

Piccolo glossario delle politiche del lavoro

La situazione del mercato del lavoro è nota, le criticità e i ridotti margini di manovra anche ma si deve fare il possibile per migliorare l'azione pubblica dando opportunità e alleviando il disagio delle persone, giovani in testa, in difficoltà.

1) *Apprendistato* L' apprendistato di tipo 1 (per i più giovani) non è molto utilizzato in ragione dell' età d' inserimento al lavoro che si è progressivamente spostata in avanti, della complessità del dispositivo, reale o percepita, da parte delle imprese, della concorrenza di altri istituti. Il tipo 1 resta uno strumento chiave per la qualificazione dei giovani e per fronteggiare una dispersione scolastica ancora elevata. Nonostante le semplificazioni e gli incentivi robusti lo sviluppo del tipo 2 ("professionalizzante") appare condizionato dallo scarso dinamismo del mercato del lavoro e dalla concorrenza di altri istituti (contratto a termine, più recentemente il tirocinio extracurricolare) mentre il tipo 3 ("alta formazione"), pur importante, resta un dispositivo di nicchia. Il costo elevato per la finanza pubblica degli sgravi contributivi per l' apprendistato (1.7 miliardi di euro di mancato gettito nel 2012) consiglierebbe un uso moderato dello strumento. Laddove non vi sia un chiaro interesse alla stabilizzazione futura del rapporto di lavoro il ricorso al contratto a termine (*vedi oltre*) sarebbe più razionale e consentirebbe di dirottare altrove le risorse risparmiate.

2) *Cassa Integrazione* Il ricorso alla riduzione di orario ha limitato l' impatto sociale della crisi consentendo di valorizzare il capitale umano delle imprese anche se molti riconoscono che il sostegno prolungato delle imprese in crisi strutturale può ritardare la riallocazione dell' offerta di lavoro verso i settori dinamici. La CIG può svolgere un ruolo importante a condizione di contenerne i costi e di interrompere la deriva degli ultimi anni (ammortizzatori in deroga). Occorre agire su più versanti: ridefinire e limitare il perimetro di applicazione, allargare la base contributiva, ridiscutere i requisiti d' accesso, integrare sostegno al reddito e politiche attive. Il modello tedesco del *KurtzArbeit* offre utili spunti di riflessione per una riforma.

3) *Contratto a termine* Nonostante le limitazioni e il costo pieno le imprese si sono già orientate verso questa forma contrattuale¹. Per i lavoratori non è il massimo ma è un modo migliore di altri² in tempi di domanda di lavoro scarsa per garantirsi un reddito ed evitare la marginalità. In attesa che il quadro cambi si potrebbe però fare qualcosa per aumentare la durata media dei contratti a termine. Come ? Consentendo in via sperimentale per il periodo 2014-2016 contratti di lavoro "acausale" di durata lunga (3 anni)³. Non è una formula magica ma potrebbe risultare interessante per imprese e lavoratori. Sottrarrebbe spazio all' apprendistato ? Probabilmente sì ma la cosa potrebbe contribuire a fare chiarezza sull' utilizzo genuino delle diverse tipologie contrattuali (riducendo i rischi di eurocompatibilità dei regimi d' incentivazione economica) e libererebbe risorse per altre misure. L' allungamento della durata media dei contratti a termine non è la soluzione ma aiuta. Avrebbe il pregio di far maturare ai soggetti che perdono il lavoro diritti di tutela più robusti (*Aspi vs mini Aspi*) ed è ragionevole ritenere che dopo 3 anni di lavoro la stabilizzazione non sia sicura ma una possibilità concreta se il quadro e le prospettive dell' impresa lo consentiranno. Diversamente da quello di breve durata il lavoro a termine "lungo" non sembra

¹ Più dei ¾ dei nuovi contratti di lavoro subordinato sono a termine ed hanno una durata breve o brevissima. I dati sono ancora peggiori di quelli diffusi a mezzo stampa laddove si escludano dal computo le assunzioni di collaboratori domestici formalmente assunti a tempo indeterminato;

² Si pensi ai tirocini extracurricolari senza rimborso spese fino a ieri molto diffusi;

³ Ovviamente la proposta non avrebbe più senso se dovesse decollare il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti ma l' obiettivo è fare qualcosa subito;

incompatibile con la formazione. Se il progetto formativo vale ed è interessante per il giovane potrebbe essere previsto uno spazio di apprendimento *off the job* anche fuori orario di lavoro in forme e contenuti aderenti alle aspirazioni e compatibili con le esigenze personali. Il ricorso al sistema dei *voucher* favorirebbe il cambiamento dell'offerta formativa promossa con risorse pubbliche, di cui si sente da tempo l'esigenza.

4) *Cooperazione e ruolo del terzo settore* I numeri della cooperazione non sono trascurabili. La formula cooperativa potrebbe dare un contributo importante al mantenimento / creazione di occupazione in considerazione della sua flessibilità implicita anche in questa fase di crisi. Il ragionamento vale per tutti i settori economici⁴ e per le diverse tipologie di cooperativa comprese quelle sociali sia di tipo A che B. Ad esempio, il potenziamento dei servizi di cura per i bambini e i non autosufficienti oltre a rispondere ad una domanda insoddisfatta delle famiglie può offrire opportunità di lavoro ai giovani e ai meno giovani e favorire la crescita del tasso di occupazione femminile⁵. Il contributo del terzo settore ad un *welfare* ripensato e correttamente gestito (comprese le nuove forme di *welfare* aziendale) non può che crescere anche per i ridotti margini di manovra del bilancio pubblico⁶.

5) *Costo del lavoro* A determinare il cuneo fiscale e contributivo elevato concorrono i contributi previdenziali e non previdenziali obbligatori, i premi INAIL e l'IRAP. Mentre sulle ultime due voci il dibattito riformatore sembra maturo (a parte la questione non secondaria delle coperture) resta nell'ombra il capitolo dei contributi sociali. Una possibile modifica del finanziamento dell'assicurazione disoccupazione e della cassa integrazione, viene richiamata più avanti. Il capitolo dei contributi previdenziali è più complesso da aggredire. L'onere a carico delle imprese e dei lavoratori è elevato ed infatti il legislatore ha previsto nel tempo regimi di sgravio parziale o totale modulati per territorio e per tipologia d'impresa al fine di favorire l'occupazione di specifiche categorie⁷. Si tratta di incentivi importanti⁸ ma non si può pensare di risolvere tutto con misure mirate al *flusso* di nuove assunzioni che lasciano scoperto lo *stock* di occupati e parte del flusso⁹ e promuovono in molti casi inutili turbolenze. C'è da chiedersi se sia percorribile una riforma previdenziale basata sulla progressiva convergenza dell'aliquota contributiva IVS verso quota 28% per tutti (lavoratori dipendenti e parasubordinati), se sia possibile rimodulare l'onere gravante sul datore di lavoro e sul lavoratore, se sia possibile ripensare il trattamento pensionistico pubblico distinguendo una parte A legata ai contributi versati (*earnings related*) e una parte B legata al *record* occupazionale (finanziata dalla fiscalità generale). E' chiaro che per realizzare queste innovazioni, in presenza di un sistema a ripartizione, occorrono risorse importanti ma non bisogna dimenticare che all'urgenza di ridurre oggi il cuneo fiscale e contributivo si aggiunge quella delle prestazioni future degli attivi che hanno "nastri" lavorativi poveri.

6) *Formazione delle risorse umane* L'Italia accusa ritardi inaccettabili in materia di livelli di scolarità (livello elevato di abbandoni scolastici, *tertiary education* delle nuove leve lontana dagli obiettivi EU2020¹⁰ e

⁴ Il modello cooperativo può essere una prospettiva concreta anche per i giovani professionisti.

⁵ Nell'Unione Europea, solo Malta e Ungheria hanno un tasso di occupazione femminile più basso di quello italiano;

⁶ Per i soggetti più svantaggiati potrebbe essere sperimentato un particolare modello duale di apprendistato basato sull'alternanza tra lavoro e formazione nel terzo settore. Lo schema "*Emplois d'avenir*", peraltro molto costoso, lanciato dal governo francese a inizio 2013 potrebbe essere oggetto di riflessione;

⁷ Apprendisti, giovani, donne, over50, beneficiari di ASPI o di CIGS, disoccupati di lunga durata, lavoratori soggetti inseriti nelle cooperative sociali, etc.

⁸ Ma l'evidenza empirica mostra anche la scarsa efficacia degli incentivi quando il ciclo è avverso;

⁹ Ad esempio gli over30 esclusi dall'apprendistato;

¹⁰ L'obiettivo programmatico europeo - 40% dei 30-34 enni con *tertiary education* all'orizzonte programmatico del 2020 - non può essere perseguito se si punta solo sulla formazione di tipo accademico;

competenze possedute sia dai giovani che dagli adulti (vedi risultati sconcertanti della recente indagine PIAAC dell'OCSE). C'è un problema generale, di adeguatezza del processo formativo, ma c'è anche un problema specifico di carenza dell'offerta formativa non accademica a livello post secondario. E' una limitazione grave nella misura in cui una formazione orientata alle esigenze del sistema produttivo può garantire sbocchi lavorativi sia di tipo subordinato che autonomo. Il potenziamento dell'offerta degli ITS (Istituti Tecnici Superiori) e la promozione dell'alto apprendistato in linea con la vocazione dei territori dovrebbero essere un punto qualificante della strategia italiana di *tertiary education*.

7) *Governance e servizi dell'impiego* I servizi per l'impiego operano con mezzi scarsi¹¹ in un contesto difficile e per di più devono fare i conti con un sistema di regolazione opaco. Servono risorse adeguate economiche e professionali ma servono scelte nette su alcune questioni chiave: condizionalità delle prestazioni e chiarezza sul principio di congruità delle proposte di lavoro, previsione di incentivi e meccanismi sanzionatori, ruolo (necessariamente crescente) dei servizi privati e del privato sociale, previsione di un sistema informativo gestionale unico e non frastagliato. L'obiettivo dovrebbe essere quello di favorire l'integrazione delle politiche attive e passive ma ci sono modi diversi per realizzarlo. Quale che sia il modello prescelto (*Agenzia federale, Agenzie regionali, etc.*) le Regioni continueranno ad avere un ruolo importante nella gestione delle politiche del lavoro e della formazione. Se il sistema ha più protagonisti una procedura di sorveglianza multilaterale sarebbe un modo per monitorare l'impegno degli attori e valutare i risultati dell'azione di *policy*. L'applicazione del "*metodo di coordinamento aperto*" sperimentato con successo a livello europeo consentirebbe di fissare obiettivi programmatici comuni, individuare indicatori appropriati per la misurazione dei progressi realizzati, diffondere le buone pratiche mutuando a livello "domestico" il dispositivo delle raccomandazioni del Consiglio Europeo ai paesi membri, passaggio chiave del Semestre europeo.

8) *Lavori marginali* Molti paesi dell'Unione stanno sperimentando forme di agevolazione economica per promuovere l'occupazione marginale. La forma più nota è quella dei *mini jobs* tedeschi, lavori a orario ridotto pagati al massimo 450 euro al mese¹². Riguardano un'ampia platea di lavoratori¹³ che per il 70% cumula due o più lavori. I *minijobs* sono diffusi soprattutto nel commercio, nei pubblici esercizi, nella preparazione di prodotti alimentari e nei servizi di cura. Tra i *minijobber* si trovano studenti che con i lavoretti si finanziano gli studi, lavoratori stranieri, pensionati, persone che hanno bisogno di integrare un reddito insufficiente, per lo più a bassa qualificazione. I datori di lavoro non versano contributi sociali. I redditi da *minijob* sono esentasse se i lavoratori non hanno altri redditi. I *minijobber* possono essere esentati - lo fanno quasi tutti - dal pagamento dei contributi sociali di competenza. La conseguenza è che la maggioranza di loro non matura diritti pensionistici *earnings related*. Per i lavori retribuiti tra 451 e 850 euro (i cosiddetti *midi jobs*) i contributi sociali sono invece dovuti e crescono proporzionalmente fino a raggiungere l'aliquota ordinaria. In Germania i beneficiari dell'*Arbeitslosengeld II*, l'indennità di disoccupazione *mean's testing* di 2 livello che di fatto ha funzioni di reddito minimo a carico del bilancio federale possono integrare il trattamento con i redditi da lavoro marginale (*mini job*, contratti a 1 euro l'ora nel settore *non profit*, etc.). Se e quando si dovesse

¹¹ Confrontando la dotazione di personale del sistema italiano con quella dei maggiori paesi dell'Unione emerge un ampio divario da cui conseguono grandi differenze del rapporto *job seeker /operatore*. Per memoria la rete territoriale della *Bundesagentur fur Arbeit* tedesca può contare su uno staff di 115.000 operatori. Il *Department of Work and Pensions* britannico, nonostante i tagli di budget e di personale del governo conservatore, ha ancora 100.000 unità mentre la nuova agenzia francese *Poles Emploi* - personale delle *Missions locales* per i giovani a parte - ne ha 45.000;

¹² Il patto di coalizione siglato a novembre in Germania contiene l'introduzione del salario minimo a 8.50€ l'ora ma i contratti collettivi di lavoro avranno tempo fino al 2017 per mettersi in linea;

¹³ Mancano dati più recenti ma nel mezzo della crisi (2010) in Germania si contavano 7.300.000 *mini jobs*;

mettere mano ad una riforma degli ammortizzatori sociali si potrebbe riflettere sulla formula del lavoro accessorio e sul suo incrocio con le tutele Aspi/Mini Aspi accentuando il carattere pro attivo delle tutele.

9) *Lavori pubblici per lavoratori che hanno esaurito il diritto alle prestazioni di disoccupazione* Potrebbe essere un'alternativa al sistema degli ammortizzatori sociali cosiddetti in deroga. I comuni con una popolazione superiore a 000 abitanti predispongono un piano di manutenzione del territorio e di recupero estetico e funzionale dei contesti urbani che prevede anche l'utilizzo di lavoratori che hanno esaurito il diritto alle prestazioni di disoccupazione o di cassa integrazione. La gestione dei progetti ausiliari che dovrebbero indicare tempi e modalità di attuazione, numero dei lavoratori da utilizzare sarebbe attribuita a bando ad enti e strutture dotate del necessario *know how*. La partecipazione ai progetti dovrebbe essere volontaria e limitata nel tempo (max 9 mesi) al fine di consentire la rotazione dei lavoratori¹⁴ per un impegno di 30 ore settimanali ed un'indennità mensile di 800 euro mensili oltre ad un'eventuale addizionale nel caso in cui il lavoratore abbia persone a carico. La contribuzione figurativa per il periodo di partecipazione al progetto dovrebbe essere rapportata all'indennità percepita. Il lavoratore riceverebbe dal servizio dell'impiego che lo ha in carico assistenza al reimpiego e un "buono" di formazione. La misura potrebbe essere estesa anche ai giovani anche se per loro resta preferibile l'inserimento, se del caso agevolato, nel mercato del lavoro.

10) *Somministrazione a tempo indeterminato* La somministrazione a tempo indeterminato può favorire una maggiore densità del nastro lavorativo individuale e può consentire la minimizzazione dei periodi di non lavoro attraverso un' accorta programmazione di interventi di formazione su misura da parte dell'impresa fornitrice. Le agenzie di somministrazione che assumono a tempo indeterminato under 25 (under 30 se laureati) potrebbero beneficiare degli sgravi previsti per le altre imprese.

11) *Tirocini extracurricolari* Resta uno strumento di orientamento e preinserimento al lavoro efficace anche se in molti casi ha finito per "cannibalizzare" l'apprendistato. La normativa nazionale che stabilisce un rimborso minimo mensile di 400€ migliora la situazione precedente ma occorre una regolazione più accurata che limiti l'uso improprio dello strumento¹⁵. In costanza di regime contributivo sarebbe ragionevole prevedere la possibilità di riscatto volontario dei periodi di tirocinio extracurricolare a fini previdenziali (diritto e misura) in analogia a quanto accade per il corso di laurea.

12) *Tutela economica della disoccupazione finanziamento delle politiche del lavoro* L'assicurazione disoccupazione nel periodo ante crisi era finanziata dalla mutualità anche se il ruolo della fiscalità generale e in parte di quella locale è divenuto determinante nella fase recente. Se si vuole estendere la tutela ad un maggior numero di soggetti oltre a condizionare l'erogazione delle prestazioni ai comportamenti attivi dei disoccupati indennizzati occorre rivedere il modello di finanziamento estendendo la base contributiva al settore pubblico e ai lavoratori autonomi¹⁶ e rimodulando il contributo a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori.

¹⁴ La partecipazione del lavoratore allo schema si concluderebbe anticipatamente nel caso in cui il servizio dell'impiego che ha in carico il disoccupato formuli una proposta congrua di lavoro;

¹⁵ In Belgio le imprese che ospitano *stagiaires* sono obbligate a stipulare con il giovane un rapporto di lavoro di durata almeno pari alla durata dello stage;

¹⁶ Si potrebbe pensare ad una particolare tutela per i lavoratori parasubordinati che sono privi di commesse prevedendo un'anticipazione dal fondo "gestione separata" correlata all'anzianità contributiva ed al reddito medio annuo dichiarato negli ultimi 2 anni con la previsione di un tetto;

