

Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act

L'intervento sugli ammortizzatori sociali è affidato ad un disegno di legge delega, che tocca le tutele del reddito sia in caso di sospensione del rapporto di lavoro sia in caso di disoccupazione. I principi e criteri guida del disegno di legge prevedono: tutele del reddito universali in caso di disoccupazione; tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori; razionalizzazione della normativa in materia di integrazione salariale; coinvolgimento attivo dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e dei beneficiari di ammortizzatori sociali; semplificazione delle procedure amministrative e riduzione gli oneri non salariali del lavoro.

È scontato ma vero dire che **al momento è difficile giudicare il provvedimento soltanto sui principi e sui criteri generali**, certamente si potrà valutare con maggiore cognizione di causa al momento della definizione di tali criteri nella legge delega e ancora di più davanti ai provvedimenti che dovranno essere stabiliti dal decreto legislativo applicativo della delega stessa. **Tuttavia è possibile compiere l'esercizio di intuire i possibili interventi concreti conseguenti ai principi generali dichiarati.**

Il disegno di legge delega dovrebbe **intervenire sulla cassa integrazione rivedendo i criteri di concessione ed utilizzo ed escludendo i casi di cessazione aziendale.**

Già il comma 70 dell'articolo 2 della legge Fornero ha previsto l'abrogazione a decorrere dal 1° gennaio 2016 dell'utilizzo della cassa integrazione straordinaria in caso di procedure concorsuali (attraverso l'abrogazione dell'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223) e dal 1° gennaio 2013 **è possibile l'utilizzo** di questa causale sostanzialmente **in caso di esclusione della cessazione dell'attività lavorativa**. In realtà, la norma parla di necessità di «prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività» lavorativa e «di salvaguardia dei livelli di occupazione». Pertanto **si può ipotizzare che l'intervento vada nella direzione di un ulteriore restringimento dei criteri e una esclusione da subito di ogni possibilità di ricorso se non esiste certezza della continuazione dell'attività aziendale e lavorativa**. Tale idea è totalmente condivisibile, infatti la cassa integrazione guadagni ha lo scopo di tutelare il reddito dei lavoratori in caso di sospensione o riduzione oraria per situazioni temporanee (benché più o meno brevi) di difficoltà aziendale dove non è messa in dubbio la ripresa dell'attività produttiva. Nelle circostanze in cui l'azienda è destinata a cessare l'attività, l'integrazione salariale, pur nella tutela del reddito dei lavoratori, è comunque finalizzata a posticipare i licenziamenti e a conservare

Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act

artificialmente i contratti di lavoro. Le conseguenze sono un prolungato stato di inattività e di permanenza passiva nel sistema dei sussidi da parte dei lavoratori con costi anche assai elevati per il sistema degli ammortizzatori. Maggiormente efficiente per il sistema sarebbe, per contro, favorire un rapido reinserimento nel mercato dei lavoratori coinvolti nella crisi aziendale.

Certamente è da considerare positivo **la revisione dei criteri di concessione ed utilizzo**, così come la **semplificazione delle procedure burocratiche, compresi meccanismi automatici di concessione**. Infatti, attualmente le procedure sono complicate e dispendiose in termini di tempo. Si potrebbe peraltro cogliere l'occasione di questi interventi per cercare di vincolare maggiormente la richiesta alle necessità concrete e reali delle aziende, poiché i tassi di effettivo utilizzo delle ore di cassa integrazione sono attestati circa alla metà delle ore concesse.

L'idea di **rivedere i limiti di durata dell'integrazione salariale, da legare ai singoli lavoratori** potrebbe comportare un cambio di prospettiva. Infatti, attualmente la durata delle casse integrazioni è legata alle ragioni di ricorso alla cassa stessa, quindi collegata alle condizioni in cui si trova l'impresa e alle circostanze che ne rendono necessario l'utilizzo. Pensare di legare la durata della cassa ai lavoratori, presumibilmente in funzione della loro anzianità contributiva, significa calibrare l'utilizzo sulle condizioni dei lavoratori e non dell'impresa. Anche in questo caso, per poter valutare il presumibile impatto della misura servirebbero i dettagli. Da un certo punto di vista, l'idea lascia perplessi, poiché la cassa integrazione è una assicurazione dell'impresa contro un dato evento, il verificarsi dell'evento (eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai dipendenti; situazione di mercato; crisi aziendale o settoriale; riorganizzazione, ristrutturazione, riconversione) comporta l'intervento dell'assicurazione. Tuttavia, legare la durata dell'integrazione ai singoli lavoratori è in linea con l'ottica generale di legare le tutele del reddito alla storia contributiva dei lavoratori, inoltre già attualmente si tiene conto dell'anzianità contributiva per esempio per l'accesso all'integrazione salariale straordinaria, concessa soltanto ai lavoratori che hanno una anzianità di servizio nell'azienda di almeno 90 giorni.

Ulteriori modifiche sulla cassa integrazione dovrebbero essere legate al **subordinamento dell'accesso a tale strumento solo ad esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro**. In questo caso, la genericità della definizione è giustificata, oltre al fatto che si tratti di un principio e criterio generale per una legge delega, anche dall'esistenza di una varietà

Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act

di strumenti definiti dalla contrattazione collettiva che consentono la gestione in aumento e in riduzione delle ore di lavoro, come per esempio la banca ore, oltre che le più comuni ore di ferie e permessi. Questa previsione di modifica all'accesso alla cassa integrazione vorrebbe responsabilizzare le imprese obbligandole a farsi carico della situazione (presumibilmente quando la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa non dipendano da eventi non imputabili all'imprenditore o ai dipendenti), prima di accedere al sistema previdenziale.

Questo d'altra parte è in linea con il criterio che prevede una **maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici** della cassa integrazione attraverso **una riduzione degli oneri contributivi ordinari ovvero del premio ed un incremento del contributo addizionale in caso di effettivo utilizzo** della cassa integrazione. In termini concreti, questo significherebbe una riduzione delle aliquote del 1,90% (aziende fino a 50 dipendenti) e del 2,20% (aziende oltre i 50 dipendenti) di finanziamento ordinario della cassa integrazione ordinaria, così come l'aliquota dello 0,90% per la cassa integrazione straordinaria. Contemporaneamente, si prevedrebbe di incrementare le aliquote per il contributo addizionale fissate nel 4% (aziende fino a 50 dipendenti) e 8% (aziende oltre i 50 dipendenti) sull'ammontare della integrazione corrisposta per la cassa integrazione ordinaria e del 3% (aziende fino a 50 dipendenti) e 4% (aziende oltre i 50 dipendenti) in caso di ricorso alla cassa integrazione straordinaria.

Nell'ambito degli interventi previsti sulla tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, non si fa **nessun cenno al sistema dei fondi di solidarietà** introdotto dalla legge Fornero e che sta faticosamente prendendo forma (considerando peraltro la mancanza di diversi decreti ancora nei cassetti dei dirigenti ministeriali dal Governo precedente). Questo lascia presumere e sperare che tale sistema rimanga intoccato, anche perché in effetti è alternativo al sistema delle casse integrazione e destinato alle aziende escluse da questi schemi. D'altra parte, con riferimento alle casse integrazioni, non si accenna a possibili modifiche del campo di applicazione e eventuali ampliamenti.

Rispetto alle tutele del reddito in caso disoccupazione involontaria, si intende intervenire sul sistema dell'ASpl, rimodulando e omogeneizzando la disciplina di ASpl e Mini-ASpl; estendendo lo strumento, in via sperimentale, anche ai collaboratori coordinati e continuativi e incrementando la durata massima della prestazione, ora fissata in 12 mesi,

Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act

per i lavoratori che hanno delle **elevate anzianità contributive**.

Attualmente **ASpl e Mini-ASpl** si differenziano soltanto per i requisiti contributivi e per la durata della prestazione, mentre, a differenza del passato, l'importo della prestazione è calcolato con le stesse percentuali sulla stessa retribuzione di riferimento. Ciò considerato, è difficile immaginare come si dovrebbe realizzare tale omogeneizzazione. Tuttavia, nell'ottica della citata volontà di introdurre un sistema di garanzia universale, in caso di disoccupazione involontaria, che preveda tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, si potrebbe pensare ad una riduzione della severità dei criteri di accesso (per ASpl) per ampliare la platea di lavoratori tutelati, ma modulando la durata della prestazione sulla anzianità contributiva del lavoratore e in particolare, come espressamente indicato, incrementando l'attuale durata per i lavoratori che hanno una importante anzianità contributiva.

Ancora nella prospettiva generale di legare le tutele del reddito alla storia contributiva dei lavoratori si colloca la volontà di introdurre dei **massimali per le prestazioni in funzione della contribuzione figurativa**. Significa voler **limitare le erogazioni nei confronti dei lavoratori per i quali non siano stati versati dei contributi sociali effettivi**, ma appunto figurativi, circostanza che si verifica in caso di interruzione o riduzione dell'attività lavorativa dovuta a: cassa integrazione guadagni; contratti di solidarietà; ma anche disoccupazione; mobilità.

L'estensione delle indennità di disoccupazione ai collaboratori coordinati e continuativi è sempre stata dibattuta in occasione di diversi interventi in materia e sempre si è avuta la tentazione di farli rientrare nella tutela del reddito tipica dei lavoratori dipendenti. Tuttavia, trattandosi di lavoratori autonomi, ancorché spesso economicamente dipendenti, coerentemente si è sempre esclusa l'estensione della indennità di disoccupazione, sia in occasione dall'articolo 19, comma 2, del decreto legge n. 185/2008 che istituì una misura *una tantum* erogata in unica soluzione, sia in occasione della legge Fornero (legge n. 92/2012) che ha confermato e messo a regime (pure nel limite delle risorse destinate) tale meccanismo a decorrere dall'anno 2013.

La volontà di prevedere una misura di sostegno al reddito specifica per i collaboratori coordinati e continuativi persegue l'obiettivo di tutela del reddito di tutti i lavoratori economicamente dipendenti, a prescindere dalla loro condizione di autonomia o subordinazione giuridica. Al

Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act

contrario, l'idea di **estendere l'indennità di disoccupazione destinata ai lavoratori subordinati significa negare la condizione di lavoratori autonomi e presumere la non genuinità dei rapporti di lavoro**. Se questa è la posizione e se si presume che determinati lavoratori coordinati e continuativi che rientrano in certi parametri (nell'anno precedente: monocommittenza, reddito non superiore a 20.000 euro, accreditate alla gestione separata non meno di 4 mensilità, almeno due mesi di disoccupazione; nell'anno di riferimento: accreditata alla gestione separata almeno 1 mensilità) non siano genuinamente autonomi, allora forse si dovrebbe in coerenza intervenire sulla normativa in materia di collaborazioni coordinate e continuative e imporre condizioni che garantiscano la vera autonomia dei collaboratori.

Per realizzare l'universalità delle tutele si intende «valutare la possibilità» di introdurre una nuova prestazione da erogare, a conclusione dell'ASpl, in favore di soggetti con indicatore ISEE particolarmente ridotto. In altre parole, si intende **introdurre una prestazione assistenziale per i lavoratori disoccupati che non sono in grado di garantirsi la sussistenza**. Senz'altro questo è uno strumento di universalizzazione delle tutele tante volte ricercate che tuttavia comporta incrementi di spesa pubblica importanti. D'altra parte, i criteri proposti per il disegno di legge non arrivano a proporre l'introduzione, ma appunto a suggerire la valutazione della possibilità di uno strumento di questo tipo.

Questa ipotesi si collega inoltre all'ulteriore **proposta di eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a prestazioni di carattere assistenziale**. Tale previsione potrebbe apparire del tutto assistenzialistica, ma d'altra parte se si vuole andare in soccorso di chi ha difficoltà di sussistenza e si trova in situazione di grave povertà, spesso significa che si trova in condizioni incompatibili con il lavoro e quindi con la possibilità di acquisire lo stato di disoccupazione.

Gli interventi previsti in materia di politiche passive sono completati e collegati ai contenuti della proposta di legge delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. **Particolarmente rilevante è l'ipotesi di costituzione di una Agenzia nazionale per l'impiego per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro e dei servizi per l'impiego**, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **con il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di**

Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act

indirizzi generali e meccanismi di raccordo con l'Inps. La rappresentazione dell'agenzia ricorda molto (anche con riferimento alla presenza delle parti sociali) l'agenzia federale per il lavoro tedesca, che si era già auspicato potesse essere presa da modello (S. Spattini, *Jobs Act: l'ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro*, in *Bollettino Speciale ADAPT*, 2014, n. 2) per la creazione di una agenzia nazionale a cui affidare non solo il coordinamento, ma la gestione di collocamento, politiche del lavoro, formazione e ammortizzatori sociali, che consentirebbe di realizzare una vero raccordo tra politiche attive e passive e una vera condizionalità, **per un'efficace attivazione e reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati.**

Silvia Spattini

Direttore e Senior Research fellow di ADAPT
@SilviaSpattini

Scarica il pdf 