



La riforma del *welfare* **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

Le transizioni nel mercato del lavoro e gli ammortizzatori sociali

di Manuela Samek Lodovici - Renata Semenza

La diagnosi e le terapie prospettate nel Rapporto della Commissione Onofri in relazione alla spesa sociale e al mercato del lavoro dieci anni fa sono ancora molto attuali, avendo anticipato approcci e temi che oggi sono al centro del dibattito sia italiano che europeo. L'evoluzione del mercato del lavoro, verso una crescente flessibilità dei rapporti di lavoro e continue transizioni da uno stato all'altro nel e dal mercato del lavoro, rende infatti particolarmente urgente la necessità di politiche che agevolino le transizioni e riducano i rischi sociali ad esse connessi attraverso:

- la razionalizzazione della struttura della spesa (riduzione della spesa pensionistica e aumento della spesa per il sostegno del reddito durante la ricerca di lavoro);
- l'adozione di un approccio basato sul concetto di universalismo selettivo anche attraverso l'integrazione delle politiche di sostegno del reddito con l'offerta di servizi pubblici e/o privati per l'impiego e di politiche attive del lavoro (in particolare politiche di formazione e di incentivo all'occupazione) volte ad agevolare le transizioni e differenziate per target di utenza;
- l'attenzione ai vincoli finanziari e ai potenziali effetti distorsivi delle politiche di sostegno reddito sia su chi cerca lavoro che sulle imprese, combinando, come proponeva la Commissione Onofri, forme di sussidio di tipo assicurativo con forme di tipo assistenziale, introducendo schemi di experience rating, che tengano conto dell'utilizzo dei licenziamenti e della Cassa Integrazione da parte delle imprese, condizionando il sussidio all'anzianità nel

mercato del lavoro, piuttosto che alla continuità del rapporto di lavoro, e alla responsabilizzazione nella ricerca di lavoro;

- l'adozione di un'ottica di lungo periodo, che consenta di considerare i costi finanziari di breve periodo a fronte dei benefici di lungo periodo sia economici che sociali (well-being e competitività).

1. Agevolare le transizioni

L'evidenza empirica, quale emerge soprattutto dalle analisi dei flussi nel mercato del lavoro, ha rafforzato l'idea che i rischi sociali si aggravano nelle fasi di passaggio dei percorsi lavorativi individuali (transizione dalla scuola/inattività al lavoro, dall'occupazione alla disoccupazione, da un'occupazione all'altra, dall'occupazione all'inattività o al pensionamento) e che la vulnerabilità risulta elevata soprattutto per alcuni gruppi di popolazione, tra cui in particolare i meno istruiti, i giovani e la popolazione femminile.

Nel dibattito europeo sui “*transitional labour markets*” (De Gier, van den Berg, 2005; Schmid, 2006) si sottolinea la necessità di adottare una prospettiva di gestione delle transizioni che le agevoli, prevenendone e riducendone i rischi sociali e rafforzandone le opportunità, tenendo conto anche delle differenze di genere e dei rischi riferiti al corso di vita e all'equilibrio tra generazioni. L'approccio proposto, sempre più diffuso a livello europeo, è volto al sostegno alle transizioni nel mercato del lavoro (“*making transitions pay*”), attraverso un sistema di sussidi (sostegno alla mobilità) e di politiche attive (soprattutto servizi al lavoro, incentivi diretti e indiretti all'occupazione e all'imprenditorialità, formazione mirata, politiche di sostegno al consolidamento professionale e alla stabilizzazione per i lavoratori flessibili), limitando appunto i rischi di permanenza nella disoccupazione o nell'inattività (soprattutto donne con figli) o nella precarietà (soprattutto giovani).

L'analisi delle transizioni nel mercato del lavoro e dei rischi ad esse associati consente di derivare alcune implicazioni per le politiche di welfare e la riforma degli ammortizzatori sociali, che permettono di leggere in una nuova luce il *trade off* tra efficienza economica ed equità sociale. Si tratta di un dibattito particolarmente interessante per il caso italiano, caratterizzato da insufficienti misure di sostegno alle transizioni, nonostante l'elevata crescita negli ultimi anni di forme di lavoro flessibili e di percorsi lavorativi diversificati.

Molte delle proposte sono riconducibili a quelle già delineate nel Rapporto Onofri 10 anni fa:

- il passaggio ad un sistema universale di sostegno del reddito durante le transizioni che si articola su tre livelli: i) interventi in caso di sospensioni temporanee del lavoro; ii) sussidi di tipo assicurativo per tutti e per un periodo limitato nel tempo; iii) sussidi di stampo assistenziale per chi rimanesse privo di tutele;
- una forte integrazione tra sostegno del reddito e politiche attive del lavoro, soprattutto servizi per l'impiego e formazione, attraverso, da un lato, una maggiore attenzione ai bisogni specifici dei diversi gruppi sociali, e, dall'altro, una co-responsabilizzazione delle persone in cerca di lavoro;
- il riordino degli incentivi all'occupazione in funzione dei diversi gradi di bisogno dell'utenza.

2. Aspetti problematici del mercato del lavoro italiano e percezione della precarietà

Il mercato del lavoro italiano presenta ancora nel 2006 delle caratteristiche peculiari rispetto a quelle degli altri paesi europei. In primo luogo i tassi di attività e di occupazione rimangono al di sotto della media europea (EU15) e agli obiettivi di Lisbona, specie per le donne e per la popolazione più anziana e per la popolazione delle regioni meridionali.

L'Italia, se confrontata con altri paesi europei, presenta inoltre un particolare modello di flessibilità, basato su una ancora bassa quota di contratti non standard regolari (part-time e contratti a termine) e invece un'alta percentuale sia di lavoro autonomo che di lavoro irregolare. Come in altri paesi europei i contratti flessibili sono più diffusi come contratti di ingresso al mercato del lavoro, e interessano quindi più i giovani e le donne che rientrano nell'attività lavorativa, rispetto agli uomini nelle classi centrali di età.

Negli ultimi dieci anni sono emersi tuttavia alcuni segnali di cambiamento rispetto al passato. La crescita occupazionale coinvolge soprattutto la popolazione femminile e, negli ultimi due anni, anche la popolazione anziana. Si riduce inoltre l'incidenza del lavoro irregolare, mentre crescono contestualmente i contratti a termine. La liberalizzazione e la diffusione di forme contrattuali più flessibili (lavoro part-time e a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative e a progetto, lavoro interinale, ecc.) sembrano essere tra i fattori alla base di questi andamenti.

La principale criticità continua però ad essere l'elevata segmentazione del mercato del lavoro: in mancanza di una revisione complessiva dei regimi di protezione del lavoro e di sostegno del reddito si vengono di fatto a cristallizzare le differenze tra lavoratori "standard", con elevata protezione contro il licenziamento e buone prestazioni sociali e previdenziali, e lavoratori "flessibili" con storie lavorative discontinue e spesso precarie e una scarsa (se non nulla) protezione sociale. Come ormai riconosce anche l'Ocse, la flessibilizzazione del mercato del lavoro, se non accompagnata da reti di

servizi per i lavoratori più deboli e da forme di sostegno del reddito durante le transizioni, rischia di creare maggiori disuguaglianze e peggiori condizioni di vita e di lavoro per gruppi crescenti di popolazione (Oecd, 2004).

In Italia oggi la percezione di insicurezza del lavoro è elevata e diffusa, molto più di quanto non sia la quota effettiva di lavoro a termine, che si aggira intorno al 12% se consideriamo anche i lavoratori parasubordinati, percentuale più bassa che in altri paesi europei¹. Questo dipende dall'aumentata incertezza economica e dal fatto che la precarietà non è equamente distribuita, ma pesa soprattutto sulle categorie più deboli, e in particolare sulle fasce più giovani, minandone i progetti di vita.

Anche il sistema di sostegno del reddito influisce sulla percezione di precarietà: secondo i dati Eurostat (2006), il senso di insicurezza è tanto più elevato quanto più il sistema di protezione sociale e di regolazione del lavoro è basato sul contenuto assicurativo del rapporto di lavoro, tipica situazione dei paesi dell'area mediterranea.

Se è vero che la maggiore flessibilità contrattuale, introdotta dalle varie riforme succedutesi negli ultimi dieci anni, ha aumentato le probabilità di uscita dalla disoccupazione e ha portato maggiori opportunità d'impiego, i contratti flessibili, limitati alla sola fase di ingresso nel mercato del lavoro, sembrano rappresentare un buon trampolino verso lavori più stabili soprattutto per le componenti più forti del mercato del lavoro, i lavoratori più qualificati e istruiti, nelle aree più sviluppate del paese. Al contrario, per i lavoratori a bassa qualifica e istruzione, essi possono divenire delle trappole, soprattutto in assenza di serie politiche di sostegno.

Le analisi delle transizioni nel mercato del lavoro, dai contratti temporanei a contratti a tempo indeterminato, hanno mostrato l'importanza delle caratteristiche individuali e delle condizioni del mercato del lavoro locale nel facilitare il buon esito verso condizioni occupazionali più stabili: essere donna, essere giovane, avere un basso livello di qualificazione professionale o risiedere nel Mezzogiorno, rappresentano tutte condizioni di svantaggio relativo.

Gli studi econometrici mostrano che i lavoratori temporanei sono anche più esposti a periodi ripetuti di disoccupazione e/o inattività e che la probabilità di passare ad una posizione di lavoro permanente diminuisce in relazione al numero di contratti temporanei intrapresi. Questo avviene, non soltanto per un effetto di stigma sociale, ma è riconducibile anche al ridotto investimento in capitale umano (Montanino, Sestito 2003; Hernanz et al., 2004; Gagliarducci 2004; IRS 2004).

La diffusione di contratti flessibili risulta inoltre aver contribuito all'aumento della dispersione salariale e di reddito (i lavoratori non standard hanno generalmente retribuzioni orarie più basse), in

¹ Tentativi recenti di stimare la dimensione dell'area della precarietà parlano di 3.757.000 di persone, di cui una su quattro è disoccupata (Mandrone, Massarelli 2007).

particolare legati ai differenziali retributivi fra le generazioni: i giovani, più precari, hanno redditi mediamente più bassi, anche in ragione della loro discontinuità.

Una recente ricerca (Labor, Urge, Cerp 2007), oltre a confermare che le possibilità di godere di schemi protettivi e di risorse di welfare dipendono totalmente dal tipo di contratto di lavoro, e da quanto esso si discosta dal contratto standard, ha mostrato che, anche quando vi sia una titolarità formale, l'accesso alle tutele è molto difficile e l'entità delle prestazioni è in genere estremamente modesta. Ciascuna delle quattro forme di lavoro flessibile considerate (interinale, part-time verticale, apprendistato e lavoro a progetto) presenta delle difficoltà di accesso alle tutele (per maternità, malattia, disoccupazione, carichi familiari, diritti pensionistici e altro), derivanti in larga misura dall'impossibilità di maturare l'anzianità contributiva minima. In altre parole, le modifiche introdotte dalle ultime leggi finanziarie per aumentare le tutele del lavoro flessibile, si rivelano nella maggioranza dei casi inutili, a causa della brevità della durata media dei rapporti di lavoro.

Sul piano della giustizia sociale, dunque, le nuove forme di lavoro non possono essere considerate eque, in quanto non garantiscono le stesse possibilità di accesso alle stesse forme di tutela.

3. I limiti delle riforme del mercato del lavoro e l'urgenza di una riforma degli ammortizzatori sociali

Queste nuove tendenze nel funzionamento del mercato del lavoro italiano sono state accompagnate e influenzate da significativi cambiamenti nella regolazione del lavoro, soprattutto a partire dagli anni 90, quando l'intervento nel mercato del lavoro inizia faticosamente a modificarsi, anche in risposta alle sfide poste dall'Unione Europea e dalla crescente pressione competitiva. In questi anni aumenta il ruolo delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, cresce l'attenzione a target di utenza che presentano particolari debolezze nel mercato del lavoro (donne, disabili, e svantaggio sociale in particolare), si riforma il sistema dell'istruzione e dell'offerta formativa e si procede ad una revisione del sistema di regolazione dei contratti di lavoro e della contrattazione salariale verso una maggiore flessibilità e diversificazione contrattuale che continua però ad essere operata "al margine", senza intaccare il sistema di protezione del lavoro a tempo indeterminato.

In assenza di un sistema universalistico di *welfare* e di un sistema evoluto di servizi a sostegno delle fasce di popolazione più deboli e più lontane dal mercato del lavoro, queste misure rafforzano la già elevata segmentazione del mercato del lavoro italiano.

Tuttavia il sistema degli incentivi e quello degli ammortizzatori sociali non sono stati riformati, (ad eccezione di un limitato innalzamento dei trattamenti ordinari non agricoli con requisiti pieni). Le

giustificazioni portate per questa mancata riforma sono state molteplici: dalla difficoltà a reperire le risorse finanziarie necessarie ad una estensione dei sussidi; alla difficoltà di disegnare un sistema di incentivi e sussidi senza effetti potenzialmente perversi in un contesto caratterizzato da una elevata diffusione del lavoro sommerso e da grandi differenze territoriali, oltre che da una grave arretratezza dell' amministrazione pubblica a tutti i livelli. Tutti problemi che si sarebbero però potuti affrontare in presenza di una reale volontà politica di introdurre un sistema trasparente e non discrezionale di erogazione dei sussidi. Ha innegabilmente pesato anche l'assenza di gruppi di interesse forti e organizzati a sostegno di una riforma che avrebbe necessariamente ridotto le risorse disponibili per la spesa pensionistica.

Le tendenze degli ultimi dieci anni rendono ancora più urgente questa riforma. Italia e Grecia sono infatti gli unici Paesi europei che ancora mancano di un sistema universale di sostegno del reddito durante la disoccupazione e di politiche attive mirate ai soggetti più deboli nel mercato del lavoro.

In Italia le politiche di sostegno del reddito durante la disoccupazione continuano ad essere estremamente diversificate e frammentate. Continua a mancare un sistema generalizzato di sostegno del reddito, mentre sono presenti numerose misure rivolte soprattutto ai lavoratori delle grandi imprese a rischio di perdere il posto di lavoro e agli occupati in agricoltura (Cassa Integrazione Guadagni, prepensionamenti, indennità ordinaria di disoccupazione, indennità di mobilità, contratti di solidarietà).

La gestione di queste misure e' estremamente discrezionale e generatrice di forti diseguaglianze tra i disoccupati, non facendo riferimento alla posizione nel mercato del lavoro del singolo individuo, ma dipendendo dal posto di lavoro occupato in precedenza (settore, dimensione di impresa, tipo di contratto, tipologia di licenziamento, collettivo o individuale). La natura essenzialmente assicurativa dei sussidi di disoccupazione comporta anche tassi di copertura molto bassi se rapportati al totale delle persone in cerca di lavoro e una distribuzione territoriale, per genere ed età che non riflette la realtà della disoccupazione.

Le politiche di sostegno al reddito attivate nel nostro paese hanno facilitato il processo di ristrutturazione dell'industria degli anni '80 e '90, evitando l'emergere di forti conflitti sociali, ma al prezzo di "irrigidire" il mercato del lavoro ed accrescere l'offerta di lavoro per l'economia sommersa. Hanno inoltre accresciuto il potere di controllo dell'amministrazione pubblica, attraverso la discrezionalità delle decisioni di concessione e di prolungamento dei diversi trattamenti, ed hanno anche accentuato la segmentazione del mercato del lavoro e le diversità nel grado di protezione della forza lavoro.

La diffusione del lavoro nero e' stata incentivata dal particolare tipo di ammortizzatori sociali usati in Italia: i lavoratori in CIG o in mobilità e i prepensionati hanno tutto l'interesse ad offrirsi sul mercato del lavoro sommerso per mantenere il diritto all'integrazione salariale.

Infine, nelle medie e grandi imprese è stato incentivato un aggiustamento dell'occupazione a blocchi, essendo relativamente più conveniente procedere a licenziamenti collettivi di ampia entità o dichiarare lo stato di crisi per ottenere l'applicazione della CIG e della mobilità', poiché i licenziamenti individuali sono potenzialmente più costosi e di esito più incerto.

4. Implicazioni per la riforma degli ammortizzatori sociali

Nella prospettiva dei mercati transizionali, la riforma del sistema di welfare dovrebbe tenere conto di alcune importanti questioni.

La prima è la *necessità di riconsiderare le forme di protezione sociale basate solo sulla continuità lavorativa, che tutelano alcuni a scapito di altri.*

I percorsi professionali e i comportamenti nel mercato del lavoro sono divenuti molto più eterogenei che nel passato. Vi è stato un progressivo allontanamento dal modello della famiglia monoreddito (maschile) dove molte delle protezioni sociali erano pensate avendo in mente un unico percettore di reddito, inserito in forma stabile nel mercato del lavoro e protetto dalle norme sui licenziamenti. Questo modello di protezione, tipico dei Paesi dell'area mediterranea, ha avuto evidenti ripercussioni sull'esclusione dal lavoro di alcune fasce di forza lavoro (donne, giovani, anziani) e quindi sulla segmentazione del mercato del lavoro fra insiders iperprotetti e outsiders lasciati alla precarietà o alla non occupazione. Il sistema di protezione funziona per chi di fatto ne ha meno bisogno, mentre sarebbe importante introdurre delle forme alternative di tutela, non basate sulla continuità del rapporto di lavoro, che dovrebbero essere economicamente più favorevoli e socialmente più eque.

I suggerimenti contenuti già 10 anni fa nelle proposte della Commissione Onofri - nell'ambito delle politiche del lavoro – facevano riferimento al concetto di flex-security ispirato al caso danese e fondato contestualmente su: flessibilità del mercato del lavoro, sistema di protezione sociale generoso – ed egualitario-, approccio attivo nella concezione e gestione delle politiche, attraverso i programmi di attivazione secondo i cosiddetti “obblighi reciproci” (obbligo di sostegno alla riqualificazione professionale e alla ricerca di lavoro) e accettazione di un'offerta di lavoro congrua da parte del disoccupato).

La seconda questione è legata alla necessità di *ridefinire un equilibrio fra responsabilità collettive e responsabilità individuali nella gestione dei rischi sociali*. Nell'ambito di un approccio che vada oltre il sostegno del reddito per chi non ha un lavoro, emerge il problema di come e quanto debba essere esteso il livello di responsabilità individuale di fronte al rischio.

Lo spostamento che si è verificato in molte parti d'Europa dalle politiche passive verso politiche di "attivazione" delle persone nella ricerca del lavoro implica, come risulta da tutte le ricerche sugli schemi di sostegno al lavoro (work pay schemes), anche uno spostamento verso una maggiore pressione sull'individuo, a partire dal fatto che alcuni programmi d'inserimento (come il modello "workfare" anglosassone) prevedono delle sanzioni nel caso che la persona si rifiuti di cooperare (tipico è il decadimento del beneficio monetario). Volendo evitare un graduale scivolamento verso un regime neo-liberale di protezione residuale, si guarda al modello dei Paesi Scandinavi, che contiene forti elementi di "workfare", che aiutano a legittimare anche il loro sistema di benefits abbastanza generoso e allargato.

La terza problematica è la necessità di *riformulare i programmi sociali a misura di chi ne ha più bisogno*, rafforzando il principio dell'universalismo selettivo.

La principale critica e preoccupazione verso delle politiche di monitoraggio e selezione degli interventi in favore di gruppi mirati di popolazione, secondo il modello anglosassone, è il pericolo di incorrere nell'effetto di stigmatizzazione, che di fatto indebolisce le persone e per questo implementa all'infinito la necessità di sussidi pubblici. D'altro canto, molte ricerche evidenziano la scarsa efficacia dei programmi universalistici realizzati nei sistemi di welfare dell'Europa continentale. Se da un lato tali politiche rischiano di essere poco incisive e troppo costose, dall'altro, quasi per definizione, una parte dei sussidi su base universalistica finisce a persone che manifestamente non ne hanno bisogno. La questione centrale diviene allora quella di capire se delle politiche mirate possano realmente ridurre la dipendenza dalla sicurezza sociale e la disoccupazione di lunga durata, soprattutto se confrontate con soluzioni di tipo universalistico. Se così fosse, delle politiche più selettive andrebbero prese in seria considerazione. Resta da risolvere il problema di come andrebbero disegnate le politiche selettive, se attraverso delle misure fiscali o contributive, e ciò dipende da come si vogliono giustificare politicamente tali misure di protezione sociale.

Il quarto aspetto è riferito alla necessità di *superare le ineguaglianze di genere nell'accesso al welfare*, derivanti dalle condizioni di svantaggio delle donne nel mercato del lavoro italiano.

Su questo fronte molti progressi sono stati fatti, anche se in alcuni paesi rimangono delle elevate barriere istituzionali. Le ricerche confermano che sia l'applicazione di politiche di pari opportunità, che la presenza di istituzioni facilitanti hanno avuto buoni risultati sull'inclusione delle donne nei

mercati del lavoro, specie quelle con figli piccoli. Permangono tuttavia forti disparità: nell'attribuzione di responsabilità familiari, nel mercato del lavoro e sul piano delle retribuzioni. Questo è chiaramente il caso in cui soltanto una combinazione di programmi e politiche sono in grado di dare buoni risultati nel lungo periodo.

Un'ulteriore problematica è legata alle *transizioni dal lavoro alla pensione* e alla necessità di evitare di incentivare l'uscita precoce dal lavoro.

Le ricerche condotte hanno messo in evidenza diverse categorie di lavoratori anziani, che rispondono in modo assai differenziato agli incentivi per restare nelle forze di lavoro o per andare in pensione. Queste differenze appaiono legate in primo luogo al tipo di occupazione. Incentivi finanziari finalizzati a rimandare il ritiro dal mercato del lavoro potrebbero essere efficaci per alcune specifiche categorie di anziani che sembrano in grado e intenzionati a rispondere positivamente ad essi; in alternativa si potrebbero studiare un insieme di politiche combinate che offrano formazione per lavori di più alto livello, o che promuovano la configurazione di profili professionali adatti alle capacità del personale più anziano, in modo da rendere concreta la loro occupabilità.

Inoltre si riscontra la necessità di *investire massicciamente in formazione e istruzione lungo l'intero percorso lavorativo* di specifici gruppi di lavoratori vulnerabili (*low-skilled*, donne, anziani, lavoratori temporanei). I risultati dei programmi di formazione pubblici non sono particolarmente positivi, oltre ad essere molto costosi da finanziare. In questo caso non sembrano esservi molte alternative se non quella di pensare a come migliorare i programmi di istruzione e formazione continua. Un risultato positivo ricorrente è ad esempio che i programmi decentrati, a livello territoriale, funzionano meglio. Ancora una volta l'esempio danese dei "trades colleges", gestito dalle parti sociali e dalle autorità locali sembra dare buoni risultati.

Un aspetto importante per il dibattito italiano è quello di differenziare le politiche in base ai bisogni dei diversi gruppi sociali, riservando maggiore attenzione ai segmenti più deboli nel mercato del lavoro, che incorrono più facilmente nella trappola delle cattive occupazioni temporanee, garantendo più attenzione alla qualità dei nuovi posti di lavoro.

Particolarmente delicata, per i potenziali effetti di persistenza, è la fase di entrata nel mercato del lavoro e non a caso, molte delle proposte emerse negli ultimi anni² considerano soprattutto i giovani

² Si considerino ad esempio le proposte di T. Boeri e P. Garibaldi "Un sentiero verso la stabilità"; A. Ichino "Il contratto temporaneo limitato"; M. Leonardi e M. Pallini "Quale riforma per la legge Biagi" e il dibattito successivo A. Guelfi, S. Trento "Ragioniamo sui dati"; P. Sestito "Dagli slogan all'agenda politica"; M. Lamelas, A. Liquori "Mercato del lavoro e diritti"; G. Buffo, A. Genovesi "Dubbi e omissioni"; A. Tursi "Il mito del precariato"; S. Bologna, A. Soru, "Lo sguardo di Acta su lavoro e precarietà", raccolti nella rassegna a cura di P. Ichino "Qualche ragionamento sulla legge Biagi", Lavoce.info, 26/6/2006.

e le donne (ri)entranti nel mercato del lavoro, che hanno maggiori probabilità di essere assunti con contratti a termine, di diversa natura.

Tutte queste proposte prevedono infatti: la riduzione della diversificazione dei contratti di impiego, con una chiara definizione dei tipi contrattuali, che potrebbero essere solo due, uno a tempo indeterminato e uno a tempo definito (limitato a attività lavorative realmente temporanee); la creazione di un unico sistema contributivo di sicurezza sociale, per disincentivare l'utilizzo improprio del lavoro parasubordinato; la definizione di standard minimi uguali per tutti, di protezione del lavoro e l'alleggerimento dei vincoli al licenziamento previsti dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori; l'estensione e il rafforzamento dei servizi per l'impiego e delle politiche di supporto alla mobilità e alle transizioni nel mercato del lavoro.

Si tratta di proposte e riflessioni che si sono finalmente spostate da un'impostazione esclusivamente normativa, ad un approccio di più ampio respiro che propone una riforma complessiva del sistema di protezione del lavoro e di welfare in senso universalistico, immaginando standard comuni di sicurezza sociale e un percorso contrattuale di accesso al lavoro regolato per tutti in modo uguale, che di fatto tendono a rompere il tradizionale sistema di welfare assicurativo, nel quale le garanzie sociali sono solo agganciate alla posizione lavorativa e contrattuale occupata.

I maggiori costi di breve periodo per il bilancio pubblico potrebbero essere compensati, nel lungo periodo, da minori spese assistenziali per una generazione che rischia di non avere un reddito sufficiente nella vecchiaia. Il maggiore sostegno nelle fasi di transizione per e nel mercato del lavoro potrebbe inoltre facilitare una revisione del sistema di protezione dell'occupazione standard e garantire quella flessibilità necessaria alla crescita competitiva delle imprese.

Bibliografia

De Gier E. and A. van den Berg (2005), *Managing social risks through transitional labour markets*, Het Spinhuis 2005

Gagliarducci, S. (2004), *What is bad about temporary employment?*, mimeo.

Hernanz, V., Origo, F., Samek, M. e Toharia, L. (2004), *Dreaming of a stable job: the transitions of temporary workers in Italy and Spain*, mimeo.

Ichino P., a cura di (2006) Qualche ragionamento sulla legge Biagi, Lavoce.info, 26/6.Ottobre

Istat (2007) La situazione del paese nel 2006. Rapporto annuale

Labor, Urge, Cerp (2007), *Le nuove forme di lavoro in Italia e in Piemonte: nuove opportunità o discriminazione?*, Rapporto di ricerca.

Mandrone E., Massarelli N.,(2007) “Quanti sono i lavoratori precari, Lavoce.info, 21.03.

Montanino, A. e Sestito, P., (2003), “Le molte funzioni del lavoro interinale in Italia: da strumento di flessibilità a contratto di prova”, *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile.

OECD (2004), *Employment Outlook*, Parigi.

Schmid G. (2005), *Sharing Risks: on Social Risk Management and the Governance of Labour Market Transitions*, Sinzheimer Lezing,2005, Universiteit Van Amsterdam, 2005