

# ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

## Il Jobs Act. Occasione mancata o base per ripartire?

### 2018/2-3

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli  
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore  
**CESPEM**

Centro Studi di Politica economica  
e monetaria "Mario Arcelli"

# Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

## COMITATO SCIENTIFICO (*Editorial board*)

### CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ENRICO GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI - LUISS Guido Carli

### MEMBRI DEL COMITATO (*Associate Editors*)

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO,  
LUISS Guido Carli

ANTONIO ORTOLANI  
AIDC

STEFANO FANTACONE  
Centro Europa Ricerche

ALESSANDRO PANDIMIGLIO  
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

GIOVANNI FARESE  
Università Europea di Roma

PAOLA PROFETA  
Università Bocconi

PAOLO GIORDANI  
LUISS Guido Carli

PIETRO REICHLIN  
LUISS Guido Carli

MARCO MAZZOLI  
Università degli Studi di Genova

MARCO SPALLONE  
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

ANDREA MONTANINO  
Atlantic Council

FRANCESCO TIMPANO  
UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

SALVATORE NISTICÒ  
Sapienza, Università di Roma

GIOVANNA VALLANTI  
LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

---

## ADVISORY BOARD

### PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

### CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

LUCA GENTILE, British American Tobacco Italia

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Ufficio parlamentare di bilancio

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

BENIAMINO QUINTIERI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

# Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 2-3/2018

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

# ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

**Giovanni Parrillo**, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

**Simona D'Amico** (*coordinamento editoriale*),

**Natasha Rovo**,

**Guido Traficante**,

**Ugo Zannini**.

*(Pubblicità inferiore al 70%)*

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0034-6799

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

Per le recensioni, i libri vanno inviati in duplice copia alla Direzione.

È vietata la riproduzione degli articoli e note senza preventivo consenso della Direzione.

Finito di stampare nel mese di novembre 2018 presso Press Up, Roma.

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

---

## **Editrice Minerva Bancaria srl**

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma  
[redazione@economiaitaliana.org](mailto:redazione@economiaitaliana.org)

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.  
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa  
Massimo, 29 - 00161 - Roma -  
Fax +39 06 83700502  
[amministratore@editriceminervabancaria.it](mailto:amministratore@editriceminervabancaria.it)

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

# Sommario

Il Jobs Act.

Occasione mancata o base per ripartire?

## **EDITORIALE**

- 5 Il Jobs Act: occasione mancata o base per ripartire?  
Un'introduzione  
Fabiano Schivardi

## **SAGGI**

- 11 The "Jobs Act": the Reform in the Context of the Italian Labour Market  
Paolo Sestito, Eliana Viviano
- 37 Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali  
Bruno Anastasia, Gianfranco Santoro
- 71 The "Jobs Act" and Industrial Relations: a Lost Opportunity?  
Claudio Lucifora, Paolo Naticchioni
- 101 Il Jobs Act come esperimento quasi scientifico: cosa suggeriscono i dati?  
Tito Boeri, Pietro Garibaldi
- 109 I principi del Jobs Act e una breve valutazione  
Marco Leonardi, Tommaso Nannicini

## **CONTRIBUTI**

- 121 Il peso della burocrazia italiana ed i suoi effetti sul sistema economico  
Paola Piantedosi, Marco Cramarossa

## **RECENSIONI**

- 137 A. Goldstein (*a cura di*), Agenda Italia 2023  
Lorenzo Paliotta

# Jobs act: politiche attive e ammortizzatori sociali<sup>◇</sup>

**Bruno Anastasia\***

**Gianfranco Santoro\*\***

## Sintesi

Il *Jobs Act* è intervenuto significativamente anche sulla regolazione dei servizi per il lavoro e sugli ammortizzatori sociali. L'obiettivo sotteso all'insieme di riforme disegnate a tale proposito nel *Jobs Act* è organizzare in Italia, come in tutti i paesi ad economia mista, le istituzioni della *flexicurity*: politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori (orientamento, formazione, incentivi) e politiche passive per i lavoratori sospesi (Cassa integrazione guadagni e Fondi di solidarietà) e per chi viene licenziato o conclude un lavoro dipendente a termine (indennità di disoccupazione).

Il disegno riformatore risulta sostanzialmente unitario. Da un lato le politiche passive sono rese coerenti con la loro *ratio* intrinseca e specifica: conservazione del capitale umano nel caso degli interventi in costanza di rapporto di lavoro; sostegno al reddito nel caso degli interventi a favore dei disoccupati; in particolare il *Jobs Act* si propone di valorizzare la componente assicurativa delle politiche passive riducendo drasticamente - e coraggiosamente - la componente assistenziale, le disuguaglianze corporative e la discrezionalità. D'altro canto le politiche attive del lavoro, soprattutto i servizi preposti (Centri per l'impiego), sono orientate al mestiere concreto di (ri)accompagnare i disoccupati al lavoro, con una nuova precisione nel definire percorsi, prestazioni,

◇ Le opinioni espresse sono personali e pertanto non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

\* Veneto Lavoro, Osservatorio del mercato del lavoro.

\*\* Inps, Coordinamento statistico-attuariale.

strumenti ed anche obblighi e vincoli per il disoccupato, soprattutto in caso di contemporanea percezione di sussidi in sostegno al reddito.

Se la retorica del *Jobs Act* appare coerente e corretta, essa ovviamente non basta a bypassare i problemi di implementazione. Questi sono particolarmente rilevanti e cruciali per le politiche attive, le quali non possono poggiare su un'asettica automaticità delle prestazioni conseguenti a istruttorie ben formalizzate e corrette. Richiedono infatti una maggior intensità e qualità della mediazione umana e questo è il *punctum dolens*, non risolvibile con deliberazioni legislative o con circolari amministrative. La costruzione di servizi adeguati – intrinsecamente più rischiosa, complessa ed aleatoria dell'erogazione di trasferimenti – richiede chiarezza di mission e di governance, investimenti, tempo, accumulazione di reputazione, governo realistico delle aspettative degli utenti.

### **Abstract - “Jobs Act”:** Active Policies for Workers Reinstatement and Unemployment Benefits

*The “Jobs Act” has introduced, among others, significant measures regulating employment services and the safety-net scheme. In this respect, the objective underlying the bulk of reforms designed within the scope of the “Jobs Act” is to establish flexicurity policies in Italy, much in the same way as in all mixed-economy countries, namely: active policies aimed at workers’ reinstatement (job orientation, training, incentives) and passive policies targeted both to workers who have a discontinued-employment (such as policies regulating the redundancy compensation scheme, so called Cassa Integrazione Guadagni or CIG, and the Solidarity Funds) and to workers who have been laid off or whose fix-term employment contract has expired (Unemployment policies).*

*The reform regulatory framework appears rather homogeneous. On the one hand, passive policies are consistent with their intrinsic and distinctive rationale since they can be either aimed at keeping the redundant human resources’ employment contract still ongoing by putting in place redundancy compensation measures, or at granting income support benefits to the unemployed persons. Particularly, the “Jobs Act” aims to enhance the work insurance continuity measures enacted by passive policies by drastically and bravely reducing their social assistance/pro-*



*tection aspect, thus also avoiding inequalities among different sectors' employees and discretionary measures. Active employment policies, on the other hand, and, particularly, the relevant implementation services (e.g. Job Centres), are meant to fulfil the specific purpose of reinstating unemployed persons (back) to work, by way of a new tailored approach when defining the right strategies to undertake, entitlement to income support benefits, the relevant measures to be enacted, but also obligations and stringent rules the unemployed person has to abide by, above all to avoid he/she may still be in receipt of income support benefits despite having been reemployed.*

*If, on the one hand, the "Jobs Act" rhetorical framework appears coherent and consistent, the implementation of its regulatory provisions obviously entails many difficulties, the latter being particularly significant and crucial when it comes to implementing active policies, which cannot rely on an aseptic (nondiscretionary) automaticity of benefits, entitlement to which is assessed through standardized and precise claim investigation procedures. Indeed, enacting active policies calls for a major intensity and quality of human mediation and this is precisely the critical issue, the very punctum dolens, which cannot just simply be solved by way of legislative decrees or administrative instructions circulated all over the territory. Setting up adequate services – intrinsically more risky, complex and random than just paying benefits in cash – calls for clarity of mission and governance, investments, time, continuous positive feedback and realistic governance of the customers' expectations.*

**JEL Classification:** J650; J680.

**Parole Chiave:** Jobs Act; politiche attive; politiche passive; indennità di disoccupazione.

**Keywords:** *Jobs Act; Active Labor Policies; Passive Labor Policies; Unemployment Benefits.*

## 1. Introduzione e sintesi

L'insieme di provvedimenti che va sotto il nome di *Jobs Act* è intervenuto significativamente sulla regolazione delle politiche del lavoro sia attive (misure e servizi pubblici per la ricollocazione dei lavoratori) che passive (misure di sostegno al reddito di chi ha perso definitivamente il lavoro o risulta temporaneamente sospeso). Si tratta di ambiti assai rilevanti, anche se talvolta sono apparsi secondari nel dibattito pubblico, dove spesso il *Jobs Act* è stato identificato, *tout court*, con il superamento dell'art. 18 e il nuovo contratto a tutele crescenti.

L'orizzonte politico-culturale sottostante al *Jobs Act* è quello della *flexicurity*, conformemente alle indicazioni europee.<sup>1</sup> Ciò significa, essenzialmente, tutele sul mercato del lavoro anziché sul posto di lavoro, accompagnando e agevolando le transizioni provocate da shocks economici (perdite di competitività, crisi aziendali) e/o tecnologici, sostenendo la ri-qualificazione professionale e favorendo la riallocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori in crescita.

Sul piano concettuale non si tratta di una gran novità: di fatto in un'economia mista - basata contemporaneamente sul ruolo rilevante del mercato e sull'influenza significativa del settore pubblico, esercitata con la regolazione e con la gestione diretta di servizi - non ci sono alternative alla *flexicurity* ed è quindi inutile discuterne come se fossero possibili. Il vero problema sono le dosi, vale a dire le regole, le compensazioni, gli incentivi, i vincoli e i controlli.

E' avendo presente questo sfondo che, di seguito, si esamina l'impatto del *Jobs Act* sulle politiche attive (par. 2), sulle politiche passive in costanza di rapporto di lavoro (par. 3) e sulle politiche passive dopo la cessazione del rapporto di lavoro (par. 4). Per ciascuno di questi insiemi di *policy* si indicheranno la situazione preesistente al *Jobs Act*, le *policy* disegnate, l'impatto e le criticità riscontrate in fase di implementazione.

Il quadro che ne emerge è valutabile tenendo conto di due aspetti: a. la direzione delle riforme intraprese; b. il livello e la qualità della loro implementazione.

Quanto al primo aspetto si evidenzierà la sostanziale unitarietà del disegno

---

<sup>1</sup> Cfr. Commissione Europea, *Scheda tematica per il semestre europeo. Politiche attive del mercato del lavoro*, novembre 2017.

riformatore: le politiche passive di sostegno al reddito sono rese coerenti con la loro *ratio* intrinseca e specifica (conservazione del capitale umano specificamente formato nel caso di interventi in costanza di rapporto di lavoro; sostegno al reddito nel caso di disoccupazione) riducendo drasticamente - e coraggiosamente - la componente assistenziale, le disuguaglianze corporative e gli ambiti di discrezionalità, mentre alle politiche attive del lavoro, e soprattutto ai servizi ad esse preposti, viene richiesto il mestiere concreto di (ri) accompagnare i disoccupati al lavoro, con una nuova precisione nel definire percorsi, prestazioni e strumenti.

Quanto al secondo aspetto si porranno in evidenza, analizzando le criticità presenti in ogni ambito, i problemi di implementazione. Essi, pur trasversali a tutto l'insieme delle *policy* indagate, sono particolarmente rilevanti e cruciali con riferimento alle politiche attive, perché queste - a differenza delle politiche passive - non possono poggiare su un'asettica automaticità delle prestazioni conseguente a un'istruttoria ben formalizzata e corretta. Richiedono infatti una maggior intensità e qualità della mediazione umana e questo è, ovviamente, il *punctum dolens*, non risolvibile con deliberazioni legislative o con circolari amministrative. La costruzione di servizi adeguati - intrinsecamente più rischiosa, complessa e aleatoria dell'erogazione di trasferimenti - richiede chiarezza di mission e di governance, investimenti, tempo, accumulazione di reputazione, governo realistico delle aspettative degli utenti. In altre parole una strada appena cominciata e, per usare un eufemismo, non uniformemente sul territorio nazionale.

## 2. Le politiche attive del lavoro (d.lgs. n. 150/2015)

### 2.1 Lo stato dell'arte prima del Jobs Act

Al momento del varo del "Jobs Act" l'insieme delle politiche attive in Italia risultava contrassegnato da:

1. un modesto investimento di risorse pubbliche (umane e monetarie) sia nel complesso - considerando l'intero spettro delle politiche attive<sup>2</sup> - sia

2 La classificazione europea delle *Labour market policies* (Lmp) si articola in 9 categorie così raggruppate: servizi

con riferimento al loro nucleo caratterizzante, vale a dire i servizi reali (non monetari) a favore dei disoccupati (orientamento / formazione / incontro domanda-offerta). La modestia della spesa pubblica italiana emerge sia considerando i valori assoluti che confrontandola con la ben più ingente spesa per politiche passive. Essa risalta ancora più nettamente in termini comparati, nel confronto con i maggiori Paesi europei;<sup>3</sup>

2. un conseguente lentissimo ammodernamento delle strutture preposte,<sup>4</sup> con riferimento alla dotazione di risorse informatiche, alla disponibilità di risorse umane con professionalità adeguata e alle incertezze istituzionali dipendenti da un modello di *governance* basato, a seguito della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, sulle competenze concorrenti tra Stato, Regioni e Province;
3. una recidiva indeterminatezza nella definizione della mission dei Centri per l'impiego, nonostante l'apparente chiarezza, sulla carta, dei loro compiti. E' emblematica la questione, continuamente riproposta nel dibattito pubblico, della quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro attribuibile ai Centri per l'impiego. I numeri proposti, da qualsiasi fonte provengano - e a prescindere dalla loro accuratezza -, sono sempre bassissimi (in genere attorno al 3%) e sono riportati per avvalorare (facili) giudizi di inefficienza/inefficacia. Ma non viene mai definito il benchmark proposto o l'obiettivo atteso/desiderato, anche perché di raro si riflette adeguatamente sui problemi connessi a tale misurazione. Che cosa si pone al denominatore? Tutte le assunzioni? Ma esse sono un aggregato troppo generico: basti solamente ricordare che circa la metà interessano lavoratori già conosciuti dall'impresa in seguito a precedenti rapporti di lavoro (per i quali quindi non servono ulteriori intermediazioni)! Si pongono le *vacancies*? Ma i dati relativi,

---

(1. servizi relativi al mercato del lavoro); misure (da 2 a 7: formazione professionale, orientamento, incentivi, creazione diretta di lavoro, aiuti al decollo di nuove imprese); sostegni (8 e 9: prepensionamenti, Cassa integrazione, indennità di disoccupazione). Le politiche attive raggruppano i servizi e le misure (1-7).

3 Nel 2015 l'Italia ha destinato alle politiche attive meno dello 0,05% del pil contro una media Ue15 dello 0,2% e, in particolare, Danimarca 0,5%, Germania 0,35%, Francia 0,25%; per le politiche passive nel 2016 l'Italia ha speso l'1,3% del pil contro il 2,0% della Francia e lo 0,9% della Germania: cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act*, Focus tematico n. 9, agosto 2018., pag. 60.

4 Sulla lenta e incompiuta transizione dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego cfr. Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna, 2006.

quando disponibili, sono assai generici o imprecisi (soprattutto nella loro dimensione temporale: quanto dura una vacancy?) perché è oltremodo difficile “stanare” realisticamente le effettive intenzioni delle imprese in materia di *recruitment*. E altrettanti, se non più acuti, problemi si pongono dal lato del numeratore: come si misura/identifica l’attività di intermediazione? come numero di (avvio a) colloqui di selezione procurati? come numero di profili segnalati per la pre-selezione? come assunzioni effettuate a seguito di un qualsiasi input informativo (reperito su un sito o su una bacheca)? E inoltre: portare al lavoro un disabile vale quanto ricollocare un cameriere o un’altra qualifica professionale ad elevata domanda? E quanto (e perché) deve essere centrale l’attività di intermediazione dei Centri per l’impiego rispetto ad altre funzioni (orientamento e accompagnamento dei disoccupati, con particolare attenzione alle fasce deboli), anche al netto dell’eredità, non ancora smaltita, di funzioni burocratiche (certificazioni di disoccupazione etc.)?

A tutto ciò si aggiungeva una declinazione effettiva delle politiche attivate, della loro composizione come pure del tipo di collaborazione /competizione con le agenzie private, fortemente diversificata da regione a regione ed anche da provincia a provincia. Il decentramento amministrativo realizzato con il *Decreto legislativo 23 dicembre 1997*, n. 469 (“Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro”), in applicazione della legge 15 marzo 1997 n. 59 (“Legge Bassanini”), aveva infatti attribuito alle Regioni le competenze in materia di collocamento e politiche attive, prevedendo però la riorganizzazione dei servizi su base provinciale, in un’ottica di massima valorizzazione della dimensione locale.<sup>5</sup>

Dato questo contesto, non meraviglia che la reputazione dell’insieme delle politiche attive italiane, e in particolare della capacità operativa dei Centri per l’impiego,<sup>6</sup> risultasse assai scadente nè che ciò fosse universalmente e pacifica-

5 Emblematico dell’estrema differenziazione territoriale di una medesima *policy* è il caso della cosiddetta “mobilità in deroga”, una misura di politica del lavoro con preponderante componente passiva finalizzata ad assicurare la copertura con ammortizzatori sociali di platee di lavoratori molto diverse, per requisiti richiesti e trattamenti, da regione a regione.

6 Per un utilizzo attento dei dati ricavabili dall’indagine campionaria Istat sulle forze di lavoro si rinvia a Pintaldi E., Pontecorvo M. E., “Giovani e mercato del lavoro”, in *Economia e società regionale*, 2, 2018. Non sempre il ricorso ai dati tratti dall’indagine sulle forze di lavoro è altrettanto scrupoloso. In particolare quando si ricorre all’indagine sulle forze di lavoro per misurare fenomeni amministrativi si percorre una strada facile, spesso

mente accettato, come dato scontato. A volte serviva come propedeutica alla rivendicazione di maggiori spazi per il settore privato.

Il colpo finale a tale reputazione, già traballante, è stato dato con le scelte emergenziali dell'inverno 2009 (legge 2/2009 e legge 33/2009), finalizzate ad arginare la montante crisi occupazionale dopo il deflagrare della recessione conseguente al crollo dei mercati finanziari internazionali. Per consentire il finanziamento con il Fondo Sociale dell'accesso alle politiche passive da parte delle piccole imprese si pensò opportuno immaginare uno stretto intreccio tra componente passiva (Cassa in deroga) e politiche attive, intreccio rivelatosi fittizio nella maggior parte dei casi. Del resto spesso mancava, per costruzione (la Cassa in deroga veniva utilizzata dalle aziende in modo estremamente flessibile), ogni presupposto di ragionevole fattibilità di sensate politiche attive.<sup>7</sup> Ma tant'è: la difficile fase congiunturale ha indotto il legislatore a lanciarsi anche in politiche del lavoro "creative". Purtroppo le finzioni, per quanto a fin di bene, non aiutano a costruire il buon nome delle istituzioni e delle politiche proposte.

## 2.2 L'intervento del Jobs Act: obiettivi, strumentazione

Inserito nella cornice della *flexicurity*, il *Jobs Act* assegna un forte rilievo alle politiche attive e vi dedica uno degli otto decreti attuativi, il d.lgs. 150/2015.<sup>8</sup> I capisaldi dell'intervento riguardano:

1. l'organizzazione dei soggetti erogatori delle politiche attive e la strumentazione di cui devono disporre; in particolare:
  - a. viene riformata la *governance* delle politiche attive: viene defini-

---

obbligata (a causa dell'assenza di altre informazioni), ma dall'esito problematico. Ad es. secondo il recente *Employment Outlook dell'Ocse* (luglio 2018) nel 2016 solo un disoccupato su 10 in Italia riceveva il sussidio di disoccupazione (e ciò veniva attribuito al *mix* di alta percentuale di disoccupati e relativa breve durata massima del sussidio): si tratta di un valore così basso da essere poco credibile se si tiene conto delle informazioni di origine amministrativa che attestano un valore medio di oltre un milione di sussidiati ogni giorno (e senza considerare la disoccupazione agricola): a meno che si sostenga che il 70% dei sussidiati è formato da occupati o inattivi, non da disoccupati. Anche questo è un terreno sul quale il confronto tra dati amministrativi e dati campionari ufficiali deve ancora portare a significativi miglioramenti.

7 Sull'esperienza della Cassa in deroga cfr. Anastasia B., Basso S., *Sei anni (2009-2014) di Cassa integrazione in deroga in Veneto: quanto ha contato, come ha funzionato, che esiti ha prodotto*, collana "i Tartufi", n. 44, febbraio 2016;

8 Il d.lgs. è stato corretto ed integrato con il d.lgs. 185 del 24 settembre 2016 (art. 4) e, infine, con la legge 205/2017 che ha esteso ai cassintegrati la possibilità di utilizzare l'Assegno di ricollocazione.

- ta la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro al cui coordinamento viene preposta la nuova Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (Anpal), prevedendo di fatto una maggior centralizzazione anche dei compiti operativi oltre che delle tradizionali funzioni programmatiche e di monitoraggio/valutazione<sup>9</sup>;
- b. si varano alcuni indispensabili strumenti operativi: l'Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro; l'Albo nazionale degli enti di formazione; il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro; il fascicolo elettronico del lavoratore (destinato a documentare l'intera carriera lavorativa) basato sulla Scheda anagrafica e professionale (Sap); il Repertorio nazionale degli incentivi occupazionali e del lavoro;
2. le tipologie di servizi e le modalità della loro erogazione; in particolare:
- a. si precisa la definizione di "stato di disoccupazione" e si indica il percorso cui sono tenuti i disoccupati: obbligo di contatto con i Centri per l'impiego per la conferma dello stato di disoccupazione entro 30 giorni dal rilascio della dichiarazione di disponibilità o entro 15 giorni dalla domanda di NASpI; profilazione e stipula del patto di servizio, con impegni conseguenti;
  - b. viene definita la platea di dipendenti beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro che devono essere convocati dai Centri per l'impiego per stipulare il patto di servizio (che può prevedere attività socialmente utili e/o iniziative formative con il concorso anche dei Fondi interprofessionali): si tratta dei lavoratori per i quali è prevista una riduzione dell'orario annuo almeno del 50%;

---

9 Su questo, anche se non sempre con chiara distinzione di compiti, è chiamato ad operare anche l'ex Isfol, divenuto nel frattempo Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche). Al Ministero del Lavoro, invece, d'intesa con la Conferenza delle Regioni, è affidato il compito di fissare, oltre che le linee di indirizzo triennali, anche gli obiettivi annuali con riguardo alla durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio e alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. In sede di prima attuazione, correttamente e prudentemente, il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4 dell'11 gennaio 2018, riportante appunto le *Linee di indirizzo triennali dell'azione in materia di politiche attive (2018-2020)*, si è ben guardato dal cimentarsi con la *mission impossible* di definire obiettivi quantitativi in merito alla riduzione della durata media della disoccupazione e all'incremento della quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro realizzata dalle strutture pubbliche.

- c. vengono indicate le attività da svolgere in favore dei disoccupati, inclusi i soggetti disabili, dei cassintegrati con riduzione dell'orario di lavoro superiore al 50% e dei lavoratori a rischio di disoccupazione<sup>10</sup> e si definiscono i livelli essenziali delle prestazioni;
- d. si istituisce l'Assegno individuale di ricollocazione (Adr), finalizzato all'assistenza intensiva alla ricerca di lavoro, che può essere richiesto sia dai disoccupati percettori di Naspi da oltre quattro mesi sia dai Cassintegrati con riduzione dell'orario annuo di almeno il 50%. L'Adr consiste in una somma da impiegare per richiedere il servizio di assistenza alla ricollocazione. E' spendibile sia presso i Centri per l'impiego sia presso i servizi accreditati. L'ammontare dell'Assegno è graduato in funzione del profilo di occupabilità;
- e. si indicano i principi cui deve ispirarsi l' "offerta di lavoro congrua" (coerenza con le competenze maturate, distanza ragionevole dal domicilio, retribuzione superiore almeno del 20% all'ultima indennità percepita), la cui definizione puntuale è demandata al Ministero del Lavoro, su proposta dell'Anpal;
- f. si definiscono le modalità di utilizzo in attività a fini di pubblica utilità di cassintegrati, lavoratori sottoposti a procedure di mobilità, disoccupati con oltre 60 anni;
- g. vengono rafforzati gli obblighi dei disoccupati beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito e vengono previste le sanzioni in caso di inadempienza (decurtazione o decadenza della prestazione).

### 3. la definizione dei principi generali di fruizione degli incentivi.

Il segno distintivo del *Jobs Act* può essere riconosciuto nello sforzo di disegnare accuratamente un sistema di politiche attive (attori, strumenti, percorsi) incentrato sul ruolo dell'Anpal, sull'Adr, su una collaborazione estesa sia con le Regioni sia con gli enti accreditati e su una condizionalità che incentivi il legame tra fruizione delle politiche passive e attivazione. E non si tratta solo di un disegno di riorganizzazione dei servizi e delle politiche: è implicito l'obiettivo di un cambiamento culturale nel rapporto tra servizi e disoccupati,

---

10 Con tale dizione si intendono i lavoratori che hanno già ricevuto il preavviso di licenziamento.



da rendersi, da entrambi i lati, più responsabile e meno burocraticamente finalizzato al puro sostegno al reddito, con i connessi rischi di *moral hazard*.<sup>11</sup>

### 2.3 Le criticità persistenti

La realizzazione del disegno delineato nel *Jobs Act* si è scontrata non solo con le consuete difficoltà quando si prova a riorganizzare la Pubblica Amministrazione (in particolare i tempi sempre più lunghi del preventivato) ma anche con i postumi del referendum che il 4 dicembre 2016 ha bocciato le proposte di riforma costituzionale, lasciando dunque inalterata, per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, la situazione pre-esistente mentre il legislatore, varando il *Jobs Act*, immaginava un'evoluzione tesa a riconoscere più ampi poteri, anche gestionali, agli organi centrali. Tutto ciò ha implicato, di fatto, la necessità di rivedere il modello di *governance*: ma a questo si è iniziato a provvedere lentamente, tra incertezze e inerzie. In particolare il rapporto tra i tre attori principali – Anpal, Inps, Regioni - non può dirsi ad oggi compiutamente oliato. La cartina di tornasole delle difficoltà persistenti sta nei problemi di definizione e costruzione del sistema informativo unitario. Sull'aggettivo da utilizzare – se “unitario” oppure “unico” - vi è stato acceso confronto nelle fasi preparatorie del *Jobs Act*. Si tratta in effetti di uno snodo assolutamente cruciale: l'affidamento della costruzione di un sistema informativo ad una singola istituzione titolare consegna ad essa un enorme potere asimmetrico - di definizione delle informazioni da raccogliere nonché delle modalità del loro trattamento ai fini sia della restituzione statistica sia dell'implementazione dei servizi - rispetto a qualsiasi altro soggetto, per quanto interessato e anche titolato ad utilizzare le medesime informazioni. Definire come “unitario” un sistema informativo significa creare il presupposto per ridurre/annullare tali asimmetrie consentendo a più soggetti pari possibilità di accesso e trattamento delle medesime informazioni, senza concedere alcun privilegio al gestore. Non vi sono molti esempi virtuosi di tale assoluta parità di condizioni: chi gestisce un sistema informativo esercita sempre, per tante ragioni, una decisiva funzione di *gate*. La messa a punto di un sistema informativo unitario implica una fortissima collaborazione isti-

---

11 Rischi accresciuti, ovviamente, dato il contemporaneo incremento, proprio a seguito del *Jobs Act* (vedi infra), della platea dei soggetti beneficiari e della durata dell'indennità di disoccupazione (NASpI).

tuzionale, con una disponibilità inusuale dei soggetti coinvolti all'apertura e alla trasparenza, anche per rimuovere gli ostacoli naturali (leggi: *privacy*) che si trovano su questa strada ad onta delle previsioni legislative (forzatamente) carenti e generiche in materia e insufficienti, senza interpretazioni elastiche, a consentire il cammino nella direzione pur indicata e presupposta. Problemi di questo tipo sottostanno a previsioni del *Jobs Act* solo di recente realizzate (come la possibilità di rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità *on line* direttamente sul sito dell'Anpal) oppure ancora neglette (come le politiche attive per i cassintegrati) o ferme al punto di partenza (è il caso del "sistema informativo percettori"<sup>12</sup>, che funziona tuttora come ante *Jobs Act*: Inps condivide con Anpal e Regioni scambi informativi organizzati in modo vistosamente inadeguato a realizzare quanto previsto dal *Jobs Act*).

Le fatiche della *governance* sottostanno anche alle straordinarie lentezze del processo di superamento delle Province disposto dalla legge 56/2014 (legge Delrio) con il passaggio alle Regioni delle risorse umane e della gestione operativa dei Centri per l'impiego (regolato con legge 125/2015, art. 15).

Oltre che queste criticità organizzative, è opportuno richiamare anche alcuni dispositivi di *policy* la cui efficacia è quantomeno controversa:

- a. l'effettività della condizionalità. Di recente il decreto 10 aprile 2018 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali é intervenuto, come previsto dal d.lgs. 150/2015, a definire analiticamente cosa si debba intendere per "offerta congrua" (tipologia contrattuale, distanza luogo di lavoro-domicilio etc.), premessa indispensabile per consentire l'identificazione dei casi in cui la mancata accettazione, senza giustificazioni, di un'offerta di lavoro con le caratteristiche che la rendono congrua, comporta le sanzioni previste (decadenza dalla Naspi e dallo stato di disoccupazione). Le implicazioni e le applicazioni concrete di tale dispositivo appaiono prevedibilmente marginali. Forse l'enfasi sui rischi connessi alla mancata accettazione dell'offerta congrua può avere qualche effetto in termini di deterrenza ma appare irrealistica la previsione di un ampio coinvolgimento delle imprese nella documentazione, senza ambiguità e con conseguenze rilevanti (decadenza dalla Naspi), di un

---

12 Sui cui contenuti cfr. De Vincenzi R., De Blasio G., *Interoperabilità delle banche dati amministrative sulle politiche passive e attive del lavoro*, WorkINPS Papers, n. 7, ottobre 2017.

rifiuto immotivato, da parte di un disoccupato, di una congrua offerta di lavoro. Piuttosto il meccanismo sanzionatorio, di riduzione fino alla decadenza dalla NASpI e alla perdita dello stato di disoccupazione, appare credibile e praticabile con riferimento agli obblighi conseguenti alla dichiarazione di disponibilità (contattare il Centro per l'impiego e presentarsi alle convocazioni per la stipula del patto di servizio) o agli impegni assunti in sede di stipula del patto di servizio (partecipazione ad attività di orientamento/formazione etc.);

- b. la selezione dei soggetti cui indirizzare un'attenzione prioritaria. Il *Jobs Act* privilegia i disoccupati di media durata (oltre 4 mesi) percettori di NASpI e i cassintegrati con riduzione dell'orario di lavoro superiore al 50%<sup>13</sup>: solo a questi due gruppi, infatti, è riservato l'Adr. Ora i disoccupati così intesi rappresentano una quota tra la metà e i due terzi dei flussi annui di disoccupati, essendo il resto costituito da disoccupati senza accesso agli ammortizzatori (circa un terzo del totale: soggetti che non hanno mai lavorato o in rientro nel mercato del lavoro dopo lunghe assenze o dimessisi volontariamente da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato) o con ammortizzatori di durata prevista inferiore a 4 mesi. L'attenzione dedicata ai disoccupati con Naspi superiore ai 4 mesi<sup>14</sup> sottintende la tensione a controllare (per risparmiare) soprattutto il flusso della spesa per le politiche passive, mentre si corre il rischio di trascurare altri soggetti, non beneficiari di indennità di disoccupazione superiori a 4 mesi, che hanno un bisogno impellente di (ri)collocarsi;
- c. il funzionamento dell'Adr. L'avvio dell'Adr - il cui importo varia da 250 euro a 5.000 euro in funzione del profilo di occupabilità - non è stato dei più felici. I risultati della sperimentazione avviata a marzo 2017 attestano un'indubbia problematicità: su 28.122 partecipanti sorteggiati solo 2.654 hanno richiesto l'Adr, con un tasso di adesione del 9,4%. Dal 14 maggio 2018 l'Adr è aperto a tutti gli aventi diritto: ciò consentirà una verifica puntuale della sua capacità di influire sul funzionamento del mercato del lavoro. Inutile nascondere, peraltro, che l'Adr, essendo

13 Questa tipologia di cassintegrati è di assai difficile individuazione e quantificazione: allo stato attuale i Centri per l'impiego non dispongono di alcuna informazione al riguardo, non essendo stato previsto alcun flusso informativo specifico.

14 L'Adr è attualmente previsto anche per i beneficiari di Rei (Adr-Rei) e per i beneficiari di Cigs con riduzione dell'orario annuo del 50% (Adr Cigs).

pensato, regolato e gestito centralmente implica territorialmente l'attivismo, nei contatti con i disoccupati, di operatori dedicati, paralleli a quelli dei Centri per l'impiego e dipendenti da strutture centrali (Anpal Servizi). A differenza della Garanzia Giovani, l'Adr è stato pensato e gestito senza il coinvolgimento operativo delle Regioni e dei Centri per l'impiego: e questo può pesare sui risultati. Inoltre l'Adr può sovrapporsi, con effetti anche di disorientamento degli utenti, a politiche regionali largamente analoghe: nel caso veneto, ad esempio, l'Assegno per il lavoro (Axl) istituito con delibera della Giunta regionale (dgr) 1095/2017 interessa una platea largamente sovrapposta e complessivamente più ampia di quella dell'Adr, mentre il disegno della *policy* è largamente simile. Appare difficile sostenere che la disponibilità di uno strumento nazionale e di uno strumento regionale disegnati analogamente e riservati in gran parte alla medesima popolazione rappresenti una modalità razionale di intervento;

- d. il nesso tra politiche del lavoro e politiche sociali. E' noto che spesso la condizione di disoccupazione si affianca a condizioni di disagio sociale e di deprivazione culturale non determinate esclusivamente dalla mancanza di lavoro. Ciò vale soprattutto per i disoccupati di lunga durata, la cui condizione è allo stesso tempo sintomo e causa di difficoltà generali di inclusione sociale. Necessariamente in questi casi le politiche del lavoro devono saldarsi con le politiche sociali. Al riguardo il *Jobs Act* aveva previsto, con il d.lgs. 22/2015, l'Assegno di disoccupazione (Asdi)<sup>15</sup> – soluzione del tutto provvisoria, essendo estremamente limitato nella platea e soprattutto nel finanziamento –, assorbito prima dal SIA (sostegno all'inclusione attiva) e dal 2018 nel più organico intervento denominato Reddito di inclusione (Rei), il quale chiama in causa anche i Centri per l'impiego. Si tratta di una politica appena iniziata, con una *governance* per certi aspetti ancor più complessa di quella delle politiche del lavoro (basti pensare al necessario coinvolgimento dei Comuni), attualmente *sub iudice* nelle more della definizione del cosiddetto "Reddito di cittadinanza": appare pertanto prematura ogni

---

15 Destinato a intervenire al termine del periodo di fruizione della NASpI subordinatamente alla certificazione con ISEE di una situazione di bisogno del nucleo familiare.

considerazione di merito sulla sua efficienza ed efficacia.<sup>16</sup>

Al netto di queste criticità, dei problemi *in itinere* e dei nodi irrisolti, soprattutto istituzionali, si deve riconoscere che il *Jobs Act* ha tratto i Centri per l'impiego e le politiche attive del lavoro dal limbo delle dichiarazioni (robotanti) di principio sulla loro centralità (teorica), cominciando a metterle con i piedi per terra, avviando concretamente il percorso di costruzione degli standard comuni di attività necessari ad assicurare su tutto il territorio nazionale i "livelli essenziali delle prestazioni", la cui traduzione in termini quantitativi è in corso di definizione.

In questi primi anni successivi al *Jobs Act*, una volta digeriti i risultati referendari, sono state avviate pratiche di *governance* più efficaci, individuati standard, costruite procedure comuni e anche sul fronte delle risorse la situazione è stata scongelata, consentendo a Regioni e Centri per l'impiego di accrescere la loro disponibilità di risorse umane qualificate.<sup>17</sup> Questi risultati, essendo "interni" al sistema organizzativo dell'Amministrazione<sup>18</sup>, non sono facilmente spendibili presso l'opinione pubblica al fine di ricostruire in senso positivo l'immagine dei servizi e delle politiche attive del lavoro: per raggiungere questo obiettivo occorre accumulare con continuità nuovi riconoscimenti all'impegno nella riallocazione e all'assolvimento di *mission* (realistiche) di accompagnamento dei disoccupati.

---

16 In termini di impatto i numeri del Rei già per il primo semestre 2018, per quanto condizionati da una definizione ristretta della platea ammissibile, sono risultati consistenti: sono stati interessati oltre 300.000 nuclei familiari per un totale di oltre un milione di persone (il 25% in Campania).

17 L'ultimo monitoraggio realizzato dall'Anpal ribadisce che "la carenza di personale e la mancanza di professionalità pesano in maniera determinante in tutti i tipi di servizio, in particolar modo mano a mano che ci si sposta verso quelli più specialistici": cfr. Anpal, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Roma, gennaio 2018.

18 E' stato utile in tal senso il processo avviato con la *Garanzia Giovani*. Che però i risultati conseguiti in tale direzione non siano sufficienti lo testimonia il fatto che anche questa *policy* non gode, come si suol dire, di buona stampa.

### 3. Le politiche passive in costanza di rapporto di lavoro (d.lgs. 148/2015)

#### 3.1 Lo stato dell'arte prima del Jobs Act

Le politiche passive in costanza di rapporto di lavoro - vale a dire gli interventi di sostegno al reddito di lavoratori non licenziati ma che subiscono riduzioni forzate, parziali o totali, dell'orario di lavoro - sono finalizzate ad assicurare l'integrazione salariale ai dipendenti temporaneamente sospesi dal lavoro a causa di problemi temporanei dal lato della domanda (crisi di mercato) o dal lato della produzione (necessità di ristrutturazioni etc.). La *ratio legis* è quella di agevolare le aziende in momentanea difficoltà, sgravandole in parte dei costi della manodopera temporaneamente non utilizzata ed evitando però i licenziamenti.

#### Prospetto 1 Aliquote contributive CIGO e CIGS prima e dopo il Jobs Act

1. Aliquote contributive CIGO					
CIGO - Imprese fino a 50 dipendenti			CIGO - Imprese oltre 50 dipendenti		
Industria	Ind.e artig. Edilizia	Ind.e artig. Lapidei	Industria	Ind.e artig. Edilizia	Ind.e artig. Lapidei
<i>Ante D. lgs.148/2015</i>					
Operai	1,9%	5,2%	3,7%	2,2%	5,2%
Impiegati	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,2%
Apprendisti	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>D. lgs.148/2015</i>					
Operai	1,7%	4,7%	3,3%	2,0%	4,7%
Impiegati	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%	2,0%
Apprendisti	1,7%	4,7%	3,3%	2,0%	4,7%

#### 2. Aliquota contributiva CIGS sia ante che post Jobs Act: 0,9%

3. Contribuzione aggiuntiva CIGO-CIGS	
<i>Ante D. lgs.148/2015</i>	
Aziende fino a 50 dipendenti	3,0% dell'integrazione salariale corrisposta
Aziende oltre i 50 dipendenti	4,5% dell'integrazione salariale corrisposta
<i>D. lgs.148/2015</i>	
9% della retribuzione persa per i periodi di integrazione sino a un limite complessivo di 52 settimane nell'arco temporale fisso di cinque anni	
12% della retribuzione persa per i periodi di integrazione tra 53 e 104 settimane nell'arco temporale fisso di cinque anni	
15% della retribuzione persa per i periodi di integrazione superiore a 104 settimane nell'arco temporale fisso di cinque anni	

Secondo la legislazione antecedente l'intervento del d.lgs. 148/2015, il sistema si basava su due strumenti: la cassa integrazione ordinaria (CIGO) e la cassa integrazione straordinaria (CIGS). Il ricorso alla CIGO era previsto nei casi in cui la sospensione o la riduzione dell'attività aziendale dipendeva da eventi temporanei e transitori non imputabili né al datore di lavoro né ai lavoratori; potevano accedervi tutte le aziende industriali nonché le aziende artigiane dell'edilizia. La CIGS, invece, era finalizzata a fronteggiare gravi situazioni di crisi con eccedenze occupazionali in grado di provocare licenziamenti di massa con evidenti ripercussioni sul piano sociale; potevano accedervi le aziende industriali con più di 15 dipendenti e le aziende commerciali con più di 50 dipendenti.

Il sistema era impostato in forma assicurativa con previsione di distinte aliquote di contribuzione per la CIGO e per la CIGS. Inoltre era previsto un contributo addizionale a carico delle aziende nel momento in cui usufruivano delle integrazioni salariali (Prospetto 1).

Negli anni della crisi economica deflagrata nel 2008 il sistema CIG è stato messo sotto forte pressione: il ricorso da parte delle aziende sia a CIGO che a CIGS è stato subito consistente (Tabella 1)<sup>19</sup>, al punto che si è reso rapidamente necessario un intervento del legislatore per finanziare, in deroga alle normative vigenti, sia l'allargamento del sistema di integrazioni salariali a settori produttivi in precedenza non assicurati sia il superamento dei limiti di durata previsti.

---

19 Il bilancio annuo del "sistema CIG" risulta in passivo dal 2009 al 2015: i circa 4 miliardi di entrate annue non sono bastati per una spesa che ha raggiunto il suo tetto massimo nel 2013 con poco meno di 7 miliardi relativi a un vasto insieme di beneficiari (1,6 milioni di lavoratori).

Tab. 1 - La CIG dal 2008 al 2017: beneficiari, aziende utilizzatrici, spesa ed entrate												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
<b>A. AZIENDE, BENEFICIARI, ORE DI CIG</b>												
Aziende utilizzatrici (in migliaia)*	74,0	139,5	141,9	124,6	152,2	155,7	128,5	99,1	69,8	46,3		
Beneficiari (in migliaia)*	784,5	1.683,5	1.541,5	1.273,1	1.572,6	1.574,4	1.358,0	1.027,4	803,4	604,5		
Ore autorizzate (in milioni)	228,3	916,4	1.198,9	975,4	1.114,9	1.101,6	1.018,0	682,0	576,8	349,1		
di cui: utilizzate (a prescindere dall'anno di utilizzo) (in milioni)	169,2	580,4	614,7	529,7	611,1	594,7	547,1	362,6	256,1	142,7		
Indicatori:												
Numero medio di beneficiari per azienda	11	12	11	10	10	10	11	10	12	13		
Ore utilizzate, anni uomo equivalenti**	84.580	290.198	307.349	264.853	305.546	297.331	273.536	181.317	128.032	71.362		
quota % ore utilizzate su autorizzate	74%	63%	51%	54%	55%	54%	54%	53%	44%	41%		
<b>B. ENTRATE CONTRIBUTIVE E USCITE PER PRESTAZIONI (IN ML. DI EURO)</b>												
<b>B1. ENTRATE</b>												
CIG0	3.134	2.919	2.999	2.936	2.881	2.852	2.798	2.881	2.773	2.705		
CIGS	1.041	977	1.066	1.071	1.085	1.110	1.073	1.083	1.139	1.255		
<b>B1. USCITE (Inclusi oneri figurativi)</b>												
CIG0	588	2.980	1.885	1.244	1.762	1.899	1.167	1.191	895	701		
CIGS	698	1.467	2.821	2.508	2.880	3.588	3.732	2.856	2.483	1.366		
DI CUI: SOLIDARIETA' (maggiorazione)	-	-	33	64	102	107	148	126	89	11		
CIG IN DEROGA	197	504	1.086	1.177	1.506	1.305	1.213	618	332	201		
<b>B3. SALDO ENTRATE-USCITE</b>	2.693	-1.064	-1.761	-985	-2.283	-2.936	-2.389	-828	114	1.681		
* Almeno un giorno di Cig nell'anno osservato												
** Totale ore utilizzate/2000												
Fonte: elaborazioni su dati Inps												



Di conseguenza la Cassa integrazione in deroga (CIGD), in particolare quella utilizzata per la tutela dei settori non coperti, ha assorbito, negli anni della crisi, risorse economiche ingenti (fino a 1,5 miliardi nel 2012), tanto che il legislatore con la legge 92/2012 ha avvertito l'esigenza di superare il sistema della deroga (e non solo per quanto riguarda le integrazioni salariali), limitando la disponibilità di spesa negli anni successivi e prevedendo, per le aziende non assicurate a CIGO e CIGS, un nuovo sistema di integrazioni salariali basato su fondi di solidarietà categoriali e sulla creazione di un fondo di solidarietà residuale obbligatorio per le aziende con più di 15 dipendenti sprovviste di altri strumenti di integrazione. A tal fine la legge 92/2012 ha disciplinato in maniera sistematica quanto già introdotto dalla legge 662/1996 in materia di fondi di solidarietà, prevedendo un quadro normativo teso a garantire adeguate forme di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i lavoratori dei settori non rientranti nel campo di applicazione della CIG. La medesima legge 92/2012 ha previsto che i fondi in argomento siano istituiti presso l'INPS - previo accordo o contratti collettivi stipulati tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative - mediante decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Lo scopo è garantire, nei settori non rientranti nel campo di applicazione della CIG, un'analoga tutela nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, per le stesse cause previste per la CIG. Ai fondi di solidarietà, inoltre, è consentito prevedere: a. tutele integrative rispetto alle normali prestazioni connesse alla perdita del posto di lavoro o alla sospensione dell'attività; b. l'erogazione di assegni straordinari nell'ambito di processi di agevolazione all'esodo o per finanziare programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale. La gestione dei fondi deve svolgersi in condizioni di equilibrio finanziario, pertanto le prestazioni dei fondi non possono mai superare le risorse disponibili.

Malgrado gli intenti, causa i fisiologici ritardi applicativi e il perdurare della crisi, l'effettivo superamento del ricorso agli interventi in deroga è stato ripetutamente rinviato, cosicché essi hanno assorbito un finanziamento pubblico consistente, che tra il 2010 e il 2014 ha sempre oscillato tra 1 e 1,5 miliardi di euro.

### 3.2 L'intervento del Jobs Act: obiettivi, strumentazione

L'obiettivo perseguito dal legislatore con il d.lgs. 148/2015 è stato quello di razionalizzare e riordinare la normativa, collocando all'interno di un unico codice tutte le disposizioni relative ai diversi strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (CIGO e CIGS, fondi di solidarietà, contratti di solidarietà "difensivi" ed "espansivi", questi ultimi riscritti in una logica tendente a favorire il ricambio generazionale). Ciò ha implicato una profonda revisione legislativa e l'abrogazione di moltissime norme stratificatesi fin dagli anni '40.<sup>20</sup>

Gli obiettivi essenziali della riscrittura operata dal *Jobs Act* risultano essenzialmente due:

- a. ritorno alla funzione originaria di mantenimento del capitale umano in azienda durante un periodo di crisi;
- b. estensione delle integrazioni salariali ai dipendenti in precedenza esclusi.

Questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso la razionalizzazione del sistema esistente, allargando la platea dei lavoratori assicurati, includendovi i lavoratori con qualifica di apprendista professionalizzante, in precedenza esclusi (come i dirigenti).

Il sistema di finanziamento è stato del tutto rivisto, tenendo presente che la CIGO ha evidenziato a lungo avanzi di gestione, a differenza della CIGS la quale, soprattutto nella fase di crisi più intensa, ha prodotto forti disavanzi. Le aliquote contributive della CIGO - differenziate per settore, qualifica e dimensione aziendale - sono state ridotte di circa il 10%, con conseguente diminuzione del costo del lavoro, seppur contenuta, per la generalità delle imprese. È stato invece rivisitato completamente il sistema di finanziamento addizionale a carico delle imprese utilizzatrici di CIGO e CIGS creando un meccanismo di maggior responsabilizzazione con l'introduzione di una contribuzione aggiuntiva gravante sulle imprese dal momento in cui ricorrono all'integrazione salariale. Il nuovo dispositivo prevede un aumento dei costi all'aumentare del periodo di integrazione - 9% per il primo anno, 12% per il secondo anno e 15% per il terzo anno - con mutamento anche della base di riferimento su cui calcolare queste aliquote addizionali: la complessiva retribuzione non erogata

---

20 Per rendersi conto di tutto questo è sufficiente controllare le abrogazioni contenute nell'art. 46.

ai lavoratori anziché l'ammontare delle prestazioni. Tutto ciò ha determinato un incremento sensibile dei costi per l'impresa che ricorre alla CIG, tanto più che sono a totale carico dell'azienda le quote di TFR maturate durante il godimento dell'integrazione nei casi in cui l'esito è comunque il licenziamento del lavoratore. L'intento sottostante a questi aggravii di costo per le imprese è evitare il ricorso facile e prolungato alle integrazioni salariali, che in passato ha generato anche effetti distortivi, di concorrenza sleale.

Quanto alla durata, il d.lgs. 148/2015 mantiene per la CIGO il limite delle 52 settimane nel biennio mobile ma prevede che non possano essere autorizzate ore di integrazione salariale ordinaria eccedenti il limite di un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio, con riferimento alla media dei lavoratori occupati nell'unità produttiva nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale. Prevede inoltre semplificazioni di natura amministrativa delle procedure burocratiche di richiesta e concessione; in particolare l'autorizzazione della CIGO diviene competenza della sede territoriale Inps anziché delle apposite Commissioni provinciali costituite con le parti sociali.

Per quanto riguarda la CIGS, il *Jobs Act* ha riorganizzato le causali di intervento escludendo la possibilità di autorizzare le integrazioni nei casi di cessazione d'azienda o di un ramo di essa. Dunque la CIGS non può più essere intesa come un periodo di "incubazione", in attesa dell'espulsione dal mondo del lavoro e quindi del ricorso alle indennità di mobilità o disoccupazione ma solo come strumento in grado di fronteggiare le crisi temporanee. Il *Jobs Act* risulta quindi coerente con la legge 92/2012 che aveva già previsto, a partire dal 1° gennaio 2016, l'impossibilità di autorizzare la CIGS nei casi di fallimento, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero in caso di amministrazione straordinaria. Tutto ciò ha consentito di risparmiare, a regime, circa 220 milioni annui di euro tenendo conto, oltre che delle prestazioni, anche delle coperture figurative e della contribuzione addizionale. Per gestire la transizione è stata prevista l'istituzione di un fondo annuo di 50 milioni, limitatamente al triennio 2016-2018, che consente di autorizzare, previo accordo stipulato in sede governativa, un ulteriore intervento di CIGS per una durata massima rispettivamente di dodici mesi nel 2016, nove nel 2017 e sei nel 2018, qualora al termine del normale programma di crisi aziendale per l'impresa, pur cessando l'attività produttiva, sussi-

stano concrete prospettive di rapida cessione con conseguente riassorbimento occupazionale.<sup>21</sup> Recentemente con il decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 sono stati stanziati 100 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 per derogare ai limiti di durata previsti qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva, sempre in maniera condizionata a prospettive concrete di cessione dell'attività con riassorbimento occupazionale.

Quanto al contratto di solidarietà, esso è stato ricondotto da autonomo ammortizzatore sociale a una causale della CIGS: ne consegue un'armonizzazione della disciplina con l'eliminazione, per il contratto di solidarietà, dei dispositivi specifici che ne aumentavano l'appetibilità, in particolare l'insussistenza del massimale di integrazione salariale per i lavoratori<sup>22</sup> e della contribuzione addizionale per le aziende. Il legislatore ha inteso favorire il ricorso a tale causale, ridisegnata in modo coerente all'obiettivo di mantenimento in azienda del capitale umano<sup>23</sup>, prevedendo che ai fini del calcolo della durata complessiva della CIGS, la durata del periodo con causale solidarietà venisse computata, per la parte non eccedente i 24 mesi, nella misura della metà.

Più in generale il legislatore ha inteso ridurre il ricorso alla CIG fissando dei limiti alla durata complessiva: per ciascuna unità produttiva, CIGO e CIGS non possono superare complessivamente i 24 mesi in un quinquennio mobile; per le imprese edili tale limite è elevato a 30 mesi.

Dal 24 settembre 2017 l'intervento della CIGS in caso di crisi o riorganizzazione aziendale può essere autorizzato, nell'arco di tempo del programma, soltanto nel limite dell'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva interessata, limite che non ha trovato applicazione nei primi 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto. Indubbiamente si tratta di una forte innovazione: cala il sipario sulla prassi consolidata per cui alcune imprese, potendo

---

21 Le scelte del *Jobs Act* in materia di CIGS devono essere contestualizzate anche alla luce del contemporaneo allungamento della durata dell'indennità di disoccupazione a seguito dell'introduzione della NASpI (nuova assicurazione sociale per l'impiego), allungamento finalizzato a garantire ai lavoratori un congruo periodo di disoccupazione indennizzata in luogo di un indennizzo più limitato nel tempo ma esteso surrettiziamente grazie all'antecedente ricorso - improprio - alla CIGS.

22 Nel vecchio contratto di solidarietà il trattamento, pari originariamente al 60% della retribuzione persa, era stato portato all'80%, sempre senza massimale. Lo strumento risultava quindi appetibile particolarmente per i lavoratori con retribuzioni elevate.

23 La nuova regolazione impedisce di pattuire una riduzione oraria superiore al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati e, per ciascun lavoratore, fissa un limite alla riduzione dell'orario di lavoro: non può superare il 70% del monte ore complessivo dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato.

contare sulla CIGS a zero ore per tutto il personale, risultavano aperte solo “virtualmente”.

Il *Jobs Act* è intervenuto anche con l’obiettivo di estendere ulteriormente la platea dei lavoratori assicurati, rendendo pienamente operative le disposizioni introdotte dalla legge 92/2012 in materia di fondi di solidarietà. Con il d. lgs. 148/2015 l’istituzione dei fondi di solidarietà è divenuta obbligatoria per le imprese con oltre 5 dipendenti (in precedenza il limite era 15) appartenenti ai settori non coperti dalla normativa già esistente in materia di CIG. Si supera quindi definitivamente il sistema emergenziale di finanziamento della CIGD a carico della fiscalità generale, creando schemi di gestione delle prestazioni a carattere assicurativo/solidaristico per i lavoratori ancora non coperti da CIG.

Nel 2017, a oltre due anni dall’entrata in vigore del d. lgs. 148/2015, la quota di lavoratori dipendenti delle imprese private tutelati in caso di sospensione del rapporto di lavoro risulta essere superiore all’88%: su un totale di 12,7 milioni (media mensile) di lavoratori dipendenti, solo 1,5 milioni risultano ancora esclusi dalle tutele (si tratta di lavoratori di aziende con meno di 6 dipendenti).

Il Fondo di integrazione salariale (FIS) raccoglie circa il 28% dei dipendenti delle imprese private extra-agricole ed è un fondo residuale: sono obbligati ad aderirvi tutti i datori di lavoro con più di 5 dipendenti non rientranti nel campo di applicazione della CIGO o della CIGS, appartenenti a settori per i quali non sono stati stipulati accordi per l’attivazione di un Fondo di solidarietà. Il FIS nasce dall’adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 2016, del Fondo di solidarietà residuale alle disposizioni del d.lgs. 148/2015. La platea di lavoratori coperti da tutela è aumentata, per effetto di tali disposizioni, di 1,2 milioni di lavoratori, occupati presso datori di lavoro con un numero medio di dipendenti compreso tra 6 e 15.

Dal punto di vista delle prestazioni, nel 2017 il ricorso delle aziende all’utilizzo delle integrazioni salariali tramite i Fondi di solidarietà è stato estremamente limitato, quasi nullo: esso ha riguardato solo lo 0,1% delle aziende contribuenti e l’1,3% dei lavoratori tutelati.

### 3.3 Le criticità persistenti

A tre anni dall’intervento di riforma è difficile misurare gli effetti delle

modifiche perché il contesto di ripresa economica ed occupazionale ha influenzato notevolmente la riduzione del ricorso alla CIG e della spesa relativa.

Ovviamente esistono tuttora aziende in crisi, per diverse ragioni. E' proprio per affrontare alcune di queste situazioni, particolarmente critiche, che si è riaffacciata l'ipotesi di ritorno al passato, soprattutto reintroducendo una maggiore discrezionalità nella concessione della CIGS con riferimento sia alle causali che alle durate: per le causali si propone il ripristino della CIGS per cessazione di azienda; per le durate si propone di consentire l'allungamento della durata complessiva CIG oltre il limite di 24 mesi nel quinquennio mobile, limite non sufficiente - secondo alcuni osservatori - a risolvere le situazioni di crisi più gravi.

Alcuni dati possono giustificare tali preoccupazioni: infatti il numero di aziende che ha raggiunto il limite della durata complessiva è piuttosto contenuto, se valutato in percentuale sul totale delle aziende che fanno ricorso alla cassa integrazione, ma coinvolge circa 120 mila dipendenti (si tratta evidentemente di aziende medio-grandi). Inoltre vi è la richiesta generalizzata delle forze sociali di ammorbidire la contribuzione addizionale, ritenuta troppo costosa e addirittura sconveniente rispetto ai costi di licenziamento.

Anche il limitato ricorso alle integrazioni salariali attraverso i Fondi di solidarietà dipende in buona parte dal miglioramento della congiuntura economica generale: hanno pesato peraltro anche motivazioni riconducibili all'impianto generale del finanziamento delle prestazioni, che pone limiti precisi parametrando sui contributi versati, e alle regole specifiche adottate al momento della costituzione dei Fondi. Molti di essi, infatti, si sono dati regole più stringenti, sia in termini di durate che di causali integrabili, rispetto a quelle previste per CIGO e CIGS. Inoltre occorre ricordare che le aziende aderenti ai FIS in precedenza avevano spesso utilizzato la CIGD e ora stanno scontando delle difficoltà ad adeguarsi ad un sistema maggiormente strutturato, con passaggi procedurali previsti per legge e con maggiori obblighi di motivazione delle istanze presentate.

Sarà fondamentale lavorare a un adeguato funzionamento dei FIS per non correre il rischio di tornare ad interventi discrezionali di utilizzo delle risorse pubbliche, non inquadrabili in schemi assicurativi.

## 4. Le politiche passive del lavoro dopo la cessazione involontaria del rapporto di lavoro (d.lgs. n. 22/2015)

### 4.1 Lo stato dell'arte

Il *Jobs Act* con il d. lgs. 22/2015 in tema di tutele in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro, in sostanziale continuità con gli interventi previsti dalla legge 92/2012 (cosiddetta riforma Fornero), ha perseguito l'obiettivo di disporre di un unico strumento di tutela in caso di disoccupazione per tutti i lavoratori del settore privato non agricolo, confermando il superamento, a partire dal 1° gennaio 2017, dell'indennità di mobilità per i licenziati da aziende industriali con più di quindici dipendenti o da imprese commerciali con più di cinquanta.

Il confronto a distanza di vent'anni (Prospetto 2) consente di evidenziare come da diversi strumenti di tutela (indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ordinari, indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti, indennità speciale edile e indennità di mobilità)<sup>24</sup> si sia transitati ad un unico strumento (NASpI). In precedenza il trattamento di disoccupazione era fortemente segmentato innanzitutto per dimensione d'impresa e quindi per età del lavoratore: perdere il posto di lavoro da anziani in una grande impresa configurava la possibilità di accedere a trattamenti incomparabili con quelli riservati ad un giovane o ad un adulto che fosse stato licenziato o avesse concluso un rapporto di lavoro a termine in una piccola impresa.

---

24 Per una disamina della situazione ante *Jobs Act* cfr. Berton F., Sacchi S., *Flex-insecurity*, il Mulino, Bologna 2010; Anastasia B., Mancini M., Trivellato U., «Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity», *Documento di lavoro Isae*, 112, Roma, 2009; F. Giorgi, *La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia*, Collana di "Questioni di economia e finanza", Banca d'Italia, ottobre 2018.

Prospetto 2 Strumenti di tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro: requisiti di accesso, durata, tasso di sostituzione .  
**Confronto tra il 1997 e il 2017**

	1997		2017
Strumento	Indennità di disoccupazione con requisiti ordinari	Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti	Mobilità NASpl
Requisiti:	rapporti di lavoro a tempo indeterminato (escluso apprendisti) o a tempo determinato conclusi con licenziamento o per fine termine aver lavorato 12 mesi negli ultimi 24 una settimana di contribuzione precedente gli ultimi 24 mesi	rapporti di lavoro a tempo indeterminato (escluso apprendisti) o a tempo determinato conclusi con licenziamento o per fine termine aver lavorato almeno 78 gg. nell'anno precedente una settimana di contribuzione precedente gli ultimi 24 mesi	Rapporti di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato conclusi con licenziamento o per fine termine 13 settimane negli ultimi 4 anni + 30 gg. nell'ultimo anno
Durata:	6 mesi	6 mesi	metà del periodo lavorato negli ultimi 4 anni
Tasso di sostituzione:	30%	30%	75% primi tre mesi; riduzione lineare mensile del 3% (fino al 40%)
		da 1 a 3 anni (4 anni al Sud), in funzione dell'età	come Cigs (max 80% retribuzione globale)



## 4.2 L'intervento del Jobs Act: obiettivi, strumentazione

La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) migliora ulteriormente l'inclusività della prestazione<sup>25</sup> anche rispetto al combinato ASpI-Mini ASpI che dal 2012 aveva comunque incrementato il tasso di copertura rispetto al combinato precedente indennità di disoccupazione ordinaria-indennità con requisiti ridotti. Con i nuovi requisiti previsti dalla NASpI circa il 97% dei lavoratori del settore privato non agricolo risulta potenzialmente coperto rispetto al rischio di disoccupazione. Il tasso di copertura è sensibilmente cresciuto, rispetto allo schema precedente basato su ASpI e Mini ASpI, soprattutto per i lavoratori a tempo determinato (salendo dall'84% all'88%) e per i lavoratori stagionali (salendo dall'83% all'89%).<sup>26</sup>

Il tasso di copertura è una misura teorica dell'inclusività della prestazione. Essa può essere valutata anche da un'altra angolatura, quantificando il numero di prestazioni NASpI che con le regole precedenti dell'ASpI e della Mini ASpI non sarebbero state erogate per carenza dei requisiti necessari. Nel triennio 2015-2017 la percentuale di lavoratori che ha avuto accesso alla NASpI ma non l'avrebbe avuto all'ASpI-MiniASpI è calcolabile in circa il 5,7%, con variazioni significative per le diverse tipologie contrattuali: dal 3,4% per i lavoratori a tempo indeterminato all'8,5% per i lavoratori stagionali e al 6,6% per i lavoratori a tempo determinato. La NASpI può essere considerata, dunque, uno strumento universalistico che copre pressoché la totalità dei lavoratori subordinati del settore privato extra agricolo. L'allargamento del requisito contributivo, assieme all'abolizione del requisito assicurativo, pone la NASpI tra i sussidi di disoccupazione più inclusivi in Europa. Questo contribuisce a spiegare perché, nonostante il miglioramento del clima economico e la ripresa dell'occupazione, il numero di beneficiari della NASpI negli ultimi anni non sia parallelamente diminuito, rimanendo attestato attorno a 2,5-2,7 milioni di beneficiari (Tabella 2).<sup>27</sup>

25 L'inclusività è valutata costruendo un tasso di copertura che calcola la quota di dipendenti del settore privato extra agricolo che, in caso di perdita involontaria del posto di lavoro per licenziamento o fine termine, possono beneficiare dell'indennità di disoccupazione.

26 Cfr. Inps, *XVI Rapporto annuale*, Roma, luglio 2017.

27 La dinamica del numero di beneficiari risente positivamente dell'incremento dei lavoratori a termine e stagionali, che risultano destinatari di poco meno del 40% delle giornate indennizzate mentre quasi il 50% delle giornate indennizzate va ai lavoratori licenziati e poco meno del 15% va ai lavoratori domestici. L'incremento dell'occupazione si correla quindi ad un abbassamento dei beneficiari di NASpI se si riducono i licenziati mentre

Tab. 2 - Gli interventi di sostegno al reddito dei disoccupati, a seguito di licenziamento o conclusione di lavoro a termine

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>A. EX LAVORATORI DIPENDENTI EXTRA-AGRICOLI*</b>					
A1. BENEFICIARI (ALMENO UN GIORNO NELL'ANNO)	2.337.820	2.493.968	2.740.126	2.507.918	2.628.492
A2. GIORNATE DI DISOCCUPAZIONE INDENNIZZATE (in 000)	313.280	326.751	341.821	372.867	377.581
- secondo la cittadinanza					
italiani e comunitari	277.680	288.603	299.902	323.749	325.746
non comunitari	35.599	38.148	41.919	49.118	51.835
- secondo il contratto del rapporto di lavoro antecedente					
tempo indeterminato	156.264	157.387	161.562	175.565	178.250
apprendistato	3.190	6.035	7.898	9.385	8.786
tempo determinato	100.719	99.139	102.293	110.119	110.715
stagionale	17.646	25.227	28.057	29.545	26.389
domestico	35.461	38.963	42.011	48.253	53.440
A3. SPESA COMPLESSIVA (inclusi contributi figurativi) (in ml. di euro)	14.510,6	15.682,3	13.436,8	15.581,3	15.516,9
A4. INDICATORI					
Beneficiari in anni-uomo	858.300	895.208	936.496	1.021.553	1.034.469
Numero medio di giornate per beneficiario	134	131	125	149	144
Spesa media per giornata indennizzata (in euro)	46,3	48,0	39,3	41,8	41,1
Spesa media nell'anno per beneficiario (in euro)	6.207	6.288	4.904	6.213	5.903
<b>B. EX COLLABORATORI COORDINATI E A PROGETTO**</b>					
Beneficiari (almeno un giorno nell'anno)	-	-	14.731	16.965	15.078
Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi) (in ml. di euro)	-	-	28,7	43,1	28,5
<b>C. EX OPERAI AGRICOLI</b>					
Beneficiari (almeno un giorno nell'anno)	524.337	525.068	534.393	540.558	546.786
Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi) (in ml. di euro)	1.880,7	1.949,8	1.977,5	1.999,9	2.112,0
** Dal 2017 anche assegnisti e dottorati					
Fonte: elaborazioni su dati Inps					

La durata della prestazione di disoccupazione non è più differenziata in base al settore di attività economica o all'età del lavoratore ma è parametrata soltanto alla storia contributiva nei quattro anni precedenti l'evento di cessazione del rapporto di lavoro. La NASpI presenta dunque un sostanziale grado di innovazione rispetto ai trattamenti ASpI e Mini ASpI: essa ha ampliato in modo consistente la durata teorica media del periodo sussidiato<sup>28</sup> (la durata effettiva dipende, ovviamente, dalla velocità di ricollocazione). Nel triennio 2015-2017 l'incremento della durata teorica della prestazione per i beneficiari di trattamento NASpI che avrebbero avuto diritto anche alla prestazione ASpI si stima essere stata mediamente del 25%, con elementi di variabilità notevoli per le diverse tipologie contrattuali: si passa da un incremento del 50% per i lavoratori licenziati con precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato a una riduzione del 25% per i lavoratori stagionali.

Quanto alle probabilità di rioccupazione, i dati sulle prestazioni NASpI attivate nell'anno 2015 - unica generazione quasi completamente 'estinta' e quindi compiutamente analizzabile - evidenziano una differenza media tra durata teorica e durata effettiva attorno al 30%, del tutto analoga a quanto osservato per le precedenti generazioni ASpI.<sup>29</sup>

La misura della prestazione non innova rispetto a quanto previsto per il trattamento ASpI. Il tetto della prestazione risulta però ampliato, favorendo i lavoratori con retribuzioni più elevate, in precedenza maggiormente penalizzati. Rispetto all'ASpI è previsto un nuovo meccanismo di riduzione della prestazione pari al 3% per ogni mese a partire dal primo giorno del quarto mese. L'effetto di questo *décalage* è sostanzialmente equivalente a quanto in precedenza previsto per l'ASpI fino ai 18 mesi (era la durata massima prevista nel 2015).

A tutela dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata presso l'Inps, il *Jobs Act* ha introdotto per essi in via sperimentale una specifica indennità di disoccupazione, denominata DIS-COLL. Tale prestazione, inizialmente a carico della fiscalità generale, è stata prorogata fino a metà del 2017, quando è stata resa perma-

---

ne genera un incremento se aumentano i lavoratori a termine e gli stagionali.

28 La NASpI è corrisposta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni. Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione, quindi la durata massima della prestazione è pari a 24 mesi.

29 Cfr. Inps, *XVII Rapporto annuale*, Roma, luglio 2018.

nente e trasformata in forma assicurativa, attraverso la previsione di contributi a carico dell'azienda e del lavoratore. Nel corso del triennio 2015-2017, il rapporto tra il numero di coloro che hanno usufruito della prestazione e il numero dei potenziali beneficiari (lavoratori in possesso dei requisiti per l'accesso alla prestazione in caso di cessazione del rapporto di lavoro) si è mantenuto costante, intorno all'8%<sup>30</sup>.

Il tasso di copertura della DIS-COLL rispetto alla platea di quanti hanno interrotto il rapporto di lavoro risulta pari al 22% nel 2016 ed è salito al 40% nel 2017.<sup>31</sup> L'utilizzo della DIS-COLL è, inizialmente, risultato inferiore alle aspettative, evidenziando un basso tasso di *compliance*. Ciò può essere ricondotto anche a problemi di informazione dei lavoratori, da collegarsi alla loro limitata permanenza media nell'ambito della Gestione Separata e alla recente introduzione della misura. L'incremento osservato nel 2017 può dipendere dall'allargamento della misura a fasce di giovani più informati e consapevoli (dottorandi e assegnisti).<sup>32</sup>

### 4.3 Criticità persistenti. Il difficile controllo della totale disoccupazione del disoccupato

A distanza di tre anni dall'introduzione della NASpI persistono alcune criticità che dovrebbero essere superate per rendere la prestazione maggiormente efficace nella sua funzione di tutela, senza comunque disincentivare la rioccupazione del lavoratore.

Una prima criticità è insita nel meccanismo di riduzione progressiva della prestazione in funzione dell'allungarsi del periodo di disoccupazione: esso appare troppo penalizzante, in quanto porta il livello della prestazione alla fine del periodo indennizzato quasi alla metà dell'importo iniziale (nel caso di durata massima di 24 mesi). Il dispositivo può essere alleggerito o prevedendo una riduzione meno marcata (ad esempio del 2% al mese a partire dal quarto

---

30 Il numero dei beneficiari nel 2015 pari a 18.400 diminuisce, in termini assoluti, nell'anno successivo a 9.900, per poi risalire nel 2017 a 12.500 beneficiari. Tale dinamica risente dell'andamento decrescente della platea dei lavoratori potenzialmente beneficiari a seguito della limitazione delle collaborazioni prevista dal Jobs Act e dell'inclusione, a partire dal 2017, tra i potenziali beneficiari dei dottorandi e degli assegnisti di ricerca (legge 81/2017).

31 Cfr. Inps, *XVII Rapporto annuale*, Roma, luglio 2018, pag. 154.

32 Per completezza del quadro delle politiche passive si ricorda che il Jobs Act ha introdotto l'Assegno di Disoccupazione (ASDI) di cui si è già detto trattando delle politiche attive.

mese) o spostando l'inizio del *décalage* (per esempio passando dal quarto al sesto mese).

Una seconda criticità è rappresentata dal requisito di trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, effettuate nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. Questo requisito è stato introdotto dal legislatore per evitare comportamenti opportunistici volti al recupero di periodi di contribuzione nei quattro anni precedenti con rapporti di lavoro fittizi. Ma superato il periodo di prima applicazione della NASpI questo requisito può essere cancellato senza controindicazioni, ottenendo una semplificazione delle procedure e permettendo un ulteriore ampliamento dell'inclusività della prestazione.

Una terza, più acuta, criticità è rappresentata dalla compatibilità tra NASpI e attività di lavoro autonomo e subordinato. Attualmente il lavoratore che durante il periodo in cui percepisce la NASpI instaura un rapporto di lavoro subordinato con reddito annuo superiore a quello compatibile con la *no tax area* decade dalla prestazione, salvo il caso in cui la durata del rapporto di lavoro, essendo inferiore a sei mesi, dà luogo alla sospensione della prestazione (al termine della sospensione si riprende l'erogazione della NASpI per il periodo residuo spettante); invece il disoccupato che durante il periodo NASpI instaura un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con reddito annuale inferiore alla soglia di esclusione dall'imposizione fiscale conserva il diritto alla prestazione, ridotta però di un importo pari all'80% del reddito percepito. Quest'ultima previsione presenta serie difficoltà di applicazione gestionale da parte dell'Inps, costretto a verifiche sul reddito percepito dal disoccupato (sulla base delle dichiarazioni dei redditi pervenute all'Agenzia delle Entrate) a distanza anche di anni dall'erogazione della NASpI. Un meccanismo più snello per facilitare anche le procedure di liquidazione e controllo da parte dell'Inps sarebbe senz'altro utile. A questo scopo si potrebbe:

- conservare il meccanismo delle sospensioni per i rapporti di lavoro subordinato non superiori a sei mesi;
- consentire la cumulabilità totale per i rapporti di lavoro occasionale;
- consentire per i rapporti di lavoro part time anche a tempo indeterminato una cumulabilità parziale, limitando la prestazione ad una percentuale pari al complemento a uno della quota di part time sul totale (full time+part time);

- prevedere, nel caso di lavoro autonomo, solo l'applicazione dell'incentivo all'imprenditorialità il quale consente al lavoratore di richiedere la liquidazione anticipata della NASpI in un'unica soluzione. Nel triennio 2015-2017 appena il 6 per mille delle prestazioni si è trasformato in anticipazioni di NASpI con un importo medio del trattamento anticipato pari a circa 12 mila euro (corrispondenti a circa 15 mesi di trattamento anticipato a fronte di una durata media teorica del trattamento pari a 20 mesi<sup>33</sup>).

Quarta criticità: la NASpI è stata fortemente criticata per l'effetto sulla durata della disoccupazione indennizzata dei lavoratori stagionali, i quali hanno visto ridursi fino alla metà il trattamento di cui godevano in precedenza al termine di ogni stagione. Effettivamente la durata del periodo indennizzato post ogni stagione si è ridotta. Ciò accade per i lavoratori che sistematicamente ogni anno, per le caratteristiche tipiche del loro impiego, accedono alla prestazione di disoccupazione, prestazione che - val la pena ricordarlo - ha un carattere eminentemente assicurativo. In tal caso ci si trova di fronte ad una sorta di assicurazione anomala che, invece di coprire il rischio di un evento incerto, assume le caratteristiche e le funzioni di una misura di sostegno al lavoro precario. Proprio nell'ottica di tipo assicurativo, seppur inserita in un impianto solidaristico, il *Jobs Act* ha cercato di limitare gli eccessi degli effetti distorsivi, sul piano economico, dello squilibrio tra prestazioni pagate e contributi incassati che si genera per i soggetti che ripetono sistematicamente l'alternanza stagione-disoccupazione. Infatti per questi lavoratori il rapporto tra contributi incassati e prestazioni erogate nell'anno è salito dall'1,2% al 2,4% mentre per i lavoratori a tempo determinato ricorrenti (per i quali il datore di lavoro paga anche il contributo addizionale previsto dalla l. 92/2012), tale rapporto è passato dal 2,8% al 5,6%. Per assicurare una graduale transizione al nuovo regime di calcolo della durata della prestazione, il legislatore è intervenuto prevedendo, in via transitoria (per due anni), una regolazione più favorevole per i lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali. Dalle evidenze statistiche disponibili, la durata media teorica della prestazione per questi lavoratori è scesa dai 6 mesi del 2015 ai 4,9 mesi del 2017: questa contrazione, meno ridotta rispetto alle aspettative, può essere interpretata

---

33 Il ricorso all'anticipazione riguarda prevalentemente lavoratori con lunga storia contributiva (almeno negli ultimi quattro anni).

come segnale di un possibile riorientamento dei lavoratori stagionali a comportamenti maggiormente attivi (e/o maggiormente regolari) finalizzati anche ad ottenere prestazioni di disoccupazione per periodi più lunghi in modo da saturare compiutamente, tra lavoro e disoccupazione, l'intero anno.

Una quinta criticità, infine, dipende dal fatto che la NASpI non spetta in caso di dimissioni e risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, salvo eccezioni quali le dimissioni per giusta causa e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro nell'ambito di una procedura di conciliazione presso la Direzione Territoriale del Lavoro.<sup>34</sup> L'indennità spetta, invece, in caso di offerta di conciliazione agevolata secondo l'art. 6 del d. lgs. n. 23 del 2015 ma poiché negli altri casi di risoluzione consensuale il lavoratore non ha diritto al trattamento, ciò genera un comportamento diffuso tendente ad aggirare la normativa attraverso accordi non regolarizzati, tra lavoratore e datore di lavoro, che prevedono solo formalmente il licenziamento del lavoratore in modo da permettergli di godere ugualmente del trattamento di disoccupazione, impegnando contestualmente il datore di lavoro ad esborsi economici contenuti.

---

34 Art. 7 della l. 604/1966, modificato dall'art. 1 della l. 92 del 2012.

Per attivare un nuovo abbonamento  
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca  
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA  
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

**amministrazione@editriceminervabancaria.it**

## Condizioni di abbonamento ordinario per il 2019

	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> bimestrale	<b>Economia Italiana</b> quadrimestrale	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> + <b>Economia Italiana</b>
Canone Annuo Italia	<b>€ 100,00</b> causale: MBI18	<b>€ 50,00</b> causale: EII18	<b>€ 130,00</b> causale: MBEII18
Canone Annuo Estero	<b>€ 145,00</b> causale: MBE18	<b>€ 75,00</b> causale: EIE18	<b>€ 180,00</b> causale: MBEIE18
Abbonamento WEB	<b>€ 60,00</b> causale: MBW18	<b>€ 30,00</b> causale: EIW18	<b>€ 75,00</b> causale: MBEIW18

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

## Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

---

Editrice Minerva Bancaria  
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti



### Il Jobs Act. Occasione mancata o base per ripartire?

Pur con limiti e incompiutezze, il **JOBS ACT** rappresenta un esempio raro di traduzione in un corpus legislativo e regolamentare di una visione del mercato del lavoro emersa da due decenni di acceso dibattito teorico ed empirico. Si può non condividere questa visione, ma è impossibile negare l'iniquità del mercato del lavoro duale ereditato dalle precedenti riforme, a cui la legge risponde. Le riflessioni e i risultati dei lavori di questo numero di *ECONOMIA ITALIANA*, coordinato da **Fabiano Schivardi**, sono quindi particolarmente attuali, data la fase di ripensamento dell'intero progetto di riforma del mercato del lavoro italiano. L'auspicio è che il dibattito si svolga sulla base di evidenze teoriche ed empiriche solide, e non solo di principi ideologici.

Il **JOBS ACT** è stato giudicato dalla sua capacità o meno di creare lavoro. Quel dibattito si è incentrato sulla domanda sbagliata. L'obiettivo era di costruire un sistema adeguato a un mondo del lavoro con carriere lavorative inevitabilmente meno stabili che in passato e più bisognose di un continuo aggiornamento delle competenze. Ed è sul raggiungimento di questo obiettivo che i contributi di questo numero si focalizzano.

**Sestito e Viviano** offrono una valutazione complessiva degli effetti del **JOBS ACT** rispetto all'obiettivo dichiarato di ridurre il grado di dualità del mercato del lavoro. **Boeri e Garibaldi** si concentrano sull'effetto del contratto a tutele crescenti. **Anastasia e Santoro** analizzano le politiche attive del lavoro. **Lucifora e Naticchioni** analizzano l'inadeguatezza del nostro sistema di contrattazione collettiva, suggerita anche dai confronti internazionali. **Leonardi e Nannicini**, fra i principali protagonisti dell'elaborazione del **JOBS ACT**, illustrano le motivazioni sottostanti la riforma, offrono una valutazione di cosa ha funzionato e cosa no, valutano i recenti sviluppi legislativi alla luce della filosofia generale del **JOBS ACT**.

*ECONOMIA ITALIANA* nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di *Economia Italiana* il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.