

Piccolo glossario delle politiche del lavoro

di Luciano Forlani
17 marzo 2014

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**. Il tipo 1 per i giovani non è molto utilizzato in ragione dell'età d'inserimento al lavoro spostata in avanti, della complessità del dispositivo, reale o percepita, da parte delle imprese, della concorrenza di altri istituti. L'apprendistato di tipo 1 resta uno strumento chiave per la qualificazione dei giovani e per fronteggiare la dispersione scolastica. Nonostante le semplificazioni e gli incentivi robusti lo sviluppo del tipo 2 (€professionalizzante) appare condizionato dallo scarso dinamismo del mercato del lavoro 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 a vantaggio del contratto a termine (vedi punto 3) dirottando altrove le risorse risparmiate. Per i soggetti svantaggiati potrebbe essere sperimentato un modello duale €forte basato sull'alternanza tra lavoro e formazione nel terzo settore.

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 svolge un ruolo importante a condizione di contenerne i costi e di interrompere la deriva degli ultimi anni (ammortizzatori in deroga). Occorre allargare la base contributiva, limitare il perimetro di applicazione, 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 contrattuale. Perdurando ancora la crisi si potrebbe fare qualcosa per aumentare la durata media dei contratti promuovendo in via sperimentale per il periodo 2014-2016 i contratti di lavoro di durata triennale. La liberalizzazione avrebbe anche il pregio di far maturare ai soggetti che perdono il lavoro diritti di tutela robusti (Aspi vs mini Aspi). Riguardo alla formazione, se vale ed è interessante per il giovane, potrebbe essere previsto uno spazio fuori orario di lavoro in forme e contenuti aderenti alle aspirazioni e compatibili con le esigenze personali. Il ricorso al sistema dei voucher favorirebbe peraltro il cambiamento dell'offerta formativa promossa con risorse pubbliche, di cui si sente da tempo l'esigenza. Nessun problema ovviamente se dovesse prendere forma il contratto di lavoro a tempo indeterminato e tutele crescenti.

4) **Cooperazione**. 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 economici per le diverse tipologie di cooperativa comprese quelle sociali sia di tipo A che B. 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 femminile. In gioco, visti i ridotti margini di manovra del bilancio pubblico, c'è anche il ripensamento del welfare comprese le nuove forme in gestazione di welfare aziendale.

5) **Cuneo fiscale e contributivo**. Si è parlato abbastanza di riduzione della tassazione, di IRAP e di premi INAIL e molto poco di contributi previdenziali che restano particolarmente elevati. Il legislatore ha previsto nel tempo regimi di sgravio o credito d'imposta volti a promuovere l'occupazione di specifiche categorie (apprendisti, giovani, donne, over 50, beneficiari di ASPI o di CIGS, disoccupati di lunga durata, lavoratori delle cooperative sociali, etc) che non hanno mostrato grandi risultati soprattutto nelle fasi di ciclo avverso. Non si può pensare di risolvere tutto con misure mirate al flusso di nuove assunzioni lasciando scoperto lo stock di occupati.

6) **Formazione**. L'Italia accusa ritardi inaccettabili (abbandoni scolastici elevati, scolarizzazione delle nuove leve lontana dagli obiettivi EU2020, livello di competenze posseduto dai giovani e dagli adulti). C'è un problema generale, di adeguatezza del processo formativo, ma c'è anche un problema specifico di carenza dell'offerta formativa a livello postsecondario che non si esaurisce nella sola formazione di tipo accademico. Il potenziamento dell'offerta Istituti Tecnici Superiori e la promozione dell'alto apprendistato in linea con la vocazione dei territori dovrebbero essere un punto qualificante della strategia italiana.

7) **Governance e servizi dell'impiego**. I servizi pubblici per l'impiego operano con mezzi scarsi in un contesto difficile e 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, chiarezza sul principio di congruità delle offerte di lavoro, sistema informativo gestionale unico e non frastagliato, ruolo necessariamente

crescente dei servizi privati e del privato sociale. L'obiettivo dell'integrazione delle politiche attive e passive pu² essere perseguito in diversi modi. Quale che sia il modello prescelto (Agenzia federale, Agenzie regionali, etc.) le Regioni continueranno ad avere un ruolo importante. Se il sistema ha pi¹ protagonisti serve una procedura formalizzata di sorveglianza multilaterale 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 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 pi¹ nota " quella dei mini jobs tedeschi, lavori a orario ridotto pagati al massimo 450 euro al mese. Riguardano milioni di lavoratori che per il 70% cumulano due o pi¹ lavori. I mini jobs sono diffusi 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 per lo pi¹ unskilled che hanno bisogno di integrare un reddito insufficiente. I datori di lavoro non versano contributi sociali. I redditi da mini job 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 " 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'indennit² di disoccupazione 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. Il patto di coalizione siglato a novembre in Germania prevede l'introduzione del salario minimo a 8,50 euro l'ora ma i contratti collettivi di lavoro avranno tempo fino al 2017 per mettersi in linea. L'esperienza tedesca mostra che la segmentazione non " bella ma " preferibile al non lavoro, specialmente in tempi di crisi.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 xx.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 modalit² di attuazione, numero dei lavoratori da utilizzare sarebbe attribuita a bando ad enti e strutture dotate del necessario knowhow. La partecipazione ai progetti dovrebbe essere volontaria e limitata nel tempo (max 9 mesi) al fine di consentire la rotazione dei lavoratori per un impegno di 30 ore settimanali ed un'indennit² 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'indennit² 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 pu² favorire una maggiore densit² del nastro lavorativo individuale e pu² 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 pi¹ accurata che limiti l'uso improprio dello strumento. In costanza di regime contributivo sarebbe ragionevole prevedere la possibilit² 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 mutualit² anche se il ruolo della fiscalit² generale e in parte di quella locale " divenuto determinante nella fase recente. Se si vuole estendere la tutela ad un maggior numero di soggetti occorre rivedere il modello di finanziamento allargando la base contributiva e rimodulando il contributo a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori. Per i lavoratori parasubordinati temporaneamente privi di commesse si potrebbe pensare ad un'anticipazione dal fondo "gestione separata" correlata all'anzianit² contributiva ed al reddito medio annuo dichiarato negli ultimi 2 anni con la previsione di un tetto.