



**Carlo Caldarini, Stefano Giubboni, Sonia McKay**

**Il "posto" del lavoro atipico  
nel coordinamento dei sistemi di sicurezza  
sociale in Europa: Un'analisi comparativa  
transnazionale**

**(Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito,  
Slovenia, Spagna, Svezia)**

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .Collective Volumes - 2/2014

**Il "posto" del lavoro atipico  
nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in  
Europa: Un'analisi comparativa transnazionale**

**(Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Slovenia,  
Spagna, Svezia)**

**Carlo Caldarini - Stefano Giubboni - Sonia McKay**

Prefazione .....	3
Introduzione .....	9
<i>Parte 1 I contratti di lavoro atipico nei paesi Accessor e in generale nell'UE .....</i>	<i>13</i>
<i>Parte 2 Protezione sociale del lavoro atipico e ostacoli alla libera circolazione .....</i>	<i>31</i>
<i>Parte 3 Lavoro, e lavoro atipico, nel coordinamento europeo della sicurezza sociale .....</i>	<i>49</i>
Il "posto" del lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale: una prima conclusione.....	61
Suggerimenti e raccomandazioni .....	63
<i>La situazione paese per paese.....</i>	<i>67</i>

Il presente testo – pubblicato su autorizzazione espressa di Inca Cgil Regno Unito – riproduce i contenuti del rapporto finale redatto dagli Autori nel quadro del progetto ACCESSOR (*Atypical Contracts and Crossborder European Social Security Obligations and Righths*), finanziato con il sostegno della Commissione europea (VS/2012/0282) e coordinato da Marisa Pompei, presidente dell’Inca Cgil del Regno Unito.

Informazioni, dati ed esempi citati dagli Autori sui contratti atipici e sulle misure di protezione sociale in vigore negli otto Paesi si basano – ove non diversamente specificato – su materiali, non pubblicati, prodotti dalle organizzazioni che hanno partecipato al progetto: Inca Belgio e Fgtb, Inca Francia e Cgt, Inca Germania e DGB Rechtsschutz GmbH, Inca Italia, Cgil e Associazione Bruno Trentin, Inca Regno Unito, Working Lives Research Institute e TUC, Inca Spagna e CCOO de Catalunya, Inca Slovenia, Inca Svezia.

Il rapporto – nel presentare i risultati del progetto – riflette solo le opinioni degli Autori e la Commissione europea non è responsabile dell’utilizzo che potrebbe esser fatto delle informazioni qui riportate.

Per maggiori informazioni sul progetto ACCESSOR:  
Inca Cgil UK, 124 Canonbury Road, N1 2UT London, UK  
[accessor.inca.cgil@btconnect.com](mailto:accessor.inca.cgil@btconnect.com)

## Prefazione

Questo rapporto raccoglie i risultati dell'analisi comparativa condotta dal progetto Accessor, sul 'posto' del lavoro atipico nel coordinamento europeo dei regimi di sicurezza sociale.

Accessor è un progetto finanziato con il sostegno dalla Commissione europea, realizzato dall'Inca Cgil (capofila Regno Unito), in collaborazione con le sedi nazionali Inca Cgil, e i loro sindacati partner, di Belgio, Francia, Germania, Italia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito, e con la partecipazione della Ces, Confederazione europea dei sindacati.

L'indagine mette in luce la crescita del lavoro atipico in ogni paese oggetto di studio e un passaggio graduale da contratti standard (a durata indeterminata, a tempo pieno) a contratti di lavoro più frammentati. Nel corso degli ultimi due decenni si è registrato, infatti, un aumento dei contratti atipici in tutti gli otto paesi e sebbene non vi siano molti dati standardizzati da consentire accurati confronti tra gli Stati, viene confermata la tesi della proliferazione di contratti di lavoro per così dire alternativi, come conseguenza della deregolamentazione del mercato del lavoro, della crisi economica e della globalizzazione.

Ma il progetto Accessor va oltre la semplice analisi delle forme di lavoro atipico. Esso mostra, infatti, gli sviluppi del coordinamento europeo dei sistemi di sicurezza sociale, in generale e dal punto di vista specifico della libertà di circolazione. L'obiettivo è cercare di comprendere quali conseguenze comporti, per una lavoratrice o un lavoratore che vuole migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro, il trasferimento in un altro stato membro quando il suo rapporto di lavoro rientra in una delle categorie considerate *atipiche*. Le norme europee del coordinamento hanno come obiettivo dichiarato di garantire che le persone che si spostano all'interno della Comunità, i familiari a carico e i loro superstiti possano godere dei diritti e dei vantaggi *acquisiti e in corso di acquisizione*, garantendo anche parità di *prestazioni, reddito, fatti o eventi*. Lo studio dimostra invece come queste norme siano inadeguate nel caso di lavoratori e lavoratrici con contratti atipici e come, quindi, le finalità stesse del coordinamento non siano affatto scontate per tutti. Inoltre, visto come il lavoro atipico sia maggiormente associato ad alcune specifiche categorie di persone, l'incapacità delle norme di coordinamento di fornire loro un'adeguata protezione sociale finisce per scontrarsi, di fatto, con i principi di non-discriminazione in base al genere, all'origine o all'età.

La libera circolazione viene riconosciuta come principio fondamentale del Trattato ed è espressamente sancita dall'Articolo 45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Essa comprende il diritto di cercare lavoro in un altro stato membro, di lavorarvi senza dover richiedere un permesso, di risiedervi e rimanervi anche una volta terminato il rapporto di lavoro. Il Trattato prevede anche il diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini dello stato membro di accoglienza, in materia di accesso al lavoro, condizioni di lavoro e ogni altro diritto sociale e fiscale. Sin dalla creazione della Comunità economica europea, la libera circolazione dei lavoratori ha distinto il diritto del lavoro comunitario da quello dei singoli stati membri. Trattandosi di un principio fondamentale del diritto dell'UE, sarebbe preoccupante se proprio le norme che disciplinano l'accesso alla sicurezza sociale potessero in qualche modo fungere da freno alla libera circolazione. Eppure questo è quanto ha rilevato il progetto Accessor in relazione al lavoro cosiddetto atipico. Come dimostrato dal presente rapporto, le norme di sicurezza sociale degli stati membri, che quasi in tutti i casi prendono a modello il contratto di lavoro standard, a tempo pieno e a durata indeterminata, vanno a scapito dei lavoratori con contratti atipici. Ciò significa che le norme spesso finiscono per escludere o limitare i diritti alla tutela previdenziale dei lavoratori con contratti atipici. Si potrebbe obiettare che le norme europee del coordinamento non vengono negate e che non vi è alcuna discriminazione e alcun ostacolo alla libertà di circolazione, dato che le stesse norme si applicano a tutti i lavoratori con contratti atipici, cittadini e non cittadini. Tuttavia, il progetto Accessor indica la necessità di un'analisi più attenta. La prevalenza di lavoro atipico tra coloro che si trasferiscono in un altro stato membro per cercare lavoro vuol dire, per queste persone, maggiori probabilità di far parte di un gruppo svantaggiato in cui sono di fatto sovrarappresentati. Inoltre, la complessità dei regimi di sicurezza sociale e le relative differenze tra gli stati membri comportano, inevitabilmente, una minore consapevolezza e conoscenza delle norme e della loro possibile applicazione da parte di chi emigra.

### ***Imparare grazie ad Accessor***

L'intento di Accessor è sempre stato quello di andare oltre la ricerca del problema. Il suo obiettivo è stato piuttosto di garantire una formazione e un'informazione adeguate a tutte le organizzazioni partner, sindacati e altri istituti ad essi connessi. Per questo, oltre agli scambi di informazioni insiti in ogni progetto di ricerca, è stato sviluppato un programma di formazione in tre diverse fasi. Per prima cosa, gli esperti delle diverse

organizzazioni partner che avevano contribuito alla ricerca hanno anche partecipato a tre giornate di formazione intensiva, nel corso di un forum tenutosi a Londra dal 4 al 6 novembre 2013. Questo gruppo ha comparato le varie forme contrattuali di lavoro atipico e la loro diffusione negli otto paesi coinvolti; ha analizzato le diverse norme previdenziali nazionali; ha preso in esame la condizione specifica dei lavoratori con contratti atipici che attraversano i confini nazionali, alla luce delle norme e della giurisprudenza europee. Sulla base di questi risultati, sono state in seguito organizzate delle sessioni formative in ciascun paese partecipante, cui hanno partecipato rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni ad essi collegate. Questo percorso di *formazione dei formatori* ha permesso una maggiore divulgazione dei risultati della ricerca Accessor, anche al di fuori delle organizzazioni partner. Un panel di esperti sindacali e accademici ha accompagnato durante tutta la sua durata il progetto Accessor, fino alle sue conclusioni formali: la conferenza di presentazione, valutazione e utilizzazione dei risultati, il 6-7 febbraio 2014 a Roma, e un'ultima sessione di valutazione interna, il 27-28 febbraio 2014 a Londra.

### ***In sintesi***

Qui sotto un breve riepilogo delle principali conclusioni del progetto Accessor, meglio articolate nelle parti da 1 a 3 del rapporto.

#### *Crescita dei contratti di lavoro atipico*

- Il lavoro atipico ha registrato una crescita in tutti i paesi Accessor, con la proliferazione di forme alternative di contratto
- L'assenza di dati affidabili e comparabili sulle forme di lavoro atipico negli stati membri rende difficile operare dei confronti. Esistono inoltre diverse definizioni di lavoro atipico, anche se spesso il concetto viene definito in relazione al lavoro *tipico* o *standard*
- I contratti atipici riguardano maggiormente alcune categorie di persone, in particolare le donne, i giovani e gli immigrati. Si tratta dei gruppi che dovrebbero trarre beneficio dalle norme europee e nazionali contro la discriminazione.

#### *Protezione sociale del lavoro atipico*

- Lo studio riconosce che il lavoro atipico può essere il risultato di una scelta operata da alcuni lavoratori, soprattutto come modalità di accesso al mercato del lavoro. Questa scelta, tuttavia, ha conseguenze negative nel lungo termine per quanto concerne i diritti

alla sicurezza sociale. E spesso i lavoratori interessati non sono del tutto consapevoli di tali conseguenze

- Pur nella diversità delle situazioni, i lavori con contratti atipici condividono alcuni fattori: livelli inferiori di sicurezza sul lavoro, stipendi inferiori e irregolari, minore formazione, minori opportunità di carriera, minore tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, minori diritti sindacali. Questi fattori rimettono in causa la stabilità dei rapporti di lavoro, per tutti i lavoratori europei
- Le norme di sicurezza sociale connesse al lavoro atipico spesso escludono la copertura assicurativa, rendono più difficoltosa la totalizzazione dei periodi contributivi e costituiscono un ostacolo all'esportazione dei sussidi alla disoccupazione.

#### *Funzionamento delle norme di coordinamento*

- I regimi nazionali di sicurezza sociale ed il coordinamento europeo furono istituiti durante i periodi di sviluppo industriale, all'epoca in cui l'occupazione era *standard*. Di conseguenza, l'applicazione del sistema di coordinamento può essere una barriera che impedisce ai lavoratori atipici di accedere alla tutela offerta dagli stessi regolamenti europei di sicurezza sociale
- I lavoratori con contratti atipici sono più soggetti alle restrizioni parziali o totali all'esportazione del diritto alla disoccupazione. Queste difficoltà sono strutturali e non superabili neanche dalla ridefinizione delle singole regole del coordinamento. Infatti, quando un contratto di lavoro sia totalmente o parzialmente privo di copertura previdenziale, o qualora risulti difficile soddisfare i requisiti assicurativi nazionali minimi a causa di periodi lavorativi frammentati, la legislazione del coordinamento non è in grado di sopperire, per sua natura, alle norme vigenti negli stati membri
- L'aumento della mobilità temporanea, sotto forma di trasferimenti di lavoratori da uno stato membro all'altro, spesso ha un impatto negativo sul livello di protezione sociale per le persone interessate e quindi può agire da ostacolo alla libertà di circolazione
- I concetti di *lavoratore* e *rapporto di lavoro*, così come creati e definiti dal diritto europeo, pur consentendo alla Corte di giustizia europea di tenere conto di alcune forme di lavoro atipico, come i contratti part-time o a tempo determinato, fanno fatica a rispecchiare le forme più nuove di contratti atipici. Inoltre, il concetto di lavoratore, nell'ambito

del diritto previdenziale, trae la propria definizione dai sistemi giuridici nazionali

- L'utilizzo delle norme di residenza, con particolare riferimento alle prestazioni in denaro di carattere non contributivo, impedisce l'esportazione dei diritti sociali previdenziali. Inoltre, il passaggio dal concetto di *lavoratore* a quello di *soggetto coperto da assicurazione* ha comportato una graduale scissione tra il concetto di prestazione basata sul lavoro e quello di prestazione basata sui contributi
- L'esclusione dell'assistenza sociale e la mancata esportabilità delle prestazioni sociali non contributive oggi tendono ad essere verificate in modo più rigoroso dalla Corte europea di giustizia, che ne controlla la compatibilità con i principi stabiliti dal Trattato e con la libera circolazione, in particolare in termini di conformità al principio di proporzionalità.





## Introduzione

A dispetto della loro oggettiva rilevanza, le questioni poste dalla problematica collocazione dei rapporti di lavoro *atipico* o *non-standard*, proliferati in quest'ultimo ventennio in tutti gli Stati membri dell'Unione, nell'ambito della disciplina europea di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale risultano, nel complesso, relativamente trascurate dalla pur cospicua letteratura specialistica in materia<sup>1</sup>. È senz'altro diffusa la percezione che i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici possano soffrire svantaggi specifici (anche) in sede di accesso alla tutela transnazionale di sicurezza sociale offerta, oggi, dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, e problemi applicativi più facilmente riscontrabili nell'area del lavoro atipico affiorano, del resto, non di rado nella giurisprudenza della Corte di giustizia, specialmente in materia di prestazioni di disoccupazione e di carattere non contributivo<sup>2</sup>. Manca, tuttavia, a quanto consta, una indagine organica che, muovendo da un'analisi comparata della disciplina previdenziale delle principali tipologie di lavoro atipico regolate dagli ordinamenti nazionali, si proponga l'obiettivo di fornire una prima elaborazione critica dei più significativi (e peculiari) nodi problematici emergenti dall'applicazione dei regolamenti europei di sicurezza sociale ai lavoratori, o alle lavoratrici, non-standard.

Questo rapporto intende fornire primi elementi di riflessione, di metodo e di merito, in questa direzione, proponendosi l'obiettivo di individuare – sulla scorta di un'analisi comparata estesa ad un campione significativo di Stati membri – i principali ostacoli incontrati dai prestatori di lavoro subordinato (o autonomo) non-standard, soprattutto in ragione dei limiti di tutela previdenziale presenti nei singoli sistemi nazionali, nella piena fruizione delle garanzie previste dalla disciplina europea di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale.

L'analisi proposta nel rapporto segue una struttura tripartita.

L'analisi comparata svolta nella prima parte del rapporto dimostra come il modello standard di rapporto di lavoro mostri evidenti segni di crisi – sia pure secondo scelte politico-legislative diverse nei diversi contesti

---

<sup>1</sup> Cfr. principalmente F. Pennings, *European Social Security Law*, Intersentia, Anversa-Oxford-New York, 2010; M. Fuchs (a cura di), *Europäisches Sozialrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2013.

<sup>2</sup> Si pensi, ad esempio, ai casi *De Cuyper* (causa C-406/04) e *Hendrix* (causa C-287/05). Per una rassegna organica della più recente giurisprudenza della Corte in materia cfr. W. Chiaromonte, S. Giubboni, *I regolamenti europei di sicurezza sociale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, di prossima pubblicazione in *Rivista giuridica del lavoro*.

nazionali esaminati – in tutti i paesi presi in considerazione nella ricerca. Se il rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, fondato su una relazione contrattuale binaria tra datore e prestatore, rappresenta ancora, in tutti i paesi esaminati (sia pure secondo percentuali significativamente diverse), la quota prevalente dello *stock* complessivo degli occupati, è innegabile come le principali tipologie di lavoro atipico si siano diffuse notevolmente, soprattutto negli ultimi anni, in tutti i contesti oggetto della ricerca, e come in molti di essi le forme di lavoro (subordinato o autonomo) a tempo determinato rappresentino, oramai, l'ipotesi di ingresso di gran lunga prevalente nel mercato del lavoro, con un impatto più che proporzionale su giovani, donne e immigrati.

La prima sezione del rapporto mette in luce anche la diffusa debolezza delle tutele previdenziali associate al lavoro atipico nei diversi ordinamenti nazionali esaminati. Si tratta di una debolezza specifica di protezione sociale, che ha inevitabili ricadute negative (anche) sull'effettivo funzionamento del sistema europeo di coordinamento, precludendo in molti casi l'accesso alla tutela virtualmente consentita dai regolamenti a causa dei pesanti vuoti di copertura assicurativo-sociale che affliggono più facilmente tali categorie di rapporti di lavoro per come risultano disciplinate a livello nazionale.

Nella seconda parte del rapporto viene proposto un organico tentativo di elaborazione critica dei principali ostacoli applicativi dei regolamenti europei di sicurezza sociale al lavoro atipico. Tali ostacoli vengono analiticamente raggruppati attorno a cinque ipotesi-tipo – di copertura assicurativa, di inoperatività delle regole di totalizzazione, di inesportabilità delle prestazioni (in specie di disoccupazione e non contributive), di mancanza di requisiti assicurativi minimi e di svantaggio nel calcolo delle prestazioni – che mettono bene in evidenza come le principali disfunzioni applicative della normativa comunitaria di sicurezza sociale, di cui soffrono i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici più facilmente dei soggetti impiegati in rapporti di lavoro standard, dipendano, in buona parte, da *deficit* di tutela previdenziale propri dei sistemi nazionali, cui la tecnica del coordinamento non riesce a dare risposta per limiti che possiamo considerare ad essa intrinseci. Una riforma della normativa di coordinamento – rivolta ad esempio ad ampliare la possibilità di esportare le prestazioni di disoccupazione o a limitare l'impatto transnazionale della frammentazione contributiva che affligge sproporzionalmente i percorsi assicurativi e professionali dei lavoratori con contratti atipici – non riuscirebbe, da sola, in questa

prospettiva, a superare i principali vuoti di tutela sociale a carico di tali soggetti.

Nella terza parte del rapporto viene tracciato un profilo evolutivo della disciplina europea di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, verificando in che modo essa, originariamente pensata alla metà degli anni Cinquanta del Novecento intorno alla figura classica del migrante comunitario tipica dell'epoca, abbia gradualmente esteso il proprio campo di applicazione in una direzione che si è certamente aperta alla inclusione di tipologie soggettive anche diverse dal modello già egemone del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, destinato a integrarsi stabilmente nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. Si metterà peraltro in luce che la dinamica evolutiva più significativa, sotto il profilo della capacità di inclusione di tipologie di rapporti di lavoro originariamente escluse, ha riguardato essenzialmente la disciplina del campo di applicazione soggettivo dei regolamenti, transitato da una restrittiva nozione di lavoro subordinato ad una definizione di stampo universalistico del soggetto protetto dal sistema di coordinamento. Non altrettanto significativa risulta, viceversa, l'evoluzione osservabile storicamente sul versante del campo di applicazione oggettiva dei regolamenti, che sembrano sotto tale profilo ancora costruiti – al pari di quanto vale per le regole operazionali centrali del coordinamento (come quella in tema di totalizzazione) – assumendo ancor oggi a prototipo normativo di riferimento, ancorché implicito, il modello standard di rapporto di lavoro.

Chiudono il rapporto delle brevi conclusioni e alcune prime indicazioni e raccomandazioni sulle linee di policy suggerite dai risultati della ricerca. In appendice, un riepilogo della situazione del lavoro atipico, delle misure di protezione sociale e dei principali ostacoli alla libera circolazione negli otto paesi del progetto, così come è emersa dalla nostra analisi comparativa.



## **Parte 1**

### **I contratti di lavoro atipico nei paesi Accessor e in generale nell'UE**

**Sonia McKay**  
**Working Lives Research Institute**  
**London Metropolitan University**

In tutti gli otto paesi del progetto Accessor si osserva che i contratti di lavoro atipico sono aumentati di numero negli ultimi vent'anni. Ciò si è verificato in seguito alla proliferazione di forme di contratto alternative, in un contesto di crisi economica e globalizzazione, di sviluppo di nuove tecnologie, di deterioramento complessivo dei diritti del lavoro, concentrando l'attenzione su nuove strategie per promuovere la flessibilità e ridurre i costi del lavoro. Si adduce anche la deregolamentazione tra le cause che hanno portato allo sconvolgimento del mercato del lavoro, in economie tradizionalmente forti, come ad esempio la Germania. L'impatto della crisi economica ha infatti sia incoraggiato la crescita di alcune forme di lavoro tipico in alcuni paesi, sia portato alla riduzione di forme più stabili di lavoro atipico in altri. In Italia, quasi due contratti su tre stipulati negli ultimi anni sono stati per lavori a tempo determinato. In Svezia, i contratti a tempo determinato sono cresciuti fino a rappresentare uno su sei (15 per cento) di tutti i contratti di lavoro, tanto da essere ora considerati quasi la regola. C'è stata anche una crescita dei contratti a chiamata e 'a zero ore', soprattutto per quanto riguarda i giovani. In Francia la crescita del lavoro atipico si è sviluppata a partire dagli anni '80, si è sestuplicato il numero di lavoratori e lavoratrici a tempo determinato, si è quadruplicato il numero di contratti tramite terzi, e aumenti simili si sono registrati anche per i tirocinanti. In Germania si stima che un giovane lavoratore qualificato su cinque abbia svolto almeno un tirocinio, nella metà dei casi senza remunerazione, mentre per l'altra metà il compenso percepito non garantiva la sussistenza. In questo paese, circa nove milioni di contratti attuali possono essere definiti atipici. Anche secondo il rapporto del Belgio il lavoro atipico ha cominciato a manifestarsi verso la fine degli anni '90 ma fino al 2010 era limitato a due tipologie: contratti part-time e a tempo

determinato. Più recentemente si è verificata invece una rapida espansione di altre forme di lavoro atipico, come il lavoro autonomo, il lavoro interinale e in subappalto, il lavoro stagionale e occasionale, come anche il lavoro domestico, nel contesto di un nuovo sistema finanziato dallo stato per favorire l'emersione del lavoro nero. Il lavoro stagionale, talvolta definito atipico, tende ad essere più specifico per determinati settori, in particolare edilizia, agricoltura, turismo e silvicoltura.

Non vi sono dati definitivi sulla misura della varietà delle forme di contratti atipici. Il rapporto nazionale italiano indica un numero compreso tra 19 e 46, a seconda di quale organizzazione esegua il calcolo. Il rapporto francese stila un elenco di otto forme di contratto contenute nella definizione complessiva del contratto a tempo determinato. Il rapporto britannico elenca nove diverse forme di contratto, ulteriormente suddivise in base alla natura del rapporto di lavoro. Il rapporto belga li riassume in sei categorie principali. Il rapporto sloveno suddivide il lavoro in sette tipologie principali. Il rapporto spagnolo identifica nei contratti a tempo determinato la forma principale di lavoro atipico. In molti rapporti nazionali Accessor il lavoro atipico viene associato all'occupazione femminile nonché a quella poco retribuita, creando una sezione della forza lavoro definita sia in base al genere sia alla remunerazione. Tuttavia, anche se il lavoro femminile è prevalente in tutti i paesi tra i lavoratori con contratto part-time, è dimostrata una crescita anche del lavoro maschile con questo tipo di contratto. In Belgio, per esempio, la proporzione degli uomini con contratto part-time, pur rappresentando meno di un decimo di tutti i lavoratori part-time, è quasi raddoppiata tra il 1999 e il 2010. In Germania, il lavoro con salario basso è cresciuto vertiginosamente negli ultimi 15 anni, con un aumento sia del lavoro atipico sia di quello molto atipico; il numero di impieghi a salario basso è cresciuto dal 17,7 per cento nel 1995 al 23,1 per cento nel 2010, ovvero una crescita del 30 per cento. Le tipologie di contratti atipici sono associate anche ai giovani lavoratori praticamente in tutti gli otto paesi oggetto dello studio, sebbene alcuni si riferiscano a lavoro atipico (in particolare, contratti a tempo determinato) associato a lavoratori più anziani con più di 50 anni. In Belgio il fenomeno del lavoro atipico viene sempre più associato ai giovani lavoratori all'inizio del loro percorso lavorativo. In Slovenia il lavoro precario è determinato dal genere (femminile), età (anziani e giovani) e classe sociale.

L'attenzione di questo rapporto si concentra sulle forme e sulle tipologie di occupazione atipica, tuttavia è importante sottolineare che il lavoro informale, ovvero il lavoro senza contratto, è una realtà presente in tutti gli otto paesi oggetto dello studio ed ha un impatto importante sulla struttura del mercato del lavoro. L'indagine Eurobarometro del 2009

indica che circa il cinque per cento dei lavoratori nell'Europa a 27 ha svolto almeno un lavoro informale nel corso dell'ultimo anno.

### **1.1. Definizioni**

Alcuni rapporti nazionali hanno fornito una definizione di lavoro atipico nel contesto del loro paese. Nella maggior parte dei casi il lavoro atipico viene definito in relazione (o in opposizione) al lavoro tipico, che viene visto come un'occupazione a tempo pieno, a tempo indeterminato e diretta. Il rapporto francese definisce il lavoro atipico come 'tipologie di lavoro in cui in un modo o nell'altro, si deroga dalla norma del lavoro basata su un contratto di durata indeterminata e a tempo pieno'. Il rapporto sloveno definisce il lavoro precario come quello in cui i contratti 'hanno la capacità di diminuire la sicurezza sociale e la sicurezza sul lavoro'. Il rapporto tedesco definisce l'impiego atipico in questo modo: 'quello che non garantisce un'assicurazione di vecchiaia al di sopra della pensione di base, o non consente di pensare alla vecchiaia senza il sostegno dello stato'. Il rapporto nazionale belga definisce il lavoro tipico come 'lo standard basato su un rapporto di lavoro, derivante dal diritto o da uno statuto privato, a tempo pieno, con un contratto indefinito in termini di durata, con orario relativamente determinato, con un rapporto di lavoro basato sulla presenza di un'unica persona giuridica costituita dal datore di lavoro e collegata ad uno specifico posto di lavoro e ad una carriera programmabile'. Il lavoro atipico, quindi, è costituito da 'tutte le forme di lavoro che si distaccano dallo standard, sia in relazione alle ore di lavoro, sia per la collocazione geografica del lavoro o per il grado di subordinazione.

Il rapporto francese identifica due categorie di lavoro: 'quelli fuori della norma in termini di orari e stabilità del lavoro, che comprendono i contratti a tempo determinato, contratti di stage e contratti di prova. La seconda categoria si distingue dalla norma sulla base della durata dell'orario lavorativo e del salario mensile.'

### **1.2. Dati sul lavoro atipico**

I rapporti nazionali Accessor danno alcune indicazioni sulla copertura delle diverse forme di lavoro atipico e questi dati sono stati integrati con i dati raccolti da recenti indagini a livello UE. La tabella seguente fornisce i dati relativi agli otto paesi oggetto dello studio, confrontandoli con i dati per tutta l'UE.

È importante sottolineare che se da un lato si è verificata uno sviluppo del lavoro atipico in tutti i paesi oggetto dello studio, e in generale all'interno dell'UE a 27 paesi (Tabella 1), dall'altro l'occupazione



standard continua a rappresentare la stragrande maggioranza dei contratti nei paesi esaminati.

Nel Regno Unito, ad esempio, la maggior parte dei lavoratori britannici continua a lavorare con quelli che potrebbero essere definiti contratti tipici standard, ovvero contratti a tempo pieno a tempo indeterminato, sebbene vi sia stato un crollo del lavoro a tempo pieno nel periodo 2007-2011, a cui è corrisposto un aumento del lavoro part-time.

In Germania, in concomitanza con un calo percentuale, due terzi dei lavoratori attivi hanno un contratto 'tipico', anche se nel 1998 la proporzione era di tre quarti.

**Tabella 1: Dati sulle forme di contratto nei paesi oggetti dello studio**

Paese	Occupazione a tempo pieno (2013)	Occupazione part-time (2013)	A tempo indeterminato (2013)	A tempo determinato (2013)	Lavoro interinale (2006)	Lavoro autonomo (2010)
Slovenia	90%	10%	84%	16%	1%	
Regno Unito	74%	26%	93%	6%	5%	14%
Francia	82%	18%	84%	16%	2%	13%
Belgio	75%	25%	92%	8%	1%	16%
Svezia	75%	25%	85%	15%	2%	10%
Germania	73%	27%	86%	14%	1%	11%
Italia	82%	18%	87%	13%	<1%	21%
Spagna	84%	16%	78%	22%	n/k	13%
EU27	81%	19%	86%	14%	1-2%	15%

Fonte: RapportinazionaliAccessor, dati incrociati con Arrowsmith (2006), the *Study on Precarious work and social rights*, e con la *European Labour Force Survey 2013*<sup>3</sup>

La non-tipicità di un contratto non implica *tout court* che i lavoratori con contratti di questo tipo siano necessariamente svantaggiati per quanto riguarda la protezione sociale. Di fondo, l'obbligo di 'trattamento non meno favorevole'<sup>4</sup> dovrebbe applicarsi a tutti gli stati UE nel caso di lavoratori part-time, con contratti a tempo determinato e con contratti interinali, anche se nel caso delle ultime due forme si applicano delle deroghe a seconda degli stati membri. Il Regno Unito, ad esempio, offre livelli di protezione inferiori ai lavoratori interinali, escludendo dal

<sup>3</sup>

V. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_ifs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database).

<sup>4</sup> Questo principio è la base delle clausole anti-discriminazione nel Regno Unito e prevede che gli individui siano tutti trattati allo stesso modo.

diritto alla parità di trattamento quelli con contratto a tempo determinato che non sono in un rapporto diretto di lavoro.

### 1.3. Forme di contratto di lavoro

Il termine 'forme di contratto', ai fini del rapporto, viene utilizzato per identificare la natura del rapporto di lavoro tra la persona che svolge il lavoro e la persona o organizzazione per la quale il lavoro viene svolto. Le principali forme di contratto possono quindi essere ridotte a due grandi categorie:

La **forma standard**, in cui il lavoro viene svolto direttamente per l'individuo/organizzazione che lo necessita. Un lavoro come questo può essere tipico, come ad esempio un'occupazione a tempo pieno e a tempo indeterminato, tuttavia può essere anche atipico, a seconda del tipo di contratto di lavoro, come identificato nella sezione successiva del rapporto. In tutti i paesi oggetto di studio la forma standard di lavoro comprende sia i 'contratti di servizio' (*contracts of service*) sia i 'contratti per servizi' (*contracts for services*); tuttavia, nel Regno Unito la legge fa una distinzione tra queste due forme, assegnando una rosa molto più vasta di protezione sul lavoro alla prima rispetto alla seconda<sup>5</sup>.

**Forme di lavoro basate sulle relazioni a distanza.** Tutte le altre categorie di lavoro attingono ad un modello basato sulle relazioni a distanza che in generale hanno come conseguenza una riduzione nei diritti sul lavoro. Queste forme principali sono analizzate successivamente.

La prima categoria è quella di chi lavora per mezzo dei centri per l'impiego. Uno studio della *European Foundation for the Improvement in*

---

<sup>5</sup> Nel Regno Unito il contratto 'tipico' standard viene normalmente definito come 'contratto di servizio' in base al quale il dipendente accetta di lavorare, sotto la guida del datore di lavoro, in cambio di una remunerazione. Una persona dipendente con contratto di lavoro avrà totale accesso ad una gamma completa di diritti sul lavoro e di sicurezza sociale, anche se questi possono dipendere dalla durata del servizio. Ad esempio, per beneficiare dei diritti alla protezione contro licenziamento ingiusto<sup>5</sup> un dipendente deve aver lavorato per almeno due anni per lo stesso datore di lavoro e questo vale anche per gli esuberanti<sup>5</sup>). I diritti sociali possono anche dipendere dai contributi versati. Un 'lavoratore', al contrario, è una persona il cui lavoro è regolato da un 'contratto per servizi'. In questo caso la legge verifica se l'individuo abbia un grado di controllo sul proprio lavoro, se possa, ad esempio, stabilire come viene svolto e quando, se utilizza la propria strumentazione e si assume la responsabilità del pagamento delle tasse e dell'assicurazione nazionale. Questa definizione comprende in realtà i lavoratori autonomi, tuttavia i tribunali britannici l'hanno spesso estesa per comprendere lavoratori che possono essere visti come dipendenti diretti. Quelli definiti 'lavoratori' hanno diritti limitati sul lavoro e alla sicurezza sociale. Per esempio, non hanno diritto alla tutela contro il licenziamento ingiusto (indipendentemente dagli anni di lavoro) e diritti limitati alla protezione sociale.

*Living and Working Conditions* (Arrowsmith, 2006)<sup>6</sup> ha stimato che nell'Unione Europea a 15 stati più la Norvegia (non vi erano dati abbastanza consistenti per gli altri paesi Ue) nel 2007, una percentuale compresa tra uno e due per cento della forza lavoro ha lavorato tramite agenzie, il che corrisponde ad un numero tra 2,5 e 3 milioni di lavoratori, sottolineando una 'rapida espansione del lavoro interinale in quasi tutti i paesi, soprattutto tra la metà e la fine degli anni '90. La Confederazione Europea delle Agenzie Private per l'impiego (Eurociett) sostiene che vi siano circa 33.000 agenzie per l'impiego private operanti in Europa (Eurociett, 2012). Sono i giovani ad occupare la maggior parte dei lavori interinali. Secondo Eurociett, di media il 57 per cento dei lavoratori interinali in Europa ha meno di 30 anni (Eurociett, 2012). Arrowsmith (2006) ha rilevato che il 31% della forza lavoro interinale in Germania era costituito da giovani sotto i 25 anni; 34% in Spagna, 31% in Francia; 27% in Italia; 46% in Svezia (meno di 31 anni); e 51% nel Regno Unito (meno di 30 anni).

I lavoratori interinali, in teoria, hanno una certa protezione sul lavoro, almeno in conformità alla Direttiva 2008/104/EC, anche se nel caso del Regno Unito questi diritti sono stati assottigliati con la legislazione nazionale. Tuttavia, nonostante la Direttiva, in pratica, secondo i rapporti nazionali Accessor, i lavoratori interinali spesso non godono di tutti i diritti di chi ha un contratto tipico o non hanno la capacità di accedervi. Nell'ultimo decennio, l'uso di lavoro interinale è aumentato notevolmente nella maggior parte dei paesi Accessor. Fino al 1993, il lavoro interinale era proibito in Svezia, per l'opposizione dei sindacati che lo consideravano un modo per abbassare gli stipendi. Di recente, tuttavia, è stato siglato un accordo collettivo con i datori di lavoro interinali. Anche in Germania il lavoro interinale generalmente è poco retribuito, e gli stipendi nel settore hanno registrato un calo vertiginoso negli ultimi dieci anni. Anche i periodi di impiego sono molto brevi, e solo la metà di tutti i contratti interinali nel 2010 è durata più di tre mesi.

Anche se il lavoro interinale rappresenta solo l'1,5% dell'occupazione totale, questa proporzione si è quasi triplicata negli ultimi vent'anni. Le stime dell'Eurociett per il Regno Unito rivelano che nel 2005 vi erano circa 6.000 agenzie ufficiali per l'impiego, che operavano tramite 14.400 filiali, fornendo 1,2 milioni di lavoratori al giorno (5% della forza lavoro nazionale). Secondo il TUC, il lavoro interinale rappresentava il 17,1% di tutto il lavoro temporaneo nel Regno Unito nel

---

<sup>6</sup>J. Arrowsmith, *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*. Lussemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

2007, a confronto con il 13% nel 1997. In Germania il numero di operatori del reclutamento è aumentato, passando da 6.910 nel 1994 a 16.600 nel 2010. Anche in questo paese il lavoro interinale è cresciuto, passando da 170.000 lavoratori nel 1996 a quasi 900.000 nel 2011. In Slovenia si stima che vi siano più di 160 agenzie registrate, con circa 6.500 lavoratori iscritti. In Belgio il lavoro interinale rappresenta solo una piccola parte del lavoro atipico, anche se ha più probabilità di differenziarsi dallo standard, in particolare se riguarda le tecnologie dell'informazione, lavori di consulenza, organizzazione di eventi e così via. Il rapporto Accessor italiano sottolinea l'aumento dei costi del lavoro a causa di questi contratti. Il lavoro interinale, nei rapporti Accessor nazionali, viene associato ad un incremento delle violazioni delle leggi sul lavoro.

Anche il **lavoro in subappalto** rappresenta un tipo di contratto in cui il rapporto tra il destinatario finale e il dipendente è a distanza. Il rapporto Accessor belga sostiene che questo viene principalmente utilizzato per il lavoro interinale ma al momento funge anche da periodo di prova per i giovani lavoratori.

La terza categoria è costituita dal **lavoro autonomo**, talvolta definito anche come 'pseudo-lavoro autonomo', in cui il vero rapporto di lavoro si basa sulla dipendenza e in cui il lavoro è autonomo soltanto nominalmente, con l'obiettivo soprattutto di evitare il pagamento delle tasse e dell'assicurazione sociale. Sia il rapporto spagnolo sia quello britannico parlano di pseudo-lavoro autonomo come una forma di contratto atipico e nel primo caso il numero di lavoratori autonomi interessati dall'assicurazione nazionale è relativamente stabile, circa il 13 per cento di tutti i lavoratori facenti parte del sistema. In realtà, spesso, i lavoratori autonomi sono legati ad un singolo cliente, in particolare nel trasporto di merci e anche in certe forme di franchising. Questi lavoratori sono pseudo-autonomi in quanto il loro rapporto lavorativo assomiglia di più a quello dei lavoratori dipendenti, con orari fissi e ferie pagate. Si possono ritrovare anche tra le tipologie di professionisti, come ad esempio nelle scuole private, nelle grandi aziende e nell'ambito del giornalismo. In Spagna i sindacati hanno sfidato questa forma di pseudo-lavoro autonomo, con oltre 3.000 richieste di risarcimento ogni anno, ma stando al rapporto Accessor della Spagna, 'potrebbe essere solo la punta dell'iceberg'. Il rapporto Accessor italiano usa il termine 'para-subordinato' per definire questa forma di lavoro e sostiene che solo tecnicamente si tratti di una forma indipendente, e presuppone una condizione di vulnerabilità dalla parte del lavoratore. Si è fatto anche riferimento al lavoro dei freelance in cui i lavoratori si trovano in una zona grigia tra lavoro dipendente e non dipendente.

#### 1.4. La tipologia di contratti atipici

Come già visto, la gamma di contratti atipici è molto ampia e in alcuni paesi la categoria di contratti atipici comprende numerose tipologie di lavoro. Per citare solo un esempio, il rapporto italiano elenca 26 tipologie di lavoro in subappalto: *'lavoro dipendente a tempo determinato; lavoro a tempo determinato; lavoro a progetto; stagionale, contratto a durata speciale nell'agricoltura; part-time orizzontale a tempo indeterminato; part-time a tempo indeterminato misto; part-time verticale a tempo indeterminato; part-time orizzontale a tempo determinato; part time misto a tempo determinato; part-time verticale a tempo determinato; contratti di formazione; contratti di ri-formazione; contratti di lavoro e formazione; apprendistato: 1°, 2° e 3° tipo; contratto di gestione a tempo determinato; contratto di gestione a tempo indeterminato; lavoro a chiamata; contratti zero ore senza l'obbligo di accettare il lavoro; job sharing; lavoro presso abitazioni private e lavoro da casa.'*

Ai fini di questo rapporto, tuttavia, le categorie verranno ridotte a due principali tipologie di contratti atipici. Il primo è costituito da: contratti a tempo determinato, indistintamente basati sulla durata o sul completamento del progetto; e contratti part-time, in cui l'orario è inferiore a quello del lavoro a tempo pieno. Queste due tipologie sono soggette a specifiche legislazioni che garantiscono un elemento di protezione occupazionale ai lavoratori.

La seconda tipologia si basa sulla definizione di Broughton dei 'contratti molto atipici' ed è costituita da sei categorie principali analizzate di seguito.

Per quanto riguarda tutte queste tipologie di contratto, è la natura del contratto stesso che favorisce o meno la precarietà dei lavori. Ad esempio, il lavoro part-time subordinato in cui il lavoratore viene assunto direttamente dal datore di lavoro; in cui il tipo di lavoro è stato liberamente scelto dai lavoratori e in cui l'orario disponibile soddisfa le necessità economiche e sociali dei lavoratori; in cui vengono versati contributi sociali; in cui si ha diritto alle prestazioni previdenziali potrebbe non rientrare nel lavoro precario. Tuttavia, nei casi in cui il contratto avviene per mezzo di un subappaltatore o un'altra realtà esterna; il lavoro part-time non è volontario o in cui le ore sono troppo poche per garantire uno standard di vita decente, allora il lavoro part-time viene giudicato in modo diverso e potrebbe rientrare nella categoria di 'contratti molto atipici'.

**Contratti part-time.** Nella maggior parte dei paesi Accessor la definizione di lavoro part-time include generalmente tutti gli orari di

lavoro inferiori al tempo pieno. Le donne hanno molte più probabilità di lavorare part-time rispetto agli uomini in tutti i paesi Accessor. In Francia la probabilità che le donne lavorino part time è quattro volte superiore rispetto agli uomini e anche i giovani hanno più probabilità di lavorare part-time. Il lavoro part-time in Francia viene visto anche come la dimostrazione più evidente di precarietà per le lavoratrici donne e la media delle ore svolte da lavoratori part-time è di 23 ore a settimana, in confronto alle 41 ore di un lavoratore a tempo pieno. Anche in Svezia il lavoro part-time è prevalentemente femminile e principalmente relegato a certi settori, come le pulizie e l'assistenza agli anziani e sebbene esista il diritto al trattamento non meno favorevole, in pratica è risultato difficile far valere questi diritti per i contratti a orario ridotto. Nel Regno Unito sono considerati 'part-time' i contratti che prevedono meno di 30 ore a settimana e possono essere a tempo indeterminato o temporanei. In Belgio gli orari del tempo pieno sono diminuiti negli ultimi due decenni, mentre sono aumentati gli orari del part-time, tanto che la differenza tra i due si è ridotta da 22 ore nel 1984 a 17 nel 2009. Il quarantaquattro per cento delle donne lavora part-time, rispetto al nove per cento degli uomini. L'ottanta per cento dei posti di lavoro part-time è occupato da donne e quasi sempre si tratta di settori a prevalenza femminile. In effetti il Belgio è uno degli stati membri dell'UE con la proporzione più elevata di donne che lavorano part-time (44 per cento), rispetto alla media dell'Unione Europea a 15, pari al 37 per cento e dell'UE a 27 pari al 32 per cento. Il rapporto del Belgio sottolinea che mentre in generale sia associato ai giovani lavoratori, il lavoro part-time è appannaggio anche di lavoratori oltre i 50, nei casi in cui si avvicinano al termine della vita lavorativa. Nel Regno Unito, il 74 per cento di tutti i lavoratori part-time è rappresentato da donne, anche se è cresciuto il numero di uomini con impieghi part-time. I rapporti nazionali fanno notare anche un aumento del lavoro part-time non-volontario. Nel Regno Unito quasi un lavoratore su cinque con contratto part-time (18 per cento) ha optato per questa soluzione non avendo trovato un lavoro a tempo pieno.

**Contratti a tempo determinato.** Sono contratti la cui durata è determinata dal raggiungimento di una certa data o dal completamento di un compito specifico. Anche questi sono soggetti alla normativa tramite la trasposizione della Direttiva 1999/70/EC che pone un limite al numero di rinnovi dei contratti a tempo determinato e che garantisce il diritto al trattamento non meno favorevole. Questi contratti possono essere basati o su un periodo di tempo determinato o su un compito determinato, per quest'ultimo si intende che la durata del contratto non viene fissata fin dall'inizio ma dipende dal tempo necessario a svolgere il compito contrattuale. Negli ultimi vent'anni, la proporzione del lavoro temporaneo

nella sfera complessiva del lavoro retribuito è aumentata da 8 a 14 per cento nei paesi EU (allora 15, ora 27)<sup>7</sup>. In totale, il lavoro temporaneo ha costituito il 30 per cento di tutti i lavori retribuiti creati tra il 1987 e il 2007<sup>8</sup>. In quei paesi Accessor dove la legislazione nazionale appariva come uno strumento efficace i problemi non erano legati al lavoro a tempo determinato. Come sottolinea il rapporto svedese: 'laddove i contratti a tempo determinato sostituiscono lavoratori assenti dal lavoro o sono stagionali non vi sono grossi problemi, in quanto il lavoro è ben disciplinato dalla legislazione e dai contratti collettivi, che comprendono in effetti anche disposizioni relative al tempo in cui i lavoratori possono mappare i loro percorsi lavorativi'.

Anche in Slovenia il lavoro a tempo determinato viene principalmente usato per sostituire lavoratori assenti.

La maggior parte dei rapporti nazionali identifica la prevalenza femminile tra i lavoratori a tempo determinato, e nel rapporto francese si sottolinea che 'le donne occupano posti con contratti a tempo determinato con maggiore frequenza rispetto agli uomini'. In Spagna il lavoro a tempo determinato è appannaggio prevalentemente dei giovani, rispetto ad altre tipologie di occupazione, in cui le età variano durante la vita lavorativa. Nel Regno Unito poco più di un milione e mezzo di lavoratori (1,595 milioni), ovvero il 6,3 per cento di tutti i dipendenti, lavora a tempo determinato. Si tratta di un aumento a 5,3 per cento nel 2008, calcolato da Broughton<sup>9</sup>. Quattro lavoratori su dieci con contratto temporaneo (40,2 per cento) si trovavano in quelle circostanze non avendo trovato un lavoro a tempo indeterminato. In Germania la proporzione di lavoratori con contratti a tempo determinato è cresciuta del 50 per cento, passando da sei per cento all'inizio degli anni '90 a circa nove per cento nel 2008, interessando per lo più giovani nella fascia d'età 25-34 anni, in cui i contratti a tempo determinato sono aumentati da 8,2 per cento a 18,8 per cento, una crescita del 129 per cento. La maggior parte di questi nuovi assunti ora ha contratti a tempo determinato. La crescita nel lavoro a tempo determinato è stata assecondata dall'intervento legislativo, come ad esempio in Italia, con le leggi del 1997, 2003 e 2012.

Talvolta si sostiene che il lavoro a tempo determinato conduca ad offerte di lavoro a tempo indeterminato e non a lavori ancora più precari, anche se nessuno dei rapporti nazionali indica che ciò si sia verificato. Il

---

<sup>7</sup>[www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/fixedtermwork.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/fixedtermwork.htm)

<sup>8</sup>*Study on Precarious work and social rights*, Final report.

<sup>9</sup> A. Broughton, *Flexible forms of work: very atypical contractual arrangements*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010.

rapporto nazionale della Germania, ad esempio, riporta dei dati in base ai quali un numero compreso tra il 10 e il 15 per cento di quei lavoratori a tempo determinato sarebbe rimasto disoccupato entro un anno.

### 1.5. Contratti molto atipici

Broughton<sup>10</sup>, nello studio Eurofound, definisce i contratti molto atipici come quelli 'basati sul principio della divergenza "assoluta" dal rapporto di lavoro standard' e comprende tre grandi categorie di lavoratori:

- Lavoratori senza contratto di lavoro;
- Lavoratori che riferiscono di lavorare un numero molto limitato di ore (meno di 10 ore a settimana);
- Lavoratori con un contratto di lavoro temporaneo pari a sei mesi o meno;

A queste tre categorie possono essere aggiunti gli apprendisti, i membri familiari non retribuiti e i lavoratori autonomi o pseudo-autonomi.

Altre categorie che si potrebbero aggiungere, sulla base dello studio Accessor, sono gli studenti e i mini-job. Il rapporto nazionale tedesco riporta le misure introdotte dalla Commissione Hartz e in particolare l'Agenda 2010 con la creazione di mini-job, anche se si sottolinea come le riforme del mercato del lavoro vissute dalla Germania non siano dovute soltanto alle misure Hartz. Ciononostante, chi occupa un mini-job è quasi sempre caratterizzato da retribuzioni minime (86%), lavoro interinale (68%), età giovane (51%), contratto a tempo determinato (46%). Inoltre, per i lavoratori con contratti atipici quali quelli descritti in questa sezione, il percorso lavorativo è spesso costituito da diverse tipologie di contratti atipici, più che dal passaggio da un contratto atipico ad uno standard. Come conseguenza, prevalgono tra giovani, donne e lavoratori a bassa retribuzione. Come sottolinea il rapporto della Francia: *'Forme così diverse di lavoro non sono fuori dalla norma solo da un punto di vista o dall'altro, ma sono anche caratteristiche di un'instabilità che risucchia la precarietà ed è una reazione alla disoccupazione. Spesso, quindi, sono le stesse persone che oscillano tra lavoro a tempo determinato, interinale, lavoretti e disoccupazione'*.

**I lavoratori con contratti a zero ore** rientrano nella prima classificazione dei lavoratori molto atipici di Broughton. Si tratta di contratti senza orari specifici ma in cui i dipendenti lavorano solo se richiesto dal datore di lavoro e che non prevedono l'obbligo contrattuale di offrire una quantità specifica di lavoro. I dati relativi al numero di

---

<sup>10</sup> Ibid.



lavoratori con contratti a "zero ore" sono molto limitati. Il rapporto italiano sottolinea la presenza di tali contratti che non "garantiscono protezione né diritti sul lavoro ai lavoratori subordinati". Possono includere anche lavoratori occasionali, i quali, sulla base di un emendamento di legge del 2012, se il guadagno non supera i 5.000€ all'anno, possono essere pagati in natura. Il rapporto svedese afferma che per quanto riguarda il lavoro a zero ore e il lavoro a chiamata, non vi è copertura garantita dai contratti collettivi. Non vi sono diritti associati a forme più standard di occupazione e vi sono casi in cui i lavoratori sono chiamati via sms e devono rispondere alla chiamata. La maggior parte di questi sono giovani lavoratori, il 53 per cento di tutti i lavoratori in queste condizioni ha tra i 16 e i 24 anni, e soprattutto donne. Broughton, nell'analisi dell'indagine WERS del 2004 per il Regno Unito, suggeriva che circa il cinque per cento dei posti di lavoro veniva occupato da lavoratori con contratti a zero ore. Dati più recenti indicano che nel Regno Unito potrebbero esserci fino ad un milione di lavoratori con contratti a zero ore. I contratti a zero ore sono spesso legati a livelli più bassi di contributi di assicurazione sociale e questo è uno dei fattori che rende questo tipo di contratto allettante per i datori di lavoro, secondo il rapporto sloveno.

**Lavoratori con orario molto ridotto.** In alcuni paesi questi sono conosciuti anche come mini-job, dove lo stato fornisce incentivi finanziari ai datori di lavoro che assumono lavoratori o per brevi periodi di tempo o per poche ore. In Germania, per esempio, questa forma di contratto che garantisce diritti previdenziali di base oltre a tariffe orarie molto basse è stata usata come metodo per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Hakim<sup>11</sup> ha calcolato che per il Regno Unito, circa l'otto per cento della forza lavoro britannica lavora meno di dieci ore a settimana, il che indica che più di 2 milioni di persone lavorano con contratti con un orario di lavoro molto ridotto. Recenti dati dell'ONS indicano che 470.000 persone, tra dicembre 2012 e febbraio 2013, hanno lavorato con un orario di lavoro di sei ore a settimana. Le donne hanno più probabilità di lavorare con contratti con orario molto ridotto e dei 470.000 lavoratori identificati in quella categoria 161.000 erano uomini (34 per cento) e 309.000 (66 per cento) erano donne<sup>12</sup>. In Germania, è più probabile che siano le donne ad occupare mini-job rispetto agli uomini, con una sovra rappresentazione nel settore del lavoro esclusivamente marginale, nel part-time.

---

<sup>11</sup> C. Hakim, *Key Issues in Women's Work: Female Diversity and the Polarisation of Women's Employment* (Contemporary Issues in Public Policy), 2004.

<sup>12</sup>Consueto orario settimanale: [www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-260600](http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-260600).

**Contratti temporanei di sei mesi o meno.** Nel Regno Unito, l'Ufficio di Statistica Nazionale, nel maggio 2012, ha riferito un sostanziale passaggio verso il lavoro temporaneo, sottolineando "incrementi decisamente marcati negli ultimi quattro anni"<sup>13</sup>. Non esistono molti dati sulla durata dei contratti a tempo determinato in UE. Broughton ha indicato che la durata massima dei contratti a tempo determinato nel Regno Unito è inferiore a 12 mesi.

**Lavoratori para-subordinati.** che lavorano a progetto o, come nel caso italiano, i co.co.co che possono non percepire alcuna retribuzione o essere pagati in natura, ad esempio con voucher.

**Apprendistato.** In molti paesi Accessor si è registrata una crescita degli apprendistato come reazione alla crisi economica e al suo particolare impatto sui giovani. In alcuni stati si verifica uno squilibrio di genere, in termini di chi ha accesso all'apprendistato. In Francia, per esempio, il 62 per cento di chi ha meno di 25 anni con un posto di apprendistato è rappresentato da uomini. Spesso, però, i diritti contrattuali che vengono applicati sono molto limitati. In Italia, l'Art. 1 della legge 92/2012 afferma che l'apprendistato dovrebbe essere il modello principale di accesso per i giovani al mondo del lavoro. Nel Regno Unito l'aumento degli apprendistati tra il 2012 e il 2013 è stato nell'ordine del 30,5 per cento.

Il rapporto spagnolo sottolinea due forme di contratto che escludono i lavoratori dai diritti previdenziali: i contratti di formazione e i contratti dei ricercatori e borsisti, con una stima di circa 150.000 appartenenti alla seconda categoria. I primi interessano i lavoratori di età compresa tra 16 e 25 anni senza qualifiche. Il secondo gruppo è costituito da lavoratori qualificati e fino a non molto tempo fa questo gruppo non aveva alcuna protezione sociale. Il rapporto tedesco osserva inoltre una crescita negli stage, in particolare dopo aver completato un periodo di studio.

**Lavoratori autonomi o pseudo-autonomi.** Questa categoria comprende situazioni in cui il lavoratore dichiara o viene dichiarato autonomo e quindi si esclude l'obbligo, per sé o per il datore di lavoro, di versare contributi sociali o imposte, ma di conseguenza il lavoratore è escluso da una serie di prestazioni di protezione sociale. Non vi sono cifre accurate relative al numero di lavoratori appartenenti a questa categoria. Secondo il rapporto del Regno Unito dei 4,204 milioni di persone dichiarate lavoratori autonomi nel febbraio 2013, tre milioni erano a tempo pieno. Il rapporto della Germania presenta alcuni studi che riferiscono dell'uso improprio dei contratti per servizi, basati sul pseudo-lavoro autonomo, anche se è difficile misurare la portata del lavoro

---

<sup>13</sup> Si veda [www.ons.gov.uk/ons/dcp171780\\_266351.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171780_266351.pdf).

autonomo. È più probabile che siano gli uomini ad essere dichiarati lavoratori autonomi rispetto alle donne e nel Regno Unito il 70 di lavoratori autonomi è di sesso maschile. In alcuni settori, come ad esempio l'edilizia, lo pseudo-lavoro autonomo è molto diffuso, mentre in altri, come i media, i contratti di collaborazione sono un modo per riconoscere una protezione sociale limitata ai lavoratori.

Alcuni dei rapporti degli esperti Accessor citano il **lavoro delocalizzato**, come ad esempio il lavoro nei call center o lavoro per subappaltatori come forma di contratto atipico in crescita. In Belgio, per esempio, questi lavoratori possono essere lavorare fisicamente in un'organizzazione, ma dal punto di vista contrattuale sono assunti da terzi. Il lavoro da casa o telelavoro può essere un'altra forma e secondo i dati del Belgio, circa il 13 per cento dei lavoratori svolge almeno una parte del proprio lavoro da casa. Esiste una dimensione di genere anche in questo tipo di contratto, con un numero più elevato di uomini impiegati nel telelavoro o lavoro da casa. Come sottolineato dal rapporto sloveno, questo tipo di contratto spesso implica problemi di isolamento sociale e la mancanza di distinzione netta tra lavoro e vita privata, anche se la legge in questo paese assicura un trattamento non meno favorevole.

La posizione geografica di uno stato membro determina la misura del **lavoro transfrontaliero** ed alcuni dei rapporti Accessor fanno rientrare il lavoro transfrontaliero tra le forme di occupazione atipica. Ad esempio, il rapporto sloveno fa riferimento ai propri confini con Austria, Italia, Ungheria e Croazia come una calamita per quei lavoratori che cercano guadagni più alti, ma spesso si trovano esclusi dalla protezione sociale nel paese dove viene svolto il lavoro. Si è stimato che più di 2.000 lavoratori (su un totale di forza lavoro pari a circa 700.000) lavorino al di là del confine del paese in cui vivono.

**Coadiuvanti familiari non retribuiti.** Alcuni dei rapporti Accessor si focalizzano sul lavoro in famiglia, identificandolo come atipico, come ad esempio il rapporto del Belgio, in cui questo tipo di lavoro viene descritto come 'portatore di alti rischi di precarietà, in particolare nei casi in cui vi sono scenzi familiari'. Nel Regno Unito, nel febbraio 2013, poco più di 100.000 persone sono state identificate come coadiuvanti familiari non retribuiti, una cifra cresciuta del 5,7 per cento rispetto all'anno precedente. In questa categoria è difficile che i lavoratori abbiano accesso ai diritti di sicurezza sociale disponibili ai dipendenti o persino ai lavoratori.

### **1.6. Lavoratori con contratti atipici**

Come dimostrato nella sezione precedente, la crescita del lavoro atipico non implica che vi siano state uguali ripercussioni su tutte le fasce

della forza lavoro. Tutti i rapporti Accessor, supportati dai dati più ampi dell'EU, confermano che per alcuni lavoratori con contratti solo atipici vi sono più probabilità di ripercussioni negative. All'interno di queste categorie, donne, giovani lavoratori, in alcuni casi lavoratori più anziani ed immigrati sono prevalenti in queste categorie di lavoro atipico. E questo solleva la questione dell'impatto potenzialmente discriminatorio su queste fasce della forza lavoro, in particolare viste le protezioni esistenti che si dovrebbero applicare in relazione al genere, all'età e all'etnia. Quasi sempre i giovani lavoratori sono identificati con il lavoro atipico e in Belgio, ad esempio, per i lavoratori con meno di 30 anni il lavoro a tempo determinato è sceso da 75 a 72 per cento tra il 2005 e il 2010 e la proporzione di giovani lavoratori che temevano di perdere il lavoro è praticamente raddoppiata dal 13 al 22 per cento. Gli studenti rappresentano un altro gruppo di lavoratori che hanno più probabilità di occupare lavori atipici in conseguenza della loro età, della loro necessità di provvedere a se stessi finanziariamente e di combinare lavoro e studi. Il rapporto sloveno sottolinea il fatto che i contratti di lavoro stabiliti per gli studenti sono spesso abusati, in quanto vengono offerti a non studenti, dal momento che non richiedono gli stessi livelli di contribuzione previdenziale che invece si dovrebbero applicare.

È molto più probabile che siano gli immigrati ad occupare posti di lavoro atipici, in particolare lavoro interinale o temporaneo. Ad esempio, nel Regno Unito verso la fine di dicembre 2012, il 15 per cento della forza lavoro atipica risultava essere nato fuori del Regno Unito. Per i lavoratori nati in un paese diverso dal Regno Unito il tasso di occupazione risultava inferiore rispetto ai lavoratori britannici, anche se per chi proveniva da paesi dell'UE il tasso era più alto rispetto a quello del Regno Unito. In Spagna la crisi economica ha avuto ripercussioni sui lavoratori immigrati in termini di tagli agli stipendi e riduzione nell'ambito della protezione sul lavoro.

### **1.7. Le caratteristiche principali dei contratti atipici**

Il fatto che questi contratti siano considerati 'atipici' non significa necessariamente che non abbiano accesso agli stessi diritti sul lavoro che hanno i lavoratori a tempo pieno con contratti a tempo indeterminato, ma vi è una probabilità maggiore che ciò accada nel momento in cui i contratti si distaccano dalle forme standard. Secondo Broughton<sup>14</sup>, le conseguenze del lavoro atipico sono: bassa retribuzione, maggiori rischi di problemi di salute mentale; maggiore insicurezza lavorativa; minore

---

<sup>14</sup> Broughton, *supra cit.*,  
in [www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/uk0812019q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/uk0812019q.htm).

accesso ad opportunità di formazione e di carriera; impieghi di bassa qualità. Tuttavia, quello che dimostra lo studio Accessor è anche che il lavoro atipico sia in costante evoluzione, in quanto ne emergono nuove forme che traghettano più lavoratori nell'ambito del lavoro atipico. Questo viene riassunto nel rapporto dell'Italia: *'Tutti questi contratti hanno in comune il fatto che sono più flessibili, meno protetti, costano meno e insieme creano un mercato del lavoro particolarmente segmentato, che incide negativamente nel caso di giovani lavoratori, condannati a vivere in condizioni di fless-insicurezza'*.

Il lavoro atipico viene anche descritto come 'nomade' in quanto i lavoratori si spostano da un lavoro ad un altro, da una categoria di contratto ad un'altra. È anche specifico per settore, concentrato principalmente nell'agricoltura, nell'edilizia, nella pubblica amministrazione, nella formazione, nell'assistenza sanitaria e domestica. Come già sottolineato, è influenzato dal genere, in quanto riguarda le donne più degli uomini; ed interessa i giovani in modo spropositato. Dal momento che lo stesso modello si osserva in tutti gli otto paesi Accessor, significa che il lavoro atipico è strutturale in certi settori o in alcune tipologie di lavoro.

In ogni paese oggetto dello studio i contratti di lavoro atipico sono in crescita e ad eccezione di qualche caso isolato, i rapporti nazionali hanno riscontrato che i contratti atipici sono aumentati come conseguenza della crisi economica. In Francia i dati indicano una crescita del lavoro atipico dal 16 per cento nel 1990 al 25 per cento nel 2012, con un aumento del lavoro part-time da 1,5 milioni di lavoratori nel 1980 a più di 4 milioni nel 2003. Allo stesso tempo è chiaro che i contratti di lavoro atipico siano spesso accettati in assenza di alternative, e non perché questa sia il tipo di contratto scelto. Ad esempio, dati dalla Francia indicano che nel 2011, il 28 per cento di chi ha accettato un impiego part-time in realtà era alla ricerca di un lavoro a tempo pieno. La sotto-occupazione quindi è una caratteristica chiave del lavoro atipico, in particolare con ripercussioni sul lavoro femminile, su quello giovanile e sui lavoratori non qualificati. La *European Labour Force Survey* del 2012 ha riscontrato che la proporzione dei lavoratori part-time sotto-occupati nell'UE a 27 nel 2012 è aumentata fino a raggiungere il 21,4 per cento, superando i nove milioni di lavoratori<sup>15</sup>. Ne consegue uno spreco di potenziale produttivo del lavoro e inoltre è un fatto che va esacerbandosi. La Spagna, come dimostrano i dati Eurostat del 2012, è lo stato membro

---

<sup>15</sup>Cfr. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-19042013-BP/EN/3-19042013-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19042013-BP/EN/3-19042013-BP-EN.PDF).

con la proporzione più alta di lavoratori part-time (54%) che vorrebbero incrementare l'orario di lavoro.

I contratti atipici hanno più probabilità di essere a voce, senza una forma scritta e secondo il rapporto italiano le probabilità raddoppiano nel caso dei contratti atipici rispetto a quelli tipici. Inoltre il lavoro atipico è generalmente retribuito meno, spingendo i lavoratori alla povertà. Come sottolinea il rapporto francese, il lavoro atipico 'è diventato la caratteristica simbolica della divisione di genere sul mercato del lavoro ed ha prodotto un numero elevato di lavoratori, soprattutto lavoratori poveri'.

La domanda da porci è se vi siano delle strategie capaci di contrastare gli elementi negativi del lavoro atipico, in particolare la sua esclusione dalla protezione sociale e occupazionale. Questo è il focus delle sezioni successive del rapporto, ma già si può osservare, dai dati esistenti, che laddove vengono promossi i contratti collettivi, come nel caso della Svezia, le conseguenze negative dei contratti atipici possono essere eliminate o ridotte al minimo.



## Parte 2

### **Protezione sociale del lavoro atipico e ostacoli alla libera circolazione**

**Carlo Caldarini**

**Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa**

Nella precedente sezione abbiamo messo a fuoco la difficile condizione dei lavoratori con contratti atipici nel quadro dei rispettivi mercati del lavoro nazionali. Le informazioni di dettaglio raccolte negli otto paesi dagli esperti e testimoni qualificati del progetto Accessor confermano e arricchiscono un quadro che diversi studi e ricerche internazionali avevano in parte già tracciato<sup>16</sup>: l'espansione globale dei contratti atipici ha radicalmente cambiato in pochi decenni le prospettive d'ingresso sul mercato del lavoro soprattutto delle nuove generazioni (generazione precaria). Intendiamoci su questo: il lavoro atipico può essere in taluni casi una scelta consapevole, o il risultato di un accordo volontario ed esplicito tra datore e lavoratore. Una scelta, ad esempio, che permette maggiore libertà di orario, o che consente al lavoratore, o alla lavoratrice, di continuare a studiare o di conciliare quel lavoro con altri interessi e altre fonti di reddito. Ciò avviene ad esempio nel mondo artistico o delle nuove professioni. Ma si tratta di una minoranza. Nella maggior parte dei casi il lavoro atipico è associato ad una condizione di precarietà e non è una scelta volontaria: è di queste forme di lavoro che si occupa in ogni caso questo rapporto, e in genere il progetto Accessor.

L'argomento principale per giustificare l'uso esteso di queste forme di contratti è la creazione di nuovi posti di lavoro, che facciano da ponte verso occupazioni più stabili o standard, soprattutto per i più giovani. Quest'argomento non deve trarre in inganno. Come i giovani, anche molti lavoratori più anziani sono costretti oggi ad accettare lavori atipici e precari, semplicemente perché i mercati del lavoro non offrono altro. E la transizione verso migliori forme d'occupazione resta spesso un miraggio.

---

<sup>16</sup>Vedi ad esempio, anche per i riferimenti bibliografici: Working Lives Research Institute and London Metropolitan University (2012), *Study on Precarious work and social rights*; Eurofound (2010), *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*.



Pur nella loro varietà, i contratti atipici in vigore nei diversi paesi europei hanno molte cose in comune: minore sicurezza del posto di lavoro, stipendi più bassi e discontinui, meno opportunità di formazione e di carriera, condizioni di salute peggiori, minori diritti sindacali. E per quanto riguarda la sicurezza sociale: scarsa copertura, soprattutto per quanto riguarda le indennità di disoccupazione, e forti difficoltà a costruire una pensione di vecchiaia decente. In poche parole, impossibilità di fare progetti di vita. Dove più, dove meno, in tutti i paesi europei i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici devono fare i conti con legislazioni sociali che, non prendendo sufficientemente in considerazione la loro situazione specifica, li penalizzano ulteriormente rispetto ai lavoratori standard. L'impostazione della maggior parte dei sistemi previdenziali infatti, rispecchia ancora sotto molti aspetti un vecchio modello di società industriale, dove il reddito delle famiglie era garantito dalla continuità del lavoro, a tempo pieno e a durata indeterminata, e da misure di protezione sociale ad esso collegate. Un modello secondo cui il corso di vita delle persone appariva fondato su ruoli, tempi e fasi ben distinti tra loro - sostanzialmente studio, lavoro e inattività - e dove gli accidenti di vita erano prevedibili e conseguenti, e legati soprattutto ai rischi di infortuni, disoccupazione, malattia e invalidità<sup>17</sup>. Questo modello, oggi, semplicemente non funziona più.

Ma i rapporti nazionali Accessor mettono in luce anche un altro aspetto del problema, non meno importante, e tuttavia quasi sempre ignorato dagli studiosi come dai decisori politici. Con la globalizzazione dei mercati, con il processo di allargamento dell'Europa da 6 a 28 paesi, con l'abbattimento delle frontiere, i lavoratori con contratti atipici, sempre più mobili, si trovano a dover interagire nel corso della loro vita con molteplici e differenti sistemi nazionali di sicurezza sociale, ciascuno con le proprie regole di apertura dei diritti, spesso anch'esse per così dire atipiche e flessibili.

Per quanto riguarda più da vicino le condizioni di applicazione dei regolamenti europei di sicurezza sociale, i problemi si pongono a diversi livelli, che possono così essere sintetizzati sulla base dei dati raccolti dagli otto rapporti nazionali:

**1. Mancanza di copertura assicurativa.** È il problema soprattutto dei contratti tipo *mini-job*, ossia senza obbligo contributivo o con coperture assicurative soltanto per alcune branche della sicurezza sociale. Questi contratti rendono ovviamente impossibile la

---

<sup>17</sup> C. Caldarini, *L'approccio europeo a welfare e corso di vita*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n°3, 2007, pp. 279-300.

totalizzazione dei periodi lavorativi in caso di esercizio della libera circolazione.

**2. Totalizzazione impossibile anche in presenza di contributi assicurativi.** Il problema si manifesta quando i periodi di assicurazione maturati in uno stato membro non trovano corrispondenza nel regime assicurativo dell'altro stato membro, a causa di limiti speciali stabiliti dall'ordinamento nazionale di uno dei due stati. È il caso, soprattutto, di quei rapporti di lavoro la cui natura sia intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

**3. Impossibilità a esportare prestazioni di disoccupazione.** È conseguenza della tendenza, sempre più frequente, a proteggere i lavoratori con contratti atipici attraverso misure parziali e speciali, non contributive. Oltre alla oggettiva pauperizzazione che queste misure comportano, il problema si pone al momento in cui il lavoratore disoccupato, titolare di una prestazione di tipo non contributivo, volesse cercare un'occupazione in un altro stato membro.

**4. Mancanza dei requisiti assicurativi minimi.** Un altro ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori con contratti atipici deriva dalla varietà dei requisiti assicurativi minimi per l'apertura del diritto a talune prestazioni. In alcuni paesi tali requisiti sono relativamente bassi, in altri sono elevati e complessi, e quindi difficilmente raggiungibili per coloro che hanno lavorato in diversi paesi, con carriere parziali e frammentate.

**5. Problemi legati ai metodi di calcolo delle prestazioni.** In alcuni casi, infine, è il metodo stesso di calcolo delle prestazioni a svantaggiare le persone con periodi assicurativi (o di residenza) brevi, o per così dire incompleti, maturati in più paesi.

I problemi si pongono, quindi, soprattutto per la totalizzazione dei periodi lavorativi, ai fini essenzialmente della disoccupazione e della pensione di vecchiaia, e in alcuni casi per l'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione (quando erogate in regimi speciali). Più nel dettaglio, a creare problemi sono spesso le condizioni di applicazione dei seguenti articoli: art. 6 del reg. 883/2004 (totalizzazione dei periodi), artt. 51, 56 e 57 del reg. 883/2004 (pensioni di vecchiaia), artt. 7, 61, 63, 64 e 65 del reg. 883/2004 (disoccupazione), art. 12 del reg. 987/2009 (totalizzazione dei periodi), artt. 54, 55, 56, 57 del reg. 987/2009 (disoccupazione), art. 70 del reg. 883/2004 (prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo).

Questa ipotesi di classificazione dei principali ostacoli applicativi dei regolamenti europei di sicurezza sociale ai contratti di lavoro atipici, che per sintesi e chiarezza espositiva abbiamo qui suddiviso in cinque

aree problema, non vuol dire che il lavoratore, o la lavoratrice, con contratto atipico si confronti a questi ostacoli "uno alla volta". I problemi che andremo ad analizzare nelle pagine seguenti, e che sono stati raccolti si badi bene "sul terreno", non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso possono sommarsi tra loro.

### 2.1. Mancanza di copertura assicurativa

Il primo aspetto riguarda i contratti senza obbligo contributivo, o con coperture assicurative parziali, ossia non estensibili a tutte le branche della sicurezza sociale.

Il caso più noto è quello dei mini-job tedeschi (*Geringfügige Beschäftigung*). Questo tipo di contratti, originariamente concepito per dare una qualche copertura legale ai lavori occasionali degli studenti e delle donne non occupate o ai piccoli secondi lavori degli occupati già coperti da un'assicurazione sociale, è diventato in Germania un fenomeno di massa, soprattutto per le donne<sup>18</sup>.

**ESEMPIO** In Germania il lavoratore (la maggior parte delle volte donna) la cui retribuzione lorda non supera a 450 euro mensili (fino al 2012 il tetto era di 400 euro al mese) è assicurato soltanto contro gli infortuni sul lavoro, mentre è esentato dal versamento dei contributi assicurativi per tutte le altre branche della sicurezza sociale. È ovvio che ai sensi dei regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale qualunque periodo lavorativo non suffragato da contributi assicurativi non dà diritto a totalizzazione con periodi lavorativi (assicurativi) svolti in altri stati membri.

Come dicevamo, il caso tedesco è più noto, ma situazioni analoghe si hanno anche in altri paesi. Nel Regno Unito le retribuzioni d'importo inferiore a 109 sterline a settimana, in pratica circa 550 euro al mese, sono come in Germania esonerate dai contributi previdenziali (*Small Earnings Exception*), e di conseguenza escluse da ogni prestazione di tipo assicurativo. In Slovenia la stessa regola dei mini-job si applica alle prestazioni di lavoro temporanee e a tempo parziale (*malo delo*), i cui limiti massimi sono orario di lavoro di 60 ore mensili e reddito di 6300 euro l'anno lordi. Contratti dello stesso tipo esistono anche in Austria (per

---

<sup>18</sup> Secondo i dati della Federazione tedesca dei sindacati (DGB), i mini-jobs sono 7,5 milioni (quasi un posto di lavoro su cinque), oltre il 63% dei quali sono occupati da donne. Circa 2,5 milioni di questi lavoratori hanno anche altre fonti di reddito, sociali o da lavoro, che garantiscono anche una copertura assicurativa, ma per almeno 5 milioni di loro un mini-job è l'unica fonte di reddito da lavoro (IAQ, *Institut Arbeit und Qualifikation*).

retribuzioni fino a 386,80 € al mese, dal 1 gennaio 2013) e in Svizzera 2.300 franchi l'anno, dal 1 gennaio 2011).

Il medesimo problema si riscontra spesso con i contratti ibridi del tipo formazione/lavoro. Entriamo qui in una vera e propria giungla assicurativa. Anche se giuridicamente non possono essere considerati strettamente "contratti di lavoro" (in tal senso li abbiamo definiti ibridi), nella pratica una grossa fetta dell'occupazione europea, soprattutto per i più giovani, è ormai regolata dai vari regimi nazionali di transizione tra scuola e lavoro (apprendistato, tirocinio, stage, eccetera), la cui copertura assicurativa può essere piena in alcuni paesi, parziale in altri, e semplicemente nulla in altri ancora.

In Slovenia, ad esempio, gli apprendisti (*vajeniskapogodba*) sono soggetti ad un obbligo contributivo ridotto (un anno = 6 mesi contributivi), che dà diritto soltanto all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In Belgio invece, i contratti degli apprendisti (ne esistono 18 tipi) sono coperti da un regime di sicurezza sociale che varia in funzione dell'età: in linea generale, fino ai 18 anni di età l'apprendista è coperto soltanto dai regimi delle ferie retribuite, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Al compimento dei 19 anni, tutte queste forme di contratto sono sottoposte, in linea di principio, ai medesimi obblighi contributivi del regime generale dei lavoratori salariati, compresa quindi la pensione e l'assicurazione contro la disoccupazione. Ma da questo punto in poi siamo in un vero mosaico (vedi Appendice). Anche in Francia, per fare un altro esempio, gli apprendisti (*contrats d'apprentissage*) godono della stessa protezione sociale dei lavoratori salariati.

Il rapporto nazionale spagnolo mette in luce la difficile condizione dei contratti di apprendistato (*contratos para la formación*) e di quelli di borsisti e ricercatori (*becarios y investigadores*). Per i primi è prevista infatti una contribuzione d'importo fisso mensile (non legata al reddito), che porta pertanto prestazioni d'importo ridotto, anche nel caso in cui questi contributi fossero totalizzati ai sensi dei regolamenti europei. Borsisti e ricercatori, dal canto loro, fino a poco tempo fa non disponevano di alcun diritto previdenziale. Ma a seguito dello sciopero generale del 29 settembre 2010, il governo spagnolo ha accettato di negoziare con le parti sociali le possibili modifiche alla riforma del mercato del lavoro ed a quella delle pensioni. E una delle poche misure che il sindacato è riuscito ad ottenere riguarda appunto la previdenza sociale dei borsisti e ricercatori (*Real Decreto 1493 del 2011*), ai quali viene applicato ora il medesimo obbligo contributivo ridotto dei contratti di apprendistato, ma da cui vengono esclusi in questo caso i contributi (e

quindi le prestazioni) di disoccupazione, fondo di garanzia salariale e formazione professionale.

**ESEMPIO** In teoria, un lavoratore che effettua un periodo di tirocinio in Belgio o in Francia, all'età poniamo di 19 anni, potrà quindi spostarsi in un altro paese e totalizzare in seguito quel periodo lavorativo ai fini sia della disoccupazione sia della pensione. Lo stesso diritto non gli spetterebbe se effettuasse il proprio tirocinio in Slovenia, o gli spetterebbe in misura ridotta in Spagna.

## **2.2. Totalizzazione impossibile anche in presenza di contributi assicurativi**

La totalizzazione può essere un diritto impraticabile anche in presenza di contributi assicurativi, specialmente per la maturazione dei requisiti ai fini dell'indennità di disoccupazione e della pensione di vecchiaia.

Nel caso della disoccupazione, il problema si manifesta quando i periodi di assicurazione maturati in uno stato membro non trovano corrispondenza in un altro stato. È il caso, soprattutto, di quei rapporti di lavoro la cui natura sia considerata intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, in uno stato membro, e nettamente di tipo autonomo in un altro. L'articolo 61 del regolamento 883/2004 stabilisce infatti che "i periodi di occupazione o di attività lavorativa autonoma maturati sotto la legislazione di un altro stato membro sono presi in considerazione unicamente a condizione che tali periodi sarebbero stati considerati periodi di assicurazione se fossero maturati ai sensi della legislazione applicabile".

Prendiamo ad esempio i contratti cosiddetti parasubordinati, più precisamente i contratti a progetto (co.pro.) previsti dall'ordinamento italiano. Benché giuridicamente considerabili come "sottospecie" del lavoro autonomo, tali contratti sono soggetti in Italia ad un regime assicurativo speciale (gestione separata) che dà diritto ad alcune tutele minime simili a quelle del lavoro salariato, come la cosiddetta *indennità una tantum a fine contratto*. In altre parole una sorta di mini-assegno di disoccupazione, o meglio di mini-indennità di fine rapporto, come viene di fatto percepita nell'uso comune. È un esempio di una delle tante prestazioni di protezione sociale atipiche che un paese, l'Italia in questo caso, riconosce ad una categoria particolarmente numerosa di lavoratori atipici, a parziale compensazione della loro presumibile debolezza socio-economica (basso reddito, mancanza di un rapporto diretto con il mercato, rapporto contrattuale spesso con un solo committente, da cui è

economicamente e gerarchicamente dipendente, eccetera). Il problema è che tali riconoscimenti possono non avere (e in genere non hanno) analogo riscontro in altri paesi europei, rendendo così impraticabile la via della totalizzazione dei periodi assicurativi.

**ESEMPIO** Una donna di 32 anni, di origine italiana, si stabilisce in Belgio a gennaio del 2012 alla ricerca di un'occupazione. Nel suo primo anno e mezzo di residenza in Belgio lavora a più riprese, e per diversi datori, sempre con contratti interinali, l'ultimo dei quali si conclude a giugno 2013. Il 1 luglio 2013 introduce domanda di disoccupazione in Belgio, dove ormai risiede e dove ha effettuato l'ultima prestazione di lavoro. Per avere diritto al sussidio sono richiesti almeno 312 giorni lavorativi negli ultimi 21 mesi, requisito che potrebbe effettivamente dimostrare sommando i periodi assicurativi in Belgio (310 giorni) con quelli effettuati in Italia tra ottobre e dicembre 2011 con contratto di collaborazione a progetto (3 mesi). L'ONEM, l'Ufficio nazionale belga per il lavoro, respinge però la sua domanda poiché i contratti di collaborazione a progetto italiani sono assimilati in Belgio al lavoro autonomo, per il quale non è prevista alcuna indennità di disoccupazione.

**ESEMPIO** Una ricercatrice belga, di 31 anni, nel 2012 si è stabilita in Italia, dove per 6 mesi ha lavorato per un solo committente (un ente pubblico di ricerca italiano) con un contratto a progetto. In quel periodo ha guadagnato 18000 euro ed ha versato i contributi previdenziali di legge nel regime speciale italiano a gestione separata. Nel 2013 ha ottenuto un contratto a tempo determinato in un'università di Bruxelles ed è tornata in Belgio. Dopo 8 mesi il suo progetto di ricerca viene interrotto e la lavoratrice resta disoccupata. Avendo versato contributi per più di 312 giorni negli ultimi 18 mesi, la ricercatrice avrebbe diritto all'indennità di disoccupazione belga. I contributi versati in Italia, però, risultano come periodo assicurativo di lavoro autonomo, e questo non apre il diritto alla disoccupazione in Belgio. Se fosse rimasta in Italia avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione italiana "una tantum" con ancora soltanto un mese di collaborazione a progetto. Essendosi invece stabilita in Belgio, dove ha versato contributi assicurativi per ulteriori 8 mesi, la ricercatrice non ha i requisiti né per la prestazione belga, né per quella italiana.

In Spagna, per fare un altro esempio, i lavoratori autonomi hanno l'obbligo di versare mensilmente al sistema della sicurezza sociale nazionale una quota di contribuzione del 29,8% calcolata su una base contributiva compresa fra un minimo di 858,60 euro ed un massimo di

3.425,70 euro (importi per il 2013), a discrezione dell'interessato e a prescindere da quale sia il suo effettivo reddito netto o volume d'affari (ovviamente l'importo della prestazione sarà proporzionale). Essendo numerosi i casi di lavoratori autonomi con un solo cliente, la legge 20/2007 ha introdotto nell'ordinamento previdenziale spagnolo la figura del lavoratore autonomo economicamente dipendente (*trabajador autonomo economicamente dependiente*), per il quale sono stati introdotti obblighi contributivi per malattia e disoccupazione, secondo lo stesso regime dei lavoratori salariati<sup>19</sup>. Tornando al paragone con l'Italia, si tratta di una figura simile al *co.pro.*, ma con copertura sociale stavolta del regime generale, anziché in gestione speciale separata. In linea di principio, quindi, i periodi lavorativi del lavoratore autonomo economicamente dipendente spagnolo potrebbero essere totalizzati, ai fini della disoccupazione, con quelli di un paese come il Belgio, che non riconosce invece lo stesso diritto ai *co.pro.* italiani.

**ESEMPIO** Tornando al caso precedente, se a parità delle altre condizioni la ricercatrice belga avesse effettuato il suo periodo di lavoro all'estero in Spagna anziché in Italia, al suo rientro in Belgio avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione totalizzando i suoi 6 mesi di lavoro autonomo economicamente dipendente in Spagna con gli 8 mesi di lavoro salariato in Belgio.

Anche per il caso della pensione di vecchiaia è illuminante l'esempio dei lavoratori parasubordinati italiani. La contribuzione in gestione separata può essere utile per perfezionare il diritto a pensione con i contributi di altri stati membri. Tuttavia, come stabilito nel 2010 dalla Commissione amministrativa<sup>20</sup>, ciò avviene secondo i limiti stabiliti dall'ordinamento nazionale nel quale si utilizzano tali contributi. Secondo la legislazione italiana, ad esempio, non è sempre possibile cumulare i contributi per un periodo di lavoro estero effettuato precedentemente al 1 gennaio 1996 con contributi versati nella gestione separata, gestione che inizia appunto ad operare da quella data, per effetto della legge italiana n. 335/1995. Se il lavoratore ha altri contributi previdenziali in Italia, dovrà ricorrere alla totalizzazione nazionale per la valorizzazione di tutto il suo patrimonio contributivo.

---

<sup>19</sup>Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

<sup>20</sup> Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, Decisione n. H6 del 16 dicembre 2010. *Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, Decision n. H6 of 16 December 2010.*

### 2.3. Impossibilità a esportare prestazioni di disoccupazione

Il rapporto del Regno Unito mette bene in luce la tendenza generale a proteggere i lavoratori con contratti atipici attraverso misure speciali non contributive, ossia con sussidi economici di base in genere finalizzati a offrire una certa protezione a coloro che non sono coperti dalle disposizioni standard di sicurezza sociale. Oltre alla oggettiva pauperizzazione che queste misure comportano, un ulteriore problema si pone al momento in cui la lavoratrice o il lavoratore con contratto atipico, disoccupato, titolare quindi di una prestazione sostitutiva di quella di disoccupazione di tipo non contributivo, volesse cercare un'occupazione in un altro stato membro.

I nuovi regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale contengono una definizione della nozione di prestazioni speciali di carattere non contributivo (art. 70 del reg. 883/2004), basata da un lato sulla estensione dei principi generali del coordinamento (parità di trattamento e assimilazione dei fatti) e, dall'altro, sulla esclusione della regola della esportabilità. Questo tipo di prestazioni restano insomma confinate in una zona d'ombra del diritto europeo, che segna ancora oggi il confine, mai compiutamente definito, tra prestazioni propriamente previdenziali, incluse sin dall'origine nei regolamenti, e quelle assistenziali, escluse anche dai regolamenti oggi in vigore<sup>21</sup>.

In linea di principio, i nuovi regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale si applicano a tutte le legislazioni relative alla sicurezza sociale, contributive e non contributive (art. 3 del reg. 883/2004). Il solo fatto che una prestazione non si fondi su criteri contributivi non è cioè sufficiente ad escluderla dal campo d'applicazione oggettivo del coordinamento.

L'art. 70 del medesimo regolamento stabilisce tuttavia che alcune prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, aventi caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale quanto di quella relativa all'assistenza sociale, restano legate alla clausola di residenza e non possono quindi essere esportate fuori dallo stato membro che le istituisce e eroga. L'Allegato X del regolamento 883/2004 elenca appunto tutte le prestazioni sociali in vigore nei rispettivi regimi nazionali *non esportabili*, ossia per le quali non è d'applicazione il principio

---

<sup>21</sup> Tesse, *I nuovi regolamenti europei. Analisi delle nuove norme Ue di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale Implicazioni e interpretazioni, elementi di forza e debolezza*, 1° Atelier transnazionale. Tesse, 2011, *Les nouveaux règlements européens. Les nouvelles normes de coordination des systèmes de sécurité sociale. Interprétations et implications, éléments de force et de faiblesse*, 1° Atelier Transnational, in [www.osservatorioinca.org/30-657/tesse/bruxelles,-242522011.html](http://www.osservatorioinca.org/30-657/tesse/bruxelles,-242522011.html).



della conservazione dei diritti acquisiti. Tra queste figurano molti casi di prestazioni legate di fatto allo stato di disoccupazione, dipendenti tuttavia da condizioni di reddito e non da requisiti contributivi. Citiamo a titolo d'esempio le prestazioni assicurative di base per persone in cerca di lavoro in Germania (*Benefits to cover subsistence costs under the basic provision for jobseekers unless*), le indennità per le persone in cerca d'occupazione in Irlanda (*Jobseekers' allowance*), le indennità di disoccupazione in Estonia (*State unemployment allowance*), le prestazioni cosiddette di sostegno al mercato del lavoro introdotte in Finlandia con la riforma delle indennità di disoccupazione del 2002 (*Act on Unemployment Benefits 1290/2002*), gli assegni per persone in cerca di occupazione basati sul reddito nel Regno Unito (*Income based jobseeker's allowance*), o ancora, le prestazioni non contributive di tipo misto in caso di disoccupazione previste dalle legislazioni cantonali in Svizzera (*Non-contributory mixed benefits in the event of unemployment*)<sup>22</sup>.

Altre prestazioni sono invece considerate puramente di assistenza sociale, quindi automaticamente considerate non esportabili, anche se non figurano nel suddetto Allegato X. È il caso, ad esempio, del reddito d'integrazione in Belgio (*revenu d'intégration / leefloon*), una prestazione sociale basata sull'accertamento delle insufficienti risorse del beneficiario e non su requisiti assicurativi, erogata dai servizi sociali del comune di residenza se la persona non può avere accesso ad altre fonti di reddito (lavoro, previdenza sociale, assegni di mantenimento o altro).

Queste prestazioni speciali, sia quella belga appena citata sia le precedenti elencate nell'Allegato X, vengono spesso utilizzate a livello nazionale come misure di sostegno al reddito quando il lavoratore disoccupato non riesce ad accedere alla prestazione di disoccupazione generale, o perché la sua carriera contributiva è insufficiente, o perché il diritto decade in virtù di altre restrizioni.

**ESEMPIO** È il caso, ad esempio, dell'*Income based jobseeker's allowance* del Regno Unito, che interviene come sostituto dell'assegno di disoccupazione su base contributiva, la cui

<sup>22</sup> V. a questo proposito: European Commission (2013), *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1980&furtherNews=yes>  
C. De Cortazar et al. (2012), *Coordination of Unemployment Benefits. Think Tank Report*, tress. [www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESS\\_ThinkTankReport2012.pdf](http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESS_ThinkTankReport2012.pdf).

erogazione può durare massimo 6 mesi. In pratica, il lavoratore disoccupato passa da prestazioni che riflettono l'ammontare dei contributi da lui versati e la sua ultima retribuzione, a pagamenti forfettari, non legati al salario precedente. Sul piano della libera circolazione ciò impedisce al lavoratore in questione di esercitare il proprio diritto alla mobilità, e quindi di recarsi a cercare lavoro in un altro paese mantenendo il beneficio della prestazione per un periodo che potrebbe essere altrimenti di 3-6 mesi (articolo 64 del reg. 883/2004).

Si tratta, si badi bene, di un fenomeno generalizzato, che non riguarda un solo paese. Il ricorso a queste misure palliative viene spesso tacitamente accettato dal beneficiario, vuoi per mancanza di alternative vuoi perché a volte l'importo della prestazione può essere tutto sommato abbastanza vicino a quello dell'indennità di disoccupazione vera e propria (finché si resta nel paese in cui la prestazione viene erogata).

#### **2.4. Mancanza di requisiti assicurativi minimi**

Un'altra serie di ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori con contratti atipici deriva dalla varietà dei requisiti assicurativi minimi per l'apertura del diritto a talune prestazioni. Chi più chi meno, tutti i paesi europei pongono dei requisiti assicurativi minimi, per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione, o ad esempio di maternità e paternità<sup>23</sup>. E questo è abbastanza ovvio e naturale in un regime di tipo assicurativo.

Il problema, di nuovo, è quello della disparità di trattamento in funzione del diverso regime nazionale di applicazione. In alcuni paesi, infatti, tali requisiti sono relativamente bassi, e quindi potenzialmente accessibili anche a lavoratori e lavoratrici con carriere brevi e frammentate. È il caso, ad esempio, della Francia, dove il requisito minimo generale in caso di disoccupazione è pari a 4 mesi di attività (122 giorni o 610 ore) durante gli ultimi 28 mesi. Ma non è sempre così.

In Germania, in caso di disoccupazione il lavoratore deve provare 12 mesi di contributi lavorativi negli ultimi due anni (lo stesso avviene anche in Romania). In Belgio il requisito varia in funzione dell'età, ad esempio 312 giorni di lavoro negli ultimi 18 mesi fino all'età di 36 anni. Nel Regno Unito, per percepire l'indennità di disoccupazione su base contributiva (*Contribution-based Jobseeker's allowance*) è necessario aver versato contributi effettivi sulla retribuzione (*Class 1 contributions*) pari ad almeno 26 settimane nel corso di uno dei due anni fiscali di riferimento su cui è basata la domanda (i contributi figurativi non vengono presi in considerazione in questo calcolo). Occorre inoltre

<sup>23</sup> Per saperne di più: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=it>.

dimostrare almeno 50 settimane di contributi effettivi o figurativi nel biennio fiscale di riferimento su cui è basata la domanda. In Svezia, per aver diritto all'indennità di disoccupazione basata sul reddito è necessario aver lavorato almeno per sei mesi durante gli ultimi 12 mesi prima di rimanere disoccupato, per almeno 80 ore al mese di calendario. E per ricevere le indennità parentali a tasso pieno, il genitore deve essere stato coperto dal regime di assicurazione malattia per un importo superiore per almeno 240 giorni consecutivi prima del parto.

Tutto ciò comporta, per molti lavoratori con contratti occasionali, una corsa ad ostacoli continua dove il traguardo della copertura sociale resta per lo più irraggiungibile.

**ESEMPIO** Un cameriere di nazionalità spagnola, di 42 anni, ha lavorato in Spagna, Italia e Francia, sempre con contratti stagionali di breve durata. A ottobre del 2012 si è trasferito in Belgio, anche qui per lavorare come cameriere, ed a marzo del 2013 è restato disoccupato. Secondo la legge belga, per ottenere un sussidio di disoccupazione deve poter dimostrare: 468 giornate lavorative negli ultimi 33 mesi (l'interessato ne può provare 412) o in alternativa, 624 giorni negli ultimi 42 mesi (ne può provare 580) o ancora, 5 anni di lavoro, ossia 1560 giorni, negli ultimi 10 anni (ne può dimostrare soltanto 1470). Anche sommando tutti i periodi lavorativi, l'interessato non ha diritto ad alcun sussidio di disoccupazione in Belgio.

In Italia, per fare un altro esempio, i lavoratori cosiddetti a progetto, per avere accesso all'*indennità una tantum* cui abbiamo già fatto cenno a proposito della totalizzazione, devono dimostrare requisiti talmente stringenti che, nella pratica, quasi nessuno riesce ad accedervi: avere operato in regime di monocommittenza nell'anno precedente alla disoccupazione, reddito fiscalmente imponibile dell'anno precedente inferiore a 20.000€, almeno un contributo mensile nell'anno di richiesta, almeno due mesi di disoccupazione nell'anno precedente quello della richiesta e almeno tre mensilità di contribuzione nell'anno precedente quello della richiesta (2013). Il caso italiano mette in luce un problema che vale anche per altri paesi, ovvero che i problemi di accesso alla protezione sociale con cui debbono confrontarsi i lavoratori con contratti atipici non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso si sommano tra loro.

## **2.5. Problemi legati ai metodi di calcolo delle prestazioni**

In altri casi, infine, è il metodo di calcolo delle prestazioni a svantaggiare le persone con periodi assicurativi (o di residenza) brevi, o per così dire incompleti, maturati in più paesi. Il problema, come già

detto in introduzione, è che i sistemi nazionali di protezione sociale rispecchiano ancora, sotto molti aspetti, un vecchio modello di società industriale basato sulla continuità del lavoro, a tempo pieno e a durata indeterminata, e i loro sistemi di calcolo delle prestazioni seguono spesso la stessa logica.

**ESEMPIO** Il rapporto nazionale del Regno Unito riporta il caso di una cittadina dei Paesi Bassi stabilitasi nel Regno Unito con i suoi due bambini a gennaio del 2005. Qui ha lavorato a tempo parziale, 13 ore a settimana per 5 sterline l'ora, guadagnando così solo 65 sterline a settimana. Ha inoltre ricevuto assegni familiari di 28,40 sterline a settimana e ha beneficiato di un credito d'imposta per figli a carico pari a 72,38 sterline a settimana. Dopo aver vissuto per qualche tempo a con amici, a luglio del 2006 lei e i suoi bambini si sono trasferiti in un appartamento in affitto e lei inoltrato la domanda di sussidi per l'alloggio, una prestazione di sicurezza sociale cui un cittadino del Regno Unito, nella sua stessa posizione, avrebbe avuto diritto. L'ente locale ha sostenuto che il lavoro a tempo parziale svolto dall'interessata non poteva qualificarsi come 'reale ed effettivo' (*effective and genuine*) ai sensi del diritto comunitario. Il tribunale (*Administrative Appeals Chamber*), ha invece accolto la sua richiesta sulla base del fatto che la persona è comunque una lavoratrice, anche se ha richiesto aiuto all'assistenza sociale.

Il rapporto nazionale della Spagna segnala invece due recenti sentenze della Corte di giustizia europea che hanno messo l'accento sulla discriminazione verso i cittadini che hanno lavorato, con rapporti di lavoro non standard, in differenti paesi della UE, con particolare riferimento al sistema di calcolo delle pensioni.

Con la sentenza del caso C-385/11 (*Isabel Elbal Moreno Vs. Seguridad Social*) del 22/11/2012 la Corte segnalava che il trattamento riservato ai lavoratori a tempo parziale era discriminatorio in quanto stabilendo un computo dei contributi versati in funzione delle ore realmente lavorate non permetteva alla lavoratrice di raggiungere il numero minimo di contributi per ottenere il diritto a una pensione. Il calcolo del diritto è evidentemente discriminatorio perché i periodi minimi di contribuzione differiscono notevolmente da un paese all'altro e quindi impediscono l'uguaglianza fra i cittadini di paesi differenti che a parità di contribuzione possono aver diritto o meno a una prestazione, in funzione del regime di sicurezza sociale al quale sono in quel momento sottoposti.

L'altra sentenza, riguardante più da vicino il principio della totalizzazione sancito dai regolamenti europei, è del 21/02/2013 (caso C-282/11 - *SalgadoGonzalez Vs. Seguridad Social*).

**ESEMPIO** La signora SalgadoGonzález ha versato contributi previdenziali in Spagna al regime assicurativo speciale per i lavoratori autonomi (*Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*) per un periodo totale di 3711 giorni, dal 1 febbraio 1989 al 31 marzo 1999, e in Portogallo per un periodo totale di 2100 giorni, tra il 1 marzo 2000 ed il 31 dicembre 2005. Al momento di calcolare la pensione l'ente spagnolo, applicando la norma nazionale, aveva calcolato la prestazione su base della contribuzione versata durante i quindici anni precedenti il versamento degli ultimi contributi da parte della signora in Spagna, considerando soltanto i 10 anni di contributi effettivamente versati in Spagna, e completando il periodo di calcolo con 5 anni a un valore figurativo, che nel caso di un autonomo è pari a zero. In questo modo, come fa notare la Corte, si crea un'evidente discriminazione tra il lavoratore che ha lavorato in più di un paese e un altro che abbia contribuito, per lo stesso periodo, in un solo paese.

Anche il rapporto della Svezia fornisce un chiaro esempio di come la totalizzazione dei periodi lavorativi possa portare ad un risultato svantaggioso quando il lavoratore, o la lavoratrice, abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione. Il caso specifico si riferisce soprattutto alla parte della pensione statale basata sui periodi di residenza (*garantipension*). Questa, infatti, va a completare la pensione nel caso in cui non si abbiano diritti pensionistici basati sul reddito, o in caso di pensione basata su redditi molto bassi. Questa prestazione di garanzia viene calcolata per 40esimi in funzione della residenza, e raggiunge quindi un tasso pieno con 40 anni di residenza in Svezia, tra i 16 e i 64 anni di età.

**ESEMPIO** Il rapporto nazionale svedese riporta un un esempio che riassume bene l'insieme delle difficoltà e ostacoli fin qui esaminati separatamente. È il caso specifico di un cameriere, età 65 anni, che ha alternato nella sua vita diversi brevi periodi lavorativi, in Italia e in Svezia. Dall'età di 25 anni ha lavorato in Italia con contratti di formazione e tirocinio, i quali non hanno portato ad alcuna contribuzione. All'età di 35 anni si è trasferito in Svezia, dove risiede tuttora. Durante i primi 10 di residenza in Svezia ha studiato e fatto dei corsi per l'inserimento al lavoro, senza reddito. Nei successivi 20 anni ha lavorato saltuariamente ad ore come cameriere in ristoranti e pizzerie, e durante 8 anni della sua residenza in Svezia è tornato in Italia 3 mesi ogni estate per lavorare come stagionale ad ore (quindi 24 mesi in totale).

In Italia, avendo soltanto 48 settimane di contributi, non perfeziona il requisito minimo delle 52 settimane e non ha quindi diritto a ricevere la pensione. In Svezia, durante tutti questi anni, solo 12 (gli anni in cui ha lavorato in Svezia senza svolgere lavoro stagionale in Italia) ha maturato un reddito annuo superiore al 42,30% del reddito di base e ha quindi prodotto contribuzione valida ai fini pensionistici. In Svezia riceverà quindi una pensione molto bassa la quale gli verrebbe aumentata tramite l'aggiunta della "pensione garantita" (*garantipension*) se avesse 40 anni di residenza in Svezia. Tale prestazione gli viene invece calcolata solo su 28 anni di residenza (30 meno 2 anni complessivi in cui è stato in Italia). Riceverà quindi 28/40esimi della pensione garantita (l'importo pieno sarebbe di 7046 corone svedesi per coniugati o conviventi con figli e 7899 negli altri casi). La persona si troverà allora a non raggiungere il requisito per la pensione italiana e ad avere una pensione svedese molto bassa. Se la persona avesse risieduto tutto il tempo in Svezia, e avesse qui versato i propri contributi anziché in Italia, anche con brevi contratti atipici, l'importo della sua pensione sarebbe oggi considerevolmente più elevato.

Un cittadino svedese (o di un altro stato membro, che si sia trasferito in Svezia all'età di 16 anni) che abbia lavorato saltuariamente con diversi contratti atipici in Svezia fino all'età di 65 anni, avrà quindi diritto ad un consistente complemento della pensione, nonostante una carriera lavorativa discontinua, frammentata e con bassa retribuzione. Una persona invece nata in Svezia, e che abbia maturato periodi lavorativi e di residenza in altri stati membri, anche lì con contratti atipici, per poi rientrare in Svezia, avrà al momento della pensione una prestazione svedese basata sui contributi molto bassa, e una pensione garantita anche questa molto bassa, poiché calcolata in funzione degli anni di residenza. L'importo della sua pensione sarà cioè inferiore a quello che avrebbe ricevuto se, a parità di periodi contributivi, non avesse esercitato il proprio diritto alla libera circolazione.

## **2.6. Per concludere...**

È un cane che si morde la coda. Da un lato, le lavoratrici e i lavoratori con contratti atipici sono più degli altri spinti a migrare alla ricerca di migliori condizioni economiche e sociali in altri paesi; dall'altro, è proprio tra i migranti (cittadini comunitari e di paesi terzi) che le condizioni di lavoro atipico si presentano più frequentemente come unica opportunità di occupazione. L'asimmetria che si è così generata tra lavoratori standard e lavoratori con contratti atipici fa sì che questi ultimi siano discriminati, non una, ma tre volte: hanno redditi bassi e precari

quando lavorano, sono scarsamente coperti dai sistemi di sicurezza sociale quando restano disoccupati, perdono una parte dei loro diritti quando si spostano in un altro stato Ue.

Questi tre fattori, combinati insieme, possono facilmente rinchiudere i lavoratori con contratti atipici in una specie di *trappola*.

Fornisce un esempio chiaro di trappola il rapporto del Regno Unito, laddove spiega come i lavoratori stranieri con contratti atipici hanno maggiori difficoltà a soddisfare le condizioni contributive necessarie per accedere al sussidio di disoccupazione JSA (*Job Seekers' Allowance*). Ed essendo il loro lavoro spesso mal retribuito, quando non riescono a trovare niente di meglio tendono a lasciare la propria occupazione precaria per rientrare nel loro paese o spostarsi in un altro. Se questo accade, anche nel caso in cui soddisfino le condizioni contributive, non avranno diritto all'indennità né nel paese d'accoglienza se rimangono per cercare un altro lavoro, né in un altro paese se vanno via, poiché hanno lasciato il lavoro "volontariamente".

Ed anche quando in teoria taluni di questi diritti sono formalmente garantiti ai lavoratori con contratti atipici, questi possono essere inesigibili nella pratica, a causa non tanto delle difficoltà culturali e linguistiche di cui si parla spesso, quanto dell'oggettiva complessità delle regole. I due nuovi regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale entrati in vigore nel 2010 ad esempio<sup>24</sup>, sono composti di 188 articoli e 16 allegati, in tutto più di 200 pagine<sup>25</sup>. E il puzzle delle regole nazionali è certamente ben più complesso.

Come i sistemi nazionali di sicurezza sociale, anche i regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale sono nati principalmente per proteggere i lavoratori standard contro i rischi sociali tradizionali. All'epoca dei primi regolamenti europei, negli anni cinquanta, sessanta e settanta, i processi migratori riguardavano soprattutto il lavoro operaio, i cui flussi andavano principalmente dal sud verso il nord dell'Europa. E i sistemi di protezione sociale degli stati membri erano, pur nella diversità della loro articolazione, sostanzialmente omogenei nella

---

<sup>24</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 e Regolamento (CE) n. 987/2009.

<sup>25</sup> Secondo un'indagine del 2012 realizzata in ambito sindacale in sei paesi europei, cui hanno partecipato oltre 800 migranti cittadini europei e non, su dieci intervistati sette non sanno nulla dei regolamenti europei, due sanno che dei regolamenti esistono ma ne ignorano il contenuto, e uno soltanto sa di cosa si tratta ([www.osservatorioinca.org/33/esopo.html](http://www.osservatorioinca.org/33/esopo.html)).

loro struttura. È su queste basi che i padri costituenti scelsero la via del *coordinamento* anziché quella dell'*armonizzazione*<sup>26</sup>.

Negli ultimi venti o trenta anni, invece, parallelamente allo sviluppo di forme nuove di lavoro atipico migliaia di lavoratori sono stati progressivamente messi ai margini dei sistemi di protezione sociale. Salvo poi adottare delle misure, anche queste atipiche, destinate a garantire una tutela minima anche ai lavoratori non standard: sia a compensazione della loro occupazione precaria sia ad integrazione delle loro insufficienti storie contributive, talvolta su base assicurativa altre volte finanziate dalla fiscalità generale, quindi assistenziali. Si tratta, si badi bene, di misure come abbiamo detto "minime", le quali non modificano la struttura generale dei regimi di protezione sociale, che resta quindi disegnata attorno alla figura del lavoro standard, né offrono un sufficiente sostegno al reddito. Tali misure si pongono spesso fuori, o comunque ai limiti, degli schemi attorno a cui era stato costruito e strutturato il sistema europeo del coordinamento.

Il risultato paradossale è che avendo rinunciato, in nome del coordinamento, a qualsiasi forma di armonizzazione sociale dei sistemi nazionali di welfare, gli stessi principi del coordinamento oggi sono, di fatto, impraticabili a una schiera crescente di lavoratori precari, di cui non si conoscono esattamente dimensioni, caratteristiche e bisogni. E anche la terza generazione di regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale entrata in vigore nel 2010 (in nome della semplificazione e della modernizzazione) non ha scalfito da questo punto di vista il problema, nonostante un periodo d'incubazione durato più di 7 anni.

---

<sup>26</sup> C. Caldarini C., *Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro*, in corso di pubblicazione; J. Holloway, *Social Policy Harmonisation in the European Community*, Farnborough, Gower, 1981; S. Roberts, *Bref historique de la coordination de la sécurité sociale*, in Jorens Y. (édit.), *50 ans de coordination de la sécurité sociale*, Commission européenne, 2010, pp. 8-29.





### **Parte 3**

## **Lavoro, e lavoro atipico, nel coordinamento europeo della sicurezza sociale**

**Stefano Giubboni**  
**Dipartimento di Scienze politiche - Università di Perugia**

Una classica barriera all'accesso dei rapporti di lavoro atipico – cioè diversi dal modello della relazione contrattuale bilaterale a tempo pieno e indeterminato<sup>27</sup> – alla tutela offerta dai regolamenti comunitari di sicurezza sociale deve essere storicamente individuata nella definizione restrittiva del campo di applicazione soggettiva del sistema di coordinamento. Sotto questo profilo, la disciplina di coordinamento ha conosciuto, dalla primitiva impostazione fortemente selettiva dei regolamenti nn. 3 e 4 del 1958 ad oggi, una spettacolare evoluzione nel segno della sostanziale universalizzazione del campo di applicazione soggettivo della tutela, che oggi si presta molto più che in passato ad includere nel proprio perimetro soggettivo i rapporti di lavoro (subordinato o autonomo) di natura "atipica".

Si tratta di una vicenda complessa, che come noto si intreccia con quella, solo in parte sovrapponibile, relativa alla parallela estensione del campo di applicazione della normativa sulla libera circolazione dei lavoratori nel mercato comune. Nell'economia di questo contributo è impossibile ripercorrerne i complessi sviluppi, legislativi e giurisprudenziali, con dovizia di dettagli<sup>28</sup>, per cui ci si limiterà a riepilogare i passaggi essenziali che risultano strumentali all'analisi già svolta nella prima e nella seconda parte del rapporto.

Valga anzitutto ricordare che una nozione propriamente comunitaria di lavoratore subordinato, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in assenza di una definizione normativa, può dirsi

---

<sup>27</sup> Sulla nozione convenzionale di lavoro atipico assunta, in assenza di una definizione normativa comune, ai fini della analisi comparata svolta nel rapporto, e sui diversi possibili "gradi di atipicità" della relazione lavorativa, v. *supra*, parte prima.

<sup>28</sup> Per questi si rinvia, volendo, a S. Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol. V del *Trattato di diritto del lavoro dell'Unione europea* diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Torino, Giappichelli, 2009, p. 35 ss.

operante soltanto ai fini della determinazione della sfera di applicazione dell'attuale art. 45 TFUE (e della correlativa disciplina derivata) e non ai fini della normativa sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale oggi contenuta nei regolamenti n. 883 del 2004 e n. 987 del 2009. Ai fini della attribuzione della titolarità del diritto alla libertà fondamentale di circolazione dei lavoratori nel mercato comune (e interno), la Corte di giustizia ha come noto individuato la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro nella "circostanza che una persona fornisca prestazioni di indiscusso valore economico ad un'altra persona e sotto la direzione della stessa, ricevendo come contropartita una retribuzione"<sup>29</sup>, fondando su di essa la nozione comunitaria di lavoro subordinato.

L'ampia definizione funzionale dei criteri oggettivi nei quali si articola la nozione di subordinazione è garanzia della più estesa ed uniforme applicazione dell'art. 45 TFUE. La necessità che la nozione sia inderogabilmente fissata a livello comunitario (fatto comunque salvo il necessario accertamento del giudice nazionale in ordine alla ricorrenza in concreto dei requisiti di appartenenza alla fattispecie) è affermata sin dalla prima giurisprudenza in materia. È già nel celebre caso *Unger* che la Corte afferma che il termine lavoratore di cui agli attuali artt. 45-48 TFUE "ha un significato comunitario": "L'instaurazione della libertà di circolazione dei lavoratori la più ampia possibile" rientra, infatti, tra i "fondamenti della Comunità", e la necessaria uniformità applicativa di tali essenziali principi sarebbe messa in pericolo ove la determinazione della portata delle norme sulle quali essi poggiano fosse lasciata ai legislatori nazionali; se il loro significato dovesse ricavarsi dal diritto interno, "ciascuno Stato potrebbe modificare la portata della nozione di lavoratore migrante ed escludere a suo piacimento determinate categorie di persone dalle garanzie offerte dal Trattato"<sup>30</sup>.

Nella propria giurisprudenza, la Corte di giustizia si richiama costantemente a tre criteri oggettivi (rilevanti, quindi, sul piano dell'effettivo svolgimento del rapporto, a prescindere dalla qualificazione allo stesso eventualmente attribuita dalle parti) di individuazione della sfera applicativa dell'art. 45 TFUE. Essi consistono: a) nel carattere "reale ed effettivo" della prestazione personalmente resa; b) nella soggezione al potere di direzione del destinatario della stessa (in cui si esprime propriamente il vincolo di subordinazione); c) nella natura onerosa della prestazione (*i.e.* nel pagamento, in qualsiasi forma, di una retribuzione a titolo di corrispettivo). Di tali criteri, a ben vedere solo il secondo serve a

---

<sup>29</sup> Corte di giustizia, 3 luglio 1986, C-66/85, *Lawrie-Blum*.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, 19 marzo 1964, 75/63, *Unger*.

identificare e a qualificare il rapporto come di natura subordinata, per distinguerlo propriamente dal novero delle prestazioni rese in regime di autonomia, mentre il primo e il terzo – sia pure in relazione a profili distinti – valgono essenzialmente a individuare la effettiva natura economica (ed onerosa) della prestazione resa dal lavoratore. Ed è in tali ultimi criteri – funzionalmente convergenti – che va rintracciato il centro gravitazionale della definizione. Non è del resto un caso che la Corte di giustizia abbia dimostrato una persistente riluttanza a definire in che cosa precisamente consista prestare la propria opera “sotto la direzione” di un altro soggetto. L’impressione che emerge dalla vasta casistica giurisprudenziale è che la Corte utilizzi un concetto assai ampio ed elastico – “debole”, come talvolta si è detto<sup>31</sup> – di subordinazione. Non deve così sorprendere che, nell’economia dell’art. 45 TFUE, definendo la nozione di lavoratore subordinato la Corte finisca per attribuire il peso specifico maggiore, più che al vincolo di subordinazione in quanto tale, ai criteri del carattere oneroso del rapporto – con la determinazione di un concetto molto elastico di retribuzione – e, soprattutto, della natura reale ed effettiva delle prestazioni rese dal soggetto.

È ad ogni modo principalmente in forza dell’interpretazione estensiva di questi criteri che la Corte di giustizia ha potuto ricomprendere senza fatica la variegata congerie di lavori flessibili, atipici o non-standard progressivamente fioriti negli ordinamenti nazionali e che hanno cominciato ad essere portati all’attenzione dei giudici di Lussemburgo già alla fine degli anni ’70. La Corte, pur a fronte delle crescenti incertezze qualificatorie registratesi all’interno degli ordinamenti nazionali (emblematiche, sia pure per ragioni molto diverse, le esperienze dell’ordinamento inglese e di quello italiano)<sup>32</sup>, non ha avuto così difficoltà ad includere nel raggio applicativo dell’art. 45 TFUE i lavoratori a tempo parziale, a chiamata, occasionali e intermittenti, temporanei o stagionali, ovvero impegnati in attività formative o anche di *stage*. O, per meglio dire, le difficoltà principali si sono registrate non sul se l’attività in questione fosse di natura subordinata, questione per lo più definita in senso affermativo, ma sul se l’attività medesima potesse dirsi reale ed effettiva. Così, ad esempio, in tema di ammissione dei lavoratori a tempo parziale alla libertà di circolazione ex art. 45 TFUE, alla Corte si è posta la questione se fosse a ciò d’ostacolo la circostanza che il prestatore di lavoro ricavasse dalla propria attività economica un reddito inferiore al minimo vitale stabilito nel paese ospitante ovvero dovesse integrare le

<sup>31</sup> Cfr. P. Tosi, F. Lunardon, *Introduzione al diritto del lavoro. 2. L’ordinamento europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 93 ss.

<sup>32</sup>Cfr. N. Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, Ashgate, Aldershot, 2007, p. 57 ss.

proprie entrate ricorrendo al sistema di assistenza sociale dello stesso. E la Corte ha chiarito che, purché non si sia in presenza di prestazioni meramente marginali ed accessorie (per le quali non si può parlare di una vera e propria attività di natura economica), tali elementi non sono ostativi alla applicazione – la più larga possibile, trattandosi di una libertà fondamentale – dell’art. 45 TFUE<sup>33</sup>.

Ne risulta, dunque, nel complesso, una nozione ampia di lavoratore subordinato ai sensi dell’art. 45 del TFUE e della normativa sulla libertà di circolazione (oggi consolidata nella direttiva 2004/38/CE e nel regolamento n. 492/2011), deliberatamente ridotta “all’essenziale”, cioè – come è stato efficacemente osservato – “al nesso sinallagmatico accompagnato dall’elemento della subordinazione”<sup>34</sup>.

La vicenda della definizione del campo di applicazione *ratione personae* della normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale ha seguito un’traiettoria diversa, benché in qualche misura convergente nei risultati<sup>35</sup>. La inclusione nella sfera di applicazione soggettiva dei regolamenti anche dei rapporti di lavoro atipico ha infatti incontrato, in quest’ambito, difficoltà di natura diversa, dovute principalmente, da un lato, al fatto che la normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è stata originariamente configurata solo con riguardo al lavoro subordinato in senso stretto e, dall’altro, al fatto che, in tale ambito, non vige una nozione propriamente comunitarizzata di lavoratore, visto che i regolamenti (in particolare il n. 3/1958 e il n. 1408/71) hanno sempre rinviato alla definizione dettata dagli ordinamenti giuridici nazionali. E mentre sul primo versante il regolamento n. 883/2004 ha definitivamente superato gli originari limiti applicativi, centrando la individuazione della platea dei soggetti protetti sullo *status* di cittadinanza europea e non più su quello professionale od occupazionale, sul versante della nozione di lavoratore (nei limiti in cui essa continua a rilevare ai fini del coordinamento della sicurezza sociale) permane la limitazione derivante dal rinvio agli ordinamenti nazionali, che impedisce, a differenza di quanto si è detto a proposito dell’art. 45 TFUE, la delimitazione di una definizione propriamente comunitaria di lavoratore.

I due aspetti meritano di essere messi meglio a fuoco.

---

<sup>33</sup> Cfr. più di recente Corte di giustizia, 7 settembre 2004, Causa C-456/02, *Trojani*.

<sup>34</sup> L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in *Foro italiano*, 1994, I, c. 97 ss., qui c. 102.

<sup>35</sup> Una trattazione più ampia di tali aspetti si trova in S. Giubboni, G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea. Principi e tendenze*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 174 ss.

### **3.1. L'ambito di applicazione soggettivo del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale e il lavoro atipico**

L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina comunitaria di sicurezza sociale ha conosciuto un processo di progressiva estensione sino alla sostanziale generalizzazione del suo raggio di copertura ad opera del regolamento n. 883/2004. Sospinto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha al riguardo giocato un decisivo ruolo propulsivo, il legislatore comunitario ha dapprima esteso la disciplina dei regolamenti ai lavoratori autonomi, con pressoché integrale travaso delle regole inizialmente previste per i soli prestatori di lavoro subordinato; ha poi proseguito la graduale espansione della sfera soggettiva del coordinamento, da un lato includendovi tipologie di rapporti di lavoro solo in parte ricompresi nel sistema, e dall'altro valicando i confini del lavoro, autonomo o subordinato, per attrarvi anche soggetti economicamente inattivi, quali gli studenti. La compiuta universalizzazione della copertura soggettiva della normativa di coordinamento si è infine avuta con l'art. 2 del regolamento n. 883/2004, che riferisce il proprio ambito di applicazione *ratione personae* ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari o superstiti. Il campo di applicazione *ratione personae* del regolamento n. 883/2004 è dunque ormai affrancato dal riferimento allo *status* occupazionale del soggetto, che ancora caratterizzava la disciplina del regolamento n. 1408/71, per essere invece universalisticamente ancorato alla duplice condizione che la persona interessata abbia, da un lato, la cittadinanza di uno Stato membro (ovvero sia apolide o rifugiata) e, dall'altro, sia (o sia stata) assoggettata alla legislazione di sicurezza sociale di un paese appartenente all'Unione.

Tenuto conto la disciplina di coordinamento risulta estesa (sia pure a certe condizioni) anche ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti e occupati in uno Stato membro dell'Unione, il centro gravitazionale della definizione del campo di applicazione *ratione personae* si sposta dunque sul dato della copertura del soggetto da parte della legislazione di sicurezza sociale dei paesi membri. Il raggio di copertura dell'affiliazione ai regimi nazionali di sicurezza sociale condiziona così – come vedremo meglio più avanti – l'effettivo grado di estensione della disciplina dei regolamenti ai lavoratori con contratti atipici e ai soggetti economicamente inattivi. Di converso, il problema della qualificazione del rapporto come di lavoro subordinato o autonomo, nel nuovo impianto dei regolamenti di sicurezza sociale si sposta "a valle", rilevando soprattutto

ai fini della determinazione della legge applicabile (v. infatti l'art. 11 del regolamento n. 883/2004).

Va peraltro sin d'ora notato come una restrizione del campo di applicazione *soggettivo* del regolamento n. 883/2004 possa conseguire – in questa nuova impostazione – dai limiti *oggettivi* della sua applicabilità *ratione materiae* ex art. 3. In questo senso, la perdurante esclusione dell'assistenza sociale dalla sfera oggettiva del regolamento potrebbe condizionare negativamente l'effettiva estensione universalistica a tutti i cittadini, compresi quelli economicamente inattivi. E lo stesso deve dirsi per la limitazione ai soli rischi sociali tipici esaustivamente elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 883/2004 in termini appena più aggiornati di quanto facesse il previgente regolamento n. 1408/71.

Da questo punto di vista, potrebbe incidere in senso limitativo soprattutto l'esclusione dei sistemi di protezione sociale di carattere propriamente generale, non correlati cioè ad uno dei suddetti rischi sociali specifici, quali tipicamente gli schemi di reddito minimo garantito esistenti in taluni ordinamenti nazionali. Anche quando ricadano nel perimetro applicativo del regolamento, tali schemi sono peraltro di norma ricompresi nel novero delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, di cui all'allegato X del regolamento n. 883/2004, e dunque sottratti all'applicazione del principio di revoca delle clausole di residenza con conseguente non esportabilità del beneficio. La universalizzazione soggettiva della sfera applicativa personale del sistema di coordinamento, portata a compimento dal regolamento n. 883/2004 perfezionando un *trend* in atto da molto tempo, rischia così di presentare più di un vuoto e di essere condizionata (a svantaggio, come vedremo meglio nella parte terza, dei soggetti impegnati in rapporti di lavoro atipico) proprio dai perduranti limiti di applicazione oggettiva del regolamento.

### **3.2. La nozione di lavoratore subordinato**

Anche il secondo profilo cui è stata storicamente rimessa la funzione di delimitare il campo di applicazione soggettiva dei regolamenti sino alla riforma del 2004 merita qualche più precisa puntualizzazione. Si è detto che la nozione di lavoratore subordinato assunta ai fini della libertà di circolazione ex art. 45 del TFUE è diversa da quella sviluppata dalla stessa Corte di giustizia ai fini della applicazione della disciplina di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Solo la prima è una nozione propriamente comunitaria, mentre la seconda è determinata essenzialmente dal rinvio agli ordinamenti previdenziali nazionali<sup>36</sup>. La

---

<sup>36</sup> Cfr. più diffusamente Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, cit., p. 53 ss., e Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, cit., p. 177 ss.

nozione "previdenziale" di lavoratore subordinato – rilevante ai fini della disciplina comunitaria di coordinamento – si è, in effetti, nel tempo distaccata e per così dire "affrancata" da quella lavoristica, con la quale si era sovrapposta in un primo tempo, per divaricarsene sospinta appunto da esigenze diverse, per quanto complementari rispetto a quelle proprie dell'art. 45 TFUE. La divaricazione tra le due nozioni è avvenuta col passaggio, che era stato delineato già con la ricordata sentenza *Unger*, dal concetto di "lavoratore" a quello di "assicurato sociale". È invero già in *Unger* che si chiarisce che la nozione di "lavoratore migrante comprende tutti coloro i quali, in quanto tali e senza riguardo al modo in cui vengono denominati, sono tutelati dai vari sistemi nazionali di previdenza sociale". E quando ha per la prima volta organicamente riformato la disciplina del coordinamento, sostituendo al regolamento n. 3/1958, sul quale si era pronunciata la Corte in *Unger*, il regolamento n. 1408/71, il legislatore comunitario non ha che preso atto dell'*acquis* giurisprudenziale nel frattempo formatosi, codificandolo nel testo dell'art. 1 del regolamento del 1971. Col termine "lavoratore subordinato" questo designa, infatti, "qualsiasi persona coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro uno o più eventi corrispondenti ai settori di un regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati [...]".

Tale "traslazione dalla nozione di lavoratore a quella di persona coperta da assicurazione"<sup>37</sup> ha determinato una progressiva divaricazione delle nozioni, rispettivamente lavoristica e previdenziale, di lavoratore; e ciò in due principali direzioni, entrambe coerenti con le funzioni della normativa comunitaria di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Da un lato, essa ha condotto ad una sostanziale ri-nazionalizzazione della nozione previdenziale di lavoratore subordinato, che può dirsi comunitaria – in omaggio alla costante giurisprudenza della Corte – in un senso assai più circoscritto di quello che vale per la corrispondente nozione ex art. 45 TFUE. Dall'altro lato, tale divaricazione delle due nozioni, nell'affrancare quella previdenziale dal riferimento al contratto o al rapporto di lavoro, ha dato a quest'ultima una decisiva spinta alla espansione, o meglio alla progressiva generalizzazione dei confini soggettivi del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, spinta che è stata come ricordato portata a compimento dal regolamento n. 883/2004.

---

<sup>37</sup> A. Andreoni, *Sicurezza sociale. Sistemi nazionali e armonizzazione*, in A. BaylosGrau, B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 1996, p. 527 ss., qui p. 533.



### **3.3. L'ambito di applicazione oggettivo del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale e il lavoro atipico**

L'universalizzazione del referente soggettivo della normativa comunitaria in materia di sicurezza sociale – che supera come visto la condizione di lavoratore, subordinato o autonomo, per radicarsi nel rapporto di cittadinanza – viene ridimensionata, come pure si è accennato, dai limiti che ancora circoscrivono l'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento n. 883/2004.

Il regolamento n. 883/2004 ha provveduto ad estensioni assai limitate del campo di applicazione *ratione materiae* della previgente disciplina di coordinamento contenuta nel regolamento n. 1408/71. Contrariamente a quanto aveva proposto la Commissione nel 1998, il nuovo regolamento mantiene, innanzi tutto, all'art. 3, la regola della elencazione tassativa e chiusa dei rischi sociali cui è riferita la protezione oggettiva offerta dal sistema sovranazionale di coordinamento. La proposta della Commissione si era spinta sino ad ipotizzare un'elencazione solo esemplificativa delle materie, o meglio dei settori coperti dalla legislazione di sicurezza sociale degli Stati membri e ricadenti nella sfera d'applicazione oggettiva del regolamento; ma il legislatore comunitario si è mostrato, alla fine, estremamente cauto, operando appunto estensioni limitate a specifiche tipologie di prestazioni senza alterare la logica di funzionamento del sistema. La struttura dell'art. 3 del nuovo regolamento n. 883/2004 è perciò sostanzialmente corrispondente a quella del previgente art. 4 del regolamento n. 1408/71. Tali estensioni costituiscono, del resto, forme di razionalizzazione del quadro normativo già vigente per effetto delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, più che veri e propri allargamenti in senso qualitativo dell'ambito materiale del sistema di coordinamento.

La scelta compiuta dal legislatore del 2004 non sorprende, in quanto da sempre la determinazione del campo di applicazione materiale del regolamento costituisce, in qualche modo, la linea di maggior resistenza alle tendenze interpretative espansive coltivate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella dialettica tra Corte di giustizia e legislatore è, infatti, soprattutto sul piano della delimitazione della sfera oggettiva d'applicazione della normativa di coordinamento che si sono consumati i conflitti più aspri, e mentre la tendenza alla progressiva generalizzazione soggettiva della disciplina è stata sostanzialmente assecondata anche sul piano legislativo, quella all'allargamento materiale del regolamento ha viceversa conosciuto reazioni decisamente più forti da parte degli Stati membri. La vicenda che

ha portato all'introduzione delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, con il noto regime derogatorio alla regola generale della esportabilità delle prestazioni, costituisce l'esempio forse più importante in tal senso.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1408/71 la disciplina di coordinamento si applicava a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di malattia e maternità, quelle di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, quelle per infortunio sul lavoro e malattia professionale, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione e quelle familiari. Nell'elenco fatto dall'art. 3 del vigente regolamento n. 883/2004, alle prestazioni di maternità si affiancano quelle "di paternità assimilate" (lett. b)) e si aggiungono le "prestazioni di pensionamento anticipato" (lett. i)). L'estensione a tali ultime prestazioni – la sola che, a ben vedere, possiede un'autentica portata innovativa – risulta, peraltro, piuttosto limitata sul piano pratico. Ed infatti, da un lato, il regolamento n. 883/2004 è destinato a coprire i soli schemi di pensionamento anticipato istituiti e regolati per legge, con esclusione di quelli – e sono i più numerosi, in Europa – disciplinati dalla contrattazione collettiva; d'altro lato, ad essi non si applica il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi, e ciò, come recita il trentatreesimo "considerando" del regolamento, proprio in ragione del fatto che "i regimi legali di prepensionamento vigono solo in un numero assai limitato di Stati membri". Il nuovo regolamento, d'altra parte, non contiene un esplicito allargamento del proprio campo materiale d'applicazione alle prestazioni riguardanti il cosiddetto rischio di dipendenza, erogate cioè alle persone bisognose dell'assistenza di terzi per compiere gli atti quotidiani della vita. La loro inclusione può tuttavia considerarsi pacifica anche nel contesto del regolamento n. 883/2004 per effetto della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, che le assimila alle prestazioni di malattia<sup>38</sup>.

Anche l'art. 3, par. 5, del regolamento n. 883/2004 stabilisce (al pari dell'art. 4, par. 4, di quello del 1971) che le relative previsioni non si applicano alla "assistenza sociale e medica". Nel regolamento del 2004 la tradizionale esclusione dell'assistenza sociale dal campo di applicazione materiale del coordinamento si sovrappone, quindi, alla estensione *ratione personae* della relativa disciplina ai soggetti economicamente inattivi che siano coperti da un regime di sicurezza sociale di uno o più

---

<sup>38</sup> Rimangono invece esclusi, anche dal nuovo regolamento, i regimi di previdenza complementare di fonte convenzionale. Rinviamo, per un approfondimento dei rilevanti profili problematici di tale esclusione, a S. Giubboni, *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2010, p. 193 ss.

Stati membri. La evidente tensione tra queste due opzioni – apparentemente contraddittorie – è ridimensionata dalla circostanza che la nozione di assistenza sociale rilevante ai fini della delimitazione della sfera di applicazione materiale dei regolamenti di sicurezza sociale è stata come ben noto ridotta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia entro confini assai ristretti. In virtù del consolidato indirizzo interpretativo della Corte, infatti, purché sussista un collegamento con uno dei rischi tipici annoverati oggi nell'art. 3 del regolamento n. 883/2004, è di "sicurezza sociale" ogni prestazione spettante al beneficiario individuato dall'ordinamento nazionale in forza di una posizione legalmente definita, che non conceda cioè all'amministrazione erogatrice alcun margine di discrezionalità sul piano della valutazione personale e individualizzata dello stato di bisogno del soggetto. Proprio dell'assistenza sociale è viceversa tale elemento di discrezionalità, ovvero di sottoposizione ad una valutazione individualizzata delle condizioni di bisogno della persona: solo questo elemento consente di escludere legittimamente l'applicazione *ratione materiae* del regolamento.

Nella misura in cui si diano situazioni giuridiche legalmente definite, diritti soggettivi ad una prestazione correlata ad uno dei rischi sociali indicati dall'art. 3 del regolamento, eventuali elementi di affinità con la nozione di assistenza sociale accolta nell'ordinamento interno non valgono pertanto ad escludere la prestazione dal sistema europeo di coordinamento. È questo il significato del principio del cosiddetto carattere attrattivo della previdenza sull'assistenza sociale<sup>39</sup>. Ed è proprio la crescente forza d'attrazione esercitata dai regolamenti europei su quelle prestazioni "miste" o "ibride", a cavallo tra assistenza e previdenza sociale, che ha spinto il legislatore comunitario a creare la categoria intermedia delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, alla quale si è più volte fatto cenno. Il regolamento n. 1247/92, che per primo ha introdotto tale categoria in certo modo intermedia di prestazioni di sicurezza sociale, assoggettandola ad uno speciale sotto-sistema di coordinamento, ha rappresentato una risposta di compromesso alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il regolamento del 1992 – poi sostanzialmente confermato dalle successive revisioni della disciplina di coordinamento (v. da ultimo l'art. 70 del regolamento n. 883/2004) – ha incentrato lo speciale statuto di tali prestazioni, oggi tassativamente elencate nell'allegato X del vigente regolamento, nella inapplicabilità della regola della esportabilità, con

---

<sup>39</sup> V. per tutti R. Foglia, *La sicurezza sociale*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, Vol. XXVI, *Il diritto privato dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, tomo II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 1166 ss.

conseguente diritto alla percezione delle stesse solo nello Stato di residenza in cui si è maturato il corrispondente diritto alla stregua della *lex loci domicilii*.

Deve essere peraltro sottolineato che tali perduranti limiti applicativi oggettivi del regolamento (l'esclusione della assistenza sociale, da un lato, e la sottrazione delle prestazioni speciali di carattere non contributivo alla regola della esportabilità) tendono oggi ad essere sottoposti dalla Corte di giustizia ad un più stringente controllo di compatibilità (in particolare sotto il profilo del rispetto del criterio di proporzionalità) con i principi stabiliti dal Trattato in materia di cittadinanza dell'Unione e di libera circolazione delle persone. Si tratta di una tendenza indubbiamente innovativa, che ha già comportato un significativo ridimensionamento della deroga alla esportabilità prevista per le prestazioni non contributive, deroga che in virtù di questa giurisprudenza non potrà più essere meccanicamente applicata dagli Stati membri interessati.

Nella già citata sentenza *Hendrix*, mutando un indirizzo consolidato<sup>40</sup>, la Corte ha infatti ammesso che, in linea di principio, gli artt. 45 del TFUE e 7 del regolamento n. 1612/68 non ostano ad una normativa nazionale di attuazione degli artt. 4, n. 2bis, e 10bis del regolamento n. 1408/71 (l'attuale art. 70 del regolamento n. 883/2004), la quale prevede che una prestazione speciale di carattere non contributivo<sup>41</sup> possa essere concessa solo alle persone residenti nel territorio nazionale. Tuttavia, come ha innovativamente precisato la Corte, "l'applicazione di tale normativa non deve comportare una lesione dei diritti di una persona che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale che vada oltre quanto necessario ai fini della realizzazione del legittimo obiettivo previsto dalla normativa nazionale"<sup>42</sup>. Sarà pertanto compito del giudice nazionale, tenuto ad applicare le norme del proprio ordinamento alla stregua di un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, verificare se il lavoratore, pur trasferendo altrove la propria residenza, abbia mantenuto il complesso dei suoi legami economici e sociali con lo Stato membro d'origine. Ed in questo caso, il divieto di esportabilità della prestazione

---

<sup>40</sup> V. Corte di giustizia, 6 luglio 2006, causa C-154/05, *J.J. Kersbergen-Lap e D. Dams-Schipper*, nella quale la Corte aveva senz'altro ammesso che le prestazioni di assistenza per i giovani disabili colpiti da incapacità lavorativa previste dalla legislazione olandese, in quanto prestazioni speciali di carattere non contributivo menzionate nell'allegato II-bis al regolamento n. 1408/71, potessero essere versate solo ai soggetti residenti nei Paesi Bassi.

<sup>41</sup> Si trattava sempre delle prestazioni previste nei Paesi Bassi per l'assistenza ai giovani disabili colpiti da inabilità, di cui si è detto nella nota precedente.

<sup>42</sup> Punto 58 della sentenza *Hendrix*.

non contributiva, sebbene previsto dal regolamento di sicurezza sociale, sarebbe certamente in contrasto con i principi fondamentali del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori (e più in generale dei cittadini europei) all'interno dell'Unione.

Questa sentenza è esemplificativa di un più generale orientamento giurisprudenziale volto ad assicurare una piena parità di trattamento nell'accesso transnazionale ai diritti sociali dei lavoratori (e dei cittadini) europei all'interno dell'Unione, anche oltre le limitazioni formalmente consentite agli Stati membri dal diritto derivato e in particolare dalla normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Per una più ampia analisi facciamo rinvio a S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 177 ss.

## **Il "posto" del lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale: una prima conclusione**

Il "posto" del lavoro atipico all'interno del sistema europeo di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale si è senza dubbio ampliato, nel corso della lunga evoluzione della normativa sovranazionale, in virtù della graduale universalizzazione del campo di applicazione soggettiva di questa disciplina – che ha raggiunto la piena maturazione con la riforma dei regolamenti del 2004/2009 – e della dilatazione dello stesso raggio applicativo *ratione materiae*. Quest'ultimo resta tuttavia affetto da limitazioni rilevanti soprattutto per l'area del lavoro atipico. I lavoratori con contratti atipici – come risulterà meglio dall'analisi delle successive sezioni del rapporto – subiscono d'altra parte più facilmente le restrizioni (parziali o totali) alla esportabilità del diritto previste, rispettivamente, in materia di prestazioni di disoccupazione e di prestazioni speciali di carattere non contributivo.

D'altra parte, occorre anche considerare che l'aumento della mobilità temporanea nella forma del distacco transnazionale dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi genera spesso ripercussioni negative sul livello di protezione sociale dei soggetti coinvolti, in particolare laddove si basa sullo sfruttamento dei differenziali di protezione sociale tra paese di provenienza (cui il lavoratore resta affiliato ai fini previdenziali) e paese di destinazione della prestazione.

Come risulterà meglio dall'analisi svolta nella seconda e terza parte del rapporto, i lavoratori non-standard incontrano del resto difficoltà di accesso ad una effettiva tutela transnazionale di sicurezza sociale in buona parte dovute a *deficit* strutturali di protezione non compensabili neppure da un eventuale ulteriore affinamento della normativa contenuta nei regolamenti comunitari. Il sistema di coordinamento si limita infatti, per definizione, a rendere comunicanti e sincronici tra di loro sistemi di sicurezza sociale che restano fondamentalmente determinati e definiti a livello nazionale, per cui non può di per sé supplire a lacune di protezione originatesi negli ordinamenti degli Stati membri. Se un determinato rapporto di lavoro è in tutto o in parte privo di tutela previdenziale alla stregua della normativa in vigore nello Stato membro di origine, o se il lavoratore atipico, per la frammentarietà e discontinuità del percorso professionale, non riesce in quel paese a maturare i requisiti assicurativi minimi per l'accesso alla tutela previdenziale nazionale, la disciplina di coordinamento non può per definizione svolgere una funzione compensativa.

Anche ipotizzando una completa neutralizzazione dei requisiti temporali per l'accesso alla totalizzazione comunitaria, è evidente come in situazioni del genere la tecnica del coordinamento sia, da sola, inadeguata ad assicurare adeguati livelli di tutela nello spirito dell'art. 34 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>44</sup>. Solo un minimo di omogeneità di tutela attorno ad uno zoccolo duro di diritti fondamentali di sicurezza sociale definiti a livello europeo – in via di armonizzazione o di standardizzazione normativa – potrebbe consentire, come già suggerito, di raggiungere un tale risultato.

---

<sup>44</sup> Su di esso v. le dense pagine di S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 38 ss.

## Suggerimenti e raccomandazioni

La prima indicazione di *policy* che emerge dal progetto è che, in questa vasta area "sismica" dei mercati del lavoro nazionali, un effettivo e significativo rafforzamento della tutela garantita dai regolamenti europei attraverso la tecnica del coordinamento presupponga, in realtà, un qualche intervento "a monte" in termini di armonizzazione minima dei sistemi di protezione sociale nazionale, ovvero, più realisticamente, l'introduzione di standard minimi comuni di tutela.

Si è naturalmente consapevoli della estrema problematicità di tale opzione, che si pone in controtendenza con l'intera vicenda dell'intervento comunitario in materia di sicurezza sociale<sup>45</sup> e, a ben vedere, con le stesse scelte effettuate, anche di recente, dal legislatore europeo con le direttive sul lavoro atipico (a tempo parziale, a termine e interinale)<sup>46</sup>. Ma si deve essere altrettanto consapevoli che, se una determinata forma di lavoro atipico è in tutto o in parte sottratta (come dimostrano gli importanti esempi tratti dai rapporti nazionali) ad obblighi di assicurazione sociale, ben poco potrà la tecnica del coordinamento, come tale strutturalmente inidonea ad assicurare una tutela transnazionale a rapporti che, negli ordinamenti degli Stati membri, sono sostanzialmente esclusi dai circuiti di protezione sociale.

La via della armonizzazione parziale – teoricamente consentita dall'art. 153, par. 1, lett. c), e par. 2, lett. b), del TFUE – è probabilmente quella più impervia, per la sostanziale diversità dei sistemi nazionali di protezione sociale, anche sul versante della tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori con contratti atipici. Tali differenze di impostazione riflettono diversità strutturali tra i sistemi nazionali, ben note alla letteratura comparata sui modelli di *welfare state* in Europa.

Una linea di demarcazione piuttosto netta, che ancora sembra "fare la differenza" tra i diversi sistemi nazionali, è quella che tendenzialmente divide gli Stati membri a seconda che essi adottino modelli di tutela di carattere universalistico ovvero modelli di tipo categoriale e più

---

<sup>45</sup> Cfr. per tutti, più di recente, C. Caldarini, *Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro*, in corso di pubblicazione in *Quaderni di Rassegna sindacale*, e S. Giubboni, *L'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica. Omaggio a Lionello Levi Sandri*, in A. Varsori, L. Mechi (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 175 ss.

<sup>46</sup> Si veda, tra i tanti, volendo, S. Giubboni, *La protezione dei lavoratori non-standard nel diritto dell'Unione europea. Note introduttive*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011, vol. III, p. 1449 ss.



accentuatamente assicurativo (si pensi, a titolo d'esempio, alle differenze che emergono, sotto questo profilo, tra paesi come l'Italia e la Svezia). Un altro elemento di differenziazione non minore – pure trasversalmente sottolineato nei rapporti nazionali – attiene alla riconduzione degli schemi di protezione sociale dei lavoratori con contratti atipici nell'ambito del regime generale operante all'interno del singolo paese ovvero la collocazione della tutela dei lavoratori in questione nell'ambito di regimi speciali più o meno differenziati da quello generale (e più o meno svantaggiosi rispetto a quest'ultimo). Parzialmente collegata a tale profilo è anche la distinta questione della qualificazione – ai fini previdenziali – dei rapporti di lavoro atipico, non essendo infatti irrilevante che gli stessi siano ricondotti all'area del lavoro subordinato ovvero a quella del lavoro autonomo.

Queste significative differenze di impostazione tra gli Stati membri – come le altre messe in rilievo nei rapporti nazionali – costituiscono un serio ostacolo ad ipotesi di armonizzazione finanche parziale, le quali dovrebbero, per le ragioni accennate, andare tendenzialmente ad incidere sulla più generale "infrastruttura istituzionale" dei sistemi di sicurezza sociale nazionali, oggi viepiù differenziati all'esito dei processi di allargamento realizzatisi nell'ultimo decennio. Per tale motivo, sembra più realistico ipotizzare un percorso di standardizzazione normativa attorno ad un minimo comune denominatore di principi fondamentali. Il principio fondamentale attorno al quale costruire un ipotetico intervento dell'Unione europea è quello per cui, salvo che ricorrano ragioni oggettive specificamente individuate dagli Stati membri (con vincolo di periodica verifica della persistenza delle medesime), gli stessi debbano garantire l'accesso ai rispettivi sistemi di protezione sociale, comunque questi siano strutturati, anche ai lavoratori con contratti atipici, superando così i vuoti e le esclusioni che caratterizzano molti sistemi nazionali, penalizzando tali lavoratori anche nella mobilità transnazionale.

A tale principio – che esige la fissazione di un obbligo di tutela sociale, alla stregua dell'ordinamento nazionale, per qualunque attività lavorativa, anche "atipica" – andrebbe poi affiancato, sulla scia delle direttive europee già operanti in tema di rapporto di lavoro a tempo parziale, a termine e tramite agenzia, un principio di parità di trattamento con i lavoratori standard anche sul terreno della sicurezza sociale; salva, anche in tal caso, la previsione dei temperamenti che siano oggettivamente giustificati dalla diversità del rapporto (si pensi al criterio del *pro rata temporis*). Tali principi andrebbero fissati, stante la loro natura fondamentale (anche in relazione con la previsione dell'art. 34 della Carta di Nizza), con direttiva vincolante, anche se può ipotizzarsi una prima

formulazione mediante raccomandazione, in raccordo con gli strumenti di coordinamento aperto cui è essenzialmente affidata l'attuazione delle politiche di *flexicurity* anche nell'ambito della strategia "Europa 2020".

La seconda indicazione di *policy* si muove all'interno del terreno del coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, come garantito dai regolamenti comunitari. Diversi rapporti nazionali mettono ad esempio emblematicamente in luce la difficoltà, per i lavoratori con contratti atipici, di accedere effettivamente alla totalizzazione dei periodi di assicurazione o di lavoro alla stregua delle restrittive regole fissate, per le pensioni e le prestazioni di disoccupazione, rispettivamente dagli artt. 51 e 61 del regolamento n. 883/2004. Se si applicasse senza limitazioni la previsione generale dell'art. 6 del regolamento, il ricorso alla totalizzazione potrebbe avvenire al di là dei requisiti di equivalenza che penalizzano, in modo probabilmente più che proporzionale, i lavoratori atipici. Una riforma dei regolamenti volta ad eliminare tale condizione di svantaggio, quantomeno a favore di questi lavoratori, potrebbe così realizzare una strategia di rafforzamento della protezione sociale (transnazionale) dei lavoratori atipici dentro le coordinate della tecnica del coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale.

Un'altra linea di azione che impegna essenzialmente la sensibilità e la disponibilità del sindacato e dei patronati è quella di un uso più attivo delle risorse interpretative messe già oggi a disposizione degli operatori dal diritto vigente, anche lungo linee innovative di *strategic litigation* pensate a misura delle esigenze di tutela dei lavoratori atipici. Qui è difficile formulare suggerimenti specifici, ancorché spunti utili affiorino dai rapporti nazionali. Si può solo osservare, in linea generale, come la lettura dei regolamenti di sicurezza sociale – specie quando la loro applicazione determini svantaggi specifici a favore di determinate categorie di soggetti – debba essere sempre filtrata attraverso il principio generale che vuole la tecnica del coordinamento dei regimi nazionali, come tipizzata dall'art. 48 del TFUE, al servizio della massima garanzia della libertà di circolazione dei lavoratori, ai sensi dell'art. 45 dello stesso Trattato e dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte di giustizia si è in casi celebri (pur non riguardanti l'area del lavoro atipico) in passato dimostrata pronta a superare le restrizioni e le strozzature dei regolamenti, quando queste ponessero ostacoli non giustificabili ad un effettivo accesso alla tutela previdenziale transnazionale dei lavoratori beneficiari della libertà fondamentale di circolazione (basti pensare alla vicenda che ha condotto alla piena estensione dei regolamenti ai lavoratori pubblici, anche se iscritti a regimi speciali di previdenza, in parallelo con la progressiva estensione

giurisprudenziale della stessa libertà di movimento in favore di tali soggetti).

Occorre oggi immaginare usi attivi dei regolamenti, peraltro già significativamente rinnovati nei loro principi generali, in combinazione con le norme fondamentali dei Trattati e della Carta di Nizza, per cercare di aprire canali di tutela alle nuove aree di sottoprotezione individuabili nella variegata galassia del lavoro atipico.

## **La situazione paese per paese**

**Carlo Caldarini**  
**Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa**

BE (Belgio) .....	62
DE (Germania) .....	74
ES (Spagna) .....	81
FR (Francia).....	85
IT (Italia) .....	90
SE (Svezia).....	97
SI (Slovenia) .....	102
UK (Regno Unito) .....	106
Per saperne di più.....	113

## **BE (Belgio)**

### **Situazione dei contratti atipici**

L'espansione del lavoro atipico è iniziata in Belgio alla fine degli anni novanta, per poi stabilizzarsi negli anni duemila principalmente attorno a due fattispecie: contratti a tempo parziale e a durata determinata. Il tempo parziale è la forma più diffusa di lavoro atipico, ed è un fenomeno soprattutto femminile (il 44% delle donne occupate hanno un contratto a tempo parziale, mentre tra gli uomini questa percentuale è del 9%); rientrano in questo campo anche i dispositivi di legge che permettono al lavoratore una riduzione volontaria del tempo di lavoro o un'interruzione temporanea della carriera (*crédit-temps* in francese, o *tijdskrediet* in olandese). Il lavoro temporaneo riguarda invece circa l'8% del lavoro dipendente ed è regolato da diversi tipi di contratti; come per molti paesi europei, il fenomeno riguarda soprattutto le donne (in particolar modo le lavoratrici straniere), i giovani e gli ultracinquantenni.

Riassumiamo qui di seguito le principali forme di contratto atipico attualmente in vigore.

**Lavoro temporaneo interinale** È un lavoro temporaneo effettuato da un lavoratore per conto di un datore di lavoro, presso un terzo soggetto utilizzatore (o cliente). È quindi una forma particolare di lavoro temporaneo dove, oltre alla durata del contratto, è atipico anche il rapporto di subordinazione, di tipo appunto triangolare. Inizialmente utilizzato soprattutto per sostituzioni temporanee, viene oggi utilizzato sempre più spesso come periodo di prova per i giovani lavoratori. La durata massima del rapporto di lavoro interinale varia a seconda dei casi (ad esempio sostituzione o lavori straordinari). Solo nel caso di prestazioni artistiche la durata massima non è stabilita dalla legge. Sul piano della sicurezza sociale il lavoro interinale ha le stesse garanzie e la stessa copertura del lavoro standard.

**Prestito di manodopera** In linea di principio la legislazione belga vieta il prestito di mano d'opera (legge 24 luglio 1987, artt. 31 e seguenti), o meglio ne limita l'esercizio alle agenzie di lavoro interinale di cui al punto precedente. Delle deroghe a questo divieto sono tuttavia previste in alcuni casi, con l'accordo del lavoratore e delle rappresentanze sindacali, a condizione che il prestito di manodopera non sia l'attività principale dell'azienda, che il prestito riguardi personale in pianta stabile e che abbia una durata limitata. Esso costituisce ad ogni modo una piccola frazione del lavoro atipico, talvolta con vantaggi compensativi per il lavoratore, diffusa soprattutto nel campo dei servizi informatici, multimediali,

consulenza, call-center, organizzazione di eventi, etc. Sul piano della sicurezza sociale il prestito di manodopera ha le stesse garanzie e la stessa copertura del lavoro standard. Condizioni di lavoro, retribuzioni e altri vantaggi non possono inoltre essere inferiori a quelli previsti per il personale dipendente dell'azienda utilizzatrice.

**A progetto (contratti per un lavoro nettamente definito)** Si tratta dei cosiddetti contratti per un lavoro nettamente definito (*contrats de travail pour un travail nettement défini* in francese, *arbeidsovereenkomstvooreenduidelijk omschreven werk* in nederlandese). Sono contratti a termine la cui durata non è predeterminata, ma legata al compimento di un lavoro specifico, ad esempio una prestazione artistica, un lavoro agricolo, la realizzazione di un progetto, ecc. Il rapporto di lavoro cessa quindi automaticamente quando il lavoro viene portato a termine, senza bisogno di comunicazione ulteriore tra le parti. Sul piano del diritto del lavoro, a questi contratti si applicano in genere i limiti e le condizioni dei rapporti a durata determinata. Sul piano della sicurezza sociale hanno le stesse garanzie e la stessa copertura del lavoro standard, sempre a misura dei periodi lavorativi effettivamente prestati.

**Buoni-lavoro (voucher)** Nato ufficialmente con l'obiettivo di far emergere il lavoro nero, creando al tempo stesso una rete di servizi di prossimità per le persone, il sistema che nel 2004 ha introdotto l'utilizzo dei buoni-lavoro (*titres-services* in francese, *diensten-cheques* in nederlandese) per la retribuzione delle prestazioni occasionali di tipo accessorio nel settore dei servizi domestici, ha conosciuto subito un rapido sviluppo. A gennaio del 2006, quasi 13mila persone, pari a circa 6000 unità equivalenti a tempo pieno, lavoravano tramite questo sistema, e a gennaio del 2013 erano 130mila, pari a 67mila unità a tempo pieno, nel 97% dei casi donne (quasi sempre straniere)<sup>47</sup>. Il suo funzionamento prevede l'intervento di quattro attori principali: il lavoratore domestico (o meglio la lavoratrice domestica), il privato (famiglia) presso cui il lavoro viene eseguito, l'agenzia accreditata con la quale il lavoratore ha un rapporto di lavoro dipendente, che può essere a tempo pieno o a tempo parziale (minimo 10 ore a settimana), lo stato federale che stabilisce i termini del rapporto di lavoro e ne copre oltre il 60% dei costi totali<sup>48</sup>. In realtà gli attori in questione sono di più, poiché

<sup>47</sup> Dati ONSS, Ufficio nazionale della sicurezza sociale ([www.onss.fgov.be](http://www.onss.fgov.be)).

<sup>48</sup> In pratica, il lavoratore presta lavoro presso un privato (famiglia), il quale acquista dei titoli che danno diritto ciascuno a un'ora di lavoro a domicilio. A fine anno la spesa per l'acquisto dei titoli può essere in parte detratta ai fini della dichiarazione fiscale. Per ogni titolo, e quindi per ogni ora di lavoro prestata, l'agenzia presso cui il lavoratore è iscritto riceve in totale 22,04€. Una parte dell'importo è pagato dalla persona che beneficia della

in genere lo stesso lavoratore presta i propri servizi presso più famiglie nel corso della medesima settimana, con orari variabili e senza retribuzione durante gli spostamenti da una casa all'altra. Quindi, anche se in linea di principio sul piano della sicurezza sociale questo tipo di contratti prevede gli stessi obblighi e le stesse garanzie di un normale contratto di lavoro part-time, nella realtà la lavoratrice (o il lavoratore) con questo tipo di contratto è sottoposta ad un regime di flessibilità tale da rendere impossibile il raggiungimento del tempo pieno.

**Stage e altri contratti di formazione-lavoro** Almeno 18 tipi di contratti, istituiti a volte dall'autorità centrale federale, più spesso dalle comunità linguistiche e regionali competenti in materia di politiche del lavoro, dell'insegnamento e della formazione professionale, regolano in Belgio le prestazioni di lavoro fornite in azienda nel quadro dei vari programmi di apprendistato. Citiamo ad esempio la *convention d'immersion professionnelle (beroepsinlevingsovereenkomst* in olandese), la *convention de stage des classes moyennes (stageovereenkomst middenstand)*, il *contrat d'apprentissage des classes moyennes (leerovereenkomst middenstand)*, il *contrat d'apprentissage industriel (industriële leerovereenkomst)* la *convention d'insertion socioprofessionnelle (overeenkomstvoorsocioprofessionele inschakeling)*, il *contrat d'apprentissage d'une profession salariée (werknemersleerovereenkomst)*, eccetera<sup>49</sup>.

Pur in presenza di una certa varietà di regole e condizioni, si tratta sempre di accordi triangolari, mediante il quale un soggetto in formazione presso un istituto accreditato acquisisce conoscenze o competenze attraverso una prestazione di lavoro presso un datore. Più che veri e propri contratti di lavoro, questi dispositivi forniscono un profilo legale alle prestazioni di lavoro fornite in azienda nel quadro dei vari programmi di apprendistato. A differenza del contratto di lavoro, l'oggetto del contratto non è infatti la fornitura di servizi a un datore di lavoro, contro remunerazione in un rapporto di subordinazione, ma il completamento di un ciclo di formazione in vista di un migliore inserimento (o reinserimento) nel processo produttivo e nella vita sociale. Sul piano del diritto del lavoro, possono essere considerate come forme di lavoro atipico in relazione al tempo e alla durata del contratto, ma soprattutto perché vengono talvolta usate per svolgere vere e proprie prestazioni di lavoro, senza che il lavoratore in questione abbia pienamente accesso agli

---

prestazione (attualmente 9€ per i primi 400 titoli, e 10 per i successivi, con limite massimo di 1000 titoli a famiglia per un anno), il restante viene invece versato dallo Stato.

<sup>49</sup> Cfr. [www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=683#](http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=683#).

stessi diritti dei lavoratori tipici nello stesso settore di attività. Sul piano invece della sicurezza sociale, il quadro è assai complicato. In linea generale, fino ai 18 anni di età l'apprendista è coperto soltanto dai regimi delle ferie retribuite, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Al compimento dei 19 anni, tutte queste forme di contratto sono sottoposte, in linea di principio, ai medesimi obblighi contributivi del regime generale dei lavoratori salariati, compresa quindi la pensione e l'assicurazione contro la disoccupazione. Ma da questo punto in poi siamo in un vero mosaico. Alcuni contratti aprono soltanto il diritto di base cui si accede normalmente al termine di un ciclo completo di studi, ossia una "indennità di attesa" se non si è trovata un'occupazione dopo un anno dal termine degli studi<sup>50</sup>. Altri, come ad esempio quello degli apprendisti industriali, aprono in teoria il diritto alla disoccupazione. Ma in pratica, anche in questi casi spesso l'apprendista resta scoperto, nonostante siano stati versati i dovuti contributi assicurativi, poiché la sua retribuzione (o meglio indennità di stage), il cui importo minimo è comunque stabilito dalla legge in funzione dell'età e di altri parametri, non raggiunge quasi mai l'importo del salario minimo legale dei lavoratori dipendenti, che è invece una delle condizioni per il diritto all'indennità di disoccupazione in Belgio.

**(Falso) lavoro autonomo** Si tratta di contratti che prevedono nella sostanza un'attività subordinata, ma nella forma un contratto di attività indipendente, tipo *free-lance*, come contratti commerciali, a cachet, per diritti d'autore, eccetera. Sono particolarmente diffusi nei campi del giornalismo, della formazione, dei multimedia, delle arti e dello spettacolo, ma vi ricorrono sempre più spesso anche le società di consulenza, di progettazione e di rappresentanza, soprattutto quando ruotano attorno al business delle istituzioni europee e internazionali in genere. Uno statuto a parte hanno invece i cosiddetti aiutanti di lavoratori indipendenti, il cui legame di subordinazione si stabilisce spesso all'interno della stessa famiglia, con evidenti rischi di precarietà in caso di rottura dei legami famigliari. Tutte queste fattispecie contrattuali fanno sociologicamente parte del fenomeno del lavoro atipico, e vanno quindi almeno ricordate, ma sul piano giuridico sono appunto forme di lavoro autonomo, e non dipendente.

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

Di tipo principalmente bismarckiano, il sistema di protezione sociale belga è tra i più sviluppati in seno all'Unione europea, alimentato da una spesa

---

<sup>50</sup> Vedi ad esempio: [www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=22774#](http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=22774#)



pubblica tra le più elevate (Belgio, Olanda, Francia e paesi scandinavi sono gli unici paesi Ue dove la spesa per la protezione sociale supera normalmente la soglia del 30% del Pil), ed è caratterizzato da un elevato tasso di sindacalizzazione, da ricondursi in parte allo storico coinvolgimento diretto dei sindacati nella gestione dei pagamenti delle indennità di disoccupazione (il cosiddetto sistema di Gent)<sup>51</sup>. Il Belgio è inoltre uno dei 21 paesi Ue dove è in vigore il salario minimo legale, e il suo importo, 1500 euro lordi per i lavoratori più giovani, è secondo solo a quello del Lussemburgo.

Come tutti i sistemi di tipo bismarckiano, è basato su un modello principalmente industriale<sup>52</sup>, secondo il quale l'acquisizione dei diritti si costruisce a partire da un lavoro (maschile), a tempo pieno ed a durata indeterminata. Ciò nonostante l'età della pensione è la stessa per uomini e donne (65 anni), e tutti i contratti di lavoro dipendente (o assimilati) sono in linea di principio soggetti all'**obbligo contributivo** del regime generale di sicurezza sociale per i lavoratori salariati, e quindi protetti contro i principali rischi (malattia, maternità e paternità, vecchiaia, invalidità, morte, disoccupazione, infortuni sul lavoro e malattie professionali), ovviamente a misura dei periodi lavorativi effettivamente prestati.

Anche il diritto alla **totalizzazione** dei periodi assicurativi in base ai regolamenti europei risulta per conseguenza generalmente salvaguardato, per chi ha svolto la propria carriera in Belgio, mentre può rivelarsi impossibile quando il lavoratore, o la lavoratrice, ha una carriera in un altro paese, come ad esempio l'Italia, dove la distinzione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo è meno netta che in Belgio (vedi esempi più avanti).

---

<sup>51</sup> Nel 2004, secondo un rapporto dell'Organizzazione internazionale del lavoro, il sistema di protezione sociale belga si situava per qualità al sesto posto della graduatoria mondiale. La graduatoria dell'ILO si basa su un indice di sicurezza economica, che fotografa le condizioni di lavoro di ciascun paese in base a sette tipologie di sicurezza: reddito, mercato del lavoro, occupazione, capacità professionali, lavoro, mansioni e rappresentanza. All'interno di queste troviamo sia indicatori generici del benessere e della qualità della vita e del lavoro (livello, sicurezza e disparità di reddito, garanzia del posto di lavoro, istruzione, formazione e qualifiche professionali, ecc.) sia indicatori specifici strettamente legati al sistema di protezione sociale, quali trattamenti di fine rapporto, norme contro i licenziamenti arbitrari, protezione dagli incidenti e dalle malattie da lavoro, ecc. ILO, *Economic Security for a Better World Programme on Socio-economic Security*, Geneva, 2004.

<sup>52</sup> Per saperne di più: C. Caldarini, *Dire, fare, tutelare. L'azione sindacale di tutela individuale in cinque Paesi europei*, Ediesse, Roma, 2010; Id., *Dal patto sociale al contratto di solidarietà tra le generazioni. Origini e funzionamento del sistema di sicurezza sociale in Belgio*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°3, 2006, pp. 133-163. V. anche: [www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_belgique.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_belgique.html); [www.missoc.org](http://www.missoc.org).

A questo, si sommano le difficoltà che possono insorgere come conseguenza di carriere incomplete e frammentate, ossia la **mancanza dei requisiti minimi** per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione e per la costituzione di una pensione d'importo sufficiente. Per la disoccupazione, soprattutto, occorre dimostrare un numero di giornate di lavoro a tempo pieno spesso difficilmente raggiungibile per i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici e precari<sup>53</sup>. Una difficoltà aggiuntiva viene dal fatto che soltanto i periodi lavorativi svolti in regime di salario minimo legale vengono presi in conto ai fini dell'indennità di disoccupazione, e questo non è sempre garantito (contratti di formazione lavoro).

Ancora a proposito della disoccupazione, in Belgio, come in alcuni altri paesi dell'Ue (Regno Unito e Germania, ad esempio), l'irrigidimento delle cosiddette politiche di "attivazione dei disoccupati" porta spesso alla perdita del sussidio di disoccupazione di tipo assicurativo, e alla sua sostituzione con il cosiddetto reddito d'integrazione (*revenu d'integration / leefloon*), ossia una prestazione sociale non contributiva - basata sull'accertamento delle insufficienti risorse del beneficiario e erogata dai servizi sociali del comune di residenza - che oltre ad essere d'importo inferiore porta inevitabilmente alla impossibilità di esportare la prestazione, e quindi alla perdita del sussidio, qualora il beneficiario decida di trasferirsi in un altro paese.

Per quanto riguarda la pensione, c'è da tenere presente che il sistema previdenziale belga si basa, sì, sul principio di "carriera completa" (attualmente a 45 anni per uomini e donne), per cui tutte le forme di contratto a tempo parziale e a durata determinata non possono che portare ad una pensione anch'essa incompleta<sup>54</sup>. Tuttavia, a differenza di altri paesi Ue, come ad esempio Spagna, Italia, Portogallo e Slovenia, il **metodo di calcolo delle prestazioni** non prevede alcun periodo assicurativo minimo, per cui anche una carriera breve e frammentata porta ad una prestazione, il cui importo sarà proporzionale alla durata del periodo lavorativo (compresi i periodi figurativi).

**Esempio 1** Una lavoratrice donna di 32 anni, di origine italiana, si stabilisce in Belgio a gennaio del 2012 alla ricerca di un'occupazione. Nel suo primo anno e mezzo di residenza in Belgio lavora a più riprese, e per

---

<sup>53</sup> In funzione dell'età del richiedente, 312 giorni nel corso degli ultimi 21 mesi, 468 giorni negli ultimi 33 mesi, o 624 giorni negli ultimi 42 mesi ([www.rva.be](http://www.rva.be)).

<sup>54</sup> A parziale compensazione di questi due problemi, il sistema belga prevede comunque diverse misure sociali (assistenziali, cioè non assicurative) volte a portare i redditi di ogni singola persona ad un livello che ne garantisca almeno un minimo vitale.

diversi datori, sempre con contratti interinali, l'ultimo dei quali si conclude a giugno 2013. Il 1 luglio 2013 introduce domanda di disoccupazione in Belgio, dove ormai risiede e dove ha effettuato l'ultima prestazione di lavoro. Per avere diritto al sussidio sono richiesti almeno 312 giorni lavorativi negli ultimi 21 mesi, requisito che potrebbe effettivamente dimostrare sommando i periodi assicurativi in Belgio (310 giorni) con quelli effettuati in Italia tra ottobre e dicembre 2011 con contratto di collaborazione a progetto (3 mesi). L'ONEM, l'Ufficio nazionale per l'impiego belga, respinge però la sua domanda poiché i contratti di collaborazione a progetto italiani sono assimilati in Belgio al lavoro autonomo, per il quale non è prevista alcuna indennità di disoccupazione.

**Esempio 2** Un cameriere, di nazionalità spagnola, di 42 anni, ha lavorato in Spagna, Italia e Francia, sempre con contratti stagionali di breve durata. A ottobre del 2012 si è trasferito in Belgio, anche qui per lavorare come cameriere, ed a marzo è restato disoccupato. Secondo la legge belga, per ottenere un sussidio di disoccupazione deve poter dimostrare: 468 giornate lavorative negli ultimi 33 mesi (l'interessato ne può provare 412); in alternativa, 624 giorni negli ultimi 42 mesi (ne può provare 580); oppure ancora, 5 anni di lavoro, ossia 1560 giorni, negli ultimi 10 anni (ne può dimostrare soltanto 1470). Anche sommando tutti i periodi lavorativi, l'interessato non ha diritto ad alcun sussidio di disoccupazione in Belgio.

**Esempio 3** Una ricercatrice belga, di 31 anni, nel 2012 si è stabilita in Italia, dove per 6 mesi ha lavorato per un solo committente (un ente pubblico di ricerca italiano) con un contratto di collaborazione. Ha guadagnato 18000 euro ed ha versato i contributi previdenziali di legge nel regime speciale a gestione separata. Nel 2013 se ne torna in Belgio, dove ha ottenuto un lavoro migliore: un contratto a durata determinata in un'università di Bruxelles. Ma dopo 6 mesi il suo progetto di ricerca viene interrotto e la lavoratrice resta disoccupata. Se fosse rimasta in Italia avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione italiana "una tantum" con ancora soltanto un mese di collaborazione a progetto. Essendosi invece stabilita in Belgio, dove ha versato contributi assicurativi per 6 mesi, non ha i requisiti né per la prestazione belga, né per quella italiana.

## **DE (Germania)**

### **Situazione dei contratti atipici**

Su quasi 30 milioni di posti di lavoro, circa 9 milioni sono atipici, considerando come tali tutti i rapporti di lavoro che non rientrano nei

contratti collettivi, in cui i lavoratori non sono tutelati contro il licenziamento e il cui lavoro non consente loro di ottenere una pensione di vecchiaia. Con la deregolamentazione sancita dalle cosiddette riforme Hartz del 2003-2005, il lavoro atipico è cresciuto vertiginosamente in Germania. Ma non tutte queste trasformazioni sono da imputare al cancelliere Schröder. Già da almeno 15 anni, infatti, la Germania rientra tra i paesi OCSE in cui il lavoro a basso salario, e di conseguenza i contratti di lavoro atipico e molto atipico, hanno fatto registrare la crescita più elevata. La percentuale di lavoratori con salari bassi è in crescita almeno dal 1995, e non essendo in vigore alcun regime legale di salario minimo la tendenza verso il basso è particolarmente significativa, soprattutto per i lavoratori temporanei, per i giovani sotto i 25 anni e per gli occupati con contratti a durata determinata, dove il reddito basso si combina con l'incertezza dell'occupazione. Secondo il sindacato DGB, dal 2000 sono stati proprio i lavoratori a basso reddito a dover subire le maggiori perdite in termini di salario reale, con orari di lavoro superiori a quelli di altre categorie di reddito. Il mix salari bassi e occupazione discontinua non può ovviamente garantire una pensione di vecchiaia sufficiente, e la povertà tra gli anziani è destinata a crescere, soprattutto nella Germania Est e tra gli immigrati. Il tradizionale modello familiare tedesco, in cui l'occupazione femminile retribuita viene considerata come un'entrata aggiuntiva, costituisce un altro elemento di deregolamentazione del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda più da vicino i contratti atipici e molto atipici, nelle loro varie forme, riassumiamo qui di seguito le caratteristiche di 6 tipologie principali: lavoro a durata determinata, interinale, tirocini (contratti atipici); mini-job, contratti d'opera e lavori stagionali (contratti molto atipici).

**Lavoro a durata determinata (*BefristetesArbeitsverhältnis*)** I contratti a durata determinata hanno subito un incremento in Germania negli ultimi decenni. Nella fascia d'età tra i 25 e i 34 anni il loro peso percentuale è cresciuto di 10,6 punti in venti anni, passando da 8,2% nel 1991 a 18,8% nel 2011 (IAQ, InstitutArbeit und Qualifikation, 2012). Tra i neoassunti questa tendenza è ancora più evidente (Bellmann et al. 2009), soprattutto nelle aziende di grandi dimensioni, dove la tutela contro il licenziamento è maggiore. Nel 2009, la percentuale di contratti a durata determinata tra i neoassunti era del 59% nelle aziende con 50-249 dipendenti, e del 62% in quelle con 250 e più dipendenti (Hohendanner 2010: 3).

In termini di sicurezza sociale il lavoro a durata determinata ha gli stessi obblighi e gli stessi diritti del lavoro standard, tuttavia l'esposizione al rischio di disoccupazione è di gran lunga maggiore e non vi è tutela contro il licenziamento. Secondo il sindacato DGB, dopo un anno il 10-15% dei dipendenti con contratto a durata determinata non lavora più presso la stessa azienda o è disoccupato. Secondo uno studio del Centro Europeo per la Ricerca Economica (*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*), tra i lavoratori con contratti a durata indeterminata questa percentuale è del 5%, ma dopo tre anni il rischio di disoccupazione è ugualmente elevato per entrambi i gruppi di lavoratori.

**Lavoro temporaneo interinale (*Arbeitnehmerüberlassung*)** La deregolamentazione sancita dalle leggi Hartz ha incoraggiato la crescita del lavoro temporaneo interinale. Se nel 1994 le agenzie interinali erano 6.910, alla fine del 2010 la *Bundesagentur für Arbeit* (Agenzia Federale per il Lavoro) ne ha censite 16.600, di cui 1.100 con più di 150 dipendenti. Soprattutto dopo la crisi del 2007-2010 il lavoro temporaneo ha registrato un incremento a due cifre, e secondo l'Agenzia Federale la metà della crescita dell'occupazione dipende da questo tipo di lavoro (dati 2010). Nello stesso tempo il numero dei lavoratori con contratto temporaneo è passato da 170.000 unità nel 1996 a quasi 900.000 nel 2011. E nel 2012 si è superata la soglia del milione. Il lavoro temporaneo interinale ha gli stessi obblighi e gli stessi diritti del lavoro standard in materia di sicurezza sociale. Il problema è il divario salariale, con le dovute conseguenze sul piano previdenziale. Secondo un'indagine della Fondazione Friedrich Ebert, nella Germania Ovest lo stipendio medio iniziale di un lavoratore interinale è la metà della media nazionale delle retribuzioni, quindi ai limiti dell'indigenza in base agli standard europei. Anche nel caso di attività qualificate la discrepanza della retribuzione mensile è di circa il 35%. Secondo uno studio del Ministero del Lavoro della Renania Settentrionale-Vestfalia, nel 2006 l'importo mensile medio versato alle casse della sicurezza sociale per un lavoratore interinale a tempo pieno (1.550 euro) era di circa 7% inferiore rispetto al 1999 (1.668 euro), ed inferiore di circa 45% rispetto alla media delle altre categorie di lavoratori. L'introduzione dei contratti collettivi per il lavoro temporaneo nel 2004 non ha contribuito a ridurre, né tanto meno a risanare, il divario tra la retribuzione mensile media dei lavoratori temporanei e quella dei lavoratori standard. A ciò si aggiungono una

maggiore precarietà del posto di lavoro<sup>55</sup>, e prestazioni economiche inferiori in caso di disoccupazione e di vecchiaia.

**Tirocini (*Praktika*)** I tirocini servono a dare un orientamento professionale durante il programma di studio o di formazione, e possono quindi essere molto utili e preparare al mondo del lavoro. Tuttavia, negli ultimi anni le imprese fanno sempre più ricorso a questa forma contrattuale in modo distorto, per mascherare lavoro a minor costo. Molti tirocini si svolgono ad esempio appena concluso il periodo di studi o di formazione professionale, quando in realtà l'aspettativa è di iniziare la carriera lavorativa e non c'è più bisogno di orientamento professionale, essendo magari già sufficientemente qualificati. Secondo il DGB molti falsi tirocini si sostituiscono a regolari impieghi. Secondo uno studio del Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali del 2008, il 20% dei giovani lavoratori qualificati ha svolto almeno un tirocinio (1,9 tirocini pro-capite in media), pari a circa 1,9 milioni di persone. La metà degli interessati non ha percepito alcuna retribuzione, l'altra metà non percepiva abbastanza da garantirsi la sussistenza, non vengono maturati diritti sociali e pensionistici, è difficile pianificare il futuro o una famiglia, le qualifiche professionali perdono valore di pari passo con il persistere di impieghi precari e ne possono conseguire problemi di salute, ad esempio di ordine psicologico. Accanto al trattamento ingiusto di questi giovani lavoratori, la crescita dei falsi tirocini comporta la riduzione dei contratti di lavoro standard, soggetti a contributi previdenziali. Il risparmio così ottenuto dai datori di lavoro contribuisce al deficit del sistema previdenziale.

**Mini-job (*GeringfügigeBeschäftigung*)** Quando si parla di lavoro atipico, il caso tedesco viene citato soprattutto per i cosiddetti *mini-job*. Si tratta sostanzialmente di piccoli lavori esonerati dalla maggior parte degli obblighi contributivi e fiscali, inseriti per la prima volta nel *Sozialgesetzbuch* (Codice della sicurezza sociale) nel 1971, le cui condizioni previdenziali, fiscali, retributive e di orario sono state aggiornate più volte per legge. Fino al 31 dicembre 2012, venivano considerati tali i contratti che dichiaravano una retribuzione non superiore a 400 euro al mese e un orario di lavoro di 15 ore a settimana massimo. Dal 1 gennaio 2013 il tetto massimo retributivo per rientrare nella categoria dei mini-job è stato fissato a 450 euro mensili (o 5400 euro

---

<sup>55</sup> Solo circa la metà dei rapporti di lavoro interinale conclusi nel 2010 ha avuto una durata superiore a 3 mesi. E secondo l'Istituto di ricerche sul mercato del lavoro IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), solo il 7% percento dei lavoratori interinali precedentemente disoccupati è riuscito a mantenere un'occupazione nel biennio successivo al lavoro temporaneo.

l'anno) e il limite delle 15 ore è stato abolito, rendendo così legali, fermo restando lo stesso tetto retributivo, anche per dire contratti di 30 ore settimanali. L'esonero dai contributi previdenziali è stato inoltre reso facoltativo, tranne che per gli infortuni sul lavoro. In pratica ciò vuol dire che il datore di lavoro può pretendere, in cambio dell'assunzione, che il lavoratore o la lavoratrice "rinunci spontaneamente" agli obblighi assicurativi, e quindi ai diritti previdenziali. Un contratto di questo genere viene pagato in media tra i 5 e i 7 euro l'ora, ma in mancanza di un salario minimo legale l'importo dipende in ultima istanza dall'accordo convenuto tra le parti. Esiste poi una seconda fascia, i cosiddetti "midi-job" (*Gleitzonenfall*) la cui retribuzione mensile può essere fino a 850 euro al mese, i cui lavoratori hanno diritto alle ferie retribuite, ai congedi per maternità e all'indennità di disoccupazione a condizione di aver lavorato, e versato contributi, per almeno 15 ore a settimana. Inizialmente concepito per offrire un reddito secondario alle donne sposate, la cui copertura previdenziale era garantita in linea di massima dal lavoro del marito, o per legalizzare i piccoli secondi lavori degli occupati già coperti da un'assicurazione sociale del regime generale, il mini-job si è presto trasformato in un fenomeno di massa e quasi un lavoro su cinque è oggi regolato in questo modo. Secondo i dati del DGB, i mini-job sono 7,5 milioni (quasi un posto di lavoro su cinque), oltre il 63% dei quali sono occupati da donne. Circa 2,5 milioni di questi lavoratori hanno anche altre fonti di reddito, che garantiscono in molti casi anche una prima copertura assicurativa, ma per almeno 5 milioni di loro un mini-job è l'unica fonte di reddito da lavoro (IAQ, InstitutArbeit und Qualifikation).

**Contratti d'opera (*Werkverträge*)** Con il contratto d'opera una parte si obbliga, a fronte di un corrispettivo, a compiere un'opera o un servizio in favore di un'altra, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione. Si tratta quindi di lavoro autonomo, e in quanto tale non dovrebbe rientrare in questa disamina. Spesso però i contratti d'opera vengono usati per aggirare le norme del diritto del lavoro e dei contratti collettivi, per ridurre i costi e per limitare la tutela contro il licenziamento. Si tratta in questo caso di falso lavoro autonomo, di cui vanno distinte almeno tre tipologie. Nel primo caso, le aziende affidano i contratti d'opera a lavoratori autonomi, che dipendono comunque da loro e lavorano seguendo le loro indicazioni. In questo modo evitano di assumere personale in modo permanente. Nel secondo caso le commesse vengono affidate ad altre imprese che nemmeno in questa circostanza svolgono il lavoro in prima persona. Questo è il caso di fornitura di lavoro temporaneo illegale. Infine i contratti d'opera vengono affidati a ditte

estere, che svolgono il proprio lavoro in regime di libera circolazione dei servizi in Europa, affidandosi alle proprie risorse. Se nel settore si applicano dei salari minimi e questi non vengono pagati, si tratta di una violazione delle norme europee sul distacco dei lavoratori. Se per quel settore non è previsto un salario minimo, secondo il diritto europeo il dumping salariale non è illegale. Numerosi casi studio e indagini di settore dimostrano che l'utilizzo inappropriato dei contratti d'opera è aumentato. Le forme più estreme si trovano nell'industria della carne, in cui la catena di montaggio viene suddivisa in attività separate e nell'edilizia, dove i controlli sul minimo salariale vengono aggirati per mezzo di una lunga catena di subappalti. Anche nel settore automobilistico le attività di montaggio vengono già esternalizzate (ad es. Rieble 2012; Koch/Wohlhüter 2012). Purtroppo è praticamente impossibile misurare l'effettiva quantità di pseudo-contratti d'opera, in quanto nessuno è in grado di distinguere in modo esatto i contratti d'opera reali da quelli apparenti. Tuttavia una serie di indicatori mostrano una tendenza alla crescita. Nel settore automobilistico la percentuale di fornitori e prestatori di servizi esterni è passata dal 62% nel 2002 ad un 77% previsto per il 2015 (Bromberg 2007: 2). Una ricerca dello IAB sull'utilizzo di liberi professionisti da parte delle imprese ha rivelato un incremento da 350.000 a oltre 600.000 tra il 2002 e il 2010. Allo stesso tempo la percentuale di aziende che utilizza contratti d'opera è aumentata da 4 a oltre 7%. L'unica fonte di informazioni è data in questi casi dai cosiddetti certificati europei E101. Questi confermano che i liberi professionisti sono iscritti alla previdenza sociale nel loro paese d'origine, quindi nel paese ospitante non vengono versati contributi. Non si sa se il distacco avvenga davvero e quanti lavoratori vengano distaccati senza questo certificato. Nel 2009, nonostante la crisi, questi certificati erano sempre più diffusi, tant'è che ne furono emessi 221.220 per il distacco di lavoratori in Germania. Poco più della metà di questi distacchi interessarono l'industria, di cui circa la metà destinata all'edilizia. Secondo questi dati, la maggior parte dei lavoratori con contratto d'opera (165.400) proviene dall'Europa Centro-Orientale, quindi da paesi con salari molto più bassi (European Commission 2011).

**Lavoro stagionale (*Saisonarbeit*)** Il lavoro stagionale, nella silvicoltura, agricoltura, ristorazione, industria della carne, nell'assistenza domiciliare offre ai cittadini UE, ma anche da paesi terzi, la possibilità di lavorare in un paese UE come la Germania anche a breve termine, per la durata dei raccolti, di un'assistenza a malati o nei macelli. Questi lavoratori sono parzialmente tutelati da condizioni giuridiche minime stabilite a livello europeo, ma la loro tutela non è facilmente applicabile



né conosciuta dagli interessati. Non parlano bene la lingua, in caso di malattia tornano velocemente in patria, non sono organizzati, non sono iscritti al sindacato, non conoscono il funzionamento dei meccanismi di controllo giuridici e amministrativi, temono di non percepire lo stipendio in caso di comportamenti sbagliati... si tratta di un proletariato che anche per i sindacati è difficile da rappresentare e tutelare.

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

La Germania è uno dei paesi padri della previdenza sociale, e il primo ad aver istituito delle assicurazioni sociali obbligatorie, all'epoca di Bismarck, sostituendo così lo Stato alla moltitudine di casse di mutuo soccorso (con l'obiettivo, principalmente, di contrastare la crescita delle organizzazioni sindacali e del movimento socialista). Il suo sistema di protezione sociale si è sviluppato soprattutto su base occupazionale, dove l'apertura dei diritti è in linea di principio conseguenza di una carriera professionale continua e regolare, e fondata su regole assicurative, secondo un principio di proporzionalità tra salario, contributi e prestazioni.

Il tasso di sindacalizzazione è piuttosto basso (circa il 20% dei lavoratori dipendenti) ed è in calo da diversi anni. Considerata però la sua popolazione, e i suoi oltre 30 milioni di occupati, il sindacato tedesco può contare comunque su quasi 9 milioni di affiliati, comprendendo anche pensionati e disoccupati, ed è quindi uno dei più grandi d'Europa, assieme a quelli di Regno Unito e Italia. Pur non raggiungendo il livello dei paesi nordici, la spesa per la protezione sociale è piuttosto alta (quasi il 30% del PIL), ma il sistema tutela soprattutto i dipendenti che hanno un rapporto di lavoro standard.

Mercato del lavoro e sistema di protezione sociale sono quindi caratterizzati da una forte dualità, con retribuzioni e tutele elevate, per alcune categorie di lavoratori, e scarsa o nulla protezione per altre, come ad esempio piccoli (o falsi) lavoratori autonomi<sup>56</sup>, tirocinanti e soprattutto

---

<sup>56</sup> Dal punto di vista dei sindacati i lavoratori autonomi necessitano di tutela quanto i lavoratori dipendenti. La sicurezza sociale tedesca, tuttavia, non è pensata per questa categoria di lavoratori. Attualmente, circa un quarto dei lavoratori autonomi è coperto da piani pensionistici con regimi speciali. Tra questi vi sono gli agricoltori, ostetriche, marinai, professionisti iscritti a un albo, etc. Per alcuni gruppi vi sono altri regimi speciali, come ad esempio l'assicurazione sociale per artisti. Ma la maggior parte di lavoratori autonomi in genere non è coperta da assicurazione obbligatoria. Dal 2009, inoltre, ogni persona residente in Germania è obbligata a sottoscrivere un'assicurazione malattia. Tuttavia per molti lavoratori autonomi è un problema versare l'importo previsto, che è di circa 650 euro se il reddito è superiore a 1900 euro.

mini-job. Questi ultimi sono soggetti infatti ad un regime fiscale e previdenziale speciale, che fissa un onere forfettario del 30% a carico del datore di lavoro, lasciando il lavoratore senza alcuna copertura previdenziale. Se non è già assicurato contro il rischio malattia, in quanto persona a carico o perché il mini-job è soltanto un modo per integrare un altro reddito da lavoro per cui sono versati i contributi di legge, il *mini-jobber* deve provvedere in proprio alla copertura sanitaria (circa 150 euro al mese), e non è protetto per la disoccupazione, né per la maternità. Ha diritto a un piccolo sussidio in caso d'invalidità, e al momento della pensione avrà diritto soltanto alle prestazioni sociali, non contributive (può però effettuare una contribuzione volontaria del 4,5% dei propri emolumenti, sommandoli al fondo pensione).

Sul piano del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e quindi della libera circolazione, è evidente che la **mancanza di obbligo assicurativo** non dà diritto a **totalizzazione** con periodi lavorativi (assicurativi) svolti in altri stati membri. E anche in presenza di un obbligo contributivo, il raggiungimento dei **requisiti minimi** assicurativi può essere un problema in caso di disoccupazione quando le carriere sono frammentate, poiché i periodi lavorativi inferiori a 15 ore a settimana non aprono alcun diritto.

## **ES (Spagna)**

### **Situazione dei contratti atipici**

Fin dai primi anni ottanta, in un contesto di crescente disoccupazione per la caduta della domanda, dovuta in parte all'apertura del mercato interno dopo il lungo periodo della dittatura e in procinto di entrare, dopo tanti anni di "anticamera" nella CEE (gennaio 1986), fu proprio il primo governo socialista di Felipe Gonzalez a introdurre diverse forme di contratto a termine. Si diede origine in questo modo a un mercato "duale" del lavoro con una componente maggioritaria con contratto a durata indeterminata ed una minoritaria, ma percentualmente importante, di lavoratori con contratti a termine, composta soprattutto di giovani, donne, immigrati, ed in generale lavoratori e lavoratrici con scarsa formazione. La struttura economica basata su un uso intensivo della mano d'opera in settori a bassa produttività (soprattutto nel terziario) o di carattere stagionale (agricoltura e suo indotto industriale, turismo, ristorazione, edilizia) favorì il ricorso a questo tipo di contratti, opportunità colta in seguito anche dall'industria e perfino dall'amministrazione pubblica.

Il basso livello delle retribuzioni (in paragone alla media UE) rendeva "soportabile" il carico contributivo per i datori di lavoro (per un'industria orientata soprattutto al mercato interno), quando addirittura non permetteva di ridurre il costo del lavoratore scaricando sul sistema pubblico (in modo fraudolento) alcuni costi del lavoratore stesso (per esempio caricando il costo delle vacanze pagate sul sistema previdenziale con un opportuno termine del contratto all'inizio delle vacanze ed una nuova assunzione al termine delle stesse, affinché le ferie venissero fraudolentemente retribuite con la prestazione di disoccupazione). I contratti a termine raggiunsero la loro massima incidenza nell'anno 2005, quando contavano il 6% tra le donne e il 32% tra gli uomini. Negli ultimi anni queste percentuali sono scese semplicemente per il fatto che la disoccupazione si è accanita maggiormente su questa fascia di lavoratori. Allo stesso tempo è cresciuta nei settori imprenditoriali la domanda di misure rivolte a ridurre i costi sociali, in maniera generalizzata con la riduzione delle contribuzioni legate al reddito, ma anche chiedendo l'introduzione di nuove forme di contrattazione che, oltre ad essere a durata determinata, prevedano minori versamenti di previdenza sociale, con proposte che fanno spesso riferimento ai "mini-job"<sup>57</sup>.

Ciononostante, non si arrivò mai a prevedere misure veramente discriminatorie dal punto di vista previdenziale, anzi, proprio i diritti previdenziali, soprattutto la disoccupazione, sono sempre serviti da importante ammortizzatore per tutti quei lavoratori che concatenano vari contratti a termine, a volte intercalati da periodi di inattività. Il risultato, ad esempio, è che ancora oggi la Spagna non è soltanto il paese Ue con il più alto tasso di disoccupazione, ma anche quello che spende di più, in proporzione al proprio Pil, per i sussidi di disoccupazione. Tuttavia, come illustreremo qui di seguito, tre forme di contratto atipico si situano ancora in una zona grigia, dove queste garanzie sono più deboli.

**Apprendistato (*contratos para la formación*)** Hanno come oggetto la formazione di lavoratori fra i 16 ed i 25 anni d'età, che non siano già in possesso di una qualifica professionale o titolo di studio (con la legge 3/2012 l'età massima è stata provvisoriamente innalzata a 30 anni, fino a che il tasso ufficiale di disoccupazione non scenderà sotto il 15%). Sono soggetti ad un obbligo assicurativo su base di una contribuzione unica ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)). Per l'assicurazione contro la disoccupazione

---

<sup>57</sup> Quando la Banca Centrale Europea (BCE) ha acquistato il debito sovrano spagnolo e italiano sui mercati secondari, Jean-Claude Trichet, l'allora presidente, inviò una lettera a Zapatero, in cui una delle condizioni era l'introduzione dei mini-job in Spagna. La Confederazione Spagnola delle Associazioni d'Impresa (CEOE) difese questa richiesta, ma i sindacati spagnoli si opposero fermamente.

(*desempleo*), la base contributiva di riferimento corrisponde alla base minima di contribuzione stabilita per incidenti sul lavoro e malattie professionali, pari a 753 euro per l'anno 2013. Si tratta pertanto di un tipo di contratto che riconosce al lavoratore diritti economici limitati, tanto per le prestazioni nazionali come nel caso che i citati contributi siano totalizzati in base ai regolamenti europei.

**Borsisti e ricercatori (*becarios y investigadores*)** Stiamo parlando di un gruppo di lavoratori qualificati che fino a poco tempo fa non erano in possesso di alcun diritto previdenziale. A seguito dello sciopero generale del 29 settembre 2010, il Governo accettò di riunirsi con le parti sociali per negoziare possibili modifiche alla riforma del mercato del lavoro ed a quella delle pensioni, e una delle poche misure positive fu appunto l'emersione a livello previdenziale di queste categorie di lavoratori. Con il Real Decreto 1493 del 2011 si è stabilito infatti il diritto a contribuzione dei borsisti e ricercatori ai quali veniva applicata la medesima tabella contributiva dei suddetti contratti di formazione, ma dalla quale vengono escluse in questo caso le quote (e quindi le prestazioni) relative a disoccupazione, fondo di garanzia salariale e formazione professionale. Non erano passate nemmeno due settimane che, con il Real Decreto 1707/2011, il Governo tornava ad escludere da questo diritto a contribuzione gli studenti universitari che stavano partecipando a pratiche di formazione esterna. Le iscrizioni al sistema di sicurezza sociale spagnolo di queste categorie che in un solo mese erano state di 41.135 unità, scesero immediatamente a 20.000. Il sindacato Comisiones Obreras presentò un ricorso contenzioso amministrativo contro il secondo Real Decreto, e il 21 maggio 2013 il Tribunal Supremo ha ripristinato il diritto alla contribuzione dei borsisti e ricercatori sancito dalla precedente legge (sentenza n. 130.514).

**Lavoratori autonomi economicamente dipendenti (TAED - *trabajadores autónomos económicamente dependientes*)** Dal punto di vista previdenziale un lavoratore autonomo spagnolo ha l'obbligo di pagare mensilmente una quota di contribuzione del 29,80% al sistema della sicurezza sociale calcolata su una base contributiva compresa fra un minimo di 858,60 euro ed un massimo di 3.425,70 euro (importi per il 2013) a sua libera scelta ed a prescindere da quale sia il suo reddito netto o volume d'affari. Fra questi lavoratori sono numerosi i casi in cui il rapporto di lavoro è in realtà con un solo cliente. La legge 20/2007 (statuto del lavoratore autonomo) ha quindi istituito la figura del *trabajador autónomo económicamente dependiente* per il quale sono previste prestazioni come la retribuzione per malattia e la disoccupazione, nei casi regolati dalla legge, a fronte del pagamento delle quote

corrispondenti alla *Seguridad Social*. Prima ancora che fosse regolata questa nuova figura, era infatti evidente l'esistenza di numerosi casi di falsi lavoratori autonomi che svolgevano attività corrispondenti a quelle di un lavoratore dipendente, con obbligo di presenza giornaliera sul posto di lavoro, orario fisso e (in alcuni casi) ferie pagate<sup>58</sup>.

### **Misure di protezione sociale e esempi di ostacoli alla libera circolazione**

Come in Grecia, Italia e Portogallo, il sistema di protezione sociale spagnolo è caratterizzato da una spesa pubblica piuttosto bassa, concentrata in questo caso principalmente attorno alle indennità di disoccupazione, e compensata dal ruolo centrale svolto tradizionalmente dalla famiglia, come istituzione che produce welfare e distribuisce reddito e servizi. Altra caratteristica del sistema spagnolo è il tasso di adesione ai sindacati, tra i più bassi in Europa. Il salario minimo legale è di circa 750 euro lordi al mese.

In linea di principio, tutte le tipologie contrattuali del lavoro dipendente prevedono l'**obbligo dei versamenti contributivi**, aprendo quindi il diritto alla **totalizzazione** degli stessi e all'**esportazione** delle relative prestazioni secondo i dettami dei regolamenti europei.

Difficoltà nell'applicazione delle regole del coordinamento europeo sorgono invece riguardo al raggiungimento dei **requisiti minimi**, a causa di alcuni meccanismi di **calcolo delle prestazioni** relativi alla pensione di vecchiaia. A prescindere dall'atipicità o meno del contratto di lavoro, il sistema di calcolo delle pensioni stabilito dalla legge spagnola è stato a tale proposito oggetto di attenzione da parte della Corte di giustizia europea in due occasioni, nel 2011 e nel 2013.

Il primo caso (C-385/11, Isabel Elbal Moreno Vs. Seguridad Social, sentenza del 22/11/2012) riguarda una donna cui, nel 2009, è stata rifiutata la pensione di vecchiaia poiché non soddisfaceva il requisito del periodo minimo di contribuzione di 15 anni. La persona in questione aveva infatti svolto attività lavorativa per 18 anni a tempo parziale, nella misura di 4 ore settimanali, corrispondenti al 10% dell'orario di lavoro legale vigente in Spagna. La Corte ha ritenuto discriminatorio il trattamento riservato ai lavoratori a tempo parziale, in quanto stabilendo

---

<sup>58</sup> Secondo i sindacati spagnoli, sono ancora più di 3.000 ogni anno le denunce per irregolarità nella contrattazione, la maggior parte delle quali corrispondono alla tipologia del falso autonomo, e questa è solo la punta di un iceberg molto più voluminoso.

un computo dei contributi versati in funzione delle ore realmente lavorate non permette di raggiungere il numero minimo di contributi richiesto ai fini della concessione del diritto alla pensione di vecchiaia. La Corte intravede persino una forma di discriminazione di genere, in quanto fra i lavoratori a tempo parziale il 73% sono donne.

L'altra riguarda il caso della signora SalgadoGonzález, che ha versato contributi previdenziali in Spagna al regime assicurativo speciale per i lavoratori autonomi per un periodo totale di 10 anni, e successivamente per un periodo di 5 anni in Portogallo. La normativa spagnola prevede che la pensione sia calcolata sulla base della contribuzione versata durante ultimi 15 anni prima della domanda, su cui viene applicato un divisore fisso, senza che né la durata di tale periodo né detto divisore possano tenere conto del fatto che il lavoratore interessato abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro stato membro.

Su questi presupposti, l'ente previdenziale spagnolo aveva ritenuto di dover calcolare l'importo della pensione della signora González sommando le sole basi contributive versate in Spagna dal 1991 al 2005 e dividendo il risultato per 210, divisore che corrisponde al totale dei contributi versati per un periodo di quindici anni, completando il periodo di calcolo con 5 anni a un valore fittizio, che nel caso di un autonomo è pari a zero. In questo modo, come fa notare la Corte, si crea una discriminazione per un lavoratore che ha lavorato in più di un paese rispetto ad un altro che abbia contribuito per lo stesso periodo in un solo paese.

## **FR (Francia)**

### **Situazione dei contratti atipici**

In Francia, la crescita del lavoro atipico è un fenomeno iniziato negli anni '80. Da allora ad oggi, si è sestuplicato il numero di lavoratori con contratto a durata determinata, si è quadruplicato il numero di contratti tramite terzi, e anche quello dei tirocinanti. Considerando l'insieme dei contratti non a durata indeterminata, il "tasso di precarietà" degli occupati era del 5,3% nel 1982, 7,6% nel 1990, 11,8% nel 2000, ed ha superato il 12% nel 2011 (dati INSEE). Anche i posti di lavoro a tempo parziale sono quasi triplicati dal 1980 ad oggi. Oggi tale percentuale è del 7% circa tra gli uomini e del 30% tra le donne. E c'è da considerare che nei periodi di crisi congiunturale l'occupazione precaria tende a diminuire, poiché i posti di lavoro a durata determinata - part-time, interim,

intermittenti, occasionali - sono i primi a essere soppressi, per poi tornare a svilupparsi quando la crisi occupazionale si fa strutturale.

Certo, il lavoro a tempo parziale può essere in alcuni casi una scelta. Ma le statistiche delle forze di lavoro provano che per il 27-29% circa dei lavoratori e delle lavoratrici a tempo parziale l'orario ridotto non dipende dalla loro volontà, ma dalla mancanza di occupazioni migliori. Anche in Francia il lavoro precario è un fenomeno che colpisce soprattutto le donne e i giovani. Almeno un terzo dei cosiddetti lavoratori poveri (*workingpoors*) sono in realtà donne occupate a tempo parziale. Nella fascia d'età tra 15 e 29 anni, un occupato su tre ha un contratto precario (a durata determinata, stage, apprendistato, interim), una percentuale molto più elevata che tra le generazioni precedenti.

I contratti atipici presenti sul mercato del lavoro francese possono essere raggruppati in due grandi categorie: quelli la cui atipicità è data dalla durata e dalla instabilità del rapporto di lavoro (a durata determinata, interim, contratti sovvenzionati e tirocini vari), e quelli la cui atipicità è dovuta al tempo di lavoro e al salario (diverse forme di contratti a tempo parziale). Globalmente, almeno 6 milioni di persone sono toccate dal fenomeno del lavoro atipico, di cui almeno 4 milioni a tempo parziale. Va detto, tuttavia, che tutte queste forme di lavoro sono soggette all'obbligo assicurativo ed hanno quindi, almeno in linea di principio, diritto alle tutele del regime generale di sicurezza sociale. Oltre a questo, i lavoratori con contratti non a durata indeterminata hanno in genere diritto, alla cessazione del rapporto di lavoro, ad un'indennità di precarietà una tantum (*prime de précarité*), il cui importo è pari al 10% della remunerazione lorda totale percepita dal lavoratore durante il suo contratto. Tale indennità non si applica ai contratti degli studenti, al lavoro stagionale, ai contratti firmati nell'ambito di misure di attivazione dei disoccupati, ai licenziamenti per colpa grave e, in genere, quando alla cessazione del contratto a durata determinata il lavoratore ne ottiene uno a durata indeterminata.

Riassumiamo qui di seguito le principali forme di contratto atipico attualmente in vigore in Francia<sup>59</sup>.

**A durata determinata (à durée déterminée)** I contratti a durata determinata (i cosiddetti CDD) sono ammessi in Francia soltanto per l'esecuzione di compiti ben precisi e temporanei e nei casi strettamente

---

<sup>59</sup> Per gli altri rapporti di lavoro atipici vedi: <http://travail-emploi.gouv.fr> (ad esempio: *contrat unique d'insertion, contrat vendanges, cumul d'emplois, travail à temps partagé, travail saisonnier, activités d'adultes relais, emplois d'avenir*).

previsti dalla legge. Quale che sia la ragione per cui si fa ricorso a un rapporto di lavoro a durata determinata, questi deve obbligatoriamente sancito da un contratto scritto, che non può avere per oggetto l'esecuzione di una mansione ordinaria in seno all'impresa. Fuori di questo quadro legale, il CDD diventa altrimenti automaticamente a durata indeterminata (CDI).

**A progetto (à objet défini)** La legge 596 del 2008, nota in Francia come legge per la modernizzazione del lavoro, ha introdotto una nuova figura di contratto a durata determinata, la cui scadenza non è legata a un vincolo temporale ma alla realizzazione di un "oggetto" ben definito. Questo tipo di contratto può essere stipulato soltanto se previsto dagli accordi di categoria, o da uno specifico accordo sindacale aziendale, e può essere utilizzato soltanto per mansioni superiori (ingegneri e quadri, come definiti dagli accordi collettivi). La sua durata deve essere di almeno 18 mesi e non superiore a 36 mesi, e può essere disdetto con un preavviso di 2 mesi<sup>60</sup>.

**Apprendistato (apprentissage)** I contratti di apprendistato non sono strettamente contratti di lavoro, ma servono a offrire un complemento di formazione e di specializzazione ai giovani che hanno già terminato i loro studi e che non sono più in età d'obbligo scolastico. Normalmente questi contratti sono riservati ai giovani tra 16 e 25 anni, con alcune deroghe previste dalla legge. Oltre al *contrat d'apprentissage* in senso stretto esistono anche altri tipi di contratti d'apprendistato<sup>61</sup>, come ad esempio il cosiddetto *contrat d'apprentissage aménagé*, senza limiti d'età e riservato a persone cui sia stato diagnosticato e riconosciuto un handicap, il *contrat de professionnalisation*, aperto anche ai disoccupati di età superiore ai 25 anni e ad altri beneficiari di prestazioni sociali non occupati, il cosiddetto *PACTE* che permette l'assunzione nella pubblica amministrazione di giovani senza diploma e senza qualifica professionale, o ancora il cosiddetto *contrat de professionnalisation*, l'*Emploi d'avenir*, eccetera.

**Lavoro intermittente (travail intermittent)** Autorizzato soltanto per alcune categorie d'impresе in alcuni settori d'attività, generalmente soggetti a regolari flussi di attività (come turismo, spettacolo, scuola, ecc.), il contratto di lavoro intermittente è caratterizzato dall'alternanza di periodi di lavoro con periodi di non lavoro, nell'ambito di un rapporto che deve essere però a durata indeterminata, e che comporta un certo numero di clausole obbligatorie a tutela del lavoratore, tra cui, ad

<sup>60</sup> Il preavviso può essere inferiore a 2 mesi in alcuni casi previsti dalla legge.

<sup>61</sup><http://travail-emploi.gouv.fr>



esempio, la presa in conto anche dei periodi di non lavoro ai fini del calcolo dell'anzianità di servizio o in caso di licenziamento. I lavoratori con contratto intermittente hanno gli stessi diritti degli altri lavoratori.

**Contratto d'uso comune (*contrat d'usage*)** I cosiddetti *contrats d'usage* sono dei contratti temporanei in deroga alla legislazione generale, autorizzati in alcuni settori dove il lavoro è tipicamente stagionale o fluttuante ed è dunque tradizionalmente d'uso comune non ricorrere a contratti a durata indeterminata, come ad esempio la forestazione, le riparazioni navali, i traslochi, la ristorazione, lo spettacolo, l'insegnamento, i sondaggi, eccetera. A differenza di un normale contratto a durata determinata, il *contrat d'usage* può essere rinnovato più volte senza limiti, non è soggetto a vincoli temporali tra due rinnovi consecutivi, non dà diritto all'indennità di precarietà, non comporta necessariamente una data di fine rapporto.

**Lavoro occasionale (*travail occasionnel*)** Il lavoro occasionale è autorizzato soltanto per lo svolgimento di mansioni presso il domicilio di un privato (non un'impresa quindi), diverse dai cosiddetti servizi alla persona. Le condizioni di assunzione, di lavoro e di remunerazione sono quelle che si applicano generalmente al lavoro salariato, e la persona che assume un lavoratore occasionale ha gli stessi obblighi di un vero e proprio datore di lavoro. Il caso più frequente è quello di un privato che intende far eseguire dei lavori di costruzione o manutenzione nella propria abitazione, e che preferisce assumere un lavoratore piuttosto che ricorrere a un artigiano o a un'impresa, e pagare quindi i contributi sociali piuttosto che l'imposta sul valore aggiunto. Il lavoratore occasionale e il suo datore di lavoro sono in questo caso entrambi sottoposti al diritto del lavoro, e il lavoratore ha la stessa protezione sociale d'un qualsiasi altro salariato.

**Lavoro temporaneo (*travail temporaire*)** La stipula di un contratto di lavoro temporaneo è consentita in Francia soltanto per l'esecuzione di un compito ben definito (*mission*) e nei casi precisati dalla legge, e non può avere per oggetto lo svolgimento di mansioni ordinarie in seno all'impresa. I lavoratori con contratto temporaneo hanno gli stessi diritti degli altri lavoratori e un contratto di questo tipo stipulato fuori dal suo quadro legale è automaticamente trasformato in rapporto di lavoro a durata indeterminata.

**Lavoro interinale (*intérimaire*)** Legalizzato nel 1972, il lavoro interinale è in teoria destinato esclusivamente alla sostituzione eccezionale di lavoratori di un'impresa. Questa forma contrattuale ha conosciuto tuttavia una crescita talmente importante da essere divenuta

oggi una categoria usuale nel mercato del lavoro francese. Come nelle altre tipologie principali di lavoro atipico, il lavoratore interinale ha gli stessi diritti degli altri lavoratori in materia di sicurezza sociale, e l'incertezza del reddito è anche in questo caso parzialmente compensata dalla cosiddetta indennità di precarietà una tantum (*prime de précarité*), il cui importo è pari al 10% della remunerazione lorda totale percepita dal lavoratore interinale durante tutto il suo contratto.

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

Il sistema di protezione sociale francese è tra i più antichi d'Europa (le sue origini possono essere ricercate nelle corporazioni medievali, nelle confraternite e nelle società di mutuo soccorso apparse spontaneamente durante il XVIII secolo), ed è costituito oggi da un mosaico di regimi legali inizialmente molto diversi tra loro, e poi via via assimilatasi attorno a un modello generale di tipo occupazionale, per alcuni aspetti, e universale per altri. Subito dopo i paesi scandinavi, e insieme a Belgio e Paesi bassi, è storicamente tra gli stati Ue che destinano maggiori risorse al sistema di protezione sociale (oltre il 30% del PIL nel 2011), principalmente attraverso il sistema dei contributi sociali. A differenza di questi paesi, però, in Francia il tasso di adesione ai sindacati è tra i più bassi al mondo (8% degli occupati circa), compensato tuttavia da una elevata capacità di rappresentanza nelle aziende. Il suo sistema di welfare viene in genere definito come *occupazionale puro*, ma con forti connotati *stato-centrica* differenza di Belgio e Germania<sup>62</sup>. La Francia è inoltre uno dei 21 paesi Ue dove è in vigore il salario minimo legale, e il suo importo, 1430 euro lordi, è il quinto più elevato, dopo Lussemburgo, Belgio, Paesi bassi, e Irlanda.

Tutti i contratti di lavoro dipendente (o assimilati) sono in linea di principio soggetti all'**obbligo contributivo** del regime generale di sicurezza sociale per i lavoratori salariati, e quindi protetti contro i principali rischi (malattia, maternità e paternità, vecchiaia, invalidità, morte, disoccupazione, infortuni sul lavoro e malattie professionali). Questo, ovviamente, a misura dei periodi lavorativi effettivamente prestati e con tutti gli svantaggi collegati alla frammentazione delle carriere e al divario retributivo (e senza tenere conto del ricorso abusivo ai contratti atipici). Il diritto alla **totalizzazione** dei periodi assicurativi in

---

<sup>62</sup> C. Caldarini, *Dire, fare, tutelare. L'azione sindacale di tutela individuale in cinque Paesi europei*, Ediesse, Roma, 2010; G. Bonoli, "Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach", *Journal of Social Policy*, n° 3, 1997, pp. 351-372.

base ai regolamenti europei risulta per conseguenza generalmente salvaguardato.

Anche i **requisiti minimi** per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione sono meno stretti che quelli della maggior parte dei paesi Ue<sup>63</sup>, rendendo così relativamente più agevole l'apertura del diritto per i lavoratori con carriere brevi e frammentate. Discorso analogo per quanto riguarda la pensione. Nel sistema previdenziale francese, infatti, la pensione a tasso pieno dipende, in proporzione, più dall'età della persona che non dalla sua carriera completa e, a differenza di altri paesi come Spagna, Italia e Slovenia, il metodo di calcolo delle prestazioni non è legato ad un periodo assicurativo minimo<sup>64</sup>, per cui anche una carriera breve e frammentata porta comunque ad una prestazione, il cui importo sarà logicamente proporzionale alla durata del periodo lavorativo (compresi i periodi figurativi).

## **IT (Italia)**

### **Situazione dei contratti atipici**

L'ordinamento italiano in materia di rapporti di lavoro ha conosciuto nell'arco degli ultimi vent'anni un'impressionante proliferazione di tipologie contrattuali, alla quale è corrisposto – conseguentemente – un crollo dell'indice di protezione dell'occupazione, usata dall'OCSE per i suoi raffronti internazionali<sup>65</sup>. La materia è stata oggetto di ripetuti interventi legislativi, i più importanti dei quali sono stati la Legge Treu (1997), la cosiddetta legge Biagi (2003), la legge Fornero (2012). Una stratificazione di norme da cui è di fatto scaturita un'autentica giungla di contratti *atipici* e *molto atipici*, sul cui numero vi sono varie stime, a seconda dei criteri adottati per la classificazione: 19 per Confindustria, 26 per l'Ufficio studi dei Consulenti del lavoro, 46 per il Dipartimento del mercato del lavoro della CGIL (di cui 26 tipologie di rapporti subordinati, 4 di rapporti parasubordinati, 5 di rapporti di lavoro autonomo, e infine 11 tipologie di cosiddetti rapporti speciali). Ciò che tutti questi rapporti hanno in comune in questo quadro frammentato, è di essere mediamente più flessibili, meno tutelati, meno costosi e polivalenti, concorrendo a configurare un mercato del lavoro particolarmente penalizzante per i più

---

<sup>63</sup> 122 giorni nel corso degli ultimi 28 mesi o, per i lavoratori cinquantenni o ultracinquantenni, nel corso degli ultimi 36 mesi.

<sup>64</sup> Il periodo minimo d'affiliazione per l'apertura del diritto alla pensione è di tre mesi (v. [www.cleiss.fr](http://www.cleiss.fr)).

<sup>65</sup> Cfr. [www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm](http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm).

giovani, condannati a vivere in una condizione di *flex-insecurity* (Berton et al. 2009), più gravosa di quella di tanti loro coetanei europei a causa delle scarse protezioni sociali. Da questo frastagliamento, privo di una chiara specializzazione funzionale, "ne è conseguita la possibilità per le imprese di effettuare un vero e proprio *shopping contrattuale* alla ricerca del modello più conveniente ed una (prevedibile) utilizzazione strategica e in successione di diverse tipologie negoziali per sfuggire ai limiti fissati dalla legge" (Carinci 2012: 531).

Per ragioni di sintesi ci si limiterà, in questo rapporto, ad approfondire solo quattro tipologie contrattuali: in somministrazione, intermittente, parasubordinato, occasionale accessorio.

**In somministrazione.** La somministrazione è una fattispecie di rapporto di lavoro di tipo triangolare, introdotta in Italia nel 2003 (legge cosiddetta Biagi), in sostituzione del rapporto di lavoro interinale istituito nel 1997 (legge Treu). Il lavoratore è assunto dal somministratore (un'agenzia accreditata), ma viene inviato a svolgere la propria attività presso un soggetto terzo, detto utilizzatore. Questo tipo di rapporto prevede quindi due contratti: uno di natura commerciale, tra l'utilizzatore e il somministratore; uno di lavoro, tra il somministratore e il lavoratore. Il lavoratore, anche se assunto dall'agenzia somministratrice, svolge la sua attività sotto la direzione e il controllo dell'impresa utilizzatrice. Pertanto, egli è tenuto ad osservare le disposizioni date dall'impresa stessa per l'esecuzione del lavoro, come se fosse un dipendente di quest'ultima. Ha diritto alla stessa retribuzione e agli stessi vantaggi di cui godono i dipendenti dell'impresa utilizzatrice (informazione, salute e sicurezza, di sciopero, di riunione, ecc.). Il contratto tra l'agenzia e il lavoratore è in linea di principio a durata indeterminata, e in quanto tale soggetto alla disciplina generale dei rapporti di lavoro a durata indeterminata. Durante i periodi di non utilizzazione, il lavoratore rimane a disposizione del somministratore ed ha per questo diritto ad un'indennità, la cui misura viene determinata dal contratto collettivo di riferimento e non può essere inferiore alla misura di 350 euro mensili. Tale indennità è soggetta all'aliquota contributiva ordinaria. La somministrazione a durata determinata è ammessa soltanto in alcuni casi (ad esempio, la necessità di un incremento temporaneo ed eccezionale di manodopera, la

sostituzione di lavoratori in malattia, ecc.)<sup>66</sup>, ai quali si applicano le regole del contratto a termine, con alcune eccezioni<sup>67</sup>.

Sul piano della previdenza sociale, il lavoro in somministrazione è soggetto agli stessi obblighi assicurativi ed ha diritto alle stesse prestazioni dei lavoratori dipendenti, compresa la disoccupazione<sup>68</sup>. A queste si aggiunge una prestazione speciale di disoccupazione *una tantum*, di 700 €, erogata dall'Ente bilaterale nazionale per il lavoro temporaneo (sindacati + associazioni di categoria delle imprese di lavoro temporale), a condizione di aver lavorato almeno 6 mesi negli ultimi 12. Sotto il profilo pensionistico, viene presa in conto anche l'indennità di disponibilità<sup>69</sup>. Nessun sussidio di disoccupazione è previsto invece durante la sospensione dell'attività lavorativa, in costanza di rapporto di lavoro, anche in assenza di indennità di disponibilità.

**Apprendistato.** L'apprendistato è un contratto rivolto ai giovani tra i 15 e i 29 anni, cosiddetto "a causa mista", ovvero che unisce lavoro e formazione per accompagnare la transizione scuola/lavoro, e che può essere in qualsiasi momento trasformato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La legge prevede tre tipologie di apprendistato: apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, apprendistato di alta formazione e ricerca. Infine, in linea con le recenti tendenze in ambito europeo, un contratto di apprendistato può riguardare lavoratori adulti in mobilità, senza vincoli d'età.

Dal punto di vista previdenziale, l'apprendista ha diritto agli assegni familiari, all'assistenza sanitaria ed è assicurato per infortuni e malattie professionali, invalidità e vecchiaia. Non ha invece diritto alla Cassa integrazione guadagni, alla mobilità e all'indennità di malattia. Fino al 2012 l'apprendistato non dava diritto ad alcuna indennità di disoccupazione. Dal 2013, invece, in caso di disoccupazione l'apprendista ha gli stessi diritti degli altri lavoratori dipendenti.

---

<sup>66</sup> Non è richiesta l'indicazione delle ragioni per il primo contratto di lavoro di durata non superiore a dodici mesi e per alcune categorie di lavoratori svantaggiati precisate dalla legge.

<sup>67</sup> Sono escluse le disposizioni in materia di riassunzione, diritto di precedenza, successione dei contratti e durata complessiva.

<sup>68</sup> Ad eccezione dell'indennità di mobilità, della Cassa integrazione guadagni e dei trattamenti speciali di disoccupazione per l'edilizia, cui il somministrato non ha diritto anche se presta attività lavorativa presso un'impresa dell'industria o dell'edilizia, in quanto il suo datore di lavoro formale è l'azienda di somministrazione.

<sup>69</sup> Per maggior dettagli: [www.inps.it](http://www.inps.it).

**Lavoro intermittente (o *job on call* o lavoro a chiamata).** È un contratto di lavoro subordinato con il quale il lavoratore si mette a disposizione del datore di lavoro per svolgere prestazioni di carattere discontinuo, definite dalla contrattazione collettiva nazionale o territoriale. L'obbligo del datore di lavoro di corrispondere un'indennità di disponibilità (20% della retribuzione) sussiste solo se il lavoratore "sceglie" di essere vincolato alla chiamata. Al lavoratore spetta, pro quota oraria, lo stesso trattamento retributivo, previdenziale ed assistenziale di un pari livello occupato con normale contratto di lavoro subordinato. Sono proporzionalmente ridotti anche i trattamenti per malattia, infortunio, maternità e congedi parentali. Spettano invece per intero al lavoratore intermittente l'assegno per il nucleo familiare e l'indennità di disoccupazione per i periodi non lavorati. Quest'ultima è riconosciuta esclusivamente qualora il lavoratore o la lavoratrice non siano contrattualmente tenuti all'obbligo di risposta, cioè non percepiscano l'indennità di disponibilità.

**Lavoro parasubordinato** I contratti convenzionalmente noti come "parasubordinati", riguardano una serie aperta di rapporti di lavoro, come quello di collaborazione coordinata e continuativa (Co.co.co.) o a progetto (Co.pro.), che presentano caratteristiche intermedie tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. I primi hanno una durata determinata nel tempo, definita al momento del contratto, mentre la durata dei secondi è legata al completamento appunto di un progetto. Per entrambe le fattispecie, si può dire che il lavoratore parasubordinato: 1) non è subordinato, vista la mancanza di un potere direttivo e gerarchico del committente (azienda), e dunque l'autonomia relativa con la quale può organizzare la sua attività; 2) non è un imprenditore, visto che effettua personalmente la prestazione d'opera; 3) non è un lavoratore autonomo per la mancanza di un rapporto diretto con il mercato, per la tendenziale esclusività del rapporto contrattuale con un solo committente e per il fatto che il parasubordinato è economicamente dipendente.

Sul piano della previdenza sociale, per i lavoratori parasubordinati è previsto un obbligo assicurativo in una cassa a gestione separata diversa da quella dei lavoratori dipendenti, che comporta l'assicurazione per infortuni e malattie professionali, vecchiaia, invalidità e superstiti e che dà diritto, a determinate condizioni, ad alcune altre prestazioni come malattia, maternità, congedo parentale e assegni per il nucleo familiare. Oltre a questo, per i Co.pro. è prevista da alcuni anni un'indennità di fine

rapporto *una tantum*, di tipo non strettamente contributivo, e legata ad alcuni requisiti molto stretti<sup>70</sup>.

**Il lavoro occasionale accessorio (voucher)** È una particolare modalità di prestazione lavorativa destinata a prestazioni occasionali, definite appunto accessorie, e in quanto tali non riconducibili a contratti di lavoro standard. Il pagamento avviene attraverso buoni (voucher) da 10 euro nominali per ora di prestazione, il cui valore finale netto, in favore del lavoratore, è di 7,50 euro (salvo che per il settore agricolo, dove si considera il contratto di riferimento). Il lavoro attraverso voucher è formalmente garantito dalla copertura previdenziale (pensione) e assicurativa (infortuni e malattie professionali), ma non dà diritto ad alcuna prestazione a sostegno del reddito (disoccupazione, maternità, malattia, assegni familiari ecc.).

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

Fra le storiche lacune del sistema italiano di welfare vi è certamente quello che riguarda il sostegno del reddito in caso di perdita del lavoro (i cosiddetti "ammortizzatori sociali").

Secondo gli ultimi dati Eurostat, aggiornati al 31 dicembre 2011), tra i 28 paesi Ue l'Italia è al 23° posto (insieme all'Estonia) per le spese a sostegno della disoccupazione, al 26° per quelle riguardanti malattia e invalidità, ed è ultima (28° posto) per le spese in favore della famiglia, dell'infanzia, per l'edilizia sociale e per la lotta all'esclusione. Ciò nonostante, la spesa italiana complessiva per la protezione sociale è nella media dell'Ue, sia in proporzione al Pil, sia come spesa pro-capite a parità di potere d'acquisto. Ciò è interamente dovuto alla spesa per le pensioni di vecchiaia e di reversibilità, storicamente le più elevate a livello europeo in virtù soprattutto del più alto tasso di invecchiamento della popolazione, cui corrisponde ora anche il più alto tetto di età pensionabile tra tutti i paesi Ue. Secondo varie stime, le indennità di disoccupazione coprono in Italia meno del 30% dei disoccupati, contro il 36% del Regno Unito, il 50% della Francia, il 70% della Germania, Spagna e dei paesi scandinavi, l'80% del Belgio. Inadeguata anche la spesa per le politiche di attivazione e per i servizi all'impiego (Fonte OCSE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

---

<sup>70</sup> Nell'anno precedente la richiesta: avere operato in regime di monocommittenza, ovvero per un solo committente, reddito imponibile inferiore a 20.000 €, due mesi di disoccupazione, 3 mensilità di contribuzione. E nell'anno della richiesta: un contributo mensile (dati 2013).

Il fondamento della tutela contro la disoccupazione risiede innanzitutto nella Costituzione del 1948. Il modello si ispira al principio occupazionale/lavoristico, secondo un principio di proporzionalità che lega lavoro, salario, contributi e prestazioni. Il sistema reale di protezione, in Italia, scaturisce tuttavia da una vasta stratificazione di interventi, da cui emerge un prodotto ibrido, su cui si sono innestati negli anni molteplici interventi, dettati per lo più dall'emergenza e dalla forza negoziale delle varie categorie produttive che ne hanno di volta in volta invocato e ottenuto il riconoscimento. Un sistema di tutele quindi disorganico e frammentato, correlato alla natura del contratto di lavoro del beneficiario, alle caratteristiche dimensionali dell'azienda, al settore produttivo, all'età del beneficiario o anche alle caratteristiche occupazionali del territorio. Accessi, entità, finanziamento e copertura delle prestazioni variano fortemente sulla base di demarcazioni occupazionali, frutto della capacità e della forza negoziale con la quale ciascuna categoria produttiva è riuscita, nel corso dei decenni, ad imporre la sua pressione sull'attore pubblico, a sua volta interessato a perseguire i suoi disegni di formazione e stabilizzazione del consenso.

Venendo alle diverse forme di lavoro atipico, tutti i contratti sono in linea di principio soggetti, come abbiamo visto, all'**obbligo contributivo**. I problemi sorgono soprattutto al momento della **totalizzazione** dei contributi versati nella cosiddetta gestione separata (contratti di lavoro parasubordinato), tanto ai fini della disoccupazione, quanto a quelli della pensione. Per quanto riguarda la disoccupazione, i vincoli vengono dall'incompatibilità della gestione separata italiana con le casse previdenziali degli altri stati membri (articolo 61 del regolamento 883/2004)<sup>71</sup>. Per quanto riguarda la pensione, tali versamenti in gestione separata possono sì, in linea di principio, concorrere a perfezionare il diritto a pensione in altri stati membri, ma come stabilito dalla Commissione amministrativa, "secondo i limiti stabiliti dall'ordinamento nazionale nel quale si utilizzano tali contributi"<sup>72</sup>. Secondo la legislazione italiana, ad esempio, non è sempre possibile cumulare i contributi per un periodo di lavoro estero effettuato precedentemente al 1 gennaio 1996 con contributi versati nella gestione separata, gestione che inizia appunto ad operare da quella data, per effetto della legge italiana n. 335/1995. Se

<sup>71</sup> Il quale stabilisce che "i periodi di occupazione o di attività lavorativa autonoma maturati sotto la legislazione di un altro stato membro sono presi in considerazione unicamente a condizione che tali periodi sarebbero stati considerati periodi di assicurazione se fossero maturati ai sensi della legislazione applicabile".

<sup>72</sup> Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, Decisione n. H6 del 16 dicembre 2010. *Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, Decision n. H6 of 16 December 2010.*



il lavoratore ha altri contributi previdenziali in Italia, dovrà ricorrere alla totalizzazione nazionale per la valorizzazione di tutto il suo patrimonio contributivo. Anche il lavoratore nazionale, tuttavia, si trova nella medesima situazione e dovrà ricorrere anch'egli, quando possibile, alla totalizzazione nazionale per la valorizzazione di tutto il suo patrimonio contributivo.

Il caso italiano mette in luce un problema che vale, pur se in misura minore, anche per tutti gli altri paesi, ovvero che i problemi di accesso alla protezione sociale con cui debbono confrontarsi i lavoratori con contratti atipici non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso si sommano tra loro. L'esempio viene ancora dai lavoratori parasubordinati, e specialmente dai cosiddetti Co.pro., i quali per accedere alla loro indennità una tantum di fine rapporto (che, si badi bene, è cosa diversa dall'indennità di disoccupazione cui invece non hanno diritto!), devono dimostrare **requisiti minimi** talmente stretti che, nella pratica, quasi nessuno riesce ad accedervi.

**Esempio** Al lavoratore con 17 anni di assicurazione in Svezia, precedenti al 1993, di cui 6 di effettivo lavoro, che può far valere in Italia solo 3 anni di contributi, dal 1997 al 2001, versati nella Gestione separata, l'Italia rifiuterà il diritto all'assegno di invalidità, ma non dovrebbe rifiutare il diritto a pensione di vecchiaia totalizzata in regime nazionale ed internazionale. Un'eventuale rifiuto potrebbe basarsi sul fatto che questo lavoratore non risulta iscritto a due o più forme pensionistiche obbligatorie in Italia, come dispone l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42. Tuttavia va rammentato che l'iscrizione a due diverse forme pensionistiche sarebbe sicuramente perfezionata se avesse lavorato in Italia anche prima del 1993. Pertanto tale requisito può essere perfezionato grazie al principio dell'assimilazione dei previsto (art.5 del Reg. 883/2004). Diversamente risulterebbe avvalorata una disparità di trattamento del lavoratore che ha usufruito della libera circolazione.

La titolarità di pensione estera non preclude la possibilità di far ricorso al cumulo dei periodi in applicazione delle disposizioni nazionali in materia di totalizzazione. Anche una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, fa salve, nell'applicazione delle disposizioni comunitarie, le norme più favorevoli della legislazione interna. Da ultimo si osserva che anche l'articolo 53, paragrafo 3, lettera a), del Reg. n.883 consente l'applicabilità di vincoli posti dalle legislazioni nazionali solo in presenza di clausole esterne (*l'istituzione competente tiene conto delle prestazioni o dei redditi acquisiti in un altro Stato membro solamente se la legislazione che essa applica prevede che si tenga conto delle prestazioni o dei redditi*

acquisiti all'estero).

## SE (Svezia)

### Situazione dei contratti atipici

Il mercato del lavoro svedese è caratterizzato dall'alto indice di protezione di cui godono in generale i contratti di lavoro standard, superiore anche a quello degli altri paesi nordici<sup>73</sup>. Lo stesso indice è invece stranamente basso, in rapporto sia alle medie europee sia a quelle degli altri paesi nordici, per quanto riguarda i contratti a durata determinata, che rappresentano oggi circa il 15% dell'occupazione totale. Il governo di centro-destra, al potere dal 2005, sta spingendo molto sul concetto di *flexicurity*, con riduzioni della tassazione sui salari e modifiche dei sistemi sociali di assicurazione in caso di malattia e disoccupazione. Sono state potenziate le politiche di attivazione per i disoccupati, introdotti incentivi per i datori di lavoro che assumono persone difficilmente occupabili, ed è stato reso più facile l'uso dei contratti a durata determinata, nelle loro varie forme.

Le associazioni sindacali svedesi sono preoccupate per l'indebolimento della cosiddetta LAS (*EmploymentProtectionAct*), legge di protezione dell'occupazione generale del sistema di sicurezza sociale e delle regole del mercato del lavoro, ma rispetto ad altri problemi non considerano la crescita del lavoro atipico come una priorità.

**Lavoro temporaneo (*allmänvisstidsanställning*)** Rispetto ad altre forme di lavoro atipico, i contratti a durata determinata per le sostituzioni temporanee e per i lavori stagionali sono relativamente ben tutelati in Svezia, essendo regolamentati dalla LAS e dai contratti collettivi che ne fissano la durata e che sanciscono il diritto automatico ad un contratto a durata indeterminata se il rapporto di lavoro dura più di 2 anni in un periodo di 5 anni. I contratti a durata determinata che invece comportano minori diritti rispetto ad un contratto tipico sono quelli in cui la durata non è definita, in particolar modo i contratti ad ore e a chiamata. Sono questi tipi di contratto ad avere maggiore diffusione e minore protezione sociale.

Molto usati nel settore dei servizi e del commercio i **contratti di lavoro a chiamata (*behovsanställningar*)** e i **contratti ad ore (*timanställningar*)** non sono infatti coperti dagli accordi collettivi, non

---

<sup>73</sup> [http://resourcecentre.etuc.org/linked\\_files/documents/Sweden\\_Fiche.pdf](http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Sweden_Fiche.pdf)

seguono uno schema di lavoro, non danno la possibilità di pianificare la propria settimana, e spesso neanche la propria giornata, e non portano praticamente mai ad un impiego a durata indeterminata. Il contratto a chiamata è particolarmente svantaggiato sul piano della protezione sociale poiché non dà diritto a congedi in caso di malattia né alle ferie retribuite. Un contratto a chiamata in Svezia prevede spesso la chiamata tramite sms e la completa disponibilità da parte del lavoratore. Contratti di questo tipo sono maggiormente diffusi tra le donne e tra i giovani. Il 53% degli occupati con tali contratti ha un'età compresa tra 16 e 24 anni (dati 2011). Tra i contratti a termine citiamo quelli per periodo di prova (*provanställning*), che si trasformano automaticamente in un rapporto di lavoro a durata indeterminata dopo 6 mesi, ma che lasciano al datore di lavoro la facoltà di interrompere il periodo di prova in qualsiasi momento.

**Lavoro temporaneo interinale (*anställningar i bemanningsföretag*)** Fino al 1993 il lavoro interinale era proibito in Svezia. Oggi questo tipo di contratti è regolamentato dalla LAS e dai contratti collettivi. I sindacati svedesi sono sempre stati contrari a questo tipo di contratti, visti come un modo per abbassare il livello generale delle retribuzioni nelle aziende. Per limitare questo problema, il sindacato LO ha firmato un contratto collettivo con l'organizzazione dei datori di lavoro interinale per cui almeno nei settori coperti da LO (principalmente industria, commercio e servizi) retribuzioni e condizioni lavorative dei dipendenti tramite un'agenzia di lavoro interinale devono essere gli stessi di quelli degli altri dipendenti dell'azienda. Nel 2010 erano 60.000 i lavoratori con contratto interinale, ossia circa 1,5 % degli occupati.

**Part-time involontario (*deltidsanställningar*)** Il part-time involontario è molto diffuso soprattutto tra le donne e nel settore dei servizi (cura degli anziani, pulizie, ecc.). È un contratto che prevede stessi diritti e stesse regole dei contratti tipici, ma che comporta difficoltà a soddisfare i requisiti minimi per il sussidio di disoccupazione, soprattutto nel caso di un tempo di lavoro inferiore al 50%, e in ogni caso prestazioni proporzionalmente di entità ridotta in caso di maternità/paternità o pensione.

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

Il modello sociale svedese viene spesso utilizzato come esempio di riferimento nelle comparazioni internazionali. Esso poggia

essenzialmente su quattro pilastri: sindacati forti (tasso di sindacalizzazione del 70% circa e copertura dei contratti collettivi di lavoro superiore al 90%), legislazione del lavoro flessibile, politica attiva per mercato del lavoro e famiglia, welfare per tutti. Sullo sfondo, una pressione fiscale elevata e un'efficiente sistema di comunicazione pubblica. La Svezia destina alle spese per la protezione sociale il 30% circa del proprio Pil. Il suo regime copre tutti i rischi, in parte sulla base della residenza in Svezia e in parte sulla base della situazione professionale, ed è finanziato principalmente mediante imposte e contributi. Il regime obbligatorio prevede una copertura di base per malattia e maternità, pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti, prestazioni familiari, infortuni sul lavoro e malattie professionali.

La protezione sociale in caso di maternità e paternità è piuttosto avanzata, ma a condizione di aver lavorato almeno 240 giorni prima del parto<sup>74</sup>.

Il sistema delle pensioni di vecchiaia copre tutte le persone residenti o che hanno lavorato in Svezia e prevede quattro tipi di pensione: una pensione di base (*inkomstpension*), fondata su un sistema di ripartizione finanziato dai contributi sociali, una pensione complementare statale (*premiepension*), che si basa su un sistema di capitalizzazione individuale, una pensione garantita (*garantipension*), finanziata dalla fiscalità generale (e che rappresenta una vera e propria rete di sicurezza per le persone che non hanno acquisito sufficienti diritti pensionistici su base contributiva) e infine la cosiddetta *tjänstepension*, ossia una pensione complementare professionale, di tipo aziendale o settoriale<sup>75</sup>.

L'assicurazione volontaria contro la disoccupazione, cui aderisce in media circa l'80% dei lavoratori, è gestita attraverso un sistema di casse storicamente legate ai sindacati, anche se formalmente indipendenti. In caso di disoccupazione involontaria, anche il lavoratore atipico ha generalmente diritto a un assegno erogato dal sistema pubblico. Lo Stato incoraggia inoltre tutti i cittadini ad aderire a uno dei 29 fondi volontari gestiti dai sindacati, tramite i quali ottenere un sussidio più generoso e commisurato all'ultimo stipendio. Una cassa pubblica, la *Alfa-kassa*, è responsabile del versamento di un'indennità

---

<sup>74</sup> Altrimenti si ha diritto solo al sussidio di base (*Grundersättning*), pari a 180kr al giorno per un massimo di 90 giorni.

<sup>75</sup> Nella maggior parte dei casi i contratti atipici non sono coperti dai contratti collettivi, e non hanno quindi diritto alla pensione professionale pagata dal datore di lavoro (*tjänstepension*).

di base ai lavoratori che non aderiscono ad alcuna assicurazione volontaria. Una serie di misure restrittive introdotte dalla coalizione di centro-destra ha provocato un ridimensionamento dei fondi sindacali e un abbassamento del numero degli iscritti. Nonostante l'adesione ad un fondo volontario privato sia quindi adesso meno conveniente che in passato, il sistema assicurativo svedese rimane caratterizzato da costi ragionevoli in capo al singolo e sussidi generosi in caso di disoccupazione, ma a condizione di aver maturato dei periodi assicurativi minimi in un certo lasso di tempo, cosa che può risultare difficile per chi ha un'occupazione saltuaria e precaria. Non è, infatti, l'atipicità in sé del contratto il fattore di maggiore svantaggio dal punto di vista previdenziale, quanto la frammentazione e la precarietà delle carriere lavorative.

Il sistema di assicurazione contro la disoccupazione si compone infatti di due parti, una copertura di base basata sulla quantità di lavoro effettuato e un'altra basata sul reddito. La prima è per tutti quei lavoratori che non sono iscritti a una delle casse assicurative di disoccupazione facoltative o non ne sono stati membri per un minimo di 12 mesi; l'altra è per gli iscritti ad *A-kassa* che ricoprano il requisito di un minimo di 12 mesi di iscrizione, tra cui un minimo di 80 ore di lavoro al mese durante 6 mesi. La quota di sussidio di disoccupazione legata al reddito è calcolata invece in base alla retribuzione media degli ultimi 12 mesi. Durante i primi 200 giorni il sussidio è pari all'80% della media retributiva degli ultimi 12 mesi. Successivamente si abbassa al 70% della retribuzione media. Il sussidio di disoccupazione è limitato a 300 giorni (450 in caso di figlio al di sotto dei 18 anni).

Nel 2007 il governo ha fissato inoltre un tetto massimo giornaliero di 680kr del sussidio di disoccupazione. Questo ha comportato, di fatto, l'impossibilità di ottenere un sussidio pari all'80% del salario come precedentemente. Per fare fronte a questo problema molti fondi sindacali hanno introdotto un'assicurazione complementare che permetta di avere l'80% dello stipendio reale.

Tutti i contratti di lavoro dipendente in vigore in Svezia prevedono quindi l'**obbligo contributivo** e consentono quindi la **totalizzazione** dei periodi secondo le regole Ue. Le misure di protezione sociale che riguardano i contratti di lavoro atipici sono di principio le stesse che riguardano gli impieghi tipici.

Per quanto riguarda la pensione, non è richiesto un **periodo minimo di contribuzione** per aprire il diritto a pensione. Ogni contributo versato e anno di residenza viene conteggiato. Per le pensioni

contributive, ogni reddito assoggettabile a tassazione produce automaticamente contribuzione valida ai fini pensionistici. Il problema si pone invece per i lavoratori occasionali, con redditi inferiori allo 42,30% del reddito di base, ossia 18.824 kr nel 2013, pari a circa 2.000 euro, il cui reddito non va dichiarato e non produce quindi contribuzione. Il sistema misto svedese si basa infatti su un criterio di **calcolo delle prestazioni** che tutela principalmente i "residenti", mentre può essere particolarmente svantaggioso nel caso in cui non tutta la contribuzione sia stata versata in Svezia, soprattutto quando la carriera della persona è frammentata.

Per quanto riguarda la disoccupazione, le difficoltà maggiori riguardano i lavoratori con contratti molto brevi (a ore, ecc.), che non portano quasi mai ad un impiego a tempo indeterminato e che rendono difficile il raggiungimento dei **requisiti minimi** per il sussidio di disoccupazione (soprattutto nel caso in cui non si lavori più di 17 ore alla settimana) o anche per l'assegno di maternità o paternità.

**Esempio 1** Un cameriere di 65 anni ha alternato nella sua vita diversi brevi periodi lavorativi, in Italia e in Svezia. Dall'età di 25 anni ha lavorato in Italia con contratti di formazione e tirocinio, i quali non hanno portato ad alcuna contribuzione. All'età di 35 anni si è trasferito in Svezia, dove risiede tuttora. Durante i primi 10 di residenza in Svezia ha studiato e fatto dei corsi per l'inserimento al lavoro, senza reddito. Nei successivi 20 anni ha lavorato saltuariamente ad ore come cameriere in ristoranti e pizzerie, e durante 8 anni della sua residenza in Svezia è tornato in Italia 3 mesi ogni estate per lavorare come stagionale ad ore (quindi 24 mesi in totale). In Italia, avendo soltanto 48 settimane di contributi, non perfeziona il requisito minimo delle 52 settimane e non ha quindi diritto a ricevere la pensione. In Svezia, durante tutti questi anni, solo 12 (gli anni in cui ha lavorato in Svezia senza svolgere lavoro stagionale in Italia) ha maturato un reddito annuo superiore al 42,30% del reddito di base e ha quindi prodotto contribuzione valida ai fini pensionistici. In Svezia riceverà quindi una pensione molto bassa la quale gli verrebbe aumentata tramite l'aggiunta della "pensione garantita" (*garantipension*) se avesse 40 anni di residenza in Svezia. Tale prestazione gli viene invece calcolata solo su 28 anni di residenza (30 meno 2 anni complessivi in cui è stato in Italia). Riceverà quindi 28/40esimi della pensione garantita (l'importo pieno sarebbe di 7046 corone svedesi per coniugati o conviventi con figli e 7899 negli altri casi). La persona si troverà allora a non raggiungere il requisito per la pensione italiana e ad avere una pensione svedese molto bassa. Se la persona avesse risieduto tutto il

tempo in Svezia, e avesse qui versato i propri contributi anziché in Italia, anche con brevi contratti atipici, l'importo della sua pensione sarebbe oggi considerevolmente più elevato.

**Esempio 2** Un musicista di nazionalità italiana ha lavorato in Italia e in Inghilterra sempre con contratti stagionali di breve durata. A gennaio 2013 si è trasferito in Svezia dove ha lavorato per un breve periodo come musicista per poi perdere il lavoro a febbraio dello stesso anno. Al momento in cui richiede il sussidio di disoccupazione alla cassa svedese questo gli viene negato perché in Svezia ha lavorato solo 2 mesi prima di rimanere disoccupato e in Inghilterra (ultimo stato in cui ha lavorato per 24 mesi prima di trasferirsi in Svezia) non può dimostrare di aver lavorato per 12 mesi con un minimo di 80 ore nell'arco di 6 mesi e neanche di aver lavorato 480 ore nell'arco di 6 mesi con un minimo di 50 ore al mese. Quindi anche sommando tutti i periodi lavorativi per il calcolo della prestazione in convenzione internazionale non riceverà alcun sussidio di disoccupazione basato sul reddito percepito ma solo un sussidio di base di massimo 320 kr al giorno (a seconda della quantità di ore lavorate) per un massimo di 300 giorni dalla Svezia.

## **SI (Slovenia)**

### **Situazione dei contratti atipici**

Il lavoro atipico va inquadrato, in Slovenia, in un contesto di profonda trasformazione sociale e di relazioni internazionali in divenire, in seno al quale trova un posto particolare il lavoro transfrontaliero.

Il dissolvimento della Federazione, l'indipendenza, il conseguente deterioramento dei rapporti con la Serbia e l'allargamento del conflitto in Croazia e in Bosnia-Erzegovina, sono tutti fenomeni che hanno inciso profondamente sulla stabilità dell'economia slovena e sul suo mercato del lavoro. Pur rappresentando appena l'8% della popolazione della Jugoslavia, la Slovenia era infatti la più prospera delle repubbliche e produceva circa il 20% del prodotto nazionale lordo e il 30% delle esportazioni federali. Nel periodo immediatamente successivo all'indipendenza, il paese è andato incontro a una pesante recessione, con una conseguente caduta del Pil, un'impennata del tasso di disoccupazione e di inflazione e una forte crisi delle istituzioni finanziarie. Questa fase è stata affrontata con un'opera di profonda revisione economica, che ha puntato soprattutto sull'adesione all'Ue, sul contenimento della spesa pubblica, sulle privatizzazioni, sul rafforzamento degli scambi commerciali con i paesi occidentali, in particolare Germania, Italia e Austria, e sul

turismo. Tuttavia la Slovenia deve ancora fare i conti con il forte debito, pubblico e privato, e con un sistema bancario spesso dato per vicino al collasso.

Oggi la Slovenia ha una popolazione di 2 milioni d'abitanti, di cui oltre 900mila sono economicamente attivi (ossia occupati, o in cerca d'occupazione). Il 90% degli occupati ha un lavoro a tempo pieno e l'83% a durata indeterminata (dati SURS, *Statistični Urad Republike Slovenije*, 2012). Anche se i posti di lavoro standard restano quindi la forma occupazionale preponderante, si nota ormai da alcuni anni una crescita costante del lavoro precario e atipico. Le donne occupano generalmente posti di lavoro più precari degli uomini, i lavoratori più giovani si trovano più spesso in situazione precaria rispetto ai lavoratori più anziani, e i lavoratori transfrontalieri hanno un rapporto di lavoro che è più spesso temporaneo, atipico, rispetto ai lavoratori standard.

Il lavoro **a durata determinata** prevede, in linea di massima, condizioni e diritti uguali a quello a durata indeterminata, fatta eccezione per le condizioni di finerapporto (non c'è obbligo di preavviso). È un tipo di lavoro usato spessoper sostituire lavoratori temporaneamente assenti, per far fronte un carico di lavoro temporaneo aumentato e altre situazioni simili. Il datore di lavoro non può, in genere, concludere con il medesimo lavoratore più contratti successivi nell'arco di due anni. Prima della riforma del 2013, questo tipo di contratti non dava diritto al trattamento di fine rapporto.

In questo contesto, il **lavoro transfrontaliero** rappresenta una sorta di atipicità nell'atipicità. Questa forma di lavoro si sta sviluppando sempre più in Slovenia, in funzione di due flussi migratori opposti: uno di in uscita, verso Austria e Italia, l'altro in entrata, da Croazia e Ungheria. Anche se comporta alcuni innegabili svantaggi, come l'insicurezza e la discontinuità nel reddito e nelle prestazioni sociali, in Slovenia molti lavoratori e lavoratrici optano "volontariamente" per forme di lavoro transfrontaliere e atipiche, come scelte permanenti, da cui il fenomeno contraddittorio dei lavoratori con contratto a durata determinata, assunti per periodi in alcuni casi fino a dieci anni.

Altre forme di lavoro atipico che si stanno sviluppando in Slovenia sono il lavoro a distanza (o a domicilio), il lavoro temporaneo interinale, il lavoro occasionale, il lavoro stagionale e i vari contratti di tirocinio, apprendistato e stage.

**Lavoro a distanza** Secondo il SURS, il lavoro a distanza ha riguardato nel 2012 oltre 46000 lavoratori e lavoratrici, in genere con il supporto



delle tecnologie della comunicazione (telelavoro). Visto generalmente in maniera positiva dal governo e dai datori di lavoro, che lo considerano un mezzo per aumentare la produttività e l'occupazione, questa forma di lavoro presenta alcuni vantaggi in termini di flessibilità, ma molti svantaggi in termini di condizioni di lavoro, controllo della salute e della sicurezza, sviluppi della carriera, accesso alla formazione, oltre a problemi di isolamento sociale, a una demarcazione meno netta tra lavoro e vita privata e alla mancanza di partecipazione e rappresentanza sindacale. Sul piano della previdenza, e del diritto del lavoro, i lavoratori a distanza godono degli stessi diritti collettivi dei lavoratori che lavorano in sede. Condizioni diverse sono spesso stabilite tramite un accordo aggiuntivo tra datore di lavoro e lavoratore, quasi sempre in funzione delle esigenze del datore e non del lavoratore.

**Temporaneo interinale.** Comprende i contratti di lavoro conclusi tra un'agenzia che presta lavoro, un prestatore d'opera (lavoratore) e un soggetto utilizzatore (cliente). È un fenomeno in rapida crescita. Secondo il SURS, le ore di lavoro effettuate tramite agenzia erano poco di più di 17000 nel 2009, oltre 138mila nel 2010 (+700%) e già 138mila nei primi 6 mesi del 2011. Queste cifre dimostrano, secondo il sindacato sloveno, come il lavoro tramite agenzia stia diventando evidentemente il modello di contrattazione della crisi. Sempre secondo i dati del SURS, le agenzie interinali accreditate in Slovenia sono più di 160, con oltre 6500 lavoratori registrati (dati 2012). Secondo il sindacato, almeno altrettanti lavoratori svolgono lavoro temporaneo a prestito, fuori da ogni controllo, e il numero di violazioni è in crescita a causa delle carenze e inefficienze nel sistema delle ispezioni sul lavoro. Con la riforma del 2013, il lavoro tramite agenzie all'interno di una stessa impresa non potrà superare il 25% dei dipendenti.

**Lavoro stagionale.** Non chiaramente definito dalla legislazione, è una forma di lavoro a durata determinata usato spesso nell'edilizia, nell'agricoltura, nella silvicoltura e nel turismo. È in linea di principio coperto dal normale sistema di previdenza sociale, ma oltre alla frammentarietà dei periodi lavorativi è spesso soggetto a forme di irregolarità contributiva o retributiva, o con orario di lavoro non chiaramente definito.

**A tempo parziale occasionale (*malo delo*).** In Slovenia sono esenti dai contributi assicurativi obbligatori, e non danno quindi alcun diritto di tipo previdenziale, le prestazioni di lavoro occasionali e a tempo parziale, con orario di lavoro non superiore a 60 ore mensili e reddito fino a 6300 euro l'anno lordi. Previsti principalmente per alcune categorie di persone

fuori dal mercato del lavoro (disoccupati, pensionati, studenti, altre persone inattive), questo tipo di contratti sono però spesso una forma di evasione contributiva e vengono abusivamente utilizzati anche per lavori che dovrebbero essere standard. Nel 2011 una riforma del mercato del lavoro tendente a estendere i contratti tipo mini-job, su base del modello tedesco, è stata respinta da un referendum, con l'80% dei voti.

**Apprendistato, tirocini e stage.** Diverse forme di contratto intervengono a regolare il lavoro degli studenti e, più in generale, dei giovani in formazione. Il lavoro temporaneo degli studenti non è soggetto ad obbligo contributivo né ad imposizione fiscale se svolto nei limiti previsti dalla legge. Non dà diritti di natura previdenziale ed è spesso abusivamente utilizzato per lavoratori non studenti. I contratti di apprendistato riguardano invece i giovani che al termine della scuola di base, e compiuti i 15 anni d'età, frequentano una scuola professionale e allo stesso tempo svolgono un tirocinio in un'impresa. Hanno obblighi e diritti previdenziali ridotti (1 anno di apprendistato vale 6 mesi di contributi previdenziali). Gli apprendisti sono assicurati per l'infortunio sul lavoro e per le malattie professionali, e prima del 2011 non avevano diritto all'indennità per la disoccupazione. La formazione sul lavoro organizzata invece dopo il diploma, per un periodo massimo di un anno, prevede gli stessi diritti sociali dell'occupazione regolare a durata determinata. Per questi contratti è d'applicazione il salario minimo legale (784 euro al mese lordo nel 2013), ma la retribuzione reale non supera il 70% della retribuzione media.

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

Uscita dalla sfera d'influenza dei regimi comunisti ed entrata, nel giro di poco tempo, nell'Unione europea, la Slovenia è caratterizzata da un tasso di sindacalizzazione non molto elevato (circa 26% secondo l'Ocse), ma da un'alta copertura della contrattazione collettiva (96% secondo Eurofound). Altra caratteristica del sistema sloveno è una spesa per la protezione sociale in sé non elevata (25% del Pil secondo Eurostat), ma comunque la più alta tra tutti i paesi dell'ex blocco socialista. Questo dato è destinato però al ribasso, in seguito alle pesanti ristrutturazioni della spesa pubblica entrate in vigore negli ultimi anni. Nel 2013 è entrata in vigore una riforma delle pensioni, che aumenta progressivamente l'età pensionabile, mettendo sullo stesso livello uomini e donne. Contemporaneamente, la legge di assestamento del bilancio ha portato una serie di misure restrittive delle prestazioni sociali, nel campo della disoccupazione, della malattia, della vecchiaia e della famiglia.

Globalmente, come abbiamo visto rapidamente, nel sistema sloveno la maggior parte dei contratti sono soggetti all'**obbligo contributivo**, e danno quindi diritto alla **totalizzazione** dei periodi secondo le norme del coordinamento europeo. La legge 80 del 2010, entrata in vigore nel 2011, ha inoltre riformato il sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione, rendendola obbligatoria, oltre che per i lavoratori dipendenti del pubblico e del privato, anche per i lavoratori autonomi e per gli apprendisti. Essendo di natura contributiva (requisito minimo: 9 mesi di copertura assicurativa negli ultimi 24 mesi) l'assegno di disoccupazione è esportabile secondo le regole del coordinamento. Per i cittadini sloveni che lavorano all'estero, e che non fossero già coperti da un'assicurazione obbligatoria, esiste inoltre la possibilità di sottoscrivere un'assicurazione volontaria contro la disoccupazione. Sotto la pressione della crisi economica e finanziaria, quelle poche tipologie di contratto che non offrono le garanzie standard (principalmente il lavoro occasionale e diverse forme di stage e apprendistato) vengono tuttavia utilizzate sempre più frequentemente sul mercato del lavoro, erodendo così le garanzie previste per i lavoratori.

## **UK (Regno Unito)**

### **Situazione dei contratti atipici**

Esistono tre principali forme di contratto nel Regno Unito: contratti di servizio (*contracts of service*), contratti per servizi (*contracts for services*), contratti di lavoro interinale (*agency worker contracts*).

La maggior parte dei lavoratori del Regno Unito lavora con un contratto standard (*contracts of service*), ossia a tempo pieno e a tempo indeterminato. A febbraio 2013, 21.650.000 persone (il 73% dei lavoratori) erano occupati con questa forma contrattuale. Tra coloro che lavorano a tempo pieno, 18 milioni erano *employees* (in altre parole lavoravano con contratti di lavoro dipendente che garantiscono l'accesso a tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori). I restanti 3 milioni (in termini legali *workers*) avevano contratti di lavoro definiti come "contratti per servizi" (*contracts for services*) e pertanto erano considerati come autonomi ai fini di diverse misure previdenziali. In confronto agli *employees*, i *workers* lavorano più ore a settimana (il 34,5% degli uomini e il 15,7% delle donne *workers* lavora più di 45 ore a settimana).

È importante notare che il semplice fatto che un contratto non sia tipico non comporta di per sé che i lavoratori assunti con quel tipo di contratto siano necessariamente svantaggiati in termini di norme di protezione

sociale a loro disposizione. In teoria il divieto di trattamento più sfavorevole si applica ai lavoratori a tempo parziale, ai lavoratori subordinati con contratti a tempo determinato, ai lavoratori interinali (dopo 12 settimane di lavoro presso lo stesso datore).

Il tipico contratto standard è normalmente definito come **contratto di servizio**, laddove il dipendente (*employee*) accetta di lavorare, sotto la direzione del datore di lavoro, in cambio della retribuzione. Una persona assunta con questa tipologia contrattuale ha accesso all'intera gamma dei diritti lavorativi e previdenziali, nonostante questi possano dipendere dalla durata del servizio<sup>76</sup>.

*Worker* è invece un lavoratore il cui lavoro è regolato da un **contratto per servizi**. In questo caso la legislazione verifica se il soggetto ha un grado di controllo sul proprio lavoro, può ad esempio decidere come e dove svolgerlo, utilizza le proprie attrezzature ed assume in capo a sé le responsabilità per il pagamento delle tasse e della previdenza sociale. Anche se questa definizione include i lavoratori autonomi, le corti del Regno Unito l'hanno spesso estesa affinché includesse i lavoratori che potrebbero altrimenti essere considerati come dipendenti<sup>77</sup>. I *workers* hanno diritti lavorativi e previdenziali limitati. Ad esempio, non hanno protezione contro il licenziamento illegittimo (indipendentemente dalla durata del periodo di occupazione) e hanno diritti previdenziali limitati. I *workers* posseggono solo i diritti riconosciuti dalla legislazione sul salario minimo nazionale<sup>78</sup>, dai regolamenti che disciplinano la protezione del lavoro a tempo parziale<sup>79</sup> e dai regolamenti sull'orario di lavoro<sup>80</sup>. Non sono invece coperti dai regolamenti sul lavoro a tempo determinato<sup>81</sup>, che stabiliscono il divieto di "trattamento più sfavorevole" solo agli *employees*.

Nel corso dell'ultimo decennio, il ricorso ai **contratti di lavoro interinale** è aumentato significativamente. Le stime della Confederazione Europea delle Agenzie Private di Lavoro per il Regno Unito suggerivano che nel 2005 c'erano circa 6.000 agenzie per il lavoro ufficialmente riconosciute che operavano attraverso 14.400 filiali e che gestivano 1,2 milioni di lavoratori al giorno (5% della forza lavoro nazionale). Questi

---

<sup>76</sup> Per esempio, per la protezione dal licenziamento senza giusta causa un dipendente deve aver lavorato almeno due anni per lo stesso datore di lavoro, e lo stesso avviene in caso di licenziamenti collettivi.

<sup>77</sup> *Carmichael and another v National Power plc.* [2000] IRLR 43.

<sup>78</sup> National Minimum Wage Regulations 1999.

<sup>79</sup> The Part-time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2000.

<sup>80</sup> Working Time Regulations 1998.

<sup>81</sup> The Fixed-term Employees (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2002.

lavoratori interinali rappresentavano circa l' 86% di tutti i lavoratori con contratti temporanei. Il lavoro interinale è disciplinato dal Regolamento sulle Agenzie Interinali del 2010<sup>82</sup> che riconosce ai lavoratori assunti attraverso queste agenzie la parità nel diritto di accesso agli impianti sul luogo di lavoro e, dopo un periodo di 12 settimane di lavoro, il diritto alla parità di trattamento per quanto concerne lo stipendio e altre condizioni di lavoro basilari.

Broughton, nel suo studio per *Eurofound*, definisce come **contratti molto atipici** quei contratti basati sul principio di 'assoluta' divergenza dal rapporto di lavoro standard: lavoratori senza contratto di lavoro; lavoratori che riferiscono di lavorare un numero di ore molto basso (meno di dieci ore a settimana); lavoratori con un contratto di lavoro pari o inferiore a sei mesi. A queste tre categorie si aggiungono gli apprendisti, i familiari non retribuiti e coloro che lavorano come freelance o come falsi lavoratori autonomi.

**I lavoratori con contratti a zero ore** Si tratta di contratti in base ai quali i dipendenti lavorano solo quando il datore di lavoro lo richiede e non vi è alcun obbligo giuridico di prestare una determinata quantità di lavoro. Broughton ha stimato che circa il 5% dei luoghi di lavoro impiegava almeno qualche lavoratore a zero ore (2010).

**Lavoratori con un contratto ad orario molto ridotto** Secondo Hakim (2004), nel Regno Unito l'8% dei lavoratori lavorava meno di dieci ore al giorno. Dati recenti dell'ONS mostrano che, tra il dicembre 2012 e il febbraio 2013, 470.000 persone svolgevano abitualmente un orario di lavoro inferiore alle sei ore settimanali. Normalmente sono le donne ad avere contratti a orario molto ridotto e dei 470.000 lavoratori identificati in questa categoria 161.000 erano uomini (34%) e 309.000 (66%) erano donne. Tra coloro che lavoravano meno di sei ore a settimana, 304.000 (65%) erano qualificati come lavoratori subordinati, mentre 148.000 (32%) erano classificati come lavoratori autonomi. Quindi, mentre appena il 14% dei lavoratori del Regno Unito è classificabile come autonomo, una percentuale più alta tra essi lavora con contratto a orario molto ridotto.

**Contratti temporanei di durata pari o inferiore a sei mesi** Sono disponibili pochi dati sulla durata dei contratti a tempo determinato. Secondo Broughton, la maggior parte dei contratti a termine nel Regno Unito è di durata inferiore a 12 mesi.

---

<sup>82</sup> V. [www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/93/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/93/contents/made).

**Apprendisti con programmi pubblici o privati** 151.000 persone, prevalentemente giovani, svolgevano apprendistati finanziati con fondi pubblici e programmi finalizzati all'inserimento lavorativo a febbraio 2013. Questo numero è cresciuto significativamente, con un aumento del 30,5% registrato tra febbraio 2012 e febbraio 2013.

**Lavoro *freelance* o falsamente autonomo** È la situazione nella quale il lavoratore si dichiara o è registrato come autonomo e, pertanto, resta escluso da alcuni dei regimi dell'Assicurazione Nazionale e fiscali ma, conseguentemente, anche da una serie di protezioni legate al sistema previdenziale. Non ci sono cifre precise che indichino quanti lavoratori rientrano in questa categoria, ma dei 4.204.000 che erano registrati come autonomi a febbraio 2013, 3 milioni lavoravano a tempo pieno. Sono gli uomini, più che le donne, ad essere inquadrati come lavoratori autonomi, rappresentando il 70% della categoria.

**Membri familiari non retribuiti** A febbraio 2013 poco più di 100.000 persone erano classificate come membri familiari non retribuiti, una cifra che è aumentata del 5,7% dall'anno precedente. Coloro che rientrano in questa categoria difficilmente avranno accesso ai diritti previdenziali di cui dispongono gli *employees* o addirittura i *workers*.

### **Misure di protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione**

L'occupazione nel Regno Unito è caratterizzata da un livello relativamente basso di protezione sociale. Quest'ultima, inoltre, è basata sul modello dei lavoratori con contratto a tempo pieno e indeterminato e non esistono misure specificamente mirate ai lavoratori con contratti atipici.

Diversamente da quanto accade in molti altri paesi dell'Unione Europea, i lavoratori del Regno Unito sono in gran parte privi di protezione sul lavoro. Ad esempio, non hanno diritto a sostenere l'illegittimità del proprio licenziamento fino a quando non abbiano lavorato per lo stesso datore di lavoro per più di due anni. Il sistema previdenziale del Regno Unito è stato inoltre sotto attacco negli ultimi due o tre decenni.

C'è stato un progressivo allontanamento dalle prestazioni basate sul reddito e quindi finalizzate a fornire un'entrata sostitutiva a coloro che non possono lavorare per qualche ragione. Contestualmente, la maggior parte della protezione garantita dal sistema previdenziale si basa su pagamenti forfettari. Questi sono inevitabilmente bassi, dal momento che sono fissati ad un livello tale da non incoraggiare le persone a vivere di sussidi, pertanto sono le retribuzioni più basse a fungere da base per

determinare l'ammontare dei sussidi. In questo contesto generale s'inserisce la costante diminuzione della rappresentatività dei sindacati. Appena 6,4 milioni di lavoratori erano affiliati ad un sindacato nel 2011, rispetto agli oltre 13 milioni nel 1979. Il tasso di sindacalizzazione è sceso al 26%.

La tabella seguente mostra come la tipologia contrattuale influisce sul diritto sia al sussidio di disoccupazione JSA che alla pensione pubblica.

#### Tipologie di lavoro atipico e conseguenze sul diritto alla protezione sociale

	<b>Conseguenze sull'indennità di disoccupazione JSA</b>	<b>Conseguenze sul diritto alla pensione pubblica</b>
<i>Lavoratori interinali</i>	La frammentazione dei loro periodi di lavoro può comportare che non abbiano un salario sufficientemente elevato per pagare i contributi, con conseguente esclusione dal JSA. Spesso questi lavoratori vengono inquadrati come 'autonomi', e quindi non ammissibili al JSA.	Attualmente i lavoratori interinali presentano i requisiti per ottenere la pensione pubblica, ma solo se hanno versato i contributi all'Assicurazione Nazionale per almeno 30 anni (35 nel 2016).
<i>A tempo determinato</i>	La maggior parte dei contratti a termine dura meno di 12 mesi, il che spesso implica l'inammissibilità al JSA.	Le interruzioni nel periodo di occupazione hanno un impatto negativo sugli anni di contribuzione.
<i>A tempo parziale</i>	I lavoratori con questo tipo di contratto spesso non hanno diritto al JSA perché la loro retribuzione è inferiore a quella necessaria per potere versare contributi alla previdenza sociale.	I lavoratori a tempo parziale sono prevalentemente donne, che più facilmente rispetto ai lavoratori uomini subiscono interruzioni significative del periodo di occupazione; conseguentemente potrebbero non raggiungere i 30 anni di contribuzione.
<i>Freelance Falsiautonomi</i>	I lavoratori che sono costretti a registrarsi come autonomi non hanno diritto al JSA.	Hanno diritto alla pensione base ma non alla pensione integrativa dello Stato (S2P).
<i>Apprendisti</i>	Il salario minimo nazionale per gli apprendisti è al di sotto del limite più basso di reddito (LEL) e, pertanto, non presenta i requisiti per la contribuzione alla previdenza sociale. Non hanno quindi diritto al JSA.	Normalmente gli apprendisti non hanno guadagni sufficienti per versare i contributi.

La **protezione sociale per i disoccupati** è fornita dal sussidio cosiddetto JSA (*Job Seekers' Allowance*). Per avere diritto al JSA si

richiede che un soggetto abbia pagato i "contributi di classe 1"<sup>83</sup> relativi ad uno dei due ultimi anni fiscali e deve avere avuto guadagni rilevanti nell'anno durante il quale i contributi sono stati versati o considerati come versati<sup>84</sup>. Il JSA viene corrisposto per una durata massima di sei mesi, decorsi i quali coloro che ancora non hanno un lavoro possono richiedere un sussidio basato sul reddito (*Income-based Jobseeker's Allowance*). Coloro che hanno guadagni lordi inferiori al "guadagno minimo", al momento £109 (circa 125 euro) a settimana non pagano i contributi all'Assicurazione Nazionale, ma non hanno nemmeno diritto al JSA basato sulla contribuzione. Solamente il 60% di coloro che non hanno un'occupazione sono in una posizione tale da potere richiedere questa indennità. Il tipo di contratto è la ragione principale alla base di questo scarto nelle condizioni di accesso al JSA.

Per i lavoratori con contratti atipici è più difficile anche ottenere una **pensione**, che si basa sui contributi versati nel corso di una vita, dall'età di 16 anni fino all'età della pensione.

L'Inca-Cgil nel Regno Unito rileva che esistono problemi enormi nello scambio d'informazioni tra Stati Membri e che sono i lavoratori con i contratti di lavoro più vulnerabili a essere maggiormente colpiti dall'eterogeneità di norme che determinano il diritto alle prestazioni previdenziali a livello nazionale. Una delle aree più problematiche riguarda il JSA per chi viene dall'Italia o per chi ci va. I lavoratori con contratti atipici difficilmente soddisfano le condizioni contributive necessarie per richiedere il JSA. Inoltre, se i lavoratori Italiani nel Regno Unito hanno lavoro poco retribuiti con condizioni precarie e non riescono a trovare niente di meglio, tendono a lasciare il proprio lavoro e rientrare in Italia. Se questo accade, anche nel caso in cui soddisfino le condizioni contributive, non avranno diritto all'indennità né nel Regno Unito se rimangono per cercare un altro lavoro, né in Italia se vanno via, perché hanno lasciato il lavoro volontariamente.

**Esempio 1 (lavoratori che decidono di lasciare il lavoro)** Stefano (non è il suo vero nome) è un cittadino italiano di 24 anni, che ha svolto un lavoro retribuito nel Regno Unito. Era pagato circa £1,700 al mese (€1,938) prima di versare le imposte e le deduzioni legate

<sup>83</sup> I contributi di classe 1 sono i contributi standard pagati dai lavoratori.

<sup>84</sup> Di fatto una persona deve aver pagato i contributi con un fattore di reddito 26 volte superiore al limite di reddito più basso in uno dei due ultimi anni fiscali (ciò significa che deve avere guadagnato almeno £2,834 (€3,230) all'anno). Deve anche avere lavorato almeno 26 settimane durante uno dei due ultimi anni fiscali, e aver pagato o essere attribuito alla contribuzione basata sull'aver guadagnato almeno £5,450 (€6,213) all'anno in entrambi i due anni precedenti alla richiesta.



all'Assicurazione Nazionale. Stefano ha lavorato almeno due anni nel Regno Unito e ha versato i contributi. Tuttavia, Stefano ha fatto l'errore di dimettersi dal proprio lavoro senza una ragione accettabile per il Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni (DWP). Conseguentemente è stato deciso che non aveva diritto al JSA, poiché si era privato da solo di tale diritto. Nel caso *St Prix v. Secretary of State for Work and Pensions* [2011] EWCA Civ 806, la Corte d'Appello sosteneva che una donna incinta che aveva volontariamente lasciato il lavoro a causa della gravidanza non poteva essere qualificata quale lavoratrice; poiché aveva lasciato il lavoro non era più una lavoratrice.

**Esempio 2 (contratti a tempo parziale)** Nel caso *SS v. Slough Borough Council* [2011] UKUT 128 (AAC) la ricorrente era una cittadina europea di nazionalità olandese. Lavorava a tempo parziale, 13 ore a settimana per £5 all'ora, guadagnando quindi appena £65 a settimana. Riceveva anche un sussidio per avere un figlio di £28.40 a settimana e un credito fiscale per il figlio di £72.38 a week. Dopo aver vissuto con amici durante un tempo, si è trasferita con il figlio in un appartamento in affitto dal costo di £895 al mese e ha richiesto l'indennità di alloggio, una misura di sicurezza sociale alla quale un cittadino del Regno Unito nella sua posizione avrebbe avuto diritto. Le autorità locali hanno riconosciuto che il lavoro a tempo parziale che svolgeva non era sufficientemente "effettivo e reale" (*effective and genuine*) per essere classificato come lavoro in accordo con la legislazione UE, ma il tribunale ha respinto la sua domanda sostenendo che lei era una lavoratrice, anche se aveva bisogno di sussidi pubblici per la sua sopravvivenza economica.

**Esempio 3 (lavoratori registrati come autonomi)** Nel caso *Tilianu v. Secretary of State for Work and Pensions* [2010] EWCA Civ 1397, la Corte d'Appello ha concluso che un lavoratore autonomo non poteva essere considerato tale quando "disoccupato", in modo da poter richiedere il JSA, con la conseguenza che i lavoratori autonomi non possono mai essere "disoccupati" come lo sarebbero i lavoratori dipendenti.

## Per saperne di più

### BE

Annual policy report 2011, *Policy report regarding asylum and migration, Belgium*, European Migration network, Belgian Contact Point, 2012

Caldarini C., «Dal patto sociale al contratto di solidarietà tra le generazioni. Origini e funzionamento del sistema di sicurezza sociale in Belgio», *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2006, pp. 133-163

Etuc, BusinessEurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: Belgium*, 2011

FGTB Bruxelles, *Travail précaire: quelles reponses syndicales?* Comptendu du forum 2011, mai 2012

Gérard V., *Les femmes et l'emploi atypique*, Femmescsc, mars 2012

<http://handicap.fgov.be/fr/allocations/pour-adultes>

[http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte\\_donnees/enquetes/eft](http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/eft)

Jeunes FGTB, *Working Class Heroe. Lexique du jeune travailleur*, Bruxelles, 2012

Leonard R., *Le travail et le temps, le travail en horaire atypiques*, Institut National de Recherche sur les Contintions de Travail, Bruxelles, 1998 ([www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be))

Vandenbrande T., et al., *Qualité du travail et de l'emploi en Belgique*, Leuven, 2012 ([www.vub.ac.be](http://www.vub.ac.be))

Vendramin P., *Le travail atypique, Résultats d'enquête*, Service Syndical des femmes de la CSC, Fondation Travail-Université, Bruxelles, 2001

[www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

[www.onprvp.fgov.be](http://www.onprvp.fgov.be)

[www.onssrszlss.fgov.be](http://www.onssrszlss.fgov.be)

[www.rva.be](http://www.rva.be)

### IT

Berton F., M. Richiardi e S. Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, 2009

Carinci M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi. Modelli europei e flexicurity all'italiana a confronto*, in "DLRI", n. 4/2012

Delfino M., Zoppoli L., *Flexicurity e tutele. Il lavoro tipico e atipico in Italia e in Germania*, Ediesse, Roma, 2008

Etuc, BusinessEurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: Italy*, 2011

Lagala C., *Precariato e welfare in Europa*, Ediesse, Roma, 2005

Militello M., *La flessibilità normata: una storia lunga dieci anni*, in G. Alteri, IRES/Ediesse, 2010.

[www.inps.it](http://www.inps.it)

## DE

Etuc, BusinessEurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: Germany*, 2011

[www.iaq.uni-due.de/en/index.php](http://www.iaq.uni-due.de/en/index.php)

Dribbusch H., *Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements*, WSI, 2010

Kraemer B., *Crisis impacts usage of fixed-term contracts*, WSI, 2010

Kraemer B., *Working conditions of young entrants to the labour market*, WSI, 2013

Stettes O., *Evolution of Wages during the Crisis*, Cologne Institute for Economic Research, 2012

Vogel S., *Development and structure of flexible forms of employment*, Cologne Institute for Economic Research, 2010

## ES

Corral A., *Working conditions of non-standard workers*, Ikei, 2009

Durán J., *Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements*, Ikei, 2010

Etuc, BusinessEurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: Spain*, 2011

**FR**

Etuc, Businessseurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: France*, 2011

Etuc, Businessseurope, Ueapme, Ceep, *La mise en oeuvre de la flexicurité et le rôle des partenaires sociaux. Fiche nationale: France*, 2011

<http://travail-emploi.gouv.fr>

<http://vosdroits.service-public.fr>

[www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france.html)

[www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)

[www.inrs.fr](http://www.inrs.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.miroirsocial.com](http://www.miroirsocial.com)

[www.observationsociete.fr/l%C3%A9volution-du-nombre-de-travailleurs-pauvres](http://www.observationsociete.fr/l%C3%A9volution-du-nombre-de-travailleurs-pauvres)

[www.unedic.org/article/allocations](http://www.unedic.org/article/allocations)

**SE**

Clauwaert S., Schömann I., *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Sweden*, Etui, Brussels, 2013

Etuc, Businessseurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: Sweden*, 2011

Larsson M., *Arbetsmarknad. Anställningsformer år 2011*, LO

Voss E., *Genomförandet av flexicurity och arbetsmarknadsparternas roll. Landrapport Sverige, De europeiska arbetsmarknadsparternas gemensamma studie*, 2011

[www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)

[www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)

[www.lo.se](http://www.lo.se)

[www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)

[www.scb.se](http://www.scb.se)

**SI**

Etuc, Businesseurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: Slovenia*, 2011

[www.legato.si/2013/04/kljucne-novosti-zakona-o-urejanju-trga-dela-zutd-a](http://www.legato.si/2013/04/kljucne-novosti-zakona-o-urejanju-trga-dela-zutd-a)

[www.pravninasvet.com](http://www.pravninasvet.com)

[www.proznamladina.si](http://www.proznamladina.si)

[www.stat.si](http://www.stat.si)

[www.uradni-list.si](http://www.uradni-list.si)

Luzar B., *Working conditions of young entrants to the labour market*, University of Ljubljana, 2013

Sicherl P., Remec M. *Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements*, SICENTER, 2010

**UK**

Etuc, Businesseurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU. National Fiche: UK*, 2011

Arrowsmith, J., *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*, Office for Official Publications of the European, Luxemburg, 2006

Broughton A. , *Flexible forms of work: very atypical contractual arrangements*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010

Brownlie N., *Trade union membership 2011*, Department for Business, Innovation and Skills, 2012

Dustmann C., Frattini T., Halls C., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, CREAM Discussion Paper, CPD 18/09, University College London, 2009

Gower M., Hawkins O., *Immigration and asylum policy: government plans and progress made*, Home Affairs Section, House of Commons, 2013

Hakim C., *Key Issues in Women's Work: Female Diversity and the Polarisation of Women's Employment (Contemporary Issues in Public Policy)*, 2004

Hough D., *Unemployment by ethnic background, Economic Policy and Statistics*, House of Commons Library, 2013

Office of National Statistics, *Labour Market Statistics Data Tables*, April 2013

TUC Commission on Vulnerable Employment, *Hard work hidden lives*, 2008

[www.unison.org.uk](http://www.unison.org.uk)

## **UE**

Arrowsmith, J., *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*, Office for Official Publications of the European, Luxemburg, 2006.

Astrees, *Quel droit social en Europe après la crise ?*, Convention VS / 2010 / 0704, Rapport final, 2012

Benton M., *How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union*, Migration Policy institute, 3/2013

Borelli S., Vielle P. (eds), *Quality of employment in Europe. Legal and Normative Perspectives*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2012

Broughton A. , *Flexible forms of work: very atypical contractual arrangements*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010

Eckhard Voss, Wilke, Maack and Partner Hamburg, *Dialogue sociale europeen: resultants et defis futures: resultants de l'enquête recapitulative menée auprès des partenaires sociaux nationaux dans les Etats membres de l'UE et les pays candidats*, maggio 2011

Escande-Varniol MC., Laulom S., Mazuyer E., Vielle P. (sous la coordination de), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Editions Larcier, 2012

Etuc, BusinessEurope, Ueapme, Ceep, *Study on flexicurity in the EU (National Fiches)*, 2011 (<http://resourcecentre.etuc.org/Flexicurity-87.html>)

Eurofound, *Flexible forms of work: "very atypical" contractual arrangements*, 2010

Eurofound, *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*, 2010

European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, 2014

Eurostat, *EU28 spent 29.1% of GDP on social protection in 2011*, 174/2013, 21 November 2013

Gumbrell-McCormick R., "European trade unions and 'atypical' workers", *Industrial Relations Journal*, 2011

Jourdan M., *Libre circulation, droit à la sécurité sociale et fragmentation du marché du travail*, Terra Laboris, 2013 ([www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be))

Leschke J., "Challenges of Old-Age Insurance With Regard to Career Breaks and Atypical Employment", in *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 17, No. 1, 02.2011, p. 107-112., 2011

Peña Casas R., *Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes*, Observatoire social européen, 2005

Working Lives Research Institute and London Metropolitan University, *Study on Precarious work and social rights*, 2012

[www.cleiss.fr](http://www.cleiss.fr)

[www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/atypicalwork.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/atypicalwork.htm)

[www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/index.htm)

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

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

[www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm](http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm)

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

Carlo Caldarini - Stefano Giubboni - Sonia McKay, 2014

Carlo Caldarini

Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa  
c.caldarini@osservatorioinca.org

Stefano Giubboni

Dipartimento di Scienze politiche - Università di Perugia  
avv.giubboni@tecnoadsl.it

Sonia McKay

Working Lives Research Institute - London Metropolitan University  
s.mckay@londonmet.ac.uk

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>

