

# WORKING PAPER

INAPP WP n. 87

## Lavoro a termine: l'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito

*Marco Centra*

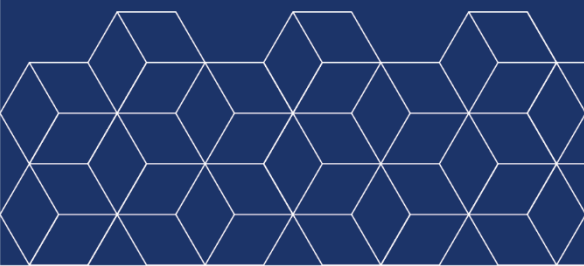
*Marina De Angelis*

*Massimiliano Deidda*

*Michelangelo Filippi*

*Matteo Luppi*

*Valentina Menegatti*



# Lavoro a termine: l'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito

## **Marco Centra**

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma  
[m.centra@inapp.org](mailto:m.centra@inapp.org)

## **Marina De Angelis**

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma  
[ma.deangelis.ext@inapp.org](mailto:ma.deangelis.ext@inapp.org)

## **Massimiliano Deidda**

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma  
[m.deidda@inapp.org](mailto:m.deidda@inapp.org)

## **Michelangelo Filippi**

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma  
[m.filippi.ext@inapp.org](mailto:m.filippi.ext@inapp.org)

## **Matteo Luppi**

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma  
[m.luppi.ext@inapp.org](mailto:m.luppi.ext@inapp.org)

## **Valentina Menegatti**

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma  
[v.menegatti@inapp.org](mailto:v.menegatti@inapp.org)

MAGGIO 2022

*Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La ricerca di maggiore flessibilità del lavoro. – 3. Un lungo percorso di riforme che attraversa numerosi cicli economici. – 4. Il contratto di lavoro dipendente a termine. – 5. L'impatto della regolamentazione sui livelli e sulla composizione dell'occupazione. – 6. Le carriere lavorative dei percettori di sostegni al reddito, tra working poor e rischio povertà assoluta; 6.1 I grandi numeri sulla presenza dei beneficiari Rel sulla banca dati COB; 6.2 Quanto e come hanno lavorato i beneficiari Rel prima di accedere alla misura? – 7. Conclusioni. – Bibliografia

**INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche**

Corso d'Italia 33  
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471  
Email: [urp@inapp.org](mailto:urp@inapp.org)

[www.inapp.org](http://www.inapp.org)

# ABSTRACT

---

## **Lavoro a termine: l'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito**

Lo studio ha lo scopo di effettuare una prima ricognizione su un possibile filone di indagine che approfondisca la relazione tra indirizzi a lungo termine in materia di politica del lavoro e di welfare e il raggiungimento di nuovi assetti nel mercato del lavoro e nella società rispondenti alle finalità iniziali. Ripercorre le tappe che dal Jobs Study dell'OECD (OECD 1994), attraverso un lungo processo di flessibilizzazione degli istituti contrattuali che regolano i rapporti di lavoro e di riduzione dell'impatto dell'Employment Protection Legislation (EPL), hanno portato in Europa e in Italia all'adozione del modello della flexicurity come nuovo paradigma di politica del lavoro.

Lo studio mette in luce l'evoluzione in Italia della quota di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato rispetto alla quota di contratti di lavoro dipendente standard full-time a tempo indeterminato e ne studia l'andamento in relazione agli effetti regolatori di quella normativa che, dalla Legge Fornero in poi, si è proposta di arginare alcuni effetti indesiderati della cosiddetta flessibilità cattiva sulla produttività del lavoro e sui rischi della precarietà, sia per gli individui sia per il sistema di protezione sociale.

Lo studio osserva in particolare gli indicatori del mercato del lavoro nel decennio 2011-2021, attraversato da due crisi economiche profondamente diverse tra loro (The Great Recession e The Great Lock-Down), ma con effetti paragonabili in termini di perdita del Pil, nell'ordine del 10%, e di posti di lavoro, circa un milione. In entrambi i casi, sono stati i giovani e le donne a pagare il prezzo più alto, perché più frequentemente occupati con contratti di lavoro a termine. Un approfondimento specifico verte sulla ricostruzione delle carriere lavorative, nell'arco temporale di pertinenza dello studio, della popolazione che nel 2018 ha beneficiato del Reddito di Inclusione (ReI) in Italia. La ricostruzione evidenzia il grado di inclusione della popolazione sotto la soglia della povertà nel mercato del lavoro.

**PAROLE CHIAVE:** flexicurity, in-work poverty, lavoro precario, politiche dell'occupazione

**JEL CODES:** J08, J21, J81, I32, I38

DOI: 10.53223/InappWP\_2022-87

**Citazione:**

Centra M., De Angelis M., Deidda M., Filippi M., Luppi M., Menegatti V. (2022), *Lavoro a termine. L'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp Working paper n.87, Roma, Inapp

## 1. Introduzione

Il filo conduttore che ha guidato la redazione dei contributi del working paper è la ricostruzione delle tappe fondamentali che hanno condotto il mercato del lavoro e quello dei diritti ad assumere l'assetto attuale: regole, quantità e qualità dell'occupazione e sicurezza sociale. Si tratta di *megatrend* che non discendono, come spesso si dà per acquisito, dalle sole condizioni di contesto o di scenario o che, come anche si dice, sono esogene al sistema, ma piuttosto il risultato di scelte, decisioni e interazioni tra di esse, il cui risultato che registriamo non può essere considerato l'unico esito possibile del percorso attraversato dall'economia, dal lavoro e dalla società negli ultimi decenni.

Il working paper sfrutta strumentalmente come caso studio l'analisi di uno specifico istituto contrattuale, il contratto di lavoro dipendente a tempo determinato, perché si tratta di quello più vicino al paradigma di riferimento dell'*Employment Protection Legislation* (EPL): il contratto di lavoro standard, dipendente, full-time e a tempo indeterminato, da cui differisce principalmente per la clausola relativa alla durata contrattuale.

Il fatto che l'evidenza empirica mostri chiaramente la crescita del peso relativo del contratto a termine rispetto al contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato nel ricorso da parte dei datori di lavoro a questo istituto contrattuale, porta a chiedersi se questo cambiamento, che ha assunto carattere di grandezza strutturale e non di variabile dipendente, fosse tra gli obiettivi che hanno guidato i policy makers in Italia e in Europa alla graduale introduzione di strumenti di sempre maggiore flessibilità nel mercato del lavoro.

Il working paper ha lo scopo di effettuare una prima ricognizione su un possibile filone di indagine che approfondisca la relazione tra le finalità iniziali degli indirizzi a lungo termine in materia di politica del lavoro e welfare e il nuovo assetto raggiunto nel mercato del lavoro e nella società. Ripercorre le tappe che dal Jobs Study dell'OECD (OECD 1994), attraverso un lungo processo di flessibilizzazione degli istituti contrattuali che regolano i rapporti di lavoro e di riduzione dell'impatto dell'*Employment Protection Legislation*, hanno portato in Europa e in Italia all'adozione del modello della *flexicurity* come nuovo paradigma di politica del lavoro, che teorizza la ricerca della simultanea flessibilità del mercato e garanzia di sicurezza sociale.

I fatti mostrano però che neppure la forma contrattuale più stabile tra quelle flessibili sembra porre al riparo gli individui dal rischio di esclusione sociale e povertà. Infatti, come ulteriori evidenze empiriche sembrano dimostrare, in Italia, l'ultima in Europa insieme alla Grecia ad aver adottato una misura universale di contrasto alla povertà, tra i beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) una percentuale sorprendente non è esclusa dal mercato del lavoro ed è passata attraverso contratti di lavoro a elevato contenuto di EPL sia a tempo determinato, che perfino a tempo indeterminato. Probabilmente, quindi, l'intero paradigma su cui sono state fondate le politiche del lavoro e il welfare negli ultimi decenni, necessitano di essere profondamente ripensate.

## 2. La ricerca di maggiore flessibilità del lavoro

Un sentiero tracciato dall'OECD fin dal 1994 (OECD 1994) ha portato in tutta Europa alla crescita delle forme contrattuali flessibili e alla contestuale riduzione delle misure di Employment Protection Legislation (EPL)<sup>1</sup>.

Secondo i modelli teorici alla base dei principi ispiratori della strategia dell'OECD la flessibilizzazione del lavoro appariva un sentiero obbligato per consentire ai Paesi con le economie più sviluppate di competere sui mercati internazionali dei beni e servizi con le economie emergenti nell'era della globalizzazione. Fenomeno definito dal premio Nobel Paul Krugman come il cambiamento avvenuto nell'economia mondiale con "il trasferimento di tecnologia e di capitale dai Paesi con alto costo del lavoro a quelli con manodopera più a buon mercato, e la conseguente crescita di esportazioni ad alta intensità di lavoro dal Terzo mondo" (Krugman 2009, 30).

L'ampia letteratura del primo decennio degli anni 2000 si è concentrata sul termine *flessibilità* utilizzato in relazione al lavoro, producendo numerose classificazioni riferite a una serie di istanze di regolamentazione e deregolamentazione del mercato del lavoro provenienti dal mondo produttivo con un ampio sostrato di derivazione teorica e accademica (Caruso 2004).

Secondo le istanze in vario modo rielaborate e declinate, la flessibilità del lavoro andava ricercata:

- nelle condizioni di contratto al momento dell'assunzione (*flessibilità in entrata*);
- nelle condizioni giuridiche al momento dell'interruzione del rapporto di lavoro (*flessibilità in uscita*).

Si trattava di istanze di maggiore flessibilità alle quali si faceva anche riferimento in termini di:

- maggiore libertà di assumere e licenziare o anche col termine *flessibilità esterna*;
- maggiore libertà nell'utilizzo del fattore lavoro nello spazio e nel tempo, dentro e fuori i luoghi e l'orario normale di lavoro (*flessibilità funzionale*, sia interna che esterna al perimetro giuridico dell'organizzazione).

La flessibilità ricercata nelle forme e modalità di ricorso all'input lavoro andava inoltre perseguita per consentire una maggiore:

1. libertà di differenziare i livelli retributivi;
2. disponibilità di forza lavoro con competenze adatte a ricoprire ruoli diversi all'interno della stessa organizzazione;
3. disponibilità di forza lavoro sufficientemente mobile da accettare lavori in settori e aree diversi dell'economia e del territorio, nazionale e comunitario.

Sia a livello comunitario, sia negli Stati membri, furono anni di intensa attività di riforma dei mercati del lavoro (Isfol e Deidda 2011b). In Spagna fin dal 1984, in reazione a quella che veniva considerata

<sup>1</sup>Employment Protection Legislation (EPL), termine che sintetizza tutti gli strumenti e gli istituti previsti a tutela della condizione e dei rapporti di lavoro, dall'assunzione al licenziamento, e oltre. In particolare, quelle relative al licenziamento individuale senza giusta causa, per motivi economici, buonuscita, termine minimo di preavviso, autorizzazione amministrativa per i licenziamenti collettivi e obbligo di consultazione preventiva con il sindacato e l'autorità amministrativa.

un'elevata protezione del lavoro a tempo indeterminato e a elevati tassi di disoccupazione, al tempo superiori al 20%, fu avviata una sperimentazione che portò in pochi anni alla più alta diffusione di contratti di lavoro a tempo determinato in Europa. In Germania con le leggi Hartz, oltre a regolamentare forme contrattuali flessibili di lavoro dipendente, fu ristrutturata l'architettura complessiva delle istituzioni preposte all'erogazione di servizi di politica attiva del lavoro ricorrendo ad agenzie e commissioni federali. In Italia il processo di riforma prese avvio nel 1997 e 2003 col Pacchetto Treu e la Legge Biagi, con le quali, tra l'altro, fu abolito il monopolio pubblico dell'intermediazione (il collocamento). Furono introdotte forme diverse di regolamentazione di contratti a termine, per il lavoro dipendente e autonomo, e una maggiore integrazione tra formazione e lavoro, più rispettosa della concorrenza tra datori di lavoro. L'attività di riforma è proseguita poi con la Legge Fornero del 2012 e il Jobs Act del 2014. Successivi affinamenti arrivano fino agli anni più recenti con il Decreto Dignità del 2018, che ha introdotto restrizioni all'utilizzo del contratto a tempo determinato in caso di rinnovo di durata superiore a 12 mesi, ridotto il numero massimo di proroghe da 5 a 4 e ridotto il limite massimo della durata del contratto da 36 a 24 mesi (cfr. capitolo 4).

La Spagna fin dal 1984 ha sperimentato dunque per prima la più alta diffusione di contratti di lavoro a tempo determinato: il *Contrato Temporal de Fomento de Empleo* (CTFE) fu lo strumento contrattuale utilizzato a tal fine. Un contratto di lavoro della durata massima di tre anni e non inferiore a sei mesi, con possibilità alla scadenza di essere trasformato in un contratto a tempo indeterminato oppure, in caso di interruzione, di liquidare 12 giorni di salario di buonuscita per ogni anno di lavoro e con il divieto di assumere un altro lavoratore per la medesima posizione lavorativa<sup>2</sup>. La riforma del Governo Rajoy, del 2012, fu ancora più radicale. Introdusse maggiore flessibilità e facilità di licenziamento accompagnata da minori indennizzi. Mentre è in atto in questi tempi in Spagna il tentativo di un processo che punta, infine, ad approvare una riforma complessiva dello Statuto dei lavoratori (*Estatuto de los trabajadores*)<sup>3</sup> e introdurre una Carta dei diritti, con lo scopo di superare gli effetti più negativi (la flessibilità cattiva) delle riforme del 2012. In questo contesto è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale spagnola, il 30 dicembre 2021, il Real Decreto-ley 32/2021 del 28 dicembre "de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo". Si tratta di 5 articoli, 7 disposizioni aggiuntive, 8 disposizioni transitorie, 1 disposizione derogatoria e 8 disposizioni finali, destinati a modificare l'assetto dei rapporti di lavoro in Spagna così come conosciuti dal 2012. Obiettivo principale della riforma è mettere fine alla precarietà del lavoro, ripristinare condizioni di equilibrio nella contrattazione collettiva e sostenere le imprese in difficoltà.

In Germania la Legge Hartz conosce uno sviluppo in quattro fasi, tra gennaio 2003 (Hartz I e II), gennaio 2004 (Hartz III) e gennaio 2005 (Hartz IV). Fu introdotta, tra l'altro, la semplificazione del lavoro

<sup>2</sup> Il contratto introduce una flessibilità in uscita sia rispetto alla durata sia alle sanzioni applicabili in caso di licenziamento anticipato.

<sup>3</sup> "L'attuale normativa contenuta nell'*Estatuto de los trabajadores*, pur non contemplando esplicitamente il favor per il contratto a tempo indeterminato, conferma la regola secondo cui la pattuizione della clausola di durata è subordinata all'esistenza di una motivazione obiettiva. Le tre ipotesi previste dall'art. 15 dello Statuto sono: il contratto per la realizzazione di un'opera o di un servizio determinato (*contrato para obra o servicio determinado*), il contratto per circostanze della produzione (*contrato eventual por circunstancias de la producción*), ed il contratto per ragioni sostitutive (*contrato de interinidad*)" (Pulvirenti 2021).

temporaneo, attraverso la possibilità di superare i vincoli legislativi subordinatamente all'accordo delle parti sociali e la semplificazione dei cosiddetti *mini jobs* (part-time a regime ridotto) e si procedette, anche lì, all'alleggerimento del sistema di tutela per il licenziamento attraverso la sostituzione dell'obbligo del mantenimento del rapporto di lavoro, con un'indennità in denaro, nel rispetto dei termini previsti per il periodo di preavviso.

In Italia il Pacchetto Treu e la Legge Biagi affondano le radici e in taluni casi anticipano, la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di orario di lavoro, part-time, lavoro a termine, monopolio del collocamento, tra le altre. Da noi come in altri Stati membri, riforma dopo riforma, a contratti di lavoro standard, dipendente full-time a tempo indeterminato, vengono affiancate forme contrattuali flessibili a minore contenuto di protezione del lavoratore (EPL). E infine vengono rimossi anche gli ultimi ostacoli al superamento dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, con l'introduzione nel 2015 del Contratto a tutele crescenti in applicazione del Jobs act (Zoppoli 2015): nel 2015 in Italia come in Spagna, vent'anni dopo, e in Germania, dieci anni dopo.

### **3. Un lungo percorso di riforme che attraversa numerosi cicli economici**

Si tratta di un lungo percorso che in Europa prende avvio nel 1993 con il Trattato di Maastricht e il Libro Bianco di Delors: *Crescita, Competitività e Occupazione*. Il processo di unificazione europeo e di introduzione delle quattro libertà di movimento (merci, servizi, capitali e persone) appare fin da subito segnato da una asimmetria perché procede veloce in materia di moneta e mercato, ma incontra ostacoli in materia di fiscalità, sicurezza e lavoro. In quella fase storica di apertura dei mercati, che travalicano i confini dell'Unione europea, solo successivamente definita globalizzazione, gli indirizzi in materia di politica del lavoro trovano tra le fonti di ispirazione le raccomandazioni contenute, come già ricordato, nella Jobs Strategy promossa dall'OECD in quegli anni (OECD 1994). L'Unione europea compie tuttavia progressi anche in materia di lavoro. È in quegli anni, a partire dal 1997, che viene varata la Strategia del Lussemburgo e un intero capitolo dedicato all'occupazione viene inserito nel Trattato di Amsterdam. Viene lanciata la Strategia europea per l'occupazione (SEO) e adottato il metodo di coordinamento aperto (*Open Method of Coordination*). Si istituisce l'*Employment Committee* (EmCo) e vengono emanate le Linee guida per l'occupazione (*Employment Guidelines*) (Isfol e Deidda 2011a). L'obiettivo della massima occupazione, già indicato da Delors nel suo libro bianco, analogamente a quanto accaduto con il metodo seguito per fissare i Parametri di Maastricht, viene tradotto in obiettivi quantitativi nel corso del Consiglio straordinario di Lisbona del 2000, durante il quale viene lanciata la Strategia di Lisbona<sup>4</sup> che fissa parametri quantitativi (comuni a tutti gli Stati membri) da raggiungere entro il 2010, per l'occupazione totale (70%) per l'occupazione delle donne (60%), per l'occupazione della popolazione over 55 (50%). Nasce sempre in quegli anni la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>4</sup> Nel 2000, a Lisbona, i Capi di Stato e di Governo lanciano la strategia per fare dell'Europa "l'economia più competitiva e dinamica del mondo basata sulla conoscenza".

Gli obiettivi da raggiungere erano tuttavia solo quantitativi. Le medie non tenevano conto né delle diverse condizioni macroeconomiche di partenza, né delle condizioni e della qualità del mercato del lavoro nei diversi Stati membri.

La flessibilizzazione del lavoro è un obiettivo che viene raggiunto in Europa in oltre un decennio di riforme con lo scopo di superare le rigidità nel mercato del lavoro causate dalla stratificazione nel tempo degli interventi di regolamentazione da parte dello Stato e delle conquiste sindacali. Solo nel 2005, con la verifica dei progressi nel raggiungimento degli Obiettivi di Lisbona, *Mid Term Review*, il tema della sicurezza del lavoro viene affiancato a quello della flessibilità e si conia il termine *flexicurity*<sup>5</sup>. Gli avvenimenti successivi, con il deflagrare della Crisi sui mercati finanziari nel 2008, azzerano i progressi compiuti per raggiungere gli obiettivi fissati a Lisbona dallo scenario europeo.

Alla flexicurity, che ambisce a coniugare insieme la flessibilità, declinata nelle sue accezioni, e la sicurezza del lavoro, secondo il Modello Danese<sup>6</sup>, si è ispirata l'azione della maggior parte dei governi europei a partire da quegli anni. Il modello è stato messo a dura prova dal susseguirsi delle due crisi economiche che hanno caratterizzato il secondo decennio del 2000. Il neologismo comunitario, com'è noto, contempera un quadro istituzionale di regolamentazione nel mercato del lavoro basato sul bilanciamento tra istituti di flessibilità contrattuale da una parte e un mix di trasferimenti monetari e servizi *in kind* destinati a sostenere le transizioni dei lavoratori da una condizione occupazionale a un'altra nel mercato del lavoro (con uno spostamento del baricentro delle politiche dalla sicurezza del lavoro alla sicurezza nel mercato del lavoro).

Il carattere spiccatamente esogeno della crisi finanziaria iniziata nel 2007 e conclamata nell'autunno del 2008, e l'impatto asimmetrico del secondo shock del 2011 legato alle crisi del 'debito sovrano', hanno finito per mettere a lungo in discussione il percorso della costruzione europea, mettendo a nudo l'elevata eterogeneità tra gli Stati membri in termini di assetti delle istituzioni che regolano la spesa pubblica, la tassazione e il mercato del lavoro, i sistemi produttivi e la sostenibilità delle finanze pubbliche. La principale risposta in quegli anni arrivò, com'è noto, dai vertici delle istituzioni monetarie internazionali, guidate dal *What ever it takes* di Mario Draghi. Sul piano delle riforme delle altre istituzioni europee, la firma del Trattato di Lisbona nel 2010 risultò a posteriori un'occasione, andata in parte sprecata, perché di fronte alla crisi greca e italiana fu imposta la strada dell'austerità, nonostante il nuovo trattato offrisse la possibilità giuridica di emettere debito pubblico europeo.

La sfida della nuova Strategia Europa 2020, lanciata nel mezzo della Grande recessione diviene dunque la lotta alla disoccupazione strutturale.

<sup>5</sup> Con il termine flexicurity si indica un'importante politica di riforma di aspetti fondamentali dello Stato sociale e del diritto del lavoro emersa nell'Unione europea agli inizi del terzo millennio e concretizzatasi per la prima volta con il rapporto *Affrontare la sfida*, presentato, nel novembre del 2004, dal 'Gruppo di alto livello' incaricato dalla Commissione europea e presieduto da Wim Kok, un socialdemocratico olandese <<https://bit.ly/3qhB1en>>

<sup>6</sup> Il modello è stato 'adottato' dalla Commissione europea nel 2007: European Commission (COM(2007) 359 final), "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security", DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg.



Europa 2020 fissa tre priorità per reagire alle sfide a lungo termine<sup>7</sup>:

1. sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione (*crescita intelligente*);
2. promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde, più competitiva (*crescita sostenibile*);
3. promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale (*crescita inclusiva*).

La strategia, sebbene ancora principalmente legata a parametri quantitativi, risulta però costruita intorno a una maggiore logica di coerenza interna. Stabilisce cinque nuovi obiettivi. La società della conoscenza e dell'innovazione impone infatti: la riduzione dei tassi di abbandono scolastico sotto la soglia del 10%, l'aumento al 40% del numero di giovani tra i 30 e 34 anni in possesso di titoli di studi superiori e un minimo del 3% del PIL destinato a investimenti in ricerca e sviluppo. Lo slogan "20-20-20", di facile memorizzazione, traccia gli obiettivi in tema di sostenibilità ambientale, clima ed energia (ridurre le emissioni di CO2 del 20%; portare al 20% la quota di consumo di energia da fonti rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica del 20%). Fissa un nuovo obiettivo in termini di tasso d'occupazione medio nell'UE pari al 75% (ma l'indicatore che fa riferimento alla popolazione 20-64 anni è differente rispetto a quello fissato dalla SEO per la popolazione 15-64 anni e varia in ciascuno Stato membro). Inclusione sociale e lotta alla povertà devono sollevare almeno 20 milioni di cittadini dalla condizione di povertà che deve essere ridotta almeno del 25%.

L'agenda europea riparte nel 2016 con un lungo processo istruttorio e partecipato (COM (2016) 127 final) che porta in Europa al varo del cosiddetto Pilastro sociale, con lo scopo principale di far rientrare nell'*acquis communautaire* anche le politiche sociali, fino a quel momento tra i compiti esclusivi degli Stati membri. Il Pilastro sociale fissa tre nuovi obiettivi: raggiungere il 78% di occupazione media nella popolazione tra i 15 e i 64 anni; coinvolgere almeno il 60% degli adulti in attività di formazione; ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, entro il 2030. Sebbene l'obiettivo della piena e buona occupazione abbia dunque permeato gli indirizzi di politica economica della Commissione europea a partire dalla seconda metà degli anni '90 (Isfol e Deidda 2011b), il primo obiettivo si è scontrato contro l'iceberg della Grande recessione, nel 2008, il secondo, la buona occupazione non si può annoverare tra gli elementi centrali delle strategie messe in campo dai datori di lavoro per recuperare margini di efficienza e competitività nella fase di uscita dalla crisi. Si stima che in quegli anni l'Italia abbia perso circa il 10% del Pil e oltre un milione di occupati. Il tessuto produttivo italiano ha subito in quel periodo una forte trasformazione. Gli istituti e le reti di protezione del lavoro sono stati oggetto di profonde e radicali riforme strutturali. L'Italia esce finalmente dalla Grande recessione nel 2014, quando il Prodotto interno lordo, dopo anni di recessione, ricomincia a crescere.

Dalla fine della Grande recessione fino agli ultimi mesi del 2019 precedenti l'emergenza sanitaria, anche in Italia è risultato particolarmente evidente il ricorso a un più intenso utilizzo rispetto al passato del lavoro a termine, tanto da assumere carattere sempre più sostitutivo e non più complementare

<sup>7</sup> Appare opportuno fare riferimento in nota ai più ampi accordi sottoscritti in sede ONU e ai noti OSM, gli otto Obiettivi di Sviluppo per il Millennio (o MDG – Millennium Development Goals), stabiliti a seguito della Millennium Declaration del 2000 <<https://bit.ly/3r5upjX>> <<https://bit.ly/34UhaL6>>.

del ricorso all'occupazione stabile (Inapp 2021). Una volta esaurita la spinta dovuta agli incentivi all'occupazione del biennio 2015-2016, si è assistito in Italia a una riduzione dell'incidenza degli occupati a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione 15-64 anni, che è proseguito fino al secondo semestre del 2019. Si è registrato parallelamente un aumento del tempo determinato a ritmi compresi tra il 10% e il 13%, con punte del 16%, tra il 2017 e la seconda metà del 2018 in coincidenza con il varo del cosiddetto Decreto Dignità. In seguito all'espansione del lavoro a termine, la quota dei lavoratori a tempo determinato sul totale dell'occupazione è passata da valori inferiori al 10%, negli anni pre-crisi, a valori superiori al 13% negli ultimi mesi del 2019. L'incremento più consistente si è dunque registrato in anni di crescita economica.

#### **4. Il contratto di lavoro dipendente a termine**

Il lavoro a termine e la somministrazione di lavoro nel corso degli anni sono stati oggetto di una consistente revisione normativa dettata da differenti approcci di politica economica e di diritto, che hanno condotto alcuni in dottrina a evidenziare una "narrazione sottintesa che assegna alle norme il potere di creare occupazione" (Sitzia 2019, 19) e ad analizzare empiricamente le implicazioni delle riforme del mercato del lavoro via via succedutesi. A partire dalla L. n. 92/2012 cd. Riforma Fornero, il Governo nel solco della Strategia europea della flexicurity, predispone un intervento sulle regole e le tutele del mercato del lavoro, allo scopo di contrastare la segmentazione creatasi al margine di precedenti interventi di riforma perpetrati appunto in nome della flessibilità (Filippi *et al.* 2020). Tale azione è essenzialmente volta al riequilibrio quantitativo dei flussi di nuovi rapporti di lavoro, favorendo la transizione verso forme di lavoro più tutelate e disincentivando la domanda di lavoro proveniente da alcuni canali di accesso. Si pensi ad esempio al lavoro parasubordinato, alle partite IVA, alle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro, che, se in contrasto con i paletti posti in essere dalla riforma, possono essere convertiti nel contratto di lavoro definito dominante, ovvero il contratto a tempo indeterminato<sup>8</sup>.

Al contempo, si assiste a una vera e propria liberalizzazione del lavoro accessorio (cd. voucher lavoro), eliminando, di fatto, i criteri soggettivi e settoriali e mantenendo soltanto il rispetto del compenso massimo, percepibile nell'arco dell'anno dal prestatore nella forma del voucher, diversificato in base alla natura soggettiva del committente. In tale contesto, pare opportuno qui solo accennare alla modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, che sostituisce la tutela della reintegra con un apparato sanzionatorio commisurato al grado di violazione perpetrata dal datore di lavoro.

Con riguardo alla tipologia del contratto a tempo determinato, oggetto specifico del nostro approfondimento, già a partire dal 2012 viene perseguito un progressivo allentamento dei vincoli al suo utilizzo. Si interviene infatti sul D.Lgs n. 368/2001, introducendo l'art. 1-bis con cui si prevede il principio di 'acausalità' (esenzione dall'obbligo di specificare le ragioni dell'apposizione del termine), riferito al primo rapporto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore ai 12 mesi. In apparente contrasto con l'obiettivo di favorire il contratto a tempo indeterminato nel 2014 con il successivo Decreto Poletti n. 34/2014 "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e

<sup>8</sup> Pare opportuno segnalare che limitazioni sono poste altresì all'utilizzo del lavoro a chiamata.

per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese”, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78, si assiste a un ampliamento dei limiti di utilizzo e a una forte liberalizzazione dello stesso<sup>9</sup>.

In particolare, gli interventi specifici hanno riguardato gli artt. 1, 1-bis, 2 e 4 del D.Lgs. n. 368/2001. Il cd. principio di ‘acausalità’ diviene la regola generale, determinando la decadenza dell’obbligo di indicare “ragioni tecniche, organizzative, produttive nonché sostitutive”, ai fini della stipula di tale tipologia di contratto. Viene meno pertanto l’art. 1-bis, introdotto dalla Riforma Fornero (si veda sopra) per consentire l’acausalità del solo primo contratto a termine stipulato tra le parti. Non sono posti limiti se non quelli della durata massima di tre anni, già peraltro stabilita. Inoltre, si apportano modifiche all’art. 4 relativo alla disciplina della proroga<sup>10</sup>. Il numero di contratti a tempo determinato stipulabili non può superare il 20% del numero di lavoratori impiegati a tempo indeterminato, ad eccezione delle aziende con meno di 5 dipendenti, in cui è sempre possibile assumere un lavoratore a tempo determinato. Al superamento del limite è prevista, al posto della conversione in un contratto a tempo indeterminato, una sanzione pecuniaria calcolata in proporzione al periodo trascorso con assunzioni oltre tale percentuale.

Come già detto, tale liberalizzazione in realtà è solo apparente, dal momento che il Jobs Act ha ripreso il *favor* verso il contratto a tempo indeterminato, definito “la forma comune di rapporto di lavoro”, prevedendo una serie di incentivi rivolti ai datori di lavoro, facendo leva sul rapporto costo-opportunità, al fine di indirizzare gli stessi verso tale tipologia contrattuale. Sul piano economico, infatti, si è agito sul costo del lavoro, in particolare con la Legge di Stabilità per il 2015 (L. n. 190/2014) e per il 2016 (L. n. 208/2015), attraverso la previsione di sgravi contributivi generalizzati (triennali) per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni di riferimento<sup>11</sup>. Dal 2017 viene superato il criterio della generalità, residuando nell’applicazione la correlazione con specifiche caratteristiche soggettive dei lavoratori. Da ultimo e sempre nell’ottica di favorire il lavoro tipico, anche il lavoro accessorio ha subito un percorso di disincentivazione, culminata con l’abrogazione, avvenuta con il D.L. n. 25/2017 e, successivamente sostituito dalle prestazioni occasionali (D.L. n. 50/2017).

Al contempo, sul piano normativo, vale la pena qui solo accennare che si è proceduto altresì a una liberalizzazione della flessibilità in uscita, rendendo sempre più marginale l’applicazione della sanzione della reintegra in caso di licenziamento ingiustificato. Il nuovo apparato sanzionatorio previsto dal

<sup>9</sup> Per un puntuale approfondimento si veda in proposito Dell’Aringa *et al.* (2018), *L’esplosione dei contratti a termine: fattori ciclici o strutturali?* <<https://bit.ly/366MIOW>>.

<sup>10</sup> Viene modificato inoltre l’art. 4 relativo alla disciplina della proroga nel senso che il contratto a termine può essere prorogato per un massimo di 5 volte. In precedenza, era ammissibile una sola proroga del contratto e in presenza di specifiche condizioni: ragioni oggettive, oppure il datore di lavoro poteva stipulare un nuovo contratto nel rispetto del c.d. ‘stop and go’ – 10 giorni di pausa tra un contratto e l’altro, nel caso in cui il primo era inferiore a 6 mesi – 20 giorni se il primo contratto superava tale durata. Nessuna modifica è stata apportata alla disciplina dei rinnovi (che restano fissati con il termine di 10 e 20 giorni), né alla prosecuzione del rapporto oltre la scadenza (30 e 50 giorni a seconda della durata del contratto). Per una disamina critica sulla disciplina delle proroghe si veda tra gli altri: Riccobono (2019). La forma scritta per la valida apposizione del termine ad un contratto di lavoro è richiesta *ad substantiam*, pertanto in sua assenza, il termine si considera nullo e il rapporto di lavoro viene convertito sin dall’inizio in indeterminato (con ovvie conseguenze in termini di anzianità, recesso e preavviso, computo nell’organico ecc.).

<sup>11</sup> Il tetto annuo è pari a 8.060 euro con diritto alla fruizione dell’incentivo in conseguenza della semplice assenza di un precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

D.Lgs. n. 23/2015 con l'introduzione del contratto a tutele crescenti, fatti salvi i casi residuali in cui si applica ancora la reintegra, prevede per i restanti casi una tutela attraverso "indennizzo economico [...] crescente con l'anzianità di servizio"<sup>12</sup>.

Da ultimo, l'allentamento della disciplina relativa al contratto a tempo determinato, poc'anzi descritta, ha subito una inversione di tendenza con l'emanazione della L. n. 96/2018, di conversione del D.L. n. 87/2018, cd. Decreto Dignità<sup>13</sup>. Non essendo questa la sede per un'indagine puntuale della novella si conceda una breve semplificazione<sup>14</sup>. Uno degli aspetti più significativi della stessa riguarda la modifica dell'art. 19 del D.Lgs n. 81/2015. Al fine di contrastare l'utilizzo di tale tipologia contrattuale, anche nell'ambito della somministrazione di lavoro, il nuovo testo prevede che la stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato 'acausale' è consentita esclusivamente per un periodo di durata non superiore ai 12 mesi. Inoltre, la durata massima di tale tipologia contrattuale si riduce a 24 mesi, (nel Jobs Act erano 36). Si può prevedere una durata superiore a 12 mesi in presenza delle seguenti causali: a) esigenze temporanee ed oggettive, estranee all'ordinaria attività; b) ragioni sostitutive; c) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria. Vale comunque quanto previsto dal comma 2 dell'art. 19 del D.Lgs. n. 81/2015, che consente alla contrattazione collettiva di derogare al limite massimo dei 24 mesi. Tale limite può essere superato anche con la stipula di un nuovo contratto a tempo determinato (con durata massima di 12 mesi), presso la direzione territoriale del lavoro competente per territorio. Vengono altresì introdotte specifiche restrizioni nel caso di rinnovo del contratto di durata superiore a 12 mesi, con un innalzamento del contributo previdenziale addizionale in capo al datore di lavoro. Inoltre, il numero massimo delle proroghe riferite allo stesso contratto si riduce da 5 a 4.

In considerazione del sopraggiungere dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e, nel tentativo di arginare gli effetti della stessa, soprattutto in termini di salvaguardia di posti di lavoro, il Legislatore interviene con decretazione d'urgenza, modificando la normativa ordinaria sul contratto a termine, al fine di allentare le previsioni del suddetto Decreto Dignità<sup>15</sup>.

In un primo intervento, a partire dal decreto legge cd. Cura Italia (marzo 2020) e, più precisamente, dalla legge di conversione n. 27 del 24 aprile 2020, non si prevede nulla di specifico riguardo la tipologia contrattuale *de quo*, salvo consentire con l'introduzione dell'art. 19-bis ai datori di lavoro che accedono ai trattamenti di integrazione salariale per causale Covid-19 (C.I.G.O, C.I.G.D, Assegno Ordinario in capo al F.I.S. ed ai Fondi di Solidarietà Bilaterale) di assumere personale con contratti a tempo determinato e procedere con proroghe e rinnovi degli stessi<sup>16</sup>. In sostanza sono confermate le

<sup>12</sup> Pare opportuno segnalare che il successivo Decreto Dignità è intervenuto anche su tale materia, incrementando il tetto massimo dell'indennità nella misura compresa tra un minimo di 6 mensilità a un massimo di 36. Con riguardo ai neoassunti, il calcolo della sanzione è determinata da parametri matematici e pertanto quantificabile ex ante dal datore di lavoro. Successivamente, tale parte della riforma è stata superata dalla sentenza n. 198/2018 Corte Cost. in cui si rimette nuovamente al giudice la determinazione della sanzione, sulla base delle suddette soglie stabilite dalla legge ordinaria.

<sup>13</sup> Tra gli altri, cfr. Menegotto *et al.* (2018).

<sup>14</sup> Per approfondimenti si veda Di Noia (2018).

<sup>15</sup> Per una prima disamina critica delle tappe normative della legislazione durante l'emergenza pandemica si veda Brusa (2020).

<sup>16</sup> Tale deroga comprende anche il periodo di 'vacanza contrattuale' tra un contratto e l'altro.

rigidità previste dal Decreto Dignità (una su tutte il regime delle causali obbligatorie per i contratti superiori a 12 mesi)<sup>17</sup>.

È con il decreto n. 34 del 19 maggio 2020, cd. Rilancio, che si consente (con l'art. 93) l'instaurazione, la proroga o il rinnovo di un contratto a termine senza ricorso a una delle causali di cui sopra, a condizione che il contratto di lavoro fosse in essere alla data del 23 febbraio 2020 e che la durata dello stesso fosse terminata al 30 agosto 2020<sup>18</sup>. Secondo alcuni in dottrina la conversione dei suddetti decreti in legge ha in realtà influito ancora timidamente sui vincoli previsti dalla regolamentazione vigente, tanto che tale operazione è stata definita "un'occasione persa" (Boccafurni 2020, 10), dal momento che in tale fase non si è consentito all'autonomia negoziale di modulare la disciplina alle specifiche esigenze di flessibilità dei singoli settori, nonché delle singole aziende. Infatti, in tale fase, il Legislatore non ha ritenuto di affidare all'autonomia negoziale la modifica o meglio, l'adattamento di alcune aspetti definiti dall'assetto normativo precedentemente delineato.

Successivamente, il D.L. n. 104/2020, cd. Agosto conferma quanto già stabilito precedentemente, attribuendo al datore di lavoro la facoltà di prorogare e rinnovare i contratti a tempo determinato (una sola volta per un periodo di 12 mesi e nel rispetto ovvio dei 24 complessivi) senza sottostare alla disciplina delle causali del Decreto Dignità e, secondo un'interpretazione estensiva dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (Nota INL n. 713 del 16 settembre 2020) viene altresì consentita una deroga alla normativa riferita alle pause (di 10 o 20 giorni tra un contratto e l'altro con il limite massimo di quattro proroghe)<sup>19</sup>.

Con la legge n. 178 del 30 dicembre 2020, cd. Legge di Bilancio, l'intervento del Legislatore si sostanzia in un differimento (al 31 marzo 2021) del termine entro il quale formalizzare le proroghe o i rinnovi in deroga all'ordinaria disciplina sul contratto a termine, infatti il comma 279 dell'art. 1 prevede: "All'art. 93 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, al comma 1, le parole: '31 dicembre 2020' sono sostituite dalle seguenti: '31 marzo 2021'".

Nel 2021 in virtù della spinta dei dati Istat sull'occupazione, che hanno indicato chiaramente come i contratti a termine siano oggi il motore della ripresa nel periodo post-pandemia, il Legislatore ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina del contratto a tempo determinato. Infatti, con l'art. 41-bis inserito nel D.L. n. 73/2021 cd. Sostegni bis dalla legge di conversione n. 1106/2021, stabilisce che all'art. 19 del D.Lgs. n. 81/2015 siano apportate alcune modifiche.

In estrema sintesi, tali modifiche, che hanno come comun denominatore il riportare l'autonomia collettiva al centro della disciplina del contratto a tempo determinato, riguardano due aspetti diversi: da un lato il tema dei rinnovi e delle proroghe, legati alle causali (che arricchiscono il Decreto Dignità), prevedendo che alle causali legali si aggiungano anche quelle previste dalla contrattazione collettiva a vari livelli<sup>20</sup>; dall'altro, l'introduzione nell'ambito della disciplina del contratto a termine di un'ipotesi

<sup>17</sup> Si veda in proposito tra gli altri: Russo (2019).

<sup>18</sup> Vale la pena qui solo rammentare l'introduzione all'art. 92 del comma 1 bis che stabiliva la proroga dei contratti a tempo determinato di una durata pari al periodo di sospensione dell'attività lavorativa in conseguenza della pandemia. Occorre segnalare che tale previsione, rimasta in vigore per una ventina di giorni, è stata poi abrogata con il successivo Decreto Agosto.

<sup>19</sup> A tale regime possono accedere solo le aziende che non ne hanno ancora beneficiato.

<sup>20</sup> Al comma 1 (dell'art. 19) è aggiunta, in fine, la seguente lettera: b-bis) specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di cui all'art. 51 (lettera a).

speciale di lavoro, che consente l'assunzione (nei casi previsti dalla contrattazione collettiva), con un contratto a tempo determinato per una durata minima di 12 mesi<sup>21</sup>. Ciò, al fine di consentire al lavoratore di poter contare su un'occupazione durante il periodo di uscita dall'emergenza pandemica, fino ad arrivare alla normalità e, comunque, non oltre il 30 settembre 2022<sup>22</sup>. In tal senso si è parlato di uno strumento di promozione di un'occupazione, (pur sempre temporanea, di almeno un anno), ma soprattutto di una misura di politica attiva del lavoro, funzionale, come detto poc'anzi, all'uscita dall'emergenza sanitaria (Maresca 2021)<sup>23</sup>. All'oggi, premesso che è ancora prematuro poterne dare conto in termini di impatto, l'importanza di tali interventi appare ancora più necessaria, soprattutto in vista dell'attuazione del PNRR e dell'occupazione che ne seguirà.

## 5. L'impatto della regolamentazione sui livelli e sulla composizione dell'occupazione

È utile contestualizzare la ricostruzione appena presentata del percorso normativo ed attuativo relativo all'evoluzione del lavoro a termine negli ultimi due decenni in ottica comparata rispetto a quei Paesi europei che presentano elementi strategici per una comprensione ulteriore della condizione del lavoro a termine in Italia, ossia, oltre a quest'ultima, Spagna e Germania. La ricostruzione del panorama delle strategie comunitarie, dei percorsi dei singoli Stati membri e dello sviluppo specifico nella normativa nazionale relativa al lavoro a termine, permette di comprendere che nel caso italiano tale tipologia di occupazione abbia rappresentato una forza complementare e strutturale, anziché minoritaria e di carattere eccezionale, al canonico lavoro a tempo indeterminato. Inoltre, emerge che la sua evoluzione, sia in termini regolativi che sostanziali, si sia sviluppata con un *lag* temporale rispetto al panorama europeo e con una relazione pro-ciclica rispetto all'andamento dell'economia nazionale.

Come esposto nei paragrafi precedenti, dal punto di vista dell'inquadramento normativo, a partire dal 2012, in Italia, con la cd. Riforma Fornero, ma soprattutto successivamente nel 2014 con il Decreto Poletti, che ne ha ampliato i margini di utilizzo, si è assistito a una liberalizzazione sempre più marcata del contratto di lavoro dipendente a tempo determinato. Solo a partire dal 2018, sovvertendo tale tendenza, si è puntato (con il citato Decreto Dignità) a contrastare un uso eccessivo del contratto a tempo determinato prevedendo, in particolare, restrizioni in caso di rinnovo del contratto di durata superiore a 12 mesi, la riduzione del numero delle proroghe (da 5 a 4), nonché la durata complessiva del contratto (da 36 a 24 mesi).

<sup>21</sup> In senso critico si veda in proposito Menegotto M., l'autore afferma infatti: "Si tratta – lo diciamo subito – di un intervento estemporaneo, che desta non poche perplessità, che finisce per creare un complesso 'doppio binario', difficile da giustificare sul piano sistematico" (Menegotto 2021).

<sup>22</sup> Dopo il comma 1 è inserito il seguente 1.1: "Il termine di durata superiore a dodici mesi, ma comunque non eccedente ventiquattro mesi, di cui al comma 1 del presente articolo, può essere apposto ai contratti di lavoro subordinato qualora si verificano specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di lavoro di cui all'art. 51, ai sensi della lettera b-bis) del medesimo comma 1, fino al 30 settembre 2022".

<sup>23</sup> Sul valore dell'autonomia collettiva e sull'efficacia temporale delle nuove norme si veda Maresca (2021) <<https://bit.ly/364EaHU>>.

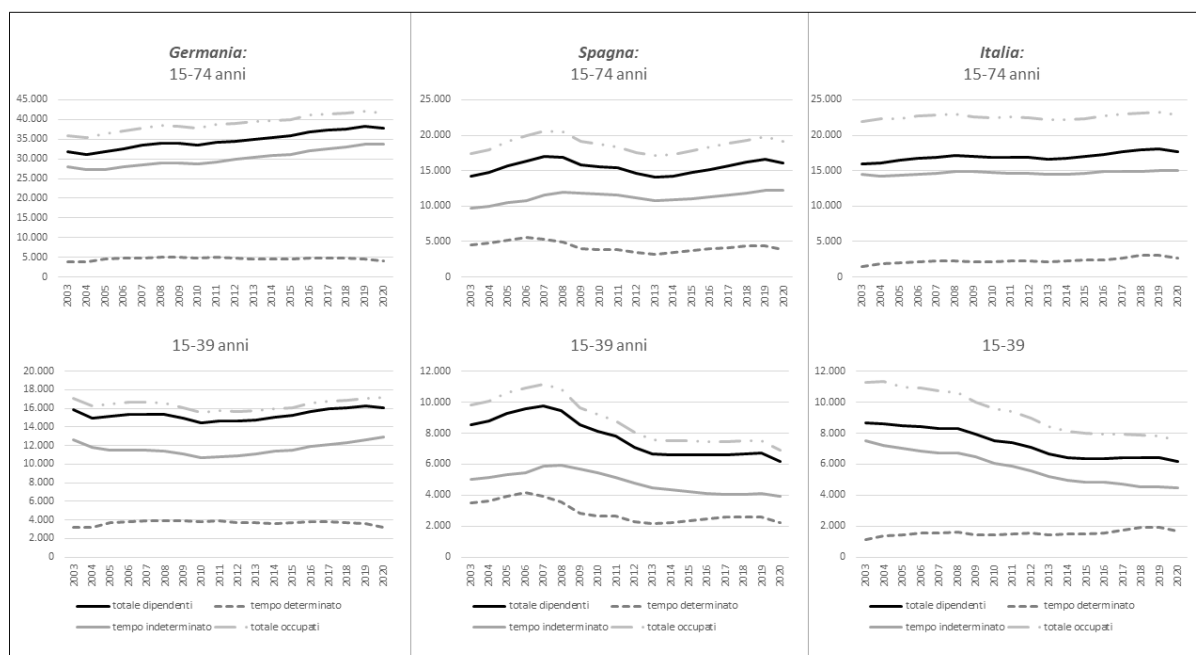
Tali elementi emergono chiaramente dalla figura 1 successiva. Dal 2003 al 2018 si assiste, in Italia rispetto alla totalità degli occupati (15-74), a una lenta e progressiva crescita in termini assoluti dell'occupazione a termine. Tale crescita è confermata anche in termini relativi rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato data la stabilità negli anni di quest'ultimi, i quali presentano valori costantemente prossimi ai 15 milioni di lavoratori. La figura 1 inoltre mostra che, rispetto alla totalità degli occupati, la flessione dell'occupazione avvenuta negli anni post crisi finanziaria internazionale (2008-2009) e la successiva crisi del debito sovrano (2011-2013) si è protratta nel tempo sino al 2016/2017, e ha interessato in parte l'occupazione a tempo indeterminato e, in particolar modo, le forme contrattuali che non rientrano nel lavoro dipendente. Se si osserva l'andamento dell'occupazione negli anni in termini assoluti si può notare come le flessioni negative, particolarmente tra il 2011 e il 2016, siano più marcate nella totalità degli occupati che rispetto ai soli lavoratori dipendenti, sia essi a tempo determinato che a tempo indeterminato.

Lo scenario cambia però se ci si concentra sui soli lavoratori di età inferiore ai 39 anni. La scelta di questa fascia di età muove da due vincoli. Il primo è di carattere metodologico. La banca dati Eurostat, la quale prevede diverse disaggregazioni rispetto alla variabile età, non permette però, in relazione alle specifiche informazioni utili alla nostra analisi di ottenere la più classica aggregazione 15-34 anni. Per tale motivo, e in parte anche per ottemperare al progressivo aumento dell'età pensionabile che ha interessato particolarmente l'Italia e la Germania nel periodo di nostro interesse, si è scelto di adottare, in relazione alla totalità degli occupati, la fascia di età 15-74 anni. Similmente, la seconda motivazione alla base della scelta dell'aggregazione 15-39 anni per definire la quota più giovane dei lavoratori, deriva dal progressivo innalzamento dell'età media della stabilizzazione nel mercato del lavoro dei lavoratori. È utile notare a tal riguardo che anche la Commissione europea negli annuali rapporti *Employment and Social Developments in Europe* da anni identifica i lavoratori giovani come gli occupati di età inferiore ai 39 anni<sup>24</sup>.

La figura 1 mostra chiaramente dove la crisi economica abbia scaricato i principali impatti in termini occupazionali. Con la sola esclusione dei dipendenti a termine, a partire dal 2008, i lavoratori compresi in questa fascia di età presentano una marcata riduzione occupazionale in termini assoluti che si stabilizza a livelli nettamente inferiori a partire dal 2014/2015. In questo lasso temporale, l'occupazione nelle classi di età più giovani (15-39 anni) cambia volto. Se nel 2003 più del 85% dei dipendenti under 39 anni era inquadrato in una forma contrattuale a tempo indeterminato, 15 anni dopo, ossia nel 2018, questo valore scende al 70%. Similmente, nel 2003 i lavoratori a tempo determinato under 39 anni pesavano circa per il 10% rispetto alla totalità dei lavoratori appartenenti alla stessa fascia di età, mentre questo valore più che raddoppia nel 2020, raggiungendo il 22%. Come mostra chiaramente la figura 1, la crescita relativa dell'occupazione a termine nelle classi di età più giovani è solo in parte imputabile a un'espansione in termini assoluti di quest'ultimi, e invece principalmente da leggere, in Italia e Spagna, rispetto alla riduzione complessiva del numero degli occupati in questa fascia di età.

<sup>24</sup> Si veda in proposito European Commission (2017).

**Figura 1.** Lavoro dipendente a termine e a tempo indeterminato e occupazione complessiva. Popolazione totale e classe d'età 15-39 anni in Italia, Spagna e Germania, evoluzione temporale (valori in migliaia)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat LFS, 2021

Osservando l'evoluzione del lavoro temporaneo in Spagna e Germania si possono infatti notare interessanti elementi. In Germania, il lavoro temporaneo, sia rispetto alla popolazione nella classe di età 15-39 anni che alla totalità dei lavoratori, presenta a partire dal 2005 una forte stabilità temporale. Tra il 2005 e il 2019 i lavoratori a tempo determinato in questo Paese sono rimasti stabili sulla quota dei 5 milioni (4 milioni nei lavoratori under 39 anni) di unità su base annuale. Similmente all'Italia, inoltre la figura 1 suggerisce che anche in questo Paese l'impatto occupazionale della crisi economica è stato prevalente tra i lavoratori con meno di 39 anni. Mentre l'occupazione complessiva dipendente presenta una costante tendenza di crescita a partire dal 2010, trend che compensa anche per la stabilità dei lavoratori a tempo determinato, nei lavoratori più giovani si assiste a una riduzione in termini assoluti dei lavoratori a partire dal 2008. Rispetto all'Italia però emergono due differenze. La riduzione dei lavoratori dipendenti under 39 risulta essere di durata ed intensità inferiore e presenta un'inversione di tendenza che nel 2017 ha riportato, in termini assoluti, l'occupazione dipendente nella classe under 39 ai livelli precrisi. Inoltre, in termini relativi, la figura 1 non suggerisce, a differenza dell'Italia, una relazione pro-ciclica tra lavoro temporaneo delle classi di età più giovani e crescita economica. In Germania, infatti, la fase post-crisi economica ha generato principalmente occupazione stabile tra gli under 39, ossia a tempo indeterminato.

In Spagna, al contrario, lo shock occupazionale della crisi economica, anche se prevalente nella popolazione di lavoratori under 39 anni, ha interessato anche la totalità degli occupati e dei dipendenti. Questo effetto è dovuto da un lato all'importante crescita occupazionale che ha interessato la Spagna negli anni precrisi: dal 2003 al 2008 si assiste infatti a una crescita occupazionale in tutte le forme lavorative qui osservate, e in particolar modo nel lavoro temporaneo per gli under



39. Anche in virtù di questa forte crescita, la Spagna è l'unico dei Paesi qui osservati in cui la crisi economica impatta fortemente anche sul lavoro temporaneo giovanile: dal 2007 al 2012 si dimezza la quota di lavoratori temporanei under 39 anni, passando da circa 4 milioni di unità a circa 2 milioni. Negli anni successivi però, il lavoro temporaneo diventa l'elemento trainante dell'occupazione nelle classi di età più giovani, presentando nel 2019 un differenziale relativo rispetto alla totalità dei lavoratori dipendenti nella classe di età 15-39 anni pari a più 6,3%. Rispetto all'Italia, quindi la Spagna condivide il forte impatto avuto dalla crisi rispetto all'occupazione nelle classi di età dei più giovani, anche se in questo caso gli effetti risultano essere più trasversali alle varie forme occupazionali. Inoltre, similmente all'Italia, dal 2015 sino alla crisi pandemica, il lavoro temporaneo ha costituito il volano dell'occupazione nelle classi di età dei più giovani. Mentre, infatti, l'occupazione dipendente complessiva (15-74 anni) in questi anni presenta una flessione positiva maggiormente trainata dai dipendenti a tempo indeterminato, nei lavoratori under 39 anni il periodo post crisi economica ha portato a una stabilizzazione in termini assoluti del volume complessivo dei lavoratori, tranne che per i giovani lavoratori a tempo determinato, i quali invece presentano una crescita nel tempo.

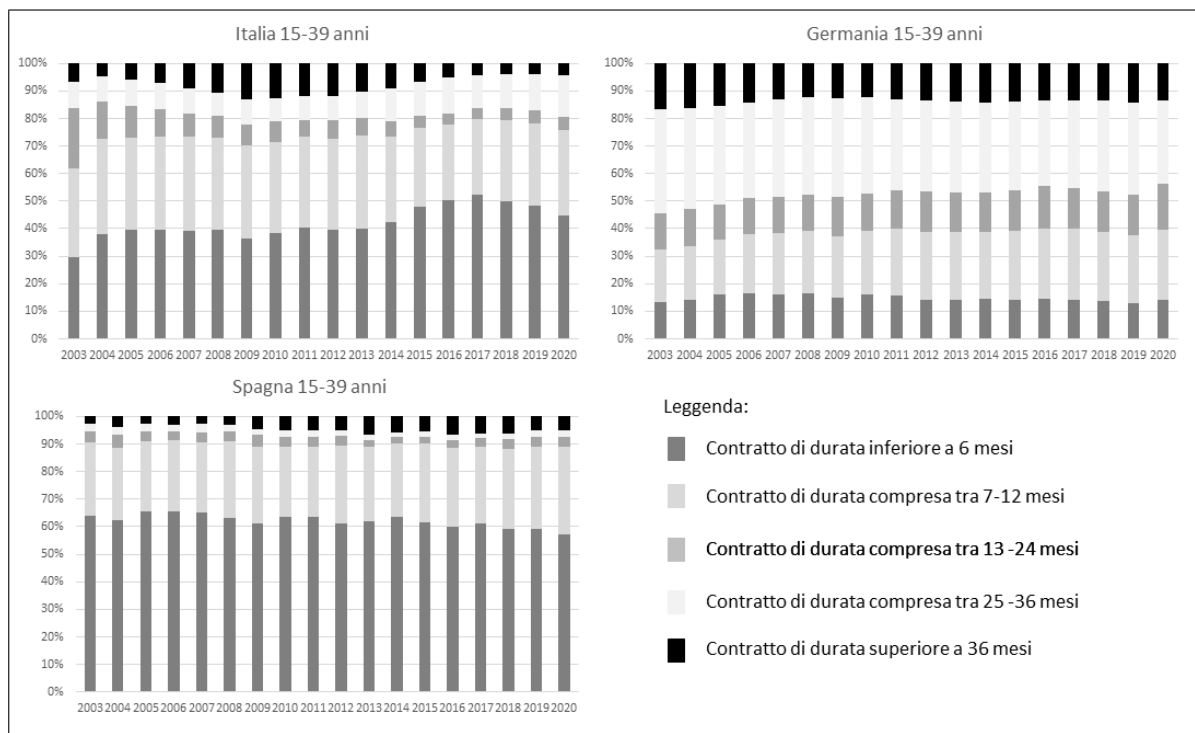
La crescente centralità del lavoro temporaneo, specialmente nel periodo post crisi economica, nei due Paesi mediterranei qui osservati, Italia e Spagna, è confermata anche da un ulteriore elemento indiretto che emerge dalla figura 1, riguardante la ripartizione di questa forma occupazionale rispetto alle fasce di età qui considerate. Nel 2003, i lavoratori temporanei under 39 costituivano tra il 75% (Italia) e l'82% (Germania) del totale degli occupati con questa forma contrattuale. Negli anni successivi si assiste a una differenziazione tra Italia e Spagna, da un lato, e Germania dall'altro. In quest'ultimo Paese, il lavoro temporaneo ha riguardato prevalentemente la popolazione under 39 anni. Nonostante la figura 1 mostri un lieve (+3,3%) aumento relativo della componente più anziana (over 40 anni) sul totale dei lavoratori temporanei, che nel 2013 si attesta al 21,1%, nel 2019 otto lavoratori temporanei su dieci hanno una età inferiore a 39 anni. Al contrario in Italia e Spagna, dal 2003 al 2019 si assiste a una progressiva erosione dell'incidenza dei lavoratori under 39 anni rispetto al totale dei lavoratori temporanei, la quale si riduce rispettivamente di 11,8%, in Italia, e del 17,8% in Spagna. Questo dato indica ulteriormente che il lavoro temporaneo in questi Paesi ha progressivamente mutato il suo ruolo di inserimento e consolidamento nel mercato del lavoro in funzione propedeutica a un posizionamento stabile, verso uno strumento parallelo alla forma occupazionale più tradizionale.

I dati relativi alle dinamiche occupazionali dell'ultimo ventennio hanno permesso di osservare il ruolo del lavoro temporaneo nel nostro Paese in ottica comparata. Oltre al volume occupazionale generato da questa forma contrattuale, sono anche i tratti specifici di esso a definirne le caratteristiche, ed in primis la durata contrattuale. La figura 2 successiva, sviluppata a partire dai dati Eurostat, si concentra appunto sulla composizione del lavoro temporaneo giovanile, in quanto abbiamo visto esserne la componente principale, per la durata contrattuale.

Appare immediatamente evidente che si ripropone con maggior intensità la differenziazione tra i due Paesi mediterranei e la Germania. Mentre in quest'ultimo Paese i lavoratori con contratti aventi durata di almeno due anni costituiscono circa la metà dei dipendenti temporanei under 39, nei restanti due Paesi emerge uno scenario molto differente. In Italia, la quota di lavoratori temporanei under 39 avente contratti di durata superiore ai 24 mesi si attesta su un valore medio, nel periodo di riferimento, del 18%. Negli anni di crisi economica e nell'immediato successivo si assiste a una lieve crescita di questa componente contrattuale, che si attesta a circa il 20%, per poi tornare, nel

2017/2018 a livelli prossimi al 15%. In Spagna questa componente di lavoratori assume un ruolo ulteriormente secondario e stabile nel tempo, caratterizzandosi in valori prossimi al valore medio del 7%.

**Figura 2.** Evoluzione composizione lavoro dipendente a termine per durata contratto. Popolazione under 39 anni. Italia, Germania e Spagna



Nota: il totale di riferimento si riferisce al volume dei lavoratori non al volume di contratti lavorativi nell'anno.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2021

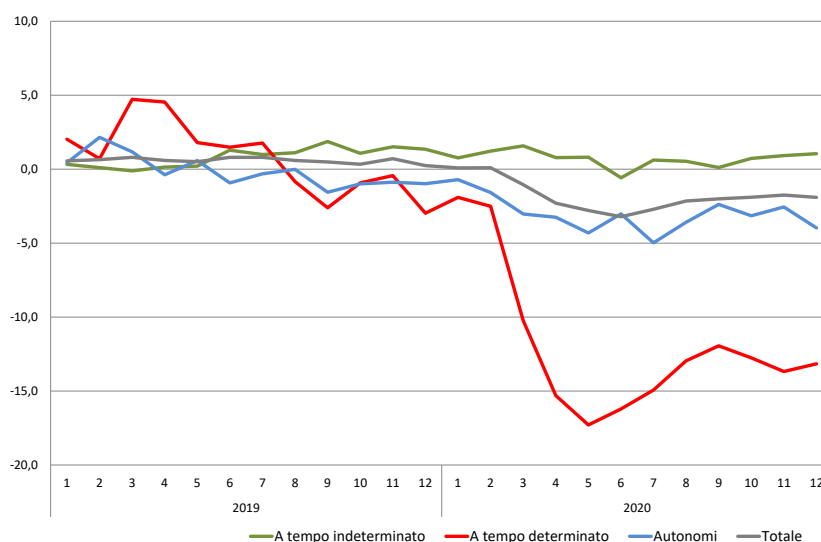
L'ulteriore elemento significativo presentato dalla figura 2 è la prevalenza assoluta, specialmente in Spagna, di lavoratori con contratti di durata inferiore ai 12 mesi. In Italia dal 2004 al 2020 i lavoratori aventi questa durata contrattuale costituiscono in modo stabile circa tre quarti del totale. Inoltre, come mostra chiaramente la figura 2, nel tempo cresce l'incidenza dei lavoratori con contratti di durata inferiore ai sei mesi, i quali passano dal 30% del 2003 al 50% del 2018. In Spagna lo scenario risulta essere maggiormente totalizzante: in tutto il periodo di riferimento, nove lavoratori temporanei under 39 anni su dieci presentano contratti di durata inferiore all'anno.

La lettura congiunta della figura 1 e 2 permette di comprendere che in Italia e Spagna, a differenza della Germania, il lavoro temporaneo ha costituito un elemento di traino dell'occupazione nelle classi di età più giovani, specialmente nel periodo post-crisi economica, anche se ha progressivamente ampliato la platea di lavoratori interessando quote crescenti di lavoratori più maturi. Inoltre, questo elemento di traino occupazionale è da imputare principalmente a contratti lavorativi di durata limitata che, in relazione al caso italiano, in linea con le normative introdotte hanno progressivamente interessato quote crescenti di lavoratori.

In base a questa ricostruzione, in particolare del caso italiano, risulta interessante la lettura degli impatti occupazionali della recente crisi pandemica, anche al fine di evidenziare il nesso tra precarietà

lavorativa e precarietà occupazionale affrontato nel paragrafo successivo. Le prime evidenze relative all'impatto occupazionale della recente crisi pandemica indicano che le due componenti maggiormente esposte a tali rischi sono le coorti più giovani e i lavoratori dipendenti a tempo determinato. Nel 2020, infatti, l'occupazione italiana ha subito una flessione di oltre 444 mila unità<sup>25</sup> (882 mila, secondo le stime basate sulla nuova definizione Istat), di cui 393 mila (411 mila, secondo le stime basate sulla nuova definizione Istat) a tempo determinato. Tra questi, le classi di età più giovani sono tra le più colpite. La scelta del Legislatore di intervenire durante l'emergenza pandemica al fine di salvaguardare l'occupazione dei lavoratori a termine, prevedendo l'allentamento di alcune rigidità stabilite dalla legislazione ordinaria (Decreto Dignità), ha solo in parte ottenuto, almeno nell'immediato, l'esito auspicato. Parte dell'occupazione persa nel bimestre marzo-aprile è stata recuperata nella prima fase di ripresa dei mesi successivi, ma la componente a termine, come mostrato in seguito (figura 3a e 3b), presenta ancora a fine 2020<sup>26</sup> un significativo gap. La flessione complessiva dell'occupazione è stata dovuta principalmente alla componente più giovane della popolazione (15-34 anni), in cui risultavano predominanti i contratti di lavoro a termine ed è quella generalmente più esposta a fenomeni congiunturali. Il 72,2% (nella figura 3a ) e 51,7% (figura 3b) dell'occupazione perduta nel 2020 ha riguardato poi la componente femminile: le giovani donne sono state la categoria più vulnerabile.

**Figura 3a.** Variazione tendenziale dell'occupazione secondo la forma di contratto nel 2019 e 2020 (ante Regolamento (UE) 2019/1700)

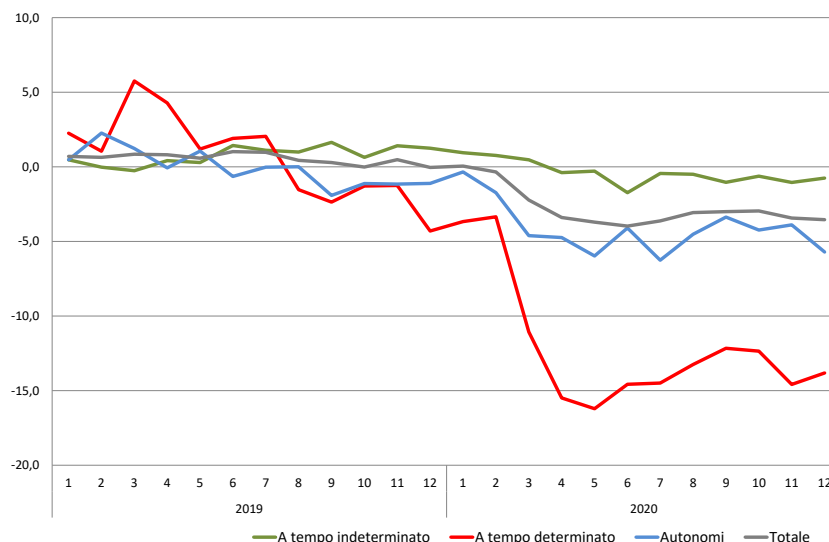


Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, 2021

<sup>25</sup> L'Istat, accogliendo le modifiche introdotte dal Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 ottobre 2019, ha cambiato alcuni aspetti della Rilevazione sulle forze di lavoro <<https://bit.ly/3KYKoaR>>. Le modifiche hanno portato a un aggiornamento delle stime prodotte dal 2004; al momento sono disponibili le serie storiche mensili aggiornate, ma non quelle trimestrali. In questo documento sono state riportate sia le stime mensili prodotte con la vecchia metodologia (figura 3a) che le stime prodotte con la nuova metodologia (figura 3b).

<sup>26</sup> Le analisi presentate nelle figure successive (3a e 3b) si limitano al 2020 in quanto, la fase di aggiornamento dell'indagine Rilevazione sulle forze di lavoro (si veda nota 25) ha procrastinato il rilascio dei dati relativi ai trimestri 2021 e attualmente, tali dati non sono ancora disponibili.

**Figura 3b.** Variazione tendenziale dell'occupazione secondo la forma di contratto nel 2019 e 2020 (post Regolamento (UE) 2019/1700)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, 2021

Le figure 3a e 3b mostrano chiaramente che, se da un lato tra le due crisi economiche, finanziaria e pandemica, il lavoro a termine ha presentato una caratteristica pro-ciclica, costituendo, al di là della durata contrattuale, un elemento di traino, specialmente per l'occupazione nelle classi di età più giovani, con l'avvento della pandemia esso ha costituito il principale elemento di scarico degli impatti della crisi. La sua natura temporanea che, come abbiamo visto, è prevalentemente di breve durata ha consentito ai datori di lavoro di terminare agilmente le relazioni lavorative e di compensare l'incertezza futura circa l'evoluzione della pandemia e quindi del mercato del lavoro terminando i contratti a termine in essere. Questo aspetto appare lampante nelle figure 3a e 3b precedenti osservando l'andamento relativo al lavoro a termine nei mesi del primo lockdown: nel maggio 2020 il lavoro a termine registra un differenziale tendenziale pari a -15%. In seguito, anche in virtù della progressiva riapertura che ha conciso con i mesi estivi, solitamente caratterizzati da forte dinamicità del lavoro a termine, si assiste a una importante ripresa dell'occupazione temporanea la quale presenta comunque un ampio differenziale negativo in termini tendenziali. L'occupazione temporanea risulta, infatti, inferiore di oltre dieci punti percentuali rispetto al volume dell'occupazione temporanea negli stessi mesi del 2019. Il successivo lockdown negli ultimi mesi del 2020 ha ulteriormente penalizzato i dipendenti a termine portando, nel novembre 2020, il differenziale tendenziale a -15%.

## 6. Le carriere lavorative dei percettori di sostegni al reddito, tra working poor e rischio povertà assoluta

Dopo aver approfondito l'evoluzione della normativa relativa al lavoro a termine, fatto salvo e dimostrato che in Italia si è assistito a una crescita del lavoro a tempo determinato che ha sostanzialmente modificato la composizione dell'occupazione nel mercato del lavoro, ci siamo chiesti

quale sia stato l'impatto della tanto perseguita flessibilità sulle condizioni individuali dei lavoratori. A tale scopo abbiamo esaminato eventuali relazioni tra le condizioni per l'accesso al mercato del lavoro e l'emergere di una nuova categoria di lavoratori definiti *working poor*.

La letteratura (Garnero *et al.* 2021, Raitano *et al.* 2019) converge sul fatto che il lavoro in Italia non protegge dalla povertà. Inoltre

per quanto concerne i tempi di lavoro, sulla *working poverty* ha inciso la forte diffusione del part-time. Circa il 30% dei lavoratori nel 2017 è part-time [...] il valore è quasi triplicato rispetto ai primi anni Duemila. Anche le riforme del mercato del lavoro (Pacchetto Treu, Legge Biagi, Jobs Act) hanno contribuito a moltiplicare le figure contrattuali ibride, tutte pericolosamente tendenti a non stabilire un orario di lavoro che assicuri un salario soddisfacente. Al riguardo, è significativo il mancato aumento delle ore lavorate dopo la crisi finanziaria malgrado la risalita seppur lieve dell'occupazione (trainata, quindi, dal tempo determinato e dal part-time) [...] (Bavaro 2021).

Partendo da questo scenario e grazie alla disponibilità dei dati amministrativi Inps e COB<sup>27</sup>, in quest'ultimo paragrafo riportiamo una prima analisi delle carriere lavorative di chi per primo ha avuto accesso a una misura nazionale di sostegno al reddito in Italia ovvero dei beneficiari del Reddito di Inclusione (Rel). Di seguito si mostrano le condizioni del mercato del lavoro che espongono a un maggiore rischio di povertà e le principali caratteristiche socioeconomiche dei soggetti maggiormente esposti. Si ricorda che, introdotto nel 2017 meno di un anno e mezzo prima del Reddito di Cittadinanza (RdC), il Rel si rivolgeva a un target molto povero (De Angelis *et al.* 2019). Con il RdC si allargano i requisiti di accesso e diventa centrale l'inserimento (o spesso reinserimento) nel mercato del lavoro dei beneficiari<sup>28</sup>.

Le ragioni che certamente emergono dalle analisi presentate in questo paragrafo<sup>29</sup> suffragano l'ipotesi che la condizione di povertà dei lavoratori sia legata alla precarizzazione delle condizioni lavorative e anche l'aver maturato esperienze di lavoro nelle forme contrattuali più tutelate (come i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato), non sembrano essere di per sé una garanzia. Le attuali condizioni del mercato del lavoro sembrerebbero, infatti, non garantire un reddito sufficiente a evitare che i lavoratori necessitino di misure di sostegno al reddito. Come dimostrano le analisi di seguito presentate, infatti, anche chi nel mondo del lavoro riesce a entrarci (il 60% dei casi di beneficiari Rel nel 2018) e a entrarci anche in modo non marginale o sporadico (breve esperienze di lavoro), resta comunque povero e ha bisogno e diritto di ricevere il sussidio di povertà!

<sup>27</sup> Il database amministrativo delle Comunicazioni Obbligatorie (COB) raccoglie le informazioni registrate relative agli inserimenti fatti nel "punto di accesso unico per l'invio on-line delle comunicazioni di instaurazione, proroga, trasformazione, cessazione di un rapporto di lavoro, secondo i modelli unificati definiti dal Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, da parte di tutti i soggetti obbligati e abilitati" (Anastasia *et al.* 2016, 17).

<sup>28</sup> Si tenga presente a questo riguardo che il Reddito di Cittadinanza nella sua versione appena riformata prevede che i beneficiari si dichiarino immediatamente attivabili.

<sup>29</sup> Questo contributo è parte di un lavoro più ampio degli autori sul tema delle misure di sostegno al reddito e l'inserimento lavorativo.

### **6.1 I grandi numeri sulla presenza dei beneficiari Rel sulla banca dati COB**

Da una prima analisi congiunta dei dati amministrativi Inps dei percettori del Reddito di Inclusione<sup>30</sup> (Rel) nel 2018 e della banca dati delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, emerge che dei 466 mila percettori del Rel nel 2018, 282 mila hanno lasciato una traccia nelle COB, perché sono stati assunti o licenziati oppure si sono dimessi almeno una volta, dalla data della prima registrazione in questo dataset, oppure il nominativo è legato a un qualche altro evento soggetto a obbligo di comunicazione, come per esempio proroghe o trasformazioni dei contratti di lavoro<sup>31</sup>. A livello aggregato, solo il 15% presenta una sola osservazione, mentre in media si registrano 26 osservazioni a persona. Di tutte gli eventi relativi ai beneficiari Rel nel periodo considerato (circa 1,5 milioni), il 38% sono relativi a contratti di una durata inferiore a un mese e meno del 20% si riferisce a un periodo superiore a un anno. Già questi primi numeri danno idea di quanto i più poveri tra i poveri in Italia abbiano comunque avuto, in realtà, una storia lavorativa e dunque entrare nel mercato del lavoro non li ha protetti dalla povertà, né è condizione sufficiente per farlo senza modificare le condizioni sia del mercato che individuali del lavoratore.

Se si guarda alla distribuzione per genere e Paese di nascita, si rileva che tra i percettori del Rel nel 2018 le donne rappresentano il 60%. Di queste, quelle registrate nelle COB sono il 54% del totale, dunque più numerose degli uomini ma la prevalenza è meno evidente rispetto alla presenza nell'universo dei percettori del Rel. Tra i nati all'estero (il 17% dei percettori del Rel), il 22% sono stati registrati nelle COB. Questo potrebbe dipendere dalla composizione per età, dato che gli stranieri sono più giovani e, tendenzialmente, in età lavorativa. Più del 60% dei percettori Rel che si trova nelle COB ha un'età tra i 27 e i 54 anni; meno del 10% ha più di 75 anni<sup>32</sup>.

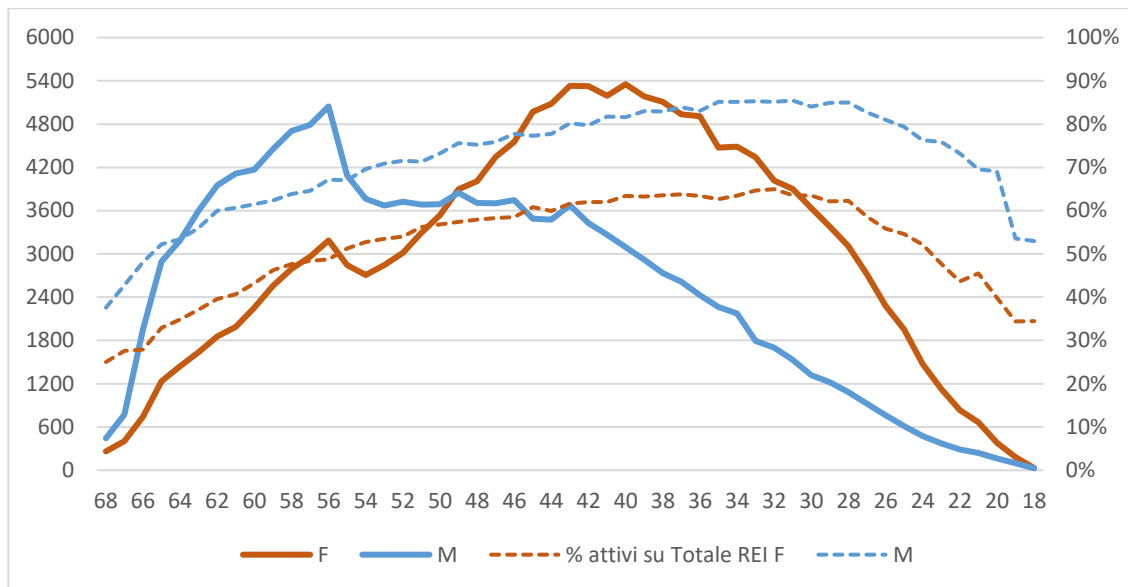
Partendo dal presupposto che fanno parte di una misura di contrasto alla povertà, i lavoratori Rel che si trovano nelle COB non presentano carriere lavorative particolarmente stabili e tutelate. Se si guarda alla distribuzione per età, come emerso anche nei paragrafi precedenti, è di evidente rilevanza per i giovani la frequenza di contratti di lavoro a tempo determinato. I giovani sono, infatti, molto rappresentati anche nella sottopopolazione di riferimento oggetto di questo approfondimento e le due figure di seguito (4a e 4b) lo confermano, sia nell'intero periodo che nel periodo immediatamente precedente all'ingresso nella misura. Si nota infatti che l'85% dei trentenni è osservabile nel registro delle COB e più del 60% delle donne di quell'età. Le donne hanno in genere una età media più giovane degli uomini. Sono molto più numerose fino verso i 40-45 anni. Dopo i 50 i rapporti si invertono, gli uomini sono molto più numerosi delle donne.

<sup>30</sup> Il Reddito di Inclusione (Rel) è una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale introdotta dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, emanato in attuazione della legge-delega 15 marzo 2017 con decorrenza dal 1° gennaio 2018 <<https://bit.ly/3JtymPM>>.

<sup>31</sup> L'obbligo della comunicazione inizia nel corso del 2008. Nella pratica e nei dati a disposizione la copertura completa si ha dal 2010, art. 1, commi da 1180 a 1185 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 Legge Finanziaria 2007.

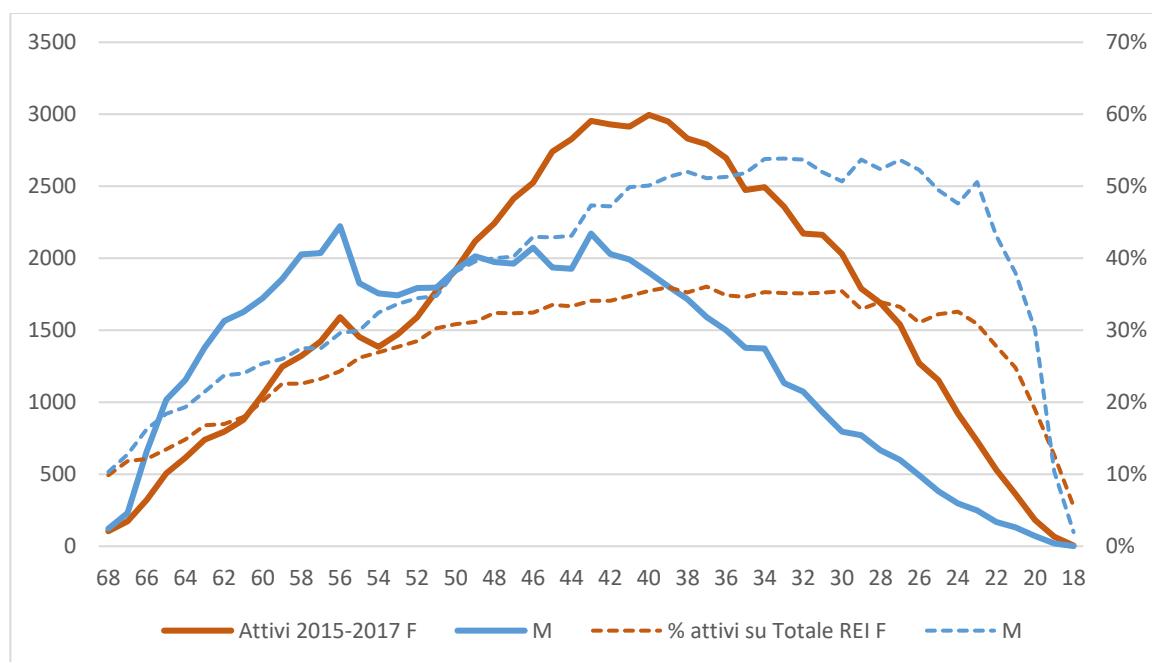
<sup>32</sup> I picchi che emergono nella figura 4a sono dovuti ai criteri familiari di accesso alla policy successivamente rimossi a decorrere dal primo luglio 2018 (presenza di un minorenni, di una persona disabile, di una donna in gravidanza e soprattutto di un disoccupato ultra 55enne).

**Figura 4a.** Beneficiari Rel 2018 presenti in COB – distribuzione per età e genere



Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

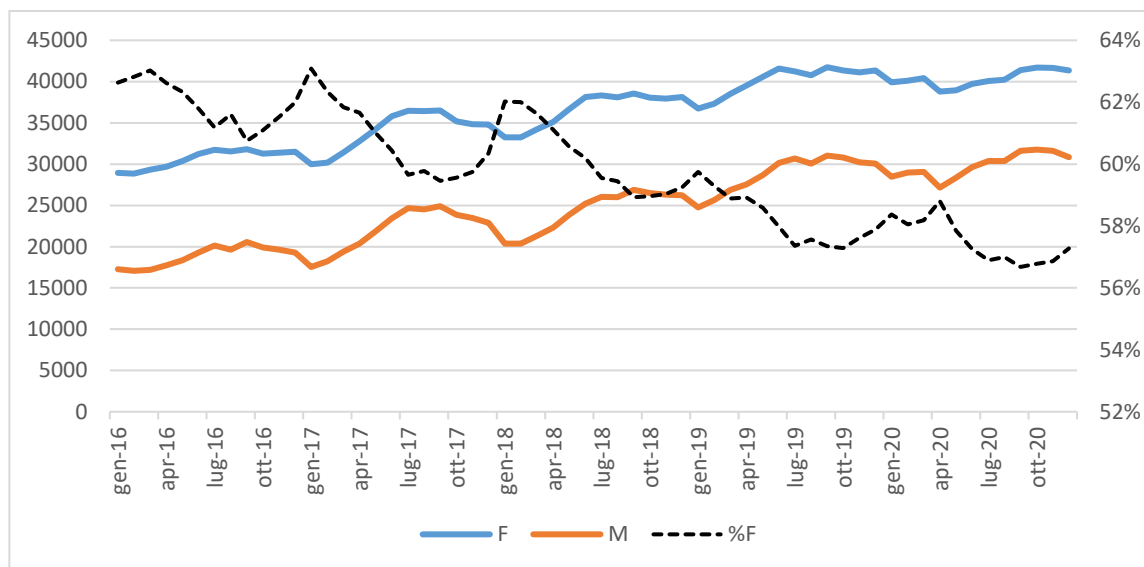
**Figura 4b.** Beneficiari Rel 2018 presenti in COB e attivi nei tre anni precedenti l'ingresso nella misura – distribuzione per età e genere



Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

Osservando (figura 5) l'andamento dello stock mensile di persone occupate, calcolato sui dati di flusso COB, che considera una persona occupata nel mese se ha almeno un rapporto di lavoro attivo nel mese considerato<sup>33</sup>, risulta che per il 63% (178.831) del totale dei percettori Rel presenti nelle COB si registra almeno una osservazione tra il 2016 e il 2020.

**Figura 5.** Stock mensile beneficiari Rel 2018 con almeno un rapporto di lavoro attivo nel mese



Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

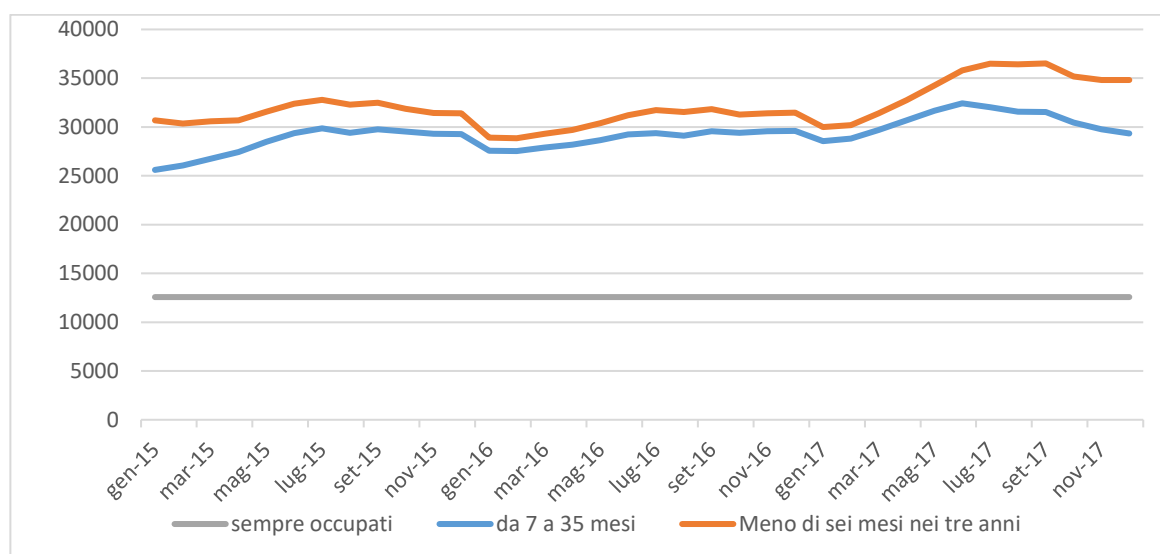
Il numero di persone occupate mostra un andamento crescente nel tempo; il 2018 (anno d'ingresso nel Rel) non sembra alterare l'evoluzione e anche il 2020 (anno Covid-19) non sembra avere effetti sul numero degli occupati tra i beneficiari del Rel. Si riduce invece la quota di donne occupate sul totale degli occupati. Probabilmente gli uomini trovano più facilmente un nuovo impiego rispetto alle donne che però forse hanno lavori più stabili, almeno come numero di mesi lavorati. Nel periodo osservato, infatti, 11.516 donne e 5.649 uomini registrano 60 mesi di lavoro continuativi (tutti i mesi del periodo considerato); in termini percentuali sono l'11,5% delle donne e il 7,5% degli uomini. Una quota rilevante, il 29,5% delle donne e il 34,1% degli uomini, sono presenti nel registro con un contratto di lavoro della durata compresa tra uno e sei mesi, sempre in un intervallo temporale di 5 anni.

Concentrando l'attenzione sui tre anni precedenti l'ingresso nella misura, la figura 6 mostra che la quota maggiore dei beneficiari del Rel presenta contratti di durata inferiore ai 6 mesi. Una quota altrettanto importante, seppure inferiore, registra contratti tra i 7 e i 36 mesi. Solo una percentuale decisamente inferiore, ma costante nel tempo, risulta essere sempre occupata.

<sup>33</sup> Se si ipotizza che tutti i percettori non hanno carriere estremamente stabili, tali cioè da non avere dato mai origine a una comunicazione, allora lo stock calcolato è anche lo stock complessivo di percettori con un qualche lavoro nell'arco di tempo considerato.



**Figura 6.** Stock di occupati, beneficiari Rel, presenti in COB nei 3 anni precedenti l'accesso alla misura per durata contrattuale



Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

## 6.2 Quanto e come hanno lavorato i beneficiari Rel prima di accedere alla misura?

Per avere un quadro più completo delle condizioni occupazionali dei beneficiari del Rel per tipologia contrattuale, durata dei contratti e dell'orario lavorativo, sono state analizzate le carriere lavorative nei 3 anni che precedono l'ingresso nella misura. Abbiamo quindi osservato le persone, beneficiarie del Rel nel 2018, con almeno un rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 2015 e il 2017.

L'analisi prende in considerazione l'ultimo rapporto di lavoro e, a partire dalla data di cessazione di questo, procede a ritroso osservando i due anni precedenti<sup>34</sup> e si rilevano i mesi in cui la persona risultava attiva (fino a un massimo di 24 mesi). Tale misura viene considerata una proxy della 'stabilità' o rilevanza dell'ultimo lavoro svolto prima di ricevere il sussidio. Le statistiche si basano dunque sull'anno di cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro. Per presentare i risultati delle elaborazioni, la durata dei contratti è stata quindi ordinata nelle seguenti classi presenti nella tabella 1: fino a 1 mese, 2-6 mesi, 7-12 mesi, 13- 23 mesi e almeno 24 mesi.

Nelle statistiche di seguito presentate, gli attivi sono le persone con un rapporto di lavoro in essere a dicembre 2017 che prosegue anche nel 2018. I dati presenti nei tre anni 2015, 2016 e 2017 rappresentano le cessazioni registrate in quell'anno.

Le forme contrattuali registrate sono principalmente i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato e i contratti a tempo determinato, che includono, oltre ai contratti di lavoro dipendente (compreso il lavoro per sostituzione), il lavoro somministrato a tempo determinato e altre tipologie meno stabili quali collaborazioni e lavoro a progetto e occasionale (successivamente aboliti). Le analisi non considerano i contratti di apprendistato (sebbene presenti nell'archivio delle COB) perché, data

<sup>34</sup> Quindi per i contratti cessati nel 2015 si guarda anche il 2014 e il 2013.

la scarsa frequenza sul totale dei contratti presenti (meno dell'1%), non si prestano ad approfondimenti.

Dalle analisi, emerge che oltre la metà dei beneficiari precedentemente individuati nel database COB ha avuto un'esperienza lavorativa nei 3 anni precedenti l'ingresso nella misura (148 mila su 282 mila)<sup>35</sup>. Quello che sorprende è che tali contratti avevano una tipologia contrattuale ritenuta molto tutelante, quale il contratto a tempo indeterminato, nel 38% dei casi, e che nel restante 61% dei casi avevano un contratto a tempo determinato, di cui nel 41% dei casi si trattava di contratti a tempo determinato dipendente, ovvero quelli oggetto di questo approfondimento, e solo il 20% erano altri contratti ritenuti meno stabili.

**Tabella 1.** Tipologia contrattuale e durata del contratto per genere – valori assoluti

Ultimo anno	Indeterminato					Determinato						
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi		
<b>2015</b>	176	1.051	948	1.203	1.926	5.304	907	3.005	1.923	1.467	439	7.741
<b>2016</b>	161	1.134	988	1.160	1.459	4.902	1.090	3.811	2.222	1.267	361	8.751
<b>2017</b>	188	1.474	1.493	1.332	1.117	5.604	1.990	8.833	5.533	3.132	585	20.073
<b>Attivi</b>	174	1.559	2.087	3.461	11.766	19.047	443	2.383	2.038	2.222	3.136	10.222
<b>DONNE</b>	<b>699</b>	<b>5.218</b>	<b>5.516</b>	<b>7.156</b>	<b>16.268</b>	<b>34.857</b>	<b>4.430</b>	<b>18.032</b>	<b>11.716</b>	<b>8.088</b>	<b>4.521</b>	<b>46.787</b>
<b>2015</b>	118	1.029	823	967	1.470	4.407	906	3.236	1.904	1.170	280	7.496
<b>2016</b>	132	1.002	775	702	814	3.425	1.120	3.965	2.058	873	189	8.205
<b>2017</b>	160	1.455	1.101	806	476	3.998	2.129	10.062	5.569	2.737	392	20.889
<b>Attivi</b>	69	724	1.119	2.123	5.627	9.662	438	2.114	1.587	1.601	1.537	7.277
<b>UOMINI</b>	<b>479</b>	<b>4.210</b>	<b>3.818</b>	<b>4.598</b>	<b>8.387</b>	<b>21.492</b>	<b>4.593</b>	<b>19.377</b>	<b>11.118</b>	<b>6.381</b>	<b>2.398</b>	<b>43.867</b>
	<b>1.178</b>	<b>9.428</b>	<b>9.334</b>	<b>11.754</b>	<b>24.655</b>	<b>56.349</b>	<b>9.023</b>	<b>37.409</b>	<b>22.834</b>	<b>14.469</b>	<b>6.919</b>	<b>90.654</b>

Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

I beneficiari del Rel presenti nel registro delle Comunicazioni Obbligatorie, nei tre anni precedenti l'ingresso nella policy, sono dunque prevalentemente occupati con contratti tutelanti e per la maggior parte dei casi a tempo determinato. Approfondendo l'aspetto di genere emerge che le donne sono maggiormente rappresentate in questa categoria contrattuale, ovvero rappresentano il 52% del totale. Tuttavia, se si approfondisce la differenziazione tra contratti a tempo determinato dipendenti e altri contratti meno stabili (tabella 3), emerge che per le donne la quota di questi ultimi è maggiore rispetto agli uomini (34% dipendenti e 22,5% altri contratti, per le donne, vs 49% dipendenti e 18% altri contratti, per gli uomini).

A ogni modo, per quanto riguarda le donne, la quota di contratti a tempo determinato (57% dei contratti totali) pesa meno che per gli uomini (67%) dunque in termini relativi, per le donne pesano di più i contratti a tempo indeterminato (tabella 2). Occorre, tuttavia, precisare che le donne beneficiarie del Rel, come evidenziato in altre analisi sviluppate sull'orario di lavoro, hanno nella stragrande maggioranza dei casi contratti part-time che, in quanto tali, non sono sufficienti a proteggerle dalla povertà neanche nei casi in cui si tratti di contratti a tempo indeterminato. Nel caso dei beneficiari Rel, la frequenza di contratti part-time è infatti ben più rilevante di quella registrata nella popolazione

<sup>35</sup> In tabella 1 mancano dal totale dei 148 mila, circa 1000 beneficiari che hanno un contratto di apprendistato.

dalle medie nazionali. Risulta infatti che, in media, il 77% dei contratti delle donne beneficiarie di Rel, negli ultimi 3 anni prima dell'accesso alla policy, era part-time contro il 45% degli uomini. La percentuale raggiunge il 90% nei casi di contratti più stabili (24 mesi) e più recenti (attivi), e l'87% tra quelli cessati nel 2017 per le donne. Per quanto riguarda gli uomini il dato raggiunge un massimo del 64% per i contratti stabili e attivi al 2018. Logico domandarsi se un full-time avrebbe potuto risolvere il problema<sup>36</sup>.

**Tabella 2.** Tipologia contrattuale e durata del contratto per genere – valori percentuali

Ultimo anno	Indeterminato					Determinato						
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi		
<b>2015</b>	16,2%	25,7%	32,7%	44,4%	79,4%	40,1%	83,4%	73,6%	66,3%	54,1%	18,1%	58,6%
<b>2016</b>	12,8%	22,8%	30,5%	47,3%	78,6%	35,6%	86,9%	76,5%	68,6%	51,7%	19,5%	63,5%
<b>2017</b>	8,6%	14,2%	21,1%	29,5%	64,9%	21,7%	91,2%	85,1%	78,1%	69,4%	34,0%	77,6%
<b>Attivi</b>	27,8%	39,2%	50,1%	60,0%	78,5%	64,5%	70,8%	59,9%	48,9%	38,5%	20,9%	34,6%
<b>DONNE</b>	<b>13,6%</b>	<b>22,3%</b>	<b>31,7%</b>	<b>46,3%</b>	<b>77,5%</b>	<b>42,3%</b>	<b>86,0%</b>	<b>77,0%</b>	<b>67,4%</b>	<b>52,4%</b>	<b>21,5%</b>	<b>56,8%</b>
<b>2015</b>	11,5%	24,1%	30,1%	45,0%	83,1%	36,9%	88,4%	75,7%	69,5%	54,4%	15,8%	62,7%
<b>2016</b>	10,5%	20,1%	27,3%	44,5%	80,4%	29,3%	89,3%	79,5%	72,4%	55,4%	18,7%	70,3%
<b>2017</b>	7,0%	12,6%	16,5%	22,7%	54,5%	16,0%	92,8%	87,1%	83,2%	77,0%	44,9%	83,7%
<b>Attivi</b>	13,4%	25,2%	40,9%	56,3%	78,0%	56,5%	85,2%	73,7%	57,9%	42,5%	21,3%	42,5%
<b>UOMINI</b>	<b>9,4%</b>	<b>17,8%</b>	<b>25,4%</b>	<b>41,6%</b>	<b>77,1%</b>	<b>32,7%</b>	<b>90,3%</b>	<b>81,8%</b>	<b>74,1%</b>	<b>57,7%</b>	<b>22,1%</b>	<b>66,8%</b>

Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

**Tabella 3.** Distinzione contratti a tempo determinato tra dipendenti e altri contratti e durata del contratto per genere – valori percentuali

Ultimo anno	Determinato (dipendenti)					Altri contratti						
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi		
<b>2015</b>	60,0%	45,8%	39,4%	32,6%	8,5%	36,0%	23,3%	27,8%	26,9%	21,5%	9,6%	22,6%
<b>2016</b>	60,3%	50,1%	36,8%	30,4%	9,3%	38,9%	26,5%	26,4%	31,8%	21,2%	10,1%	24,6%
<b>2017</b>	62,4%	57,3%	51,0%	40,6%	15,1%	50,3%	28,8%	27,8%	27,1%	28,8%	18,9%	27,3%
<b>Attivi</b>	29,6%	25,3%	25,1%	20,9%	11,2%	17,4%	41,2%	34,7%	23,7%	17,6%	9,7%	17,3%
<b>DONNE</b>	<b>57,4%</b>	<b>48,3%</b>	<b>40,2%</b>	<b>30,3%</b>	<b>11,1%</b>	<b>34,3%</b>	<b>28,6%</b>	<b>28,7%</b>	<b>27,1%</b>	<b>22,1%</b>	<b>10,5%</b>	<b>22,5%</b>
<b>2015</b>	75,5%	59,0%	48,4%	40,2%	11,1%	47,5%	12,9%	16,7%	21,2%	14,2%	4,7%	15,2%
<b>2016</b>	75,4%	63,1%	49,9%	40,7%	12,9%	53,8%	13,9%	16,3%	22,6%	14,6%	5,7%	16,4%
<b>2017</b>	75,1%	69,9%	62,4%	55,3%	31,3%	64,9%	17,7%	17,2%	20,8%	21,6%	13,6%	18,7%
<b>Attivi</b>	39,9%	34,2%	30,6%	27,1%	14,2%	23,8%	45,3%	39,5%	27,3%	15,4%	7,1%	18,7%
<b>UOMINI</b>	<b>71,7%</b>	<b>62,2%</b>	<b>51,7%</b>	<b>40,7%</b>	<b>14,9%</b>	<b>49,1%</b>	<b>18,6%</b>	<b>19,6%</b>	<b>22,4%</b>	<b>17,0%</b>	<b>7,1%</b>	<b>17,7%</b>

Fonte: elaborazioni degli autori su dati COB-Inps Rel, 2021

<sup>36</sup> La risposta è, molto probabilmente, sì! Ma per dirlo bisogna tuttavia affinare l'analisi e paragonarle a un adeguato gruppo di controllo.

L'incidenza dei tempi determinati, e dunque la precarietà, aumenta negli anni, mentre diminuisce la frequenza con cui si registrano i contratti a tempo indeterminato<sup>37</sup>. Allo stesso modo, l'analisi sull'orario lavorativo fa emergere che l'incidenza del part-time aumenta negli anni tra i percettori di Rel, analogamente a come il fenomeno è cresciuto nel mercato del lavoro<sup>38</sup>. I dati Istat segnalano infatti da tempo un recupero del numero di persone occupate, ma in termini di "unità di lavoro equivalenti" il mercato risulta ancora in grande sofferenza: anche prima della pandemia non avevano recuperato i valori pre-crisi del 2008. Posti pari a 100 i valori del 2008, nel 2019 il numero indice degli occupati era risalito a 100,6 ma il numero di unità di lavoro equivalente era fermo a 96,5 e quello delle ore lavorate a 95,2 (elaborazioni su dati Istat degli autori).

## 7. Conclusioni

Il sentiero tracciato dall'OECD fin dal 1994 (OECD 1994), attraverso anni di intensa attività di riforma dei mercati del lavoro, in Italia e in Europa, ha portato livelli di flessibilità del mercato del lavoro mai conosciuti dalla fine del secondo dopoguerra.

Crescita, Competitività e Occupazione rappresentano l'obiettivo del percorso che in Europa prende avvio nel 1993 con il Trattato di Maastricht e il Libro Bianco di Delors. La Strategia del Lussemburgo e il Trattato di Amsterdam, la Strategia europea per l'occupazione (SEO), il Metodo di coordinamento aperto (Open Method of Coordination), l'Employment Committee (Em.Co.), Linee guida per l'occupazione (Employment Guidelines) sono i mattoni per costruire il ponte verso il traguardo della massima occupazione. Obiettivi quantitativi, misurabili, fissati nel Consiglio straordinario di Lisbona del 2000: nella Strategia di Lisbona. La risposta degli Stati membri non si fece attendere, agli stimoli provenienti dal contesto internazionale e dalle istituzioni sovranazionali, seguì la spasmodica rincorsa alla riforma degli istituti contrattuali, dei regimi e delle istituzioni che regolano il mercato del lavoro. In Italia il Pacchetto Treu e la Legge Biagi affondarono le radici e in taluni casi anticiparono, la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di orario di lavoro, part-time, lavoro a termine, monopolio del collocamento, tra le altre. Da noi come in altri Stati membri, riforma dopo riforma, a contratti di lavoro standard sono state affiancate forme contrattuali a sempre minore contenuto di protezione del lavoratore (EPL) e infine rimossi anche gli ultimi ostacoli al superamento dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, con l'introduzione nel 2015 del Contratto a tutele crescenti in applicazione del Jobs act (Zoppoli 2015). In particolare, il lavoro a termine e la somministrazione di lavoro nel corso degli anni sono stati in Italia oggetto di una consistente revisione normativa dettata da differenti approcci di politica economica e di diritto. Solo a partire dalla L. n. 92/2012 cd. Riforma Fornero, il Governo, nel solco della strategia europea della Flexicurity, ha avviato un intervento sulle regole e le tutele del mercato del lavoro, allo scopo di contrastare l'eccessiva segmentazione creatasi al margine

<sup>37</sup> Questo si verifica fino al 2018 (attivi) quando la tendenza cambia. Tuttavia, i rapporti definiti come attivi sono ancora in essere e quindi la loro distinzione per durata si basa su un periodo di tempo troncato; inoltre, possono ancora essere trasformati (da tempo determinato a tempo indeterminato). Non sorprende quindi che il loro comportamento sia diverso da quanto rilevato in base a rapporti di lavoro conclusi.

<sup>38</sup> O comunque è aumentata la quota di persone, soprattutto donne, che in part-time sono costrette a chiedere il Rel.

di precedenti interventi di riforma perpetrati appunto in nome della flessibilità. Tale azione è stata essenzialmente volta al riequilibrio quantitativo dei flussi di nuovi rapporti di lavoro, favorendo la transizione verso forme di lavoro più tutelate e, disincentivando la domanda di lavoro proveniente da specifici canali di accesso. Con specifico riguardo alla tipologia del contratto di lavoro dipendente a tempo determinato, viene perseguito un progressivo allentamento dei vincoli al suo utilizzo. Il successivo Jobs Act ha successivamente messo in campo un *favor* verso il contratto a tempo indeterminato, definito “la forma comune di rapporto di lavoro”, prevedendo una serie di incentivi rivolti ai datori di lavoro, facendo leva sul rapporto costo-opportunità, al fine di indirizzare gli stessi verso tale tipologia contrattuale. L’allentamento della disciplina relativa al tempo determinato ha subito una inversione di tendenza nel 2018 attraverso l’introduzione del c.d. Decreto Dignità. Al fine di contrastare l’utilizzo di tale tipologia contrattuale, anche nell’ambito della somministrazione di lavoro, il nuovo testo ha previsto che la stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato “a-causale” è consentita esclusivamente per un periodo di durata non superiore ai 12 mesi e la durata massima di tale tipologia contrattuale sia ridotta a 24 mesi, (nel Jobs Act erano 36). In epoca Covid-19, in considerazione dell’emergenza epidemiologica e nel tentativo di arginare gli effetti della stessa, soprattutto in termini di salvaguardia di posti di lavoro, il Legislatore è infine intervenuto con decretazione d’urgenza, modificando la normativa ‘ordinaria’ sul contratto a termine, allentando le disposizioni del suddetto Decreto Dignità al fine di favorire la massima occupazione possibile in un momento di eccezionalità.

La ricostruzione del panorama delle strategie comunitarie, dei percorsi dei singoli Stati membri e dello sviluppo specifico nella normativa nazionale relativa al lavoro a termine, permette di comprendere che nel caso italiano tale tipologia di occupazione abbia rappresentato una forza complementare e strutturale, anziché minoritaria e di carattere eccezionale, al canonico lavoro a tempo indeterminato. La ricostruzione del percorso normativo ed attuativo relativo all’evoluzione del lavoro a termine negli ultimi due decenni, ricostruito in ottica comparata rispetto a Spagna e Germania, mostra che tra il 2003 e il 2018 si assiste, in Italia, a una lenta e progressiva crescita dell’occupazione a termine rispetto al totale degli occupati. Negli anni post crisi finanziaria internazionale (2008-2009) e dopo la successiva crisi del debito sovrano (2011-2013) l’impatto occupazionale della crisi economica è stato prevalente, in Italia, nella quota di lavoratori temporanei under 39. Nel caso italiano, risulta interessante la lettura degli impatti occupazionali della recente crisi pandemica, anche al fine di evidenziare il nesso tra precarietà lavorativa e precarietà occupazionale. Le prime evidenze relative all’impatto occupazionale della recente crisi pandemica indicano che le due componenti maggiormente esposte a tali rischi sono state le coorti più giovani e i lavoratori dipendenti a tempo determinato.

L’approfondimento specifico sulla ricostruzione delle carriere lavorative della popolazione che nel 2018 ha beneficiato del reddito di Inclusione (ReI) in Italia, evidenzia il grado di inclusione della popolazione sotto la soglia della povertà nel mercato del lavoro nell’ultimo decennio. La letteratura (Garnero *et al.* 2021, Raitano 2019) converge sul fatto che il lavoro in Italia non protegge dalla povertà. La ricostruzione delle carriere lavorative dei beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) evidenzia il grado di inclusione della popolazione sotto la soglia della povertà nel mercato del lavoro nell’ultimo decennio. Si tratta di una ulteriore conferma, di quanto già noto in letteratura: che il lavoro in Italia non protegge dalla povertà. La forte diffusione del part-time, circa il 30% dei lavoratori nel 2017 (valore quasi triplicato rispetto ai primi anni del duemila, insieme alle altre forme di flessibilizzazione introdotte con le riforme del mercato del lavoro: Pacchetto Treu, Legge Biagi, Jobs act) hanno

contribuito a non stabilire un orario di lavoro tale da assicurare un salario soddisfacente. A riprova, è significativo il mancato aumento delle ore lavorate dopo la crisi finanziaria a fronte del recupero dei livelli dell'occupazione pre-crisi.

I dati sembrano suffragare l'ipotesi che l'inclusione lavorativa non rappresenti più una condizione sufficiente a garantire l'inclusione sociale. La condizione di povertà dei lavoratori appare correlata alla precarizzazione delle condizioni lavorative e anche l'aver maturato esperienze di lavoro nelle forme contrattuali più tutelate (come i contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato), non sembra essere di per sé una garanzia contro il rischio povertà. Le attuali condizioni del mercato del lavoro non sembrano garantire un reddito sufficiente a evitare che i lavoratori necessitino di misure di sostegno al reddito. Anche quel 60% dei beneficiari del Rel che nel mondo del lavoro riesce a entrarci, e in modo non marginale o sporadico, resta comunque povero e ha bisogno del sussidio di povertà: ne ha diritto.

## Bibliografia

- Anastasia B., Emireni G., Gambuzza M., Maschio S., Rasera M. (2016), *Grammatica delle Comunicazioni Obbligatorie/3*, Venezia, Veneto Lavoro Osservatorio & Ricerca
- Bavaro M. (2021), Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti, *Lavoce.info*, 1 ottobre 2021 <<https://bit.ly/34ZefRk>>
- Boccafurni E.E. (2020), *Le assunzioni a termine dal "Cura Italia" al d.l. "Rilancio" Storia di un'occasione persa*, Working paper n.13, @2020ADAPT University Press
- Brusa S. (2020), La materia del contratto a termine nella legislazione emergenziale: tutela dei lavoratori a termine o pasticcio normativo?, *Bollettino Adapt*, n.38, 19 ottobre <<https://bit.ly/3ud0l2b>>
- Caruso B. (2004), *The Concept of Flexibility in Labour Law. The Italian case in the European context*, WP n.22, Catania, CSDLE "Massimo D'Antona"
- De Angelis M., Pagliarella M.C., Rosano A., Van Wolleghem P.G. (2019), Un anno di Reddito di Inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse, *Sinapsi*, IX, n.1-2, pp.2-21
- Dell'Aringa C., De Novellis F., Barbini M., Comegna V. (2018), *L'esplosione dei contratti a termine: fattori ciclici o strutturali?*, Roma, AREL <<https://bit.ly/36h8fnr>>
- Di Noia F. (2018), "Lo chiamavano Dignità": prime note su tecnica e politica a margine del D.L. n. 87/2018, conv. in L. n. 96/2018, WP n.381, Catania, CSDLE "Massimo D'Antona"
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2020), *Il lavoro discontinuo di breve e brevissima durata in Italia nell'ultimo decennio: l'evidenza dei dati amministrativi*, Inapp Working Paper n.45, Roma, Inapp
- Garnero A., Ciucciavino S., De Camillis R., Magnani M., Naticchioni P., Raitano M., Scherer S., Struffolino E. (2021), *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021, lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/37ES6bl>>
- Isfol, Deidda M. (a cura di) (2011a), *Lisbona 2000-2010: rapporto di monitoraggio Isfol sulla Strategia europea per l'occupazione*, Roma, Isfol <<https://bit.ly/3uDpo34>>
- Isfol, Deidda M. (2011b), Lo scenario di politica economica e le politiche di flexicurity, in Isfol, Rosati S.D. (a cura di), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Roma, Isfol, pp.125-134 <<https://bit.ly/3wDa2hq>>
- Krugman P. (2009), *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, Garzanti
- Maresca A. (2021), Il contratto a termine nella fase post pandemica: archiviato o arricchito il Decreto Dignità?, *Labor: il lavoro nel diritto*, 27 luglio 2021 <<https://bit.ly/364EaHU>>
- Menegotto M. (2021), Contratti a termine nuovi spazi per la contrattazione collettiva, *Bollettino ADAPT*, n.30, 6 settembre <<https://bit.ly/3x45lrX>>
- Menegotto M., Rausei P., Tomassetti P. (a cura di) (2018), *Decreto Dignità. Commentario al D.L. n. 87/2018 convertito dalla L. n. 96/2018*, Modena, ADAPT University Press
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study Facts, Analysis, Strategies*, Paris, OECD <<https://bit.ly/3wsvCFz>>
- Pulvirenti F. (2021), *Il lavoro a tempo determinato in Italia, Il confronto con gli ordinamenti di Francia e Spagna*, Roma, Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus

- Raitano M., Jessoula M., Natili M., Pavolini E. (2019), *I 'working poor' in Italia*, Social Cohesion Papers n.2, Reggio Emilia, Fondazione Easy Care
- Riccobono A. (2019), *Neoformalismo negoziale e tecniche di protezione: il caso della proroga del contratto a termine*, WP n.403, Catania, CSDLE "Massimo D'Antona"
- Russo F. (2019), Il contratto di lavoro a tempo determinato ai tempi del COVID-19, *diritto.it*, 12 febbraio
- Sitzia A. (2019), *Contratto a termine, somministrazione e diritto europeo*, WP n.391, Catania, CSDLE "Massimo D'Antona"
- Zoppoli L. (2015), Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali, *Diritti lavori mercati*, 13, n.1, pp.11-38

### Documentazione comunitaria

- Commissione europea (2015), Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, <<https://bit.ly/35lwKts>>
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020, IT, Bruxelles, 3.3.2010
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(2009) 257, Bruxelles, 3.6.2009
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione — Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure, di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, (2009/C 16/01), 22.1.2009
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo "Un piano europeo di ripresa economica", COM(2008) 800 def, Bruxelles, 26.11.2008
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza", COM(2007) 359 (GU C 246 del 20.10.2007)
- Council of the European Union, Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy - Report by the "flexicurity" mission, 17047/1/08, REV 1 (en), SOC 776, ECOFIN 606, Bruxelles, 12.12.2008
- European Commission (2017), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Employment and Social Developments in Europe 2017, Publications Office <<https://bit.ly/3uG2EPJ>>
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights, COM(2016) 127 final, Strasbourg, 8.3.2016



