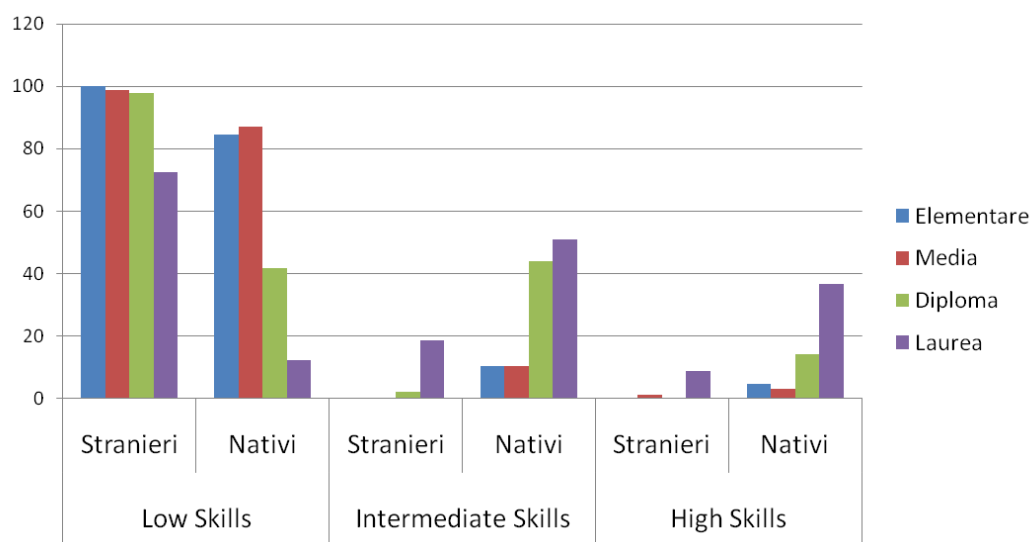
Uno degli altri indicatori, utilizzati frequentemente in letteratura per studiare l'assimilazione nel mercato del lavoro nazionale degli immigrati, è la congruità tra il titolo di studio posseduto da un individuo e il titolo di studio modale della sua occupazione. Dell'Aringa e Pagani, nel 2011, utilizzando i dati sulle forze di lavoro Istat, relativi agli anni 2005-2007, evidenziano come gli stranieri abbiano molta più probabilità di avere un livello di istruzione sovradimensionato rispetto al livello modale per l'occupazionale che ricoprono, non trovando riconoscimento nell'investimento in istruzione realizzato nel proprio paese di origine. Tale fenomeno è noto come *over-education*.

Da un punto di vista analitico, a partire dalla classificazione internazionale delle professioni che ordina i gruppi in relazione al livello di abilità e competenze per svolgere il lavoro, l'incrocio tra il titolo di studio conseguito e la professione svolta è la base per fornire una quantificazione dell'*over-education*. Si è dunque proceduto a riclassificare le professioni contenute nel database ICESmo secondo i criteri europei e OECD, dunque in lavoratore *low*, *intermediate* e *high skills*. In particolare nelle professioni *low skills* sono inclusi "operai" e "altro lavoro autonomo" e per quest'ultimo si intendono professioni ad alta manualità; nelle professioni *intermediate skills* sono inclusi gli impiegati e nelle professioni *high skills* i dirigenti, liberi professionisti e imprenditori.

L'elaborazione dei dati, riportati nella Figura 6, mostra come la componente di immigrati laureati in professioni *low skills* è molto più elevata rispetto a quella dei nativi. Questo risultato può trovare una spiegazione parziale nella complessità - e onerosità - dei processi di riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero ma anche nella più bassa contrattualità del cittadino straniero nel mercato del lavoro. Per quanto riguarda il

riconoscimento dei titoli di studio, l'accesso degli stranieri ad alcune posizioni professionali è ostacolato dal fatto che i titoli conseguiti all'estero non hanno valore legale in Italia, salvo alcuni casi previsti dalla normativa¹⁰, per cui i percorsi di conversione sono confusi e con esiti non scontati.

Figura 6 Distribuzione incrociata per titolo e professione al 2012



Note: Nostre Elaborazioni su dati ICESmo

La scarsa contrattualità del cittadino straniero nel mercato del lavoro deriva dalla necessità di dimostrare i requisiti richiesti per mantenere la regolare presenza amministrativa sul territorio, attraverso il rinnovo (o l'aggiornamento) del titolo di soggiorno. In particolare questo si verifica nelle prime fasi della migrazione, quando la condizione di presenza è più instabile e la durata del permesso di soggiorno è strettamente legata alla durata del contratto di lavoro; successivamente, l'eventuale ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo CE stabilizza la condizione amministrativa e la svincola dalla dimostrazione di un reddito.

Gli elementi fin qui analizzati hanno ovvie conseguenze sul reddito, con una forte disparità tra lavoratori modenesi e stranieri - in particolare - nei redditi da lavoro dipendente. Il gap calcolato sui redditi da lavoro dipendenti netti medi annui a prezzi 2015

¹⁰Art.379 D.lgs. 297/94, modificato dall'art. 13 della L. 29/2006; Art 48 DPR 394/99 - Convenzione di Lisbona e legge di ratifica L. 148/2002; Art 49 DPR 394/99 - Direttiva UE 36/2005 e D.lgs. 206/07; DPR 189/09 e art. 38 D.lgs. 165/01; Art. 73 del DPR 11 luglio 1980, n. 382.

(RLD) al 2011 è più che raddoppiato rispetto al 2006 a discapito degli stranieri. Infatti mentre il RLD dei nativi ha registrato una diminuzione minima dal 2006 al 2011, attestandosi in quest'ultimo anno a circa 19.300 euro, il RLD per gli immigrati ha registrato un forte calo, portandosi al 2011 a circa 13mila euro e con un calo rispetto al 2006 di circa 4mila euro.

Come si è visto in precedenza questo dato potrebbe dipendere dalla diversità delle professioni ricoperte, dal tipo di contratto e dalla dimensione dell'impresa in cui si è occupati, dall'eterogeneità dei titoli di studio, ma anche dalla componente demografica in quanto - osservando gli occupati per fasce di età - al 2012, il 30% degli immigrati ha un'età compresa tra 19-34 mentre solo il 20% degli occupati nativi sono in questa fascia, per cui ad occupati più giovani potrebbe essere associato un reddito più basso.

Nel 2008, Venturini e Villosio, utilizzando i dati amministrativi dell'Inps relativi al periodo tra il 1990 e il 2003, hanno analizzato l'andamento dei salari e il numero di giorni di lavoro di un campione di lavoratori maschi, immigrati e autoctoni. Le evidenze hanno dimostrato come le retribuzioni degli immigrati fossero simili a quelle dei nativi durante le prime fasi del processo migratorio; successivamente, al progredire della carriera lavorativa i profili salariali dei due gruppi tendono a divergere a svantaggio degli immigrati. Lo stesso si verifica anche per il numero di giorni lavorati: il gap iniziale tra immigrati e nativi tende ad aumentare a sfavore dei primi col passare del tempo. Le due ricercatrici imputano questi risultati a una scarsa assimilazione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano, sia sul versante retributivo che occupazionale.

Allo stesso modo si propone di indagare e quantificare meglio l'assimilazione economica utilizzando i seguenti due strumenti di analisi:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 X_i^{sq} + \beta_3 T_i + \beta_4 \bar{W} + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$Occ_i = \alpha_0 + \alpha_1 Z_i + \beta_4 \bar{V} + \varepsilon_i \quad (2)$$

Il primo strumento di analisi sviluppa uno dei primi modelli presentati da Borjas nel 1995, arricchendolo con una serie di variabili; in particolare si intende indagare il fenomeno dell'assimilazione economica in termini di anzianità migratoria. L'assunto di fondo vede nel prolungarsi dell'esperienza degli immigrati nel mercato del lavoro del paese ospitante il miglioramento della loro performance in termini di redditi. Pertanto si intende trovare una

relazione tra la Y_i (il reddito da lavoro dipendente dei nostri individui i , nativi e stranieri) e (anni di immigrazione) X_i e il quadrato X_i^{sq} della variabile anni di immigrazione per cogliere un eventuale relazione non lineare tra le due variabili (Y_i e X_i), la dummy immigrato T_i e un vettore di variabili di controllo \bar{W} contenente titolo di studio, professione, settore, stato civile, età, genere, ore e mesi di lavoro, dimensione impresa e distretto di residenza¹¹.

Il secondo strumento di analisi ha l'obiettivo di identificare l'esistenza di una diversa probabilità di essere occupato tra immigrato e nativo. Dunque si intende individuare una relazione in termini probabilistici tra essere occupato OCC_i e immigrato Z_i ; anche in questo caso un vettore di controllo \bar{V} è inserito per controllare il reale effetto tra essere occupati e immigrati.

I risultati del primo strumento mostrano che a parità di condizioni tra immigrato e nativo, la variabile anni di immigrazione non spiega il reddito percepito dunque non esiste nessuna relazione, mentre l'essere immigrato ha una relazione negativa con il reddito annuale da lavoro dipendente, che porta un immigrato ad avere un reddito inferiore del 22% rispetto ad un nativo. Il vettore di controllo permette di guardare anche ad altre relazioni come ad esempio essere uomo porta ad avere un reddito più alto del 27% rispetto all'essere donna e avere la laurea porta ad un aumento del 30% del reddito annuo rispetto a chi possiede la licenza elementare.

Dal secondo strumento si deduce che la probabilità di essere occupato dipende dalla cittadinanza e nel caso specifico dall'essere immigrato, dal genere, dall'età, dal titolo di studio, dallo stato civile, dalla tipologia di godimento dell'abitazione, dal numero dei figli e dall'essere residenti in un determinato distretto. La scelta di includere alcuni regressori nel modello deriva dalla letteratura, a cui si sono aggiunte altre relazioni considerate rilevanti per il quesito di indagine come il numero dei figli o la diversa tipologia di godimento della propria abitazione quali l'affitto, la casa di proprietà o i distretti sanitari di residenza. Analizzando solo il coefficiente di interesse e dunque "*essere immigrato*" si evince che la probabilità di essere occupato per un immigrato è inferiore di 4,76 punti percentuali rispetto ad un nativo¹².

¹¹ Per un approfondimento metodologico rimandiamo alla sezione Nota Metodologica relativa al primo strumento.

¹² Per un approfondimento metodologico rimandiamo alla sezione Nota Metodologica relativa al secondo strumento.

L'analisi delle dinamiche di inserimento nel mercato del lavoro è stata arricchita anche dalle acquisizioni della “nuova economia delle migrazioni”, un paradigma di analisi che tenta di ricostruire uno scenario più complesso, all'interno del quale colloca la maturazione della decisione di emigrare. Le scelte migratorie non sono più considerate solo come decisioni individuali ma anche come opzioni familiari, orientate non soltanto alla massimizzazione dei redditi ma anche alla diversificazione dei rischi. La decisione di emigrare non avviene in un vuoto di relazioni sociali: i costi e i benefici che entrano nei calcoli individuali sono condizionati da “ponti sociali” che attraversano le frontiere (Portes, 1995). Le migrazioni, comprese quelle per lavoro, non possono essere considerate come semplice esito di decisioni economiche governate dalle leggi della domanda e dell'offerta: si tratta di fenomeni di natura primariamente sociale, su cui hanno influenza le esperienze precedenti, i flussi informativi, le catene familiari ma anche le scelte normative dei paesi di destinazione. Aspetti come i legami sociali, le appartenenze culturali o l'inserimento in contesti di relazioni interpersonali vengono studiati come fattori influenti per comprendere comportamenti e rapporti economici, nell'idea di una “costruzione sociale” degli stessi, come suggerisce Polany con il concetto di *embeddedness* riferito all'azione economica.

La dimensione storica e relazionale della migrazione è al centro del concetto di *catena migratoria*, che l'OECD già alla fine degli anni Settanta definisce come “*non solo lo spostamento fisico ma i vari stadi del processo fisico della migrazione, i legami che li uniscono e gli effetti cumulativi, sociali ed economici, del fenomeno*”¹³. Attraverso il paradigma della catena migratoria, favorito dalla produzione normativa italiana, si è deciso di leggere i dati sulla presenza immigrata nel mercato del lavoro, con particolare attenzione al fenomeno definito di *segregazione settoriale*.

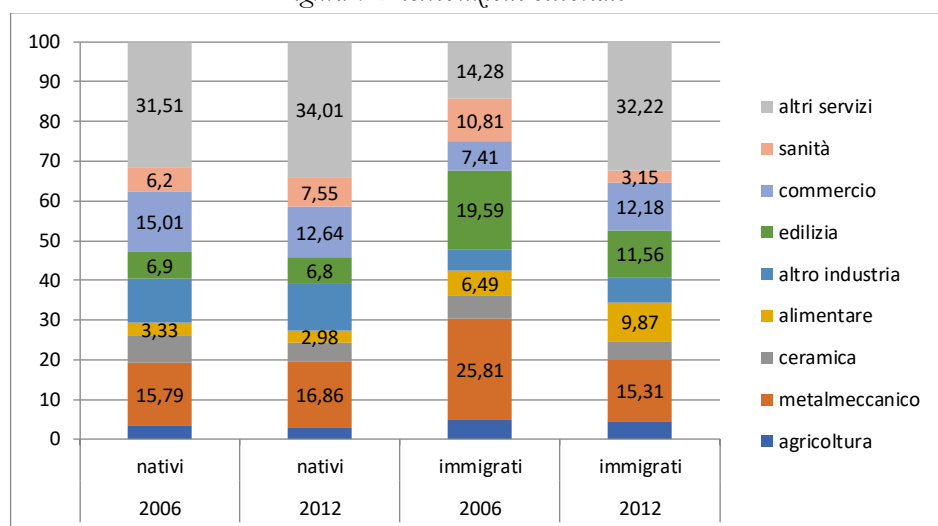
Rispetto alla struttura settoriale dell'occupazione (Figura 7), emerge una certa staticità da parte dei nativi e un maggiore dinamismo degli immigrati. Una parziale spiegazione può essere ricondotta alla crisi economica e alla necessità per i lavoratori immigrati di mantenere una occupazione, funzionale al mantenimento del diritto di soggiorno. I settori in cui è maggiormente rappresentata la presenza immigrata sono, ad eccezione di altri servizi che per motivi di rappresentatività si è dovuto aggregare¹⁴, metalmeccanico, edilizia, alimentare e agricoltura.

¹³ The OECD guidelines for multinational enterprises and labour relations 1976-1979.

¹⁴ Altri servizi include Trasporti, Banche e assicurazioni, Scuola, Pubblica amministrazione, Servizi alle imprese, Servizi alle persone etc.

Tipicamente, la ricerca di lavoratori da un lato e di lavoro dall'altro, avviene utilizzando le risorse relazionali fornite dalle reti sociali che forniscono informazioni sui posti di lavoro e sui lavoratori disponibili, perché affidabili. Il capitale sociale, rappresentato dall'insieme dei contatti e rapporti interpersonali utilizzabili dagli individui per perseguire le proprie strategie di inserimento e promozione, è la risorsa che più si investe in tal senso.

Figura 7 Distribuzione settoriale



Note: Nostre Elaborazioni su dati ICESmo

A questo va aggiunto che, in Italia, la norma prevede l'ingresso per lavoro attraverso una chiamata nominativa: il datore di lavoro non dichiara di aver bisogno di *un* lavoratore ma di *quel* lavoratore, che - dal canto suo - si trova nel proprio paese di origine e ha dato la propria disponibilità a lavorare in Italia, depositando richiesta presso l'ambasciata o la rappresentanza consolare. Sono i conoscenti - familiari, amici, vicini di casa - già emigrati e già impiegati presso quello stesso datore di lavoro che garantiscono per lui e ne favoriscono - a distanza - la migrazione. La norma, inoltre, dovrebbe definire quote annuali di ingresso suddivise per provenienza (e su questo pesano gli accordi bilaterali in essere) e per settore (attraverso gli studi annuali e le correzioni apportate dalle Regioni), l'ultima delle quali è stata pubblicata tramite decreto nel 2011. Le sanatorie regolarizzano 'a posteriori' un processo analogo, facendo emergere rapporti di lavoro già esistenti ma non in regola.

Si formano catene di contatti e conoscenze che tendono a concentrarsi in nicchie occupazionali; questo potrebbe essere imputato a vari fattori: i legami e le relazioni tra connazionali, la carenza nell'offerta di lavoro da parte degli autoctoni ma anche dai pregiudizi che nel tempo hanno associato certe occupazioni alla forza lavoro immigrata.

Quest'ultimo aspetto potrebbe, d'altra parte, essere la causa di una perdita di valore sociale assegnato a certe occupazioni, con un'accelerazione nell'esodo dell'offerta di lavoro autoctona.

Tabella 1 Segregazione settoriale anno 2012

Settore	Paese di Provenienza dei cittadini non italiani				
	Asia	EU28	Bal-Medio Oriente	Africa	Altro
Agricoltura	17,86	1,45	2,78	1,67	9,55
Metalmeccanico	14,49	13,02	6,82	25,78	0,00
Ceramica	0,00	3,67	5,24	7,25	0,00
Alimentare	14,03	5,44	7,16	13,35	0,00
Altro industria	15,27	4,55	2,45	7,58	0,00
Edilizia	4,69	15,20	14,23	10,67	0,00
Commercio	13,98	3,61	12,02	14,85	33,24
Sanità	0,00	13,46	1,99	0,67	0,00
Altri servizi	19,68	39,60	47,31	18,18	57,21

Note: Nostre Elaborazioni su dati ICESmo

I dati a livello provinciale, rappresentati nella Tabella 1, convergono su questo punto, evidenziando una distribuzione non uniforme dell'occupazione tra diversi gruppi della popolazione: alcuni gruppi ben definiti sono occupati in specifiche professioni o settori di attività. In particolare, chi proviene dal Nord Africa e dall'Africa Sub Sahariana lavora essenzialmente nel settore metalmeccanico; i cinesi nel tessile (settore incluso in Altro industria), gli indiani e i bengalesi nell'agricoltura; gli albanesi e ucraini nell'edilizia e nei trasporti.

4. Considerazioni conclusive

Dall'analisi condotta emerge che anche nella provincia di Modena si confermano alcune tendenze osservate a livello nazionale: oltre al fenomeno di *over-education* si verifica marcata segregazione settoriale tra gli immigrati, che a sua volta prova l'esistenza di catene migratorie - reti di contatti che favoriscono la concentrazione dei diversi gruppi etnici in alcune nicchie occupazionali. I risultati rilevano una forte disparità tra nativi e stranieri relativamente al reddito da lavoro dipendente e alla probabilità di essere occupato a sfavore degli ultimi. Meno evidenze, invece, sono emerse in termini di assimilazione economica o salariale. Uno degli strumenti volti a contrastare gli effetti negativi che subiscono gli immigrati ed

equilibrare la loro posizione economica può essere rappresentato dalla semplificazione del processo di riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio conseguiti all'estero.

In prospettiva di lavori futuri, data l'importante testimonianza dei cittadini non italiani sul territorio modenese, è evidente il ruolo fondamentale dell'indagine ICESmo e la necessità di proseguire con nuove rilevazioni, a maggior ragione se si considerano i cambiamenti nel contesto socio-economico della provincia modenese avvenuti dopo l'ultima rilevazione del 2012 e la trasformazione dei principali flussi di ingresso di immigranti (da programmati attraverso decreti ministeriali a non programmati per ragioni umanitarie). Diverse sono le idee di lavori futuri, in primis sarebbe interessante utilizzare i dati disponibili circa l'utilizzo dei servizi sociali e sanitari da parte dei migranti nel periodo 2006 e 2012 e dunque indagare questo ulteriore aspetto di vita quotidiana. Più articolata è l'idea di integrare il questionario ICESmo con domande specifiche capaci di condurre un'indagine di processo. Con questo termine intendiamo un'indagine in grado di ripercorrere per ciascun singolo soggetto intervistato le principali tappe del processo migratorio, acquisendo informazioni anche relative alle condizioni pre-partenza (ad esempio gli anni di scuola frequentati e le eventuali occupazioni), alle condizioni di ingresso in Italia e alle condizioni di ingresso nel mercato del lavoro, ai servizi utilizzati. Tale approccio metodologico potrebbe essere utile data la complessità delle migrazioni che deriva dalla loro natura di processi compositi, costituiti nello stesso tempo da traiettorie di emigrazione - di allontanamento dal paese di nascita o di residenza - e da traiettorie di immigrazione - di arrivo in un paese straniero - che coesistono e determinano l'esperienza dinamica dei singoli. Inoltre, per una analisi ancor più realistica, sarebbe necessario svincolarsi dai limiti imposti dalla residenza e includere nell'analisi anche gli individui non residenti, ottenendo informazioni da database aggiuntivi capaci di offrire una misura o una approssimazione del domicilio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMBROSINI, M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna
- BORJAS, G., 1995, "Assimilation and changes in cohort quality revisited: what happened to immigrant earnings in the 1980s", Apr;13(2):201-4, *Journal of Labor Economics*
- BORJAS, G., GROGGER, J., HANSON, G., 2008, "Imperfect Substitution between Immigrants and Natives: A Reappraisal", NBER working paper, No. 13887
- BRÜCKER, H., JAHN, E., UPWARD R., 2012, "Migration and Imperfect Labor Markets: Theory and Cross-Country Evidence from Denmark, Germany and the UK", IZA Discussion Paper no.6713
- CAMPOMORI, F., 2012, "Il profilo locale della cittadinanza tra politiche dichiarate e politiche in uso", in Ambrosini M., 2012, *Governare città plurali. Politiche di integrazione per gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano
- DELL'ARINGA, C., PAGANI, L., 2011, "Labour Market Assimilation and Over-Education: The Case of Immigrant Workers in Italy", Aug; 2, 2011, *Economia Politica*
- MASSEY, D.S., 1988, "Economic development and international migration in comparative perspective", Sep; 14(3), *Population and Development Review*
- MOTTURA, G., 2002, "Non solo braccia. Condizioni di lavoro e percorsi di inserimento sociale degli immigrati in un'area ad economia diffusa", Working Paper Università di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica
- PORTES, A., 1995, *The Economic Sociology of Immigration*, New York, Russel Sage Foundation
- PUGLIESE, E., 2002, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna
- SAYAD, A., 1999, *La double absence*, Editions du Seuil, Paris, trad. it. La doppia assenza, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2002
- SCHIVARDI, F., TORRINI, R., 2008, "Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation", 15(2), *Labour Economics*
- The OECD guidelines for multinational enterprises and labour relations 1976-1979
- VENTURINI, A., VILLOSIO, C., 2008, "Labour-market assimilation of foreign workers in Italy", 24(3), 517-541, *Oxford Review of Economic Policy*

APPENDICE

Nota Metodologica primo strumento di analisi

La strategia empirica prevede l'utilizzo di due strumenti di analisi.

Il primo consiste in una stima OLS con l'obiettivo di indagare il fenomeno dell'assimilazione economica, in termini di anzianità migratoria, secondo il quale principio il prolungarsi dell'esperienza degli immigrati nel mercato del lavoro del paese ospitante migliora la loro performance in termini di redditi. Pertanto si intende trovare una relazione tra il reddito da lavoro dipendente dei nostri individui i , nativi e stranieri, e anni di immigrazione. Il modello adottato è il seguente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 X_i^{sq} + \beta_3 T_i + \beta_4 \bar{W} + \varepsilon_i$$

In cui:

Y_i rappresenta il reddito annuo da lavoro dipendente, espresso in logaritmi, pertanto la stima è realizzata solo sugli individui occupati e con un reddito da lavoro dipendente;

X_i rappresenta la variabile anni di immigrazione, o meglio anni di arrivo in Italia. La variabile assume valore 0 per tutti i nativi, mentre per gli stranieri assume valori compresi tra 0 e 52;

X_i^{sq} rappresenta la variabile anni di immigrazione al quadrato, al fine di cogliere un eventuale effetto non lineare;

T_i rappresenta la variabile immigrato che è uguale ad uno se l'individuo i è cittadino non italiano;

\bar{W} è un vettore di variabili di controllo che include età, età al quadrato " $etàsq$ ", " Ore_lavoro_dip " che conteggia le ore di lavoro dipendente, " $Mesi_lavoro_dip$ " che conteggia i mesi di lavoro dipendente ed una serie di dummy come " $uomo$ " che assume valore 1 se l'individuo i è uomo, 0 alternativamente, " $Scuola Media Inferiore$ " che assume il valore 1 se l'individuo i possiede il titolo di scuola media inferiore, 0 alternativamente, " $Scuola Media Superiore$ " che assume il valore 1 se l'individuo i possiede il titolo di scuola media superiore, 0 alternativamente, " $Laurea$ " che assume il valore 1 se l'individuo i possiede la laurea, 0 alternativamente, " $settore1$ "-" $settore9$ " variabile dummy per ciascun settore, " $distretto1$ "-" $distretto7$ " variabile dummy per ciascun distretto di residenza, " $professione1$ "-

"*professione3*" variabile dummy per ciascuna professione, "*naddetti1*"-"*naddetti3*" variabile dummy per dimensione di impresa. Tutte queste variabili sono state introdotte sulla base delle considerazioni condotte nella sezione 3 del lavoro e dunque con l'obiettivo di identificare l'effetto della sola variabile anni di immigrazione X_i .

La stima è realizzata su un solo anno, il 2012, poiché la variabile anni di immigrazione è stata inserita nel questionario solo in quell'anno. Le osservazioni sono 1695 e la stima è stata controllata anche per l'eteroschedasticità.

La Tabella 2 sottostante e in particolare la colonna 3 riporta i risultati; in particolare la nostra variabile d'interesse anni di arrivo in Italia, sembra non essere statisticamente significativa, come non lo è il suo quadrato quindi i redditi dei migranti sembrano non essere condizionati dagli anni che hanno trascorso in Italia mentre invece esiste un forte differenziale dovuto all'essere immigrato. Essere cittadino non italiano porta ad avere un reddito di circa il 22% inferiore ad un nativo. Essere uomo induce ad avere un reddito più alto del 27%, avere la laurea porta ad un aumento del 29% del reddito annuo rispetto a chi possiede la licenza elementare.

Tabella 2: Stima del primo strumento

VARIABLES	(1) Log Reddito Annuo lavdip	(2) Log Reddito Annuo lavdip	(3) Log Reddito Annuo lavdip
Anni immigrazione sq			-0.000331 (0.000266)
Anni immigrazione		0.00441 (0.00280)	0.0124 (0.00790)
Immigrato	-0.275*** (0.0289)	-0.194*** (0.0379)	-0.226*** (0.0497)
Età	0.0421*** (0.00717)	0.0391*** (0.00684)	0.0391*** (0.00683)
Etàsq	-0.000370*** (8.62e-05)	-0.000357*** (8.25e-05)	-0.000357*** (8.23e-05)
Uomo	0.290*** (0.0234)	0.278*** (0.0221)	0.277*** (0.0221)
Scuola Media Inferiore	0.118** (0.0516)	0.133*** (0.0474)	0.130*** (0.0470)
Scuola Media Superiore	0.247*** (0.0515)	0.175*** (0.0478)	0.173*** (0.0475)
Laurea	0.478*** (0.0543)	0.296*** (0.0525)	0.295*** (0.0521)
Ore_lavoro_dip	0.0123*** (0.00273)	0.0124*** (0.00263)	0.0124*** (0.00263)
Mesi_lavoro_dip	0.150***	0.150***	0.150***
Others		(0.0866)	(0.0851)
Control variables	NO	YES	YES
Constant	6.087*** (0.204)	6.095*** (0.201)	6.093*** (0.201)
Observations	1,696	1,695	1,695
R-squared	0.589	0.653	0.654

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tutte queste variabili sono statisticamente significative all'1%, come lo è anche la variabile età ed età al quadrato, pertanto sembra trovare conferma sia dell'esistenza di una relazione positiva tra reddito ed età negli anni più giovanile, ma anche negativa tra reddito ed età più avanzate.

Nota Metodologica secondo strumento di analisi

Una minore assimilazione occupazionale emerge anche dall'analisi sulla probabilità di essere occupato. La stima è stata realizzata su entrambi i periodi e dunque sui dati del 2006 e del 2012, con un totale di 9999 osservazioni, in cui si assume che la probabilità di essere occupato dipende dalla cittadinanza, nel caso specifico dall'essere immigrato, e da un vettore di variabili di controllo che include genere "uomo", età, titolo di studio con "stu1" licenza elementare, "stu2" licenza di scuola media inferiore "stu3" licenza scuola media superiore, "stu4" laurea, stato civile con "stato1" Celibe/nubile, "stato2" Coniugato/a, "stato3" Separato/divorziato, "stato4" Vedovo/a, dalla tipologia di godimento dell'abitazione con "home1" affitto, "home2" proprietà, "home3" altro godimento, dal numero dei figli "nfig" e dall'essere residenti in un determinato distretto.

$$Occ_i = \alpha_0 + \alpha_1 Z_i + \beta_4 \bar{V} + \varepsilon_i$$

In particolare:

Occ_i è una dummy che assume valore 1 se l'individuo i lavora, 0 alternativamente;

Z_i è una variabile dummy che assume valore 1 se il cittadino è non italiano e 0 alternativamente;

\bar{V} è il vettore di variabili di controllo sopra esplicitato.

La scelta di includere alcuni regressori nel modello deriva non solo dalla letteratura ma anche da semplici ragionamenti, come ad esempio nel caso della tipologia del godimento dell'abitazione secondo il quale avere una casa di proprietà, avere una casa in affitto o altro possono contribuire a spiegare lo stato occupazionale e in particolare avere una casa in affitto potrebbe incidere sulla motivazione del singolo lavoratore nella fase di ricerca di un lavoro.

Analizzando solo il coefficiente di interesse e dunque "*imm*", nella Tabella 3 nella sezione sottostante degli effetti marginali, si evince come la probabilità di essere occupato per un immigrato è inferiore di 4,76 punti percentuali rispetto ad un nativo.

Tra i tanti effetti statisticamente significativi è necessario evidenziare come l'età ha un segno negativo pertanto all'aumentare dell'età la probabilità di essere occupato diminuisce, e che anche l'aumento del numero dei figli porta ad avere una minore probabilità di essere

occupato. Avere una casa in affitto non è statisticamente significativo al 5% ma avere una casa di proprietà induce ad avere un reddito da lavoro dipendente più basso.

Il modello probit stimato è capace di predire correttamente la variabile occupato per l'immigrato è pari al 70,67% per cui possiamo ritenere l'analisi soddisfacente.

Tabella 3 Stima secondo strumento di analisi: effetto marginale del probit

	Delta-method				[95% Conf. Interval]	
	dy/dx	Std. Err.	z	P> z		
imm	-,0476889	,0159738	-2,99	0,003	-,078997	-,0163809
uomo	,0693165	,0078647	8,81	0,000	,053902	,084731
eta	-,0054564	,0003111	-17,54	0,000	-,0060661	-,0048467
stu1	-,5980221	,0112559	-53,13	0,000	-,6200833	-,5759609
stu2	-,2459243	,0125322	-19,62	0,000	-,2704871	-,2213616
stu3	-,074361	,0127346	-5,84	0,000	-,0993203	-,0494016
stato1	-,0724859	,0279914	-2,59	0,010	-,127348	-,0176237
stato2	,2132167	,0239787	8,89	0,000	,1662194	,2602141
stato3	,2797096	,0300398	9,31	0,000	,2208326	,3385865
home1	,0258244	,0155137	1,66	0,096	-,0045819	,0562306
home2	-,03673	,0126115	-2,91	0,004	-,0614481	-,0120118
nfig	-,015314	,0046374	-3,30	0,001	-,0244032	-,0062247
distretti1	-,0372641	,0170832	-2,18	0,029	-,0707466	-,0037816
distretti2	-,0338963	,0169207	-2,00	0,045	-,0670602	-,0007325
distretti3	-,0643649	,0125908	-5,11	0,000	-,0890424	-,0396873
distretti4	,0030638	,0180848	0,17	0,865	-,0323819	,0385094
distretti5	,0012959	,0181274	0,07	0,943	-,0342332	,0368251
distretti6	-,0146551	,0147688	-0,99	0,321	-,0436015	,0142913

I PRECARI DELLA SCUOLA AL COSPETTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Marco Tufo

Dottorando di ricerca Fondazione Marco Biagi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le assunzioni a tempo determinato del personale scolastico. – 3. Il sistema sanzionatorio per l'illegittimità del termine nella P.A. e lo “spauracchio” della conversione. – 4. La sentenza *Mascolo* del 26 novembre 2014. – 5. I riflessi della sentenza *Mascolo* sul diritto interno. – 6. Riferimenti bibliografici.

1. Premessa

Con la sentenza *Mascolo*¹, la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata, per la prima volta, sulla vicenda del precariato nella scuola statale italiana.

Il clamore suscitato da questa decisione è proporzionale alle dimensioni del problema che si era creato nel nostro Paese. La “giungla” di norme speciali che caratterizzano il lavoro a termine nel comparto scuola, il loro difficile coordinamento con la disciplina generale del pubblico impiego, i continui ripensamenti del legislatore ed i contrasti tra la Corte di Cassazione ed i giudici di primo grado: questi sono i principali fattori che hanno dato origine ad un vero e proprio “dramma sociale”. I dati forniti dalle testate giornalistiche, infatti, parlano di circa 250.000 lavoratori in attesa di immissione in ruolo (Sasso, 2014). A ciò si aggiunge uno Stato rimasto a lungo inerte di fronte a tale situazione, poco propenso ad indire concorsi nel settore scolastico ma, al contrario, incline a disporre blocchi di assunzioni ed alla creazione di ulteriori categorie di precari, sempre più specializzati², in ragione del contenimento della spesa pubblica.

¹ Corte di Giustizia, 26 novembre 2014, C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo*, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160109&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=146856>; si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155122&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=146856>.

² Infatti, con riguardo ai soli docenti, si osserva che, nel corso degli anni, ai precari “storici”, ossia docenti abilitati all'insegnamento tramite corsi riservati, si sono aggiunti coloro che hanno frequentato le Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario (SISS), istituite nel 1996, ed, infine, gli iscritti al Tirocinio Formativo Attivo (TFA), i quali sono stati esclusi di fatto dall'ultimo concorso, svoltosi nel 2012, in quanto, al tempo, non ancora abilitati. Sul punto, si veda Saltari, 2014.

La sentenza in commento, quindi, è apprezzabile sotto almeno due punti di vista: da un lato, tenta di riportare l'ordine in un contesto, quello delle supplenze nella scuola statale, attraversato da notevoli contrasti interpretativi e da numerose modifiche legislative; dall'altro, prova a rispondere ad un problema sociale di larga portata, mettendo da parte le esigenze di bilancio.

All'indomani della decisione, è stata annunciata un pioggia di ricorsi³, che dovrebbe portare all'immissione in ruolo dei precari e ad un risarcimento complessivo, da parte dello Stato italiano, per circa due miliardi di euro (Sasso, 2014; Zunino, 2014;).

Scopo del presente lavoro è quello di offrire una analisi della sentenza *Mascolo*, verificandone, per quel che è possibile, gli effetti immediati sull'ordinamento italiano.

A tal fine, è necessario proporre una panoramica del contesto normativo in oggetto e ripercorrere, a grandi linee, il dibattito in cui è intervenuta tale pronuncia.

2. Le assunzioni a tempo determinato del personale scolastico

La disciplina delle assunzioni a termine nel comparto scuola è frutto del coordinamento tra disposizioni speciali, create *ad hoc* per il settore scolastico, e regole generali, dettate per il pubblico impiego.

Come è noto, l'utilizzo di forme contrattuali flessibili nel pubblico impiego è previsto dall'art.36, dlgs n.165/2001. Tale disposizione, se al comma 1 statuisce che, «per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario», le Pubbliche Amministrazioni possono stipulare esclusivamente contratti di lavoro a tempo indeterminato, al secondo comma consente l'assunzione di lavoratori a termine, in conformità alle regole dell'impiego privato, «per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo ed eccezionale». In tal modo, il legislatore conferma quanto stabilito all'art.2, comma 2, dlgs n.165/2001, ossia che i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici sono regolati dalle norme valide per il lavoro privato, ribadendo, così, anche per il lavoro flessibile, il principio di “assimilazione normativa” tra i due settori (Pinto, 2013). Dunque, sulla scorta di tale principio, la disciplina sul lavoro a tempo determinato, di cui all'art.368/2001, è applicabile al settore pubblico, seppure con alcune eccezioni espressamente menzionate dai due decreti⁴.

³ I sindacati già stanno raccogliendo le adesioni per procedere con i ricorsi. Si veda, ad esempio, il sito <http://www.anief.org/>.

⁴ Del resto, l'art.2, comma 2, dlgs 165/2001, nel disporre il principio di assimilazione tra l'impiego pubblico e quello privato, fa salve le disposizioni diverse e speciali del decreto stesso, che hanno natura imperativa, mentre l'art.10, comma 1, dlgs n.368/2001 esclude dal proprio ambito di applicazione alcuni rapporti di lavoro, «in quanto già disciplinati da specifiche normative».

Tra le eccezioni di cui sopra, rientra la disciplina delle assunzioni a tempo determinato nel comparto scuola. A tale settore, non si applicano le regole sul contratto a termine nel lavoro privato, per espressa previsione dell'art.10, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001. Più precisamente, la disposizione in oggetto specifica che i contratti esclusi dalla disciplina privatistica sono quelli «a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA⁵, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato» (art. 10, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001). Inoltre, è la stessa disposizione in esame ad individuare, in apertura, quale sia la disciplina per mezzo della quale si possono assumere lavoratori a termine nel comparto scuola, richiamando una serie di disposizioni speciali del settore. Va, poi, sottolineato, che il dlgs n.165/2001, all'art.70, comma 8, offre una ulteriore indicazione in merito alla normativa sulle assunzioni nel settore scolastico, prevedendo che, seppure al personale della scuola si applicano le disposizioni del medesimo decreto, «Restano ferme» le regole speciali del comparto scuola.

Venendo, quindi, alla disciplina delle assunzioni nel settore scolastico, si osserva che essa si basa sul c.d. sistema del “doppio canale”, secondo quanto disposto all'art.399, comma 1, dlgs n.297/1994 (*Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione*). Il sistema di reclutamento del personale docente è, cioè, bipartito, con la finalità di assorbire gradualmente i docenti precari. L'art.399, infatti, prevede, l'assegnazione del 50 per cento dei posti disponibili annualmente tramite concorsi per titoli ed esami, indetti su base regionale con frequenza triennale, ai sensi dell'art.400, comma 01, mentre l'altra metà dei posti attribuibili viene coperta mediante lo scorrimento, per anzianità di iscrizione, delle graduatorie permanenti di cui all'art.401, ossia graduatorie chiuse e ad esaurimento, nelle quali si trovano inseriti docenti precari, appartenenti a tre categorie: coloro che hanno sostenuto un concorso per soli titoli; coloro che, pur avendo superato un precedente concorso pubblico per titoli ed esami, non sono risultati vincitori di un posto di ruolo ma, tramite tale concorso, hanno, comunque, ottenuto l'abilitazione all'insegnamento; coloro che hanno conseguito l'abilitazione all'insegnamento frequentando le Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario (SSIS)(Fiorillo, 2011; per l'evoluzione della disciplina sul reclutamento degli insegnanti in Italia, si veda Saltari, 2014).

⁵ Ossia il personale Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario della scuola statale.

L'art.4 della l.n.124/1999 si occupa delle "supplenze", ossia della disciplina del lavoro a termine nel settore scolastico. Sono previsti tre tipi di assunzione a tempo determinato (Saracini, 2011). La prima tipologia, è costituita dalle supplenze annuali connesse all'organico "di diritto", riferite, cioè, a posti disponibili e vacanti. In attesa che tali posti vengano messi a concorso, gli stessi vengono coperti con la stipulazione di contratti a termine che scadono il 31 agosto, laddove non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o tramite il personale in soprannumero e sempreché tali posti non siano stati già assegnati, a qualsiasi titolo, a personale di ruolo. In secondo luogo, vi sono le supplenze annuali riguardanti l'organico "di fatto", ossia i posti non tecnicamente vacanti ma che si rendono di fatto disponibili, le quali scadono il 30 giugno, con la chiusura dell'anno scolastico. Infine, l'art.4 prevede le supplenze temporanee, rispondenti ad ogni altra necessità diversa da quelle di cui sopra e destinate a concludersi con l'estinzione della ragione per cui vi si è ricorso. Per le supplenze annuali, si attinge alle graduatorie permanenti di cui all'art.401, dlgs n.297/1994, mentre per le supplenze temporanee il personale viene selezionato sulla base di apposite graduatorie di circolo o di istituto (art.4, commi 6 e 7, l.n.124/1999).

Inoltre, la disciplina sulle supplenze si applica anche al personale ATA per dettame dell'art.4, comma 11, l.n.124/1999.

3. Il sistema sanzionatorio per l'illegittimità del termine nella P.A. e lo "spauracchio" della conversione

Quanto alle sanzioni previste dalla legge in caso di illegittimità dei contratti a tempo determinato stipulati nel settore pubblico, la conversione degli stessi in rapporti a tempo indeterminato, come previsto per il settore privato, è esclusa. Ciò è espressamente sancito, all'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001, il quale dispone che «In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato con le medesime pubbliche amministrazioni». Tuttavia, l'illegittimità della clausola del termine non rimane impunita nelle P.A., atteso che, in tali situazioni, «Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di norme imperative» e «Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave» (art.36, comma 5, dlgs n.165/2001).

L'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001, negli ultimi anni, è stato oggetto di un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, che ha investito i profili della sua compatibilità rispetto alla Costituzione ed alla disciplina europea sul lavoro a termine di cui alla direttiva n.99/70.

In primo luogo, va segnalato che, nel 2003, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art.36, comma 5. La questione era stata sollevata dal Tribunale di Pisa, il quale riteneva che la disposizione in esame fosse in contrasto, da un lato, con l'art.3 Cost., sussistendo una disparità di trattamento tra i lavoratori a termine del settore pubblico, rispetto a quelli del settore privato, costituita dalla preclusione della conversione del contratto, e, dall'altro, con l'art.97 Cost., ossia con il principio del buon andamento della P.A., in quanto la stabilità del rapporto di lavoro avrebbe potuto rendere più motivati, e quindi più efficienti, i dipendenti pubblici che prestavano la loro opera in condizione di precariato. A tale tesi, il giudice delle leggi rispose che la disomogeneità di trattamento, di cui all'art.36, era del tutto legittima, in considerazione della genesi del rapporto di lavoro nella P.A., basato sul principio di accesso al pubblico impiego mediante concorso, *ex art.97*, comma 4 (al tempo comma 3), Cost. Inoltre, la Corte Costituzionale aggiunse che l'assunto secondo cui la stabilizzazione dei pubblici dipendenti, tramite la conversione dei rapporti a tempo determinato, sarebbe stata rispondente al principio del buon andamento, era smentito dallo stesso art.97 Cost., che concepiva il concorso quale strumento di selezione del personale più idoneo a dare attuazione all'imparzialità ed al buon andamento della P.A.⁶.

La soluzione della Corte Costituzionale non aveva messo d'accordo tutti.

Infatti, in dottrina si era fatto notare che la disparità di trattamento sotto i profili sanzionatori dell'illegittimità del termine nel settore privato rispetto al settore pubblico non potesse fondarsi sul momento genetico del rapporto, costituito dal concorso, considerato che, da un lato, la clausola del termine è elemento accidentale del contratto, la cui caducazione non fa venir meno tutto il negozio, secondo la regola della nullità parziale, *ex art.1419*, comma 2, c.c., e, dall'altro, che lo stesso art.36, al comma 1, dispone l'assunzione a termine nelle modalità di reclutamento di cui all'art.35 dlgs n.165/2001, ispirate al principio del concorso. La diversità di sanzioni in oggetto, dunque, non era funzionale al rispetto del principio concorsuale ma, casomai, dettata dalla «necessità di contenimento, controllo e razionalizzazione della spesa pubblica» (Chieco, 2003).

⁶ C.Cost., 27 marzo 2003, n.89, in *DeS*, 2003, 273 ss.

In secondo luogo, ci si è interrogati sulla conformità dell'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001 rispetto alla disciplina europea sul lavoro a tempo determinato, contenuta nella direttiva n.99/70.

Innanzitutto, sulla scorta di quanto già affermato in relazione all'ordinamento greco⁷, la Corte di Giustizia ha ribadito che la direttiva n.99/70 e l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato trovano applicazione anche nel pubblico impiego, non contenendo tali atti alcuna disposizione che possa far desumere il contrario e considerata l'ampia formulazione della clausola 2, punto 1 dell'accordo quadro, che statuisce l'applicazione della disciplina in esame «ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro», nonché la clausola 3, punto 1, la quale definisce il lavoratore a tempo determinato come «una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore», senza precisare la natura pubblica o privata del datore stesso⁸ (per una analisi delle tre sentenze appena richiamate, si veda Santos Fernández, 2006).

La Corte di Giustizia ha, poi, osservato che, sebbene l'accordo quadro non imponga agli Stati membri di prevedere come sanzione per l'illegittimità del termine la trasformazione del rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, questi devono adottare almeno una delle misure di cui alla clausola 5 dell'accordo per prevenire l'utilizzo abusivo di contratti a termine successivi⁹. La clausola 5, dunque, riconoscerebbe agli Stati membri la facoltà, laddove ciò sia oggettivamente giustificato, di tenere in considerazione le esigenze peculiari degli specifici settori d'attività, nonché delle categorie di lavoratori coinvolte¹⁰, attesa la libertà di cui gli Stati beneficiano nella scelta delle forme e mezzi di attuazione delle direttive, di cui all'art.249, comma 3, TCE (art.288, comma 3, TFUE)¹¹.

A conclusione di tale ragionamento, la Corte di Giustizia ha affermato il principio secondo cui gli Stati membri possono ben prevedere misure diverse dalla conversione del contratto, a fronte del ricorso abusivo a contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, a seconda che tali contratti siano stati conclusi con un datore di lavoro appartenente al settore privato o a quello pubblico, purché le sanzioni diverse

⁷ Corte di Giustizia, 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler*.

⁸ Corte di Giustizia, 7 settembre 2006, C-53/04, *Marrosu*; Corte di Giustizia, 7 settembre 2006, C-180/04, *Vassallo*.

⁹ *Marrosu cit.*; *Vassallo cit.*; *Adeneler cit.*

¹⁰ *Marrosu cit.*

¹¹ *Adeneler cit.*

prescelte costituiscano «misure adeguate per far fronte ad una siffatta situazione, misure che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma altresì sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro», ossia offrano «garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso ed eliminare le conseguenze della violazione del diritto comunitario»¹².

Nonostante tale pronuncia, le incertezze sulla compatibilità dell'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001 con la clausola 5 sono rimaste. Ciò, soprattutto, perché la Corte di Giustizia, nelle sentenze sopra richiamate, ha dichiarato la conformità agli obblighi europei solamente «*prima facie*», spettando al giudice nazionale, l'unico competente sul diritto interno, «valutare in quale misura le condizioni di applicazione nonché l'attuazione effettiva dell'art. 36 [...] dlgs n. 165/2001 ne fanno uno strumento adeguato a prevenire e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo da parte della pubblica amministrazione di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato»¹³.

I giudici italiani, dunque, in conseguenza di tali pronunce, hanno assunto due posizioni differenti sul tema della conformità dell'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001 rispetto al diritto dell'Unione.

Un primo orientamento ha valutato la sanzione del risarcimento del danno di cui all'art.36, comma 5, come misura effettiva ed equivalente rispetto alla conversione del contratto. Tuttavia, per arrivare a tale conclusione, i giudici in questione hanno proposto soluzioni variegate, sia per quanto concerne la qualificazione del danno da risarcire, sia in merito alla sua quantificazione, nel tentativo di semplificare il conseguimento del risarcimento per il lavoratore, agendo sulla ripartizione dell'onere della prova, e di dilatarlo il più possibile nel *quantum*, con l'intenzione di conformare l'art.36, comma 5 ai dettami della Corte di Giustizia.

Così, alcuni tribunali hanno qualificato il danno come da illecito aquiliano, risarcibile in termini di danno emergente e lucro cessante¹⁴, altri hanno ritenuto che si trattasse di un danno dovuto alla perdita del posto di lavoro¹⁵, sollevando, così, il dipendente dall'onere

¹² Così Marrosu cit.; Vassallo cit.; cfr. Corte di Giustizia, 1 ottobre 2010, C-3/10, Affatato.

¹³ Spetta, infatti, al giudice del rinvio, nonché agli altri giudici nazionali, applicare la normativa europea come interpretata dalla Corte di Giustizia e, se del caso, disapplicare la disciplina nazionale con essa contrastante, considerata la cogenza della sentenza pregiudiziale (Tesauro, 2008).

¹⁴ Trib.Foggia, 6 novembre 2006, in RIDL, 2007, 2, 906 ss.

¹⁵ App.Aquila, 28 aprile 2014, in *De Jure*; Trib.L'Aquila, 27 agosto 2012, in *De Jure*; Trib.Roma, 1 febbraio 2012, in *De Jure*; Trib.Genova, 14 dicembre 2006, in RGL, 2008, 2, 433 ss; Trib.Genova, 5 aprile 2007, in RIDL, 2007, 2, 906 ss., Trib.Genova, 14 Maggio 2007, in GL, 2007, 39, 37.

della prova, gravante su di lui nel caso precedente (Fenoglio, 2009), altri ancora hanno qualificato tale pregiudizio come contrattuale¹⁶.

Molteplici sono state anche le tesi relative al *quantum*. Ad esempio, alcuni tribunali hanno utilizzato il meccanismo sanzionatorio di cui all'art.18, commi 4 e 5, St.lav, ante-Riforma Fornero¹⁷, altri hanno parametrato il danno al tempo necessario per trovare una nuova occupazione stabile, in considerazione della zona geografica, dell'età, del sesso e del titolo di studio del dipendente¹⁸, altri ancora hanno rapportato il danno alle retribuzioni che il lavoratore avrebbe percepito se il rapporto fosse proseguito sino al giorno della sentenza¹⁹. C'è anche chi ha fatto riferimento all'indennità prevista all'art.32, comma 5, l.n.183/2010²⁰.

Tale “caos giurisprudenziale”, finalizzato a riempire il vuoto legislativo creatosi (Fenoglio, 295) ed ingenerato dal timore delle conseguenze che la disapplicazione dell'art.36, comma 5, con la conversione dei contratti a termine illegittimi, avrebbe prodotto sulle P.A. (Pinto, 2013), avrebbe dimostrato che il risarcimento non costituirebbe misura equivalente ed effettiva rispetto alla conversione del contratto, attesa anche la scarsa efficacia dissuasiva di tale rimedio sui dirigenti responsabili (Menghini, 2011).

In questo quadro, si colloca un secondo orientamento giurisprudenziale che, preso atto della mancata rispondenza dell'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001 alle condizioni fissate dalla Corte di Giustizia, ha proceduto a disapplicare la misura risarcitoria, disponendo la conversione dei contratti a tempo determinato contestati e, pertanto, dando applicazione, anche nel pubblico impiego, all'art.5, dlgs n.368/2001²¹.

Tali pronunce vogliono dare risposta ad una situazione, quella della stabilizzazione dei precari nel settore pubblico, che, alimentata dalla combinazione dei blocchi delle assunzioni a tempo indeterminato nel pubblico impiego, imposti dalle leggi finanziarie e di stabilità nel nome del contenimento della spesa pubblica, è divenuta una vera e propria patologia dell'ordinamento italiano (Loffredo, 2007).

¹⁶ Trib.Trapani, 15 febbraio 2013, in *De Jure*; Trib.Rossano, 4 giugno 2007, in RGL, 2008, 2, 433 ss.

¹⁷ App.Aquila, cit.; Trib.Roma, cit.; Trib.L'Aquila, cit.; Tribb.Genova, cit.

¹⁸ Trib.Rossano, cit.

¹⁹ Trib.Trapani, 30 gennaio 2007, in LPA, 2007, 1154 ss.

²⁰ Trib.Alba, 4 maggio 2012, in *De Jure*; alcuni giudici, però, hanno fatto notare che tale disposizione non varrebbe per la P.A., atteso che essa si applica solamente «Nei casi di conversione del contratto a tempo determinato» (art.32, comma 5, l.n.183/2010). In tal senso, si vedano App.L'Aquila, cit.; Trib.Trapani, cit.; Trib.L'Aquila, cit.; Trib.Trani, 24 ottobre 2011, in *De Jure*, che, infatti, dispone anche la conversione dei rapporti a termine in contratto a tempo indeterminato.

²¹ Trib.Livorno, 25 gennaio 2011; Trib.Siena, 13 dicembre 2010; Trib.Siena 27 settembre 2010, tutte in RGL, 2011, 3, 416 ss.; la conversione è stata disposta anche da Trib.Trani, cit. ma sulla base di diversa argomentazione e limitatamente ai rapporti precedenti al 25 settembre 2009; per una decisione specifica sul personale ATA, si veda Trib.Napoli, 16 giugno 2011, in LG, 2011, 7, 697.

Inoltre, il problema ha assunto connotati drammatici proprio nel settore della scuola pubblica, considerata la chiusura delle graduatorie permanenti, di cui all'art.401, dlgs n.297/1994, per effetto della l.n.296/2006, nonché la mancata indizione dei tanto attesi concorsi per titoli ed esami, che dovevano tenersi con cadenza triennale, *ex* art.400 del medesimo decreto, per ben dodici anni, dal 1999 al 2012. Proprio nel 2012, poi, il M.I.U.R. ha messo al bando circa 11.500 posti per docenti di scuola primaria e secondaria (Saltari, 2014), senza, tuttavia, riuscire a risolvere il problema della precarietà nella scuola pubblica, atteso che ad oggi, i precari in tale settore sono stimati nel numero di 250.000²².

Pertanto, non stupisce che i principali protagonisti di questo secondo orientamento giurisprudenziale siano stati proprio i precari del settore scolastico²³, tanto che si è parlato della nascita di uno specifico filone, nell'ambito della giurisprudenza in tema di rapporto a termine nel pubblico impiego (Perrino, 2011).

La reazione del legislatore non si è fatta attendere. Già nel 2009, nel timore che qualche giudice potesse disporre la disapplicazione dell'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001 nel settore della scuola, era stato inserito, all'art.4 della l.n.124/1999, il comma 14-*bis*, il quale ribadisce il divieto di trasformazione dei contratti a termine per il conferimento delle supplenze in contratti a tempo indeterminato. Materializzatasi, poi, la tanto temuta disapplicazione con le sentenze sopra citate, in considerazione del «rischio di una rilevante compromissione della finanza pubblica, accompagnato dalla destabilizzazione dell'intero sistema di reclutamento del personale docente» (Fiorillo, 2012, 883), il legislatore aveva aggiunto, con la l.n.106/2011, il comma 4-*bis* all'art.10 del dlgs n.368/2001, il quale esclude espressamente la disciplina delle supplenze dall'ambito di applicazione del decreto medesimo. Inoltre, con tale intervento si è precisato che alle supplenze non si applica «in ogni caso» l'art.5, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001, ossia il limite dei trentasei mesi, il cui superamento comporta l'instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato.

Nel frattempo, anche la Corte di Cassazione ha preso posizione sul problema, screditando i giudici di merito che avevano disapplicato l'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001²⁴. In particolare, la Suprema Corte ha affermato il principio secondo cui la disciplina sul reclutamento del personale a termine del settore scolastico, di cui al dlgs

²² Questo è il dato che circola di più al tempo in cui si scrive. Si veda, ad esempio, il sito www.oriizzontescuola.it, nonché Sasso, 2014.

²³ Tutte le sentenze sopra richiamate, infatti, vedevano come ricorrenti proprio lavoratori del comparto scuola.

²⁴ Cass., sez.lav., 20 giugno 2012, n.10127, in RIDL, 4, 870 ss.

n.297/1994, costituisce un *corpus* normativo autonomo e speciale, come confermato dal comma 8 dell'art.70, dlgs n.165/2001. In tal senso, a questo settore non si potrebbe applicare, in caso di reiterazione dei contratti a termine, la misura della conversione in rapporto a tempo indeterminato. La reiterazione dei contratti, infatti, è giustificata dalla necessità di garantire la continua erogazione del servizio scolastico, obiettivo di rilievo costituzionale, a fronte di eventi contingenti variabili ed imprevedibili che determinano una possibile variazione della popolazione scolastica. Dunque, tale successione di contratti, per quanto possa essere lunga, non integrerebbe l'abuso di cui alla clausola 5, punto 1, direttiva n.99/70 ma, anzi, costituirebbe "norma equivalente", ai sensi della stessa clausola. Del resto, il meccanismo delle graduatorie garantirebbe l'immissione in ruolo, cioè la stabilizzazione del rapporto, anche considerato che il numero di supplenze assegnate consente di "scalare" la graduatoria stessa. Ma la Cassazione non si ferma qui. Infatti, se la reiterazione delle supplenze è consentita, anzi, dovuta, in ragione delle esigenze della scuola, non è possibile riconoscere al dipendente neppure il risarcimento del danno derivante dalla successione dei contratti, risarcimento che, quindi, rimarrebbe confinato ai casi in cui vi sia uno specifico abuso del diritto nell'assegnazione degli incarichi di supplenza, come, ad esempio, laddove non siano state rispettate le graduatorie²⁵.

4. La sentenza Mascolo del 26 novembre 2014

Dopo la sentenza n.10127/2012 della Cassazione, sembrava che i precari della scuola statale dovessero rassegnarsi ad attendere lo scorrimento delle graduatorie per essere immessi in ruolo, prospettandosi, specialmente per chi era più indietro nelle liste, altri anni di supplenze ed instabilità lavorativa, senza, peraltro, poter lamentare alcun danno nei confronti dell'Amministrazione.

Invece, i giudici di merito, non convinti dalla soluzione della Suprema Corte, hanno insistito, interpellando la Corte di Giustizia sul problema del precariato nelle scuole statali²⁶.

La sentenza in commento, infatti, fa seguito alle domande di pronuncia pregiudiziale sollevate, con tre ordinanze, dal Tribunale di Napoli e, con una ordinanza, dalla Corte

²⁵ Ibidem.

²⁶ Inoltre, si ricorda che la Commissione Europea aveva avviato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione n.2124/2010, per mancanza di misure dirette a prevenire gli abusi nella reiterazione di contratti a termine nel settore della scuola e, quindi, per inottemperanza alla clausola 5 della direttiva n.99/70 (De Michele, 2013).

Costituzionale, in occasione delle questioni di costituzionalità proposte dai Tribunali di Roma e Lamezia Terme, per violazione dell'art.117, comma 1, Cost.²⁷.

Il contenzioso di fronte al giudice napoletano era stato instaurato ad opera di tre docenti, che avevano lavorato, in forza di una lunga serie di contratti a tempo determinato, alle dipendenze del M.I.U.R., e di una educatrice dell'infanzia, ex dipendente del Comune di Napoli. Atteso che i periodi di lavoro svolti dalle ricorrenti presso le Pubbliche Amministrazioni convenute superavano di gran lunga il limite massimo dei trentasei mesi, di cui all'art.5, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001, le lavoratrici domandavano al Giudice del Lavoro presso il Tribunale di Napoli l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con i rispettivi datori di lavoro pubblici, cui doveva aggiungersi il pagamento degli stipendi non corrisposti nei periodi di interruzione tra un contratto a termine e l'altro ed, in subordine, il risarcimento del danno subito.

Analoghe domande venivano presentate dai ricorrenti della causa romana, tre docenti, e di quella lametina, un docente ed un collaboratore amministrativo del settore scolastico. Anch'essi, infatti, avevano prestato la loro attività lavorativa presso il M.I.U.R. stipulando una serie di contratti a termine, per periodi complessivi ben superiori ai trentasei mesi, contratti di cui, pertanto, deducevano l'illegittimità.

La domanda posta al giudice europeo concerneva la compatibilità della normativa italiana sulle supplenze, di cui all'art.4 della l.n.124/1999, rispetto alla clausola 5, punto 1, direttiva n.99/70. I giudici del rinvio chiedevano, cioè, se la detta clausola fosse rispettata da una disciplina che autorizzasse, nell'attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali necessarie per l'assunzione a tempo indeterminato del personale delle scuole statali, il rinnovo di contratti a termine per coprire posti vacanti e disponibili, senza l'indicazione di tempi certi per l'espletamento dei concorsi e senza che fosse possibile ottenere il risarcimento per il danno derivante da tale rinnovo²⁸.

²⁷ Infatti, tali tribunali hanno ritenuto di non poter disapplicare la disciplina nazionale, in quanto la direttiva non sarebbe precisa ed incondizionata e, cioè, direttamente applicabile. In proposito, si veda C.Cost., ord., 3 luglio 2013, n.207, in http://www.anief.org/content_pages.php?pag=6339. Si segnala che anche il Tribunale di Trento aveva sollevato una questione di costituzionalità analoga con ordinanza del 27 settembre 2011 (pubblicata in MGL, 2012, 249 ss.). Tuttavia, la Corte Costituzionale, con ordinanza del 3 luglio 2013, n.206, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2013/0206o-13.html>, ha dichiarato inammissibile tale richiesta, essendo stata domandata nel giudizio di merito la trasformazione di contratti di supplenza in contratti a tempo indeterminato, strada questa non percorribile per il divieto di conversione di cui all'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001, esteso a tutto il pubblico impiego.

²⁸ *Mascolo*, cit., punto 65.

La Corte di Lussemburgo, in apertura, ribadendo quanto già affermato in alcuni precedenti, tra cui *Adeneler*, *Marrosu* e *Vassallo*, precisa che l'accordo quadro trova applicazione nei confronti di tutti i lavoratori a termine, indipendentemente dal carattere pubblico o privato del datore di lavoro e dalla qualificazione del contratto nel diritto interno. Inoltre, la Corte, in analogia con quanto già affermato nella sentenza *Fiamingo*²⁹, in relazione ai lavoratori del settore marittimo, afferma che l'accordo non trova applicazione nei confronti dei lavoratori interinali, ai sensi del quarto comma del suo preambolo, e rispetto a quelle categorie di contratti che lo Stato discrezionalmente può escludere, *ex* clausola 2, punto 2 accordo quadro. Dunque, gli insegnanti e i collaboratori amministrativi impiegati in scuole statali per mezzo di supplenze, non rientrando in alcun caso di esclusione tra quelli previsti, sono soggetti alla direttiva³⁰, anche se non si esclude che lo Stato possa tenere presenti, nell'attuazione della direttiva n.99/70, alcune specifiche esigenze, oggettivamente giustificate, relative al settore di riferimento, ai sensi della clausola 5, punto 1, e dei punti 8 e 10 delle considerazioni generali³¹.

La Corte prosegue il suo ragionamento richiamando principi oramai consolidati in tema di interpretazione della clausola 5, punto 1, accordo quadro.

Richiamandosi ai casi *Adeneler*, *Fiamingo* e *Küçük*³², il giudice europeo ricorda che, attesa l'importanza della stabilità dell'impiego per i lavoratori e, ai sensi dei punti 6 e 8 di cui alle considerazioni generali dell'accordo, l'eccezionalità dei rapporti a termine, la clausola 5, punto 1, ha l'obiettivo di limitare l'utilizzo in successione dei contratti a tempo determinato, quale «potenziale fonte di abuso in danno dei lavoratori»³³, per evitare la nascita di situazioni di precarietà. A tal fine, quindi, gli Stati membri devono adottare misure atte a contrastare gli abusi, in mancanza di norme equivalenti, scegliendo fra le tre opzioni di cui alla clausola 5, punto 1, lett.a)-c). Si aggiunge che l'accordo quadro non prescrive sanzioni o misure specifiche per combattere gli abusi, né impone la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, spettando allo Stato membro predisporre misure di

²⁹ Corte di Giustizia, 3 luglio 2014, C-362/13, C-363/13, C-407/13, *Fiamingo*, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=154532&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=145396>.

³⁰ Analogamente, si veda Corte di Giustizia, 13 marzo 2014, C-190/13, *Márquez Samohano*, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=149132&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=145499>.

³¹ Mascolo, cit., punti 65-71.

³² Corte di Giustizia, 26 gennaio 2012, C-586/10, *Küçük*, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=118543&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=145595>.

³³ Mascolo, cit., punto 72.

carattere proporzionato alla violazione, sufficientemente dissuasive, non meno favorevoli di altre misure riguardanti situazioni analoghe, ossia rispettose del principio di equivalenza, né tali da rendere impossibile o troppo difficoltoso l'esercizio dei diritti attribuiti dall'Unione (principio di effettività). Tuttavia, la Corte di Lussemburgo rinvia al giudice nazionale, l'unico competente sul diritto interno, la decisione sulla conformità della normativa controversa all'accordo quadro.

Viene ribadito, così, quanto già detto in occasione delle sentenze *Marrosu* e *Vassallo*, riproponendosi almeno apparentemente, i dubbi sulla adeguatezza delle misure interne rispetto alla normativa europea.

La Corte, però, prosegue, fornendo "linee guida" al giudice nazionale, con le quali il giudice europeo assume una posizione precisa sulla legittimità della normativa italiana in tema di supplenze e sulla situazione dei precari della scuola in Italia.

Innanzitutto, il giudice affronta il problema connesso all'esistenza di misure di prevenzione della successione abusiva di contratti a termine, all'interno della normativa italiana sulle supplenze. Dapprima, il giudice, su indicazione del Tribunale di Napoli, rileva che la normativa delle supplenze non prevede alcun limite di durata massima totale dei rapporti a termine successivi, né un numero definito di rinnovi dei contratti, in forza dell'art.10, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001, che esclude il limite dei trentasei mesi per il settore scolastico. Di conseguenza, non sussistendo alcuna previsione attuativa della clausola 5, punto 1, lett.*b*) e *c*) dell'accordo quadro, né misure equivalenti, l'analisi deve concentrarsi sulla verifica del rispetto della lett.*a*).

In proposito, la Corte di Giustizia ricorda che con "ragioni obiettive" si devono intendere «circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in tale peculiare contesto, l'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato»³⁴, circostanze che «possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti in questione, dalle caratteristiche ad esse inerenti o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro»³⁵.

Sulla scorta di tale definizione, il giudice europeo rileva che il meccanismo delle supplenze, di cui all'art.4, l.n.124/1999, è in linea con la clausola 5, punto 1, lett.*a*). Infatti, da un lato, le supplenze temporanee sono giustificate dalla ragione oggettiva di sostituire

³⁴ *Mascolo*, cit., punto 87.

³⁵ *Ibidem*.

dipendenti che beneficiano di congedi per malattia, per maternità, parentali o altri, costituendo, per di più, una misura atta a perseguire obiettivi di politica sociale, in considerazione degli eventi che danno origine alla sostituzione, dall'altro, le supplenze annuali rispondono alla ragione oggettiva di garantire la continua erogazione dell'insegnamento, diritto costituzionalmente tutelato, anche di fronte ad eventi imprevedibili che possono far mutare la domanda del servizio³⁶.

Tuttavia, la Corte ricorda che la sussistenza in astratto di una ragione oggettiva non è sufficiente a rendere la normativa interna conforme alla clausola 5. Bisogna che l'esigenza giustificativa della reiterazione dei contratti sia sussistente nei fatti e che l'applicazione concreta della normativa non porti ad una successione abusiva dei contratti a tempo determinato³⁷. Ebbene, osserva la Corte, l'art.4, comma 1, l.n.124/1999 non sembra conforme a tale principio. Le supplenze annuali sull'organico "di diritto", infatti, sono conferite per la copertura di posti vacanti e disponibili, «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo» (art.4, comma 1, l.n.124/1999). Tuttavia, di fatto, il termine per l'organizzazione dei concorsi è del tutto aleatorio. Infatti, se è vero che l'art.400, comma 01, dlgs n.297/1994 prevede l'indizione dei concorsi con cadenza triennale, tale disposizione non è effettiva, considerando che questa operazione è subordinata alla discrezionalità amministrativa e, soprattutto, alle disponibilità finanziarie pubbliche. A dimostrazione di ciò, si rammenta che dal 2000 al 2011 non sono stati indetti concorsi nel settore scolastico. Neppure l'avanzamento nelle graduatorie garantirebbe tempi certi di immissione in ruolo, considerato che tale progressione dipende dal numero di supplenze svolte e l'assunzione a tempo indeterminato è possibile solo in presenza di posti vacanti. Di conseguenza, la reiterazione delle supplenze annuali non sarebbe finalizzata a rispondere ad esigenze provvisorie ma ad esigenze di carattere permanente e durevole e ciò troverebbe conferma nel gran numero di soggetti impiegati con rapporti a termine di lunga durata nel settore scolastico italiano³⁸. La Corte è ben consapevole dell'influenza che le esigenze di bilancio possono avere sulle politiche sociali di uno Stato membro ma afferma che i motivi economici non costituiscono l'obiettivo della

³⁶ *Mascolo*, cit., punti 91-95.

³⁷ *Mascolo*, cit., punti 99-104, con richiami a *Küçük*, cit.

³⁸ *Mascolo*, cit., punti 105-109.

politica sociale³⁹ e, quindi, non possono giustificare la carenza di misure per prevenire una successione patologica di contratti a termine⁴⁰.

Tale normativa, poi, secondo il giudice di Lussemburgo, è pure sprovvista di sanzioni, non applicandosi al settore scolastico né il limite dei trentasei mesi di durata massima del rapporto a termine, di cui all'art.5, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001, in forza dell'art.10, comma 4-*bis*, del medesimo decreto, né la sanzione del risarcimento del danno, prevista in via generalizzata per il pubblico impiego, di cui all'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001, come fatto presente dai giudici *a quo*⁴¹. Di conseguenza, l'unica via che rimarrebbe al precario per l'immissione in ruolo sarebbe costituita dallo scorrimento delle graduatorie, sistema, tuttavia, talmente incerto da non poter assurgere a misura equivalente per prevenire le successioni abusive di contratti a termine⁴².

In conclusione, a parere della Corte, il sistema delle supplenze italiano è in contrasto con la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro, mancando in tale normativa «criteri obiettivi e trasparenti»⁴³ che consentano di accertare la corrispondenza del rinnovo dei contratti ad esigenze oggettive reali e non avendo predisposto lo Stato italiano misure che permettano di prevenire e sanzionare successioni abusive di contratti a tempo determinato⁴⁴.

5. I riflessi della sentenza Mascolo sul diritto interno

Visti i contenuti della sentenza *Mascolo* e ripercorso il dibattito relativo ai lavoratori precari delle scuole statali, è opportuno proporre qualche riflessione finale in merito alla pronuncia in commento ed agli scenari che essa potrebbe aprire nel nostro ordinamento.

Una prima osservazione che può essere fatta riguarda l'approccio interpretativo dei giudici di Lussemburgo.

Il loro ragionamento sembra impostato su due piani. Da un lato, la questione della conformità della normativa nazionale rispetto a quella europea viene affrontata in astratto;

³⁹ Corte di Giustizia, 24 ottobre 2013, C-220/12, Thiele Meneses, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jspx?text=&docid=143550&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=208938>, punto 43.

⁴⁰ Mascolo, punto 110.

⁴¹ Si veda, al riguardo, C.Cost., ord., 3 luglio 2013, n.207, cit.; nonché, in particolare, Trib.Napoli, ord., 2 gennaio 2013, in <http://www.dirittoscolastico.it/wordpress/wp-content/uploads/Tribunale-di-Napoli-Ordinanza-del-02-01-13.pdf>, che rinvia all'argomentazione di Cass., sez.lav., 20 giugno 2012, n.10127, cit.

⁴² Mascolo, cit., punti 114-117.

⁴³ Mascolo, cit., punto 120.

⁴⁴ Ibidem.

dall'altro lato, i giudici dichiarano l'incompatibilità tra le due discipline valorizzando elementi "fattuali".

Sotto il primo profilo, la Corte non ritiene che l'art.4, comma 1, l.n.124/1999 sia di per sé in contrasto con la clausola 5 dell'accordo quadro, perché il sistema delle supplenze annuali è indirizzato a garantire l'erogazione continua del servizio scolastico. Si intende dire, cioè, che quella disciplina, in astratto, può essere considerata rispondente alle "ragioni oggettive" della clausola 5, punto 1, accordo quadro.

Come visto, il problema sorge in punto di fatto, verificata l'incertezza del sistema di immissione in ruolo e, quindi, l'inadeguatezza in concreto del sistema di reclutamento scolastico a prevenire possibili abusi nell'utilizzo dei contratti a termine.

La questione centrale è data dal coordinamento tra l'utilizzo delle supplenze ed i meccanismi per l'immissione in ruolo. Infatti, lo scorrimento delle graduatorie avrebbe dovuto garantire le immissioni in ruolo, mentre i concorsi, ai sensi dell'art.400, dlgs n.297/1994, avrebbero dovuto tenersi, con una certa regolarità, ogni tre anni. Tuttavia, la mancanza di concorsi e l'aleatorietà del sistema delle graduatorie hanno dimostrato il possibile utilizzo strumentale delle supplenze per coprire ad oltranza i posti vacanti e, quindi, per rispondere ad esigenze permanenti e durevoli, che devono essere soddisfatte per mezzo di contratti a tempo indeterminato.

Questa attenzione all'elemento fattuale da parte della Corte non può non avere delle ripercussioni sullo sviluppo della vicenda in oggetto nel nostro ordinamento e sulle interpretazioni dei giudici nazionali.

Innanzitutto, considerata l'incompatibilità tra la disciplina italiana e quella europea, lo Stato italiano deve essere considerato inadempiente nell'attuazione del diritto dell'Unione (Tesouro, 2008, 351 ss.)⁴⁵. Da qui, la preoccupazione per le potenziali richieste di risarcimento del danno, provenienti da chi ha svolto supplenze annuali sull'organico "di diritto" per più di trentasei mesi. Questi lavoratori si sono visti negare dallo Stato italiano una tutela, quella al divieto di abuso nella successione dei contratti a tempo determinato, riconosciuta dalla clausola 5 dell'accordo quadro sin dalla sua entrata in vigore. Dal momento che tale tutela è stata attuata mediante l'art.5 del dlgs n.368/2001, che, al comma

⁴⁵ Si veda, in particolare, Corte di Giustizia 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, Francovich, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=450815>.

4-*bis*, ha fissato in trentasei mesi il limite nelle successioni dei contratti, solo chi ha superato tale soglia temporale ha maturato il diritto al risarcimento di cui sopra.

Così, nonostante l'esclusione del settore scolastico dal risarcimento del danno *ex art.36*, comma 5, dlgs n.165/2001, cui era pervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza n.10127/2010, tale misura finisce per applicarsi comunque ai precari della scuola che hanno subito un danno dalla mancata attuazione della direttiva n.99/70. In effetti, già si registrano le prime pronunce che, all'indomani della sentenza *Mascolo*, hanno disposto il risarcimento del danno, ora a titolo di responsabilità dello Stato italiano per non aver dato corso alla clausola 5 nel settore scolastico⁴⁶, ora dando diretta applicazione all'*art.36*, comma 5, dlgs n.165/2001⁴⁷.

Dato comune di queste decisioni è il rigetto delle domande dei ricorrenti di conversione dei contratti a termine. Ciò è stato argomentato, da un lato, come in C.Cost. n.89/2003, sulla base del principio del concorso, *ex art.97 Cost.*, che l'Unione dovrebbe rispettare, in forza del "potere di autoorganizzazione" di cui godrebbero gli Stati membri, ai sensi dell'*art.3-bis*, TUE⁴⁸ e, dall'altro, considerando l'*art.36*, comma 5, dlgs n.165/2001 applicabile anche al settore scolastico, in quanto "misura adeguata" a garantire il rispetto della clausola 5⁴⁹.

Eppure, rileggendo la sentenza della Corte di Giustizia, la possibilità che i giudici in futuro si orientino per la conversione dei contratti a termine sembra concreta.

L'incompatibilità della normativa nazionale con quella europea, infatti, rende possibile al giudice italiano la disapplicazione delle disposizioni contrastanti con l'accordo quadro. Il giudice, quindi, potrà disapplicare tutte quelle disposizioni che negano una tutela ai precari (l'*art.4*, comma 14-*bis*, l.n.124/1999; l'*art.10*, comma 4-*bis* dlgs n.368/2001, l'*art.36*, comma 5-*ter*, dlgs n.165/2001), dando applicazione alla disciplina che, in Italia, ha attuato la clausola 5 dell'accordo, ossia l'*art.5* del dlgs n.368/2001, con conseguente conversione dei contratti a termine ed immissione in ruolo dei lavoratori.

⁴⁶ Trib.Sciacca, 3 dicembre 2014, in <http://www.dirittoscolastico.it/wordpress/wp-content/uploads/Tribunale-di-Sciacca-Sentenza-n.-252-2014.pdf>.

⁴⁷ Si veda, ad esempio, Trib.Chieti, 17 dicembre 2014, in http://www.gildavenezia.it/precari/norme_precari/2014/Trib-Chieti_726-2014.pdf, che ha liquidato il danno, inteso come pregiudizio per la perdita del posto di lavoro, in venti mensilità, dando applicazione ai commi 4 e 5 dell'*art.18*, St.lav., ante-Riforma Fornero ed, inoltre, ha riconosciuto l'anzianità di servizio che sarebbe spettata se il rapporto fosse stato a tempo indeterminato e le differenze retributive in forza di tale anzianità.

⁴⁸ Trib.Sciacca, cit.

⁴⁹ Trib.Chieti, cit.

Tale soluzione sembra avvalorata da un ulteriore passaggio della sentenza *Mascolo*.

In effetti, una delle ragioni che rendono la disciplina italiana sulle supplenze in contrasto con quella europea è la mancanza di sanzioni in caso di reiterazioni abusive di contratti a tempo determinato. La Corte, accogliendo l'interpretazione fornita dai giudici remittenti, sulla scorta della Cassazione n.10127/2010, ha escluso che l'art.36, comma 5, dlgs n.165/2001 possa applicarsi al settore scolastico⁵⁰. Così, i giudici nazionali, sulla base dell'assunto secondo cui l'art.36, comma 5 non vale per il comparto scuola, avrebbero un motivo in più per applicare l'art.5, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001. Se ciò avvenisse, si profilerebbe l'assunzione a tempo indeterminato dei precari che hanno superato trentasei mesi di supplenze annuali sull'organico "di diritto", con notevole aggravio economico per l'Amministrazione.

Allo stato attuale, comunque, vanno considerati due aspetti.

Innanzitutto, sarà importante attendere le pronunce dei giudici del rinvio.

Se il Tribunale di Napoli, con la propria decisione, potrà fornire un importante punto di riferimento interpretativo, ruolo ben più decisivo potrebbe averlo la Corte Costituzionale. Infatti, il giudice delle leggi potrebbe dichiarare l'incostituzionalità dell'art.4, commi 1 e 11, l.n.124/1999, per violazione dell'art.117, comma 1, Cost. Si creerebbe, allora, un vuoto normativo, colmabile, ancora una volta, con l'applicazione dell'art.5, comma 4-*bis*, dlgs n.368/2001, in modo che anche la disciplina delle supplenze trovi un limite alla reiterazione dei contratti a termine.

Tuttavia, il legislatore potrebbe intervenire, prima che i giudici del rinvio si pronuncino, per "sanare" i precari, potenziali ricorrenti.

Si segnala, infatti, che la legge di stabilità per il 2015 (l.n.190/2014) ha istituito un fondo di mille milioni di euro per il 2015 e tremila milioni di euro annui dal 2016, c.d. Fondo "La buona scuola", istituito per il «rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica, per la valorizzazione dei docenti e per una sostanziale attuazione dell'autonomia scolastica», (art.1, comma 4, l.n.190/2014) tra l'altro, «con prioritario riferimento alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni» (art.1, comma 5, l.n.190/2014).

In tal modo, potrebbe essere evitata, in parte, l'immissione in ruolo dei precari mediante conversione giudiziale dei contratti, anche se ciò non metterà lo Stato al riparo dai risarcimenti dovuti per inadempimento del diritto europeo.

⁵⁰ *Mascolo*, cit., punto 114.

Vale la pena di offrire un'ultima riflessione, più generale, ispirata dalla sentenza in commento.

La pronuncia della Corte di Giustizia si discosta dalla giurisprudenza delle corti superiori nazionali, segnatamente da C.Cost. n.89/2003 e Cass. n.10127/2010, per la diversa valutazione del rapporto tra le esigenze di bilancio degli Stati membri e la tutela dei diritti sociali. Le prime vengono messe da parte a vantaggio dei secondi, come, del resto, era già stato affermato ripetutamente in altri precedenti⁵¹.

La Corte di Giustizia, quindi, ribadisce la centralità dei diritti sociali rispetto agli interessi economici, affermazione poco di moda di questi tempi, nei quali il risparmio di spesa sembra giustificare qualunque riduzione delle tutele.

⁵¹ Cfr. Thiele Meneses, punto 43, cit.; Corte di Giustizia, 20 marzo 2003, C-187/00, Kutz-Bauer, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48153&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=450226>, punto 59; Corte di Giustizia, 10 marzo 2005, C-196/02, Nikoloudi, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=54081&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=450454>.

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CHIECO P., 2003, *I contratti «flessibili» della P.A. e l'inapplicabilità della sanzione «ordinaria» della conversione: note critiche a margine della sentenza n.89/2003 della Corte Costituzionale*, in LPA, 2003, 3-4, 489 ss.

DE MICHELE V., 2013, *Il contratto a tempo determinato*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 19 ss.

FENOGLIO A., 2009, *Il contratto a tempo determinato nel pubblico impiego: luci e ombre della recente riforme legislativa*, in LD, 2, 283 ss.

FIORILLO L., 2011, *La stabilizzazione dei precari della scuola pubblica*, in RIDL, 2, 555 ss.

FIORILLO L., 2012, *Il conferimento degli incarichi di supplenza nella scuola pubblica al vaglio della Cassazione: una normativa speciale in linea con la direttiva europea sul contratto a termine*, in RIDL, 4, 883 ss.

LOFFREDO A., 2007, *La "stabilizzazione" dei precari nelle pubbliche amministrazioni*, in DLM, 2, 301 ss.

MENGHINI L., 2011, *La conversione giudiziale dei rapporti precari con le p.a.: cadono molte barriere*, in LG, 12, 1238 ss.

PERRINO A., 2011, *Lavoro pubblico a termine, divieto di conversione, risarcimento e stabilizzazione*, in RGL, 4, 509 ss.

PINTO V., 2013, *La flessibilità del lavoro subordinato nelle amministrazioni pubbliche e il lavoro autonomo*, in Carabelli U., Carinci M.T., (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, Cacucci, 248 ss.

SALTARI L., 2014, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in RTDPub, 2, 445-475.

SANTARPIA V., 2014, *Precari della scuola, l'Italia condannata dalla Corte di giustizia Ue*, in http://www.corriere.it/scuola/14_novembre_26/precari-scuola-l-italia-condannata-corte-giustizia-ue-180b5628-754e-11e4-b534-c767e84e1e19.shtml?refresh_rum&rs, 26 novembre.

SANTOS FERNÁNDEZ M.D., 2006, *Riflessioni comparate sulla recente giurisprudenza della CGCE in materia di successione di contratti a termine*, in DLM, 2006, 3, 689 ss.

SARACINI P., 2011, *I docenti nella scuola: quando la "precarietà" diventa "stabilità"*, in DRI, 2, 472 ss.

SASSO M., 2014, *Scuola, la sentenza europea: stabilizzazione per 250mila insegnanti*, in <http://espresso.repubblica.it/attualita/2014/11/26/news/la-corte-di-giustizia-europea-stabilizzazione-per-250mila-insegnanti-1.189335>, 26 novembre.

TESAURO G., 2008, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam.

ZUNINO C., 2014, *Scuola, Corte giustizia europea: stabilizzazione per almeno 250mila precari*, in http://www.repubblica.it/argomenti/precari_scuola, 26 novembre.