upB ufficio parlamentare di bilancio

Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*

1. Introduzione e sintesi[1]

Dal 2012 sono stati introdotti alcuni provvedimenti che hanno ridisegnato l'intero sistema delle politiche passive nell'ambito del mercato del lavoro. Tali provvedimenti hanno anche posto le basi per lo sviluppo delle politiche attive, sino ad allora pressoché inesistenti nel nostro Paese. In particolare, ci si riferisce alla riforma "Fornero" (L. 92/2012) – completata e integrata dal *Jobs Act* (L. 183/2014) e dai relativi decreti attuativi –, al D.Lgs. 22/ 2015 che ha previsto nuovi sostegni al reddito in caso di disoccupazione e al D.Lgs. 148/2015 che ha ridisegnato gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Si è trattato di una vera e propria riforma organica degli ammortizzatori sociali, mossa anche dall'obiettivo di rinforzare le risorse dedicate al finanziamento di questi strumenti e recuperare il distacco dell'Italia dai principali paesi europei.

Storicamente l'Italia si è caratterizzata per un sistema di ammortizzatori sociali protettivo rivolto al comparto del lavoro dipendente a tempo indeterminato, con qualche diversità e complessità settoriale/categoriale. Al di fuori di tale perimetro le coperture rimanevano frammentarie e poco efficaci. Per giunta, la numerosità degli istituti si è posta sempre in contrasto con la relativa scarsità di risorse dedicate agli ammortizzatori rispetto alle esperienze internazionali. In particolare, l'insufficiente finanziamento ha riguardato soprattutto le politiche attive volte alla formazione e al reinserimento del non occupato nel mercato del lavoro. Tale sistema è stato il frutto di una evoluzione storica avviata nel primo Novecento e fatta di ripetute modifiche incrementali e marginali e di molte applicazioni per via straordinaria che poi hanno assunto carattere permanente.

[1] Si ringrazia il Coordinamento generale statistico attuariale dell'INPS e la Dott.ssa Ferrara per i dati sui beneficiari e sulla spesa e per il prezioso aiuto ricevuto per la loro comprensione.

Il Focus è stato curato da Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno

Le debolezze del sistema erano divenute chiare da tempo, se si pensa che già nel 1997 la Commissione "Onofri" (istituita appositamente per individuare percorsi di ammodernamento del sistema di *welfare*) suggeriva una profonda semplificazione attorno a tre livelli ben distinti e di ispirazione non categoriale: 1) strumenti attivabili in caso di disoccupazione; 2) strumenti di integrazione in caso di riduzione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto di lavoro; 3) una prestazione "di ultima istanza", selettiva rispetto alla condizione economico-patrimoniale, per chi fosse o rimanesse disoccupato[2].

Fino alle riforme del quadriennio 2012-15 i vari istituti di tutela passiva e attiva avevano perso le loro specificità funzionali e finito per sovrapporsi non solo tra loro ma anche ad altri istituti del sistema di *welfare* rivolti ad ambiti diversi dal lavoro. Nel tempo si erano andate stratificando numerose modifiche, alcune assunte in via provvisoria e poi confermate, altre adottate come surrogati di interventi di politica industriale, altre ancora per venire incontro a esigenze del singolo comparto o addirittura della singola impresa. I trattamenti integrativi erogati dalle Casse integrazioni erano prolungabili per un numero elevato di anni, di fatto tenendo in vita, tra le altre, imprese non più in grado di rimanere sul mercato. Anche i trattamenti di disoccupazione si erano allontanati dalla loro natura di prestazione assicurativa "ponte" verso il reinserimento in una nuova posizione lavorativa, per assumere valenze assistenziali che hanno creato in alcuni casi disparità tra lavoratori. Basti pensare che per molti anni sono esistite due versioni della indennità di disoccupazione (ordinaria e a requisiti ridotti) e quattro dell'indennità di mobilità (ordinaria, anticipata, allungata e cosiddetta "cristallizzata"). Ci sono stati anche i regimi speciali per il settore edile (inclusi i settori affini) e il settore agricolo. Un processo di snaturamento avevano subìto anche i lavori socialmente utili, divenuti, nel momento di più ampio utilizzo alla fine degli anni '90, una provvidenza di tipo assistenziale con poca attenzione agli aspetti di qualità e produttività del lavoro.

Eppure, nonostante i continui rimaneggiamenti e la significativa articolazione anche dei vari istituti, alla vigilia delle riforme restava ancora ampio il numero di lavoratori senza copertura per disoccupazione, perché privi dei requisiti assicurativi minimi o perché appartenenti alle categorie di parasubordinati, apprendisti e somministrati[3].

Sul fronte dei trattamenti integrativi in costanza di rapporto di lavoro (le Casse), restavano escluse le imprese di dimensioni minori, sicuramente quelle al di sotto dei quindici dipendenti non rientranti nel

[2] Considerazioni simili sono state fatte anche dalla Commissione tecnica della spesa pubblica.

[3] In ciò emergeva un impianto assicurativo contro la disoccupazione ancora troppo legato a un mercato del lavoro come quello del Secondo Dopoguerra, in cui il lavoro si concentrava nella categoria dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato, non esistevano o erano di rara applicazione le forme contrattuali flessibili, le carriere si svolgevano quasi interamente presso lo stesso datore o con pochi cambiamenti. Il cosiddetto modello *bread male winner* in cui il padre è quasi sempre l'unico lavoratore nel nucleo familiare, l'unico percettore di reddito e anche l'unico beneficiario della maggior parte delle prestazioni del sistema di *welfare* che poi condivide con il resto della famiglia.

perimetro né della Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) né della Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS). Per queste imprese (la stragrande maggioranza della ossatura produttiva italiana) le tutele in costanza di rapporto di lavoro potevano essere approntate solo su basi puramente volontaristiche e privatistiche dagli Enti bilaterali[4].

Tuttavia, le prestazioni fornite dalla Bilateralità non erano censite e, di conseguenza, non si sapeva quali lavoratori, in assenza di copertura pubblica, rimanessero del tutto privi di sostegno[5]. Questo spiega come mai, in aggiunta ai molteplici aspetti che richiedevano interventi di ridisegno del complesso degli strumenti di *welfare* per il lavoro, si è resa necessaria una riflessione su un migliore coordinamento tra il pilastro privato della Bilateralità, destinatario anche di agevolazioni fiscali e contributive, e quello pubblico di base all'interno di una visione di sistema. Riflessioni simili si sono peraltro manifestate anche nell'ambito della sanità e delle pensioni.

La riforma "Fornero" e il *Jobs Act* hanno ridefinito le specificità degli istituti del *welfare* pubblico, ribadendo la loro natura prettamente assicurativa e marcando quelle differenze interne – tra strumenti di tutela dalla disoccupazione e strumenti di tutela dalla riduzione del reddito in costanza di rapporto lavorativo – che erano state sfumate dagli utilizzi straordinari o in deroga, soprattutto all'indomani della crisi economica scoppiata nel 2008. Al primo gruppo appartengono la nuova assicurazione per l'impiego per il lavoro subordinato (NASPI), l'indennità agricola per i lavoratori dipendenti addetti a mansioni agricole e l'indennità di disoccupazione per i parasubordinati e alcune categorie affini (DIS-COLL) (fig. 1). Nel secondo gruppo rientrano la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) per il lavoro subordinato e la Cassa integrazione agricola per i lavoratori subordinati con contratto a tempo indeterminato addetti a mansioni agricole (CISOA) (fig. 2).

In realtà, l'indennità agricola e la CISOA hanno subito solo marginali modifiche, alla luce delle specificità settoriali che non permettevano di coinvolgerle appieno nel processo di riforma. Il loro impianto risponde a logiche di funzionamento in vigore da molto tempo. Per gli altri istituti i cambiamenti sono stati, invece, molteplici e profondi. In estrema sintesi, sono state cancellate le applicazioni in deroga; l'importo delle prestazioni è stato agganciato alla storia retributiva e, in alcuni casi, ne è stato previsto il *décalage* in modo da incentivare la ricerca di nuovo lavoro; la durata di tutti i trattamenti, oltre a dover rispettare un massimale, è stata agganciata alla lunghezza della storia contributiva valutata su archi temporali

[4] Organizzazioni di diritto privato composte da rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro con la finalità di migliorare le condizioni dei lavoratori in termini di sicurezza, coperture assicurative, *fringe benefit*, ecc.

[5] Questa criticità è risultata palese soprattutto all'indomani della crisi economica del 2008 quando, per dare copertura a un consistente numero di lavoratori in difficoltà, si è scelta la soluzione di applicare gli ammortizzatori in deroga ad ampio raggio, non solo enfatizzando il processo di deformazione dei singoli istituti di cui si è detto prima, ma portando gli aiuti del sistema di *welfare* pubblico in bacini non coperti che avrebbero dovuto essere protetti dalla Bilateralità privata.

mobili per evitare accessi reiterati alla stessa tipologia di prestazione; a ulteriore responsabilizzazione nell'uso, è stato rinforzato il *ticket* di "tiraggio" dalle Casse (il *copay* a carico dell'impresa richiedente le prestazioni di integrazione); le causali di attivazione di CIGO e CIGS sono state ridefinire in maniera tassativa e in tutti i casi l'accesso è divenuto possibile solo in presenza di concreta prospettiva per l'impresa di risolvere gli squilibri, continuare l'attività e mantenere i livelli occupazionali; i Contratti di solidarietà difensivi (CDSd), che alla vigilia delle riforme erano divenuti veri e propri doppioni della CIGS utilizzati per avere accesso più facile e per prolungare oltremodo nel tempo le integrazioni retributive, sono stati accorpati a essa (entrando a far parte delle causali di attivazione della Cassa).

La razionalizzazione e moderazione degli importi e della durata delle prestazioni e la previsione di requisiti di anzianità contributiva meno stringenti che nel passato ha permesso l'estensione della platea dei beneficiari. L'introduzione della NASPI ha inoltre limitato la necessità di ricorrere a un utilizzo improprio delle Casse integrazioni. Di fatto, dopo la riforma, molti lavoratori che nelle urgenze della crisi erano stati raggiunti in via straordinaria grazie alle deroghe, si sono ritrovati all'interno del perimetro di normale operatività degli ammortizzatori riformati. Parte di questi effetti, non ancora pienamente a regime, emergono già dal confronto dei dati sulle platee dei beneficiari e sulla relativa spesa negli anni immediatamente precedenti la crisi e in quelli successivi.

Nel 2007 i beneficiari di indennità di disoccupazione e di mobilità sono stati oltre 1,8 milioni, per una spesa poco superiore a 7,5 miliardi (di cui circa 3,3 di copertura figurativa), mentre nel 2016 (dato più recente) la sola NASPI ha raggiunto 2,1 milioni di persone, cui vanno sommati circa 950.000 destinatari delle vecchie indennità in fase di esaurimento, per una spesa complessiva di oltre 17,5 miliardi. Sul fronte delle Casse, nel 2007 i beneficiari sono stati circa 565.000, per una spesa di circa 1,4 miliardi (di cui circa 600 milioni di copertura figurativa), mentre nel 2016 sono stati raggiunti poco meno di 690.000 lavoratori per una spesa di oltre 3,7 miliardi. Dopo aver incorporato al loro interno la casistica di attivazione creata di urgenza durante la crisi (gli ammortizzatori in deroga), la spesa dei nuovi ammortizzatori in Italia si è avvicinata a quella media degli altri paesi europei, dopo anni in cui se ne era collocata ampiamente al di sotto.

Oltre a riformare il pilastro pubblico degli ammortizzatori, il *Jobs Act* ha introdotto due collegamenti strutturali importanti. Il primo, del tutto inesistente in precedenza, ha riguardato il mondo della Bilateralità; il secondo, solo in parte già esistente, ha riguardato le politiche attive. Alla Bilateralità, pur continuando questa a svolgersi in ambito contrattuale privatistico, sono state affidate alcune funzioni pubblicistiche: tutte le imprese con più di cinque dipendenti e non già comprese nei perimetri di CIGO e di CIGS sono state obbligate ad avviare, attraverso la contrattazione collettiva, prestazioni almeno equivalenti a quelle di CIGO e di CIGS nelle rispettive causali di attivazione. A tal fine devono avvalersi di appositi Fondi

di solidarietà bilaterale. Per queste prestazioni, adesso di fatto obbligatorie per legge, la normativa generale di riferimento è divenuta quella della CIGO, eccezion fatta per il vincolo che le prestazioni siano totalmente autofinanziate e in nessun modo gravino sul bilancio pubblico. Con questa scelta si è definito un confine preciso tra ammortizzatori pubblici e privati, però con i due ambiti assemblati in un disegno organico.

L'altro collegamento strutturale, quello tra politiche passive e politiche attive, ha definitivamente completato un processo di costruzione normativa aperto da anni. In realtà, obblighi in capo ai percettori di ammortizzatori del lavoro di partecipare alle politiche attive e di accettare proposte di lavoro (obblighi di attivazione) erano già comparsi, ma in maniera estemporanea e senza quei collegamenti dettagliati tra politiche passive e politiche attive messi in campo dal *Jobs Act* con attenzione agli incentivi/disincentivi a livello individuale. Tutte le prestazioni (incluse quelle dei Fondi di solidarietà) sono adesso subordinate al rispetto degli obblighi di attivazione, che per i trattamenti di disoccupazione includono anche l'accettazione dell'offerta "congrua" di lavoro, mentre per i trattamenti integrativi consistono nella partecipazione alle iniziative per il mantenimento del capitale umano, la riqualificazione e l'orientamento. A collegare il lato passivo e quello attivo delle politiche del lavoro concorrono anche le rinnovate versioni dei Contratti di solidarietà espansivi e dei Lavori socialmente utili, altri due istituti che il *Jobs Act* ha provato a revitalizzare.

I legami con le politiche attive sono divenuti estremamente importanti. Nel nuovo quadro degli strumenti passivi disegnati dal *Jobs Act*, la preservazione del capitale umano, la sua riqualificazione e la permanenza tra gli attivi sono elementi essenziali per un adeguato funzionamento dell'intero sistema di *welfare*. Per poter essere esteso alle platee più ampie mantenendo la sostenibilità della spesa, il sostegno delle nuove prestazioni ha assunto, per il singolo beneficiario, la forma e la sostanza di una circoscritta "finestra di opportunità" che, proprio perché di durata e di importo ridotti rispetto al passato, deve essere messa a frutto tempestivamente per superare le difficoltà lavorative e riacquisire autonomia reddituale. Tuttavia, se sulla carta il disegno dei collegamenti tra politiche passive e politiche attive appare oggi quasi completo e sufficientemente dettagliato, è tutta la "macchina" delle politiche attive (Istituzioni, strumenti, *governance*, programmazione delle risorse, ecc.) che deve ancora essere rodata e dimostrare di realizzare le importanti funzioni sistemiche di cui è diventata depositaria.

Il tema delle politiche attive non viene approfondito in questo Focus. Tuttavia, viene sottolineato che, da un lato, esistono elementi importanti ancora da completare, a cominciare dalla piena operatività dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL) e dei suoi rapporti con i *provider* di servizi e, dall'altro, sono ancora in fase sperimentale alcuni istituti di collegamento tra lato passivo e attivo delle politiche per il lavoro. È così per i Contratti di solidarietà espansivi, i nuovi Lavori socialmente utili, l'Assegno di ricollocazione (ADR) e il Reddito di

inclusione (REI) che nel corso del 2018 ha sostituito l'Assegno di disoccupazione (ASDI). L'efficacia delle politiche attive è, a oggi, la principale incognita per il successo del nuovo sistema di *welfare* per il lavoro. Oltretutto, per il buon finanziamento di entrambi i lati delle politiche del lavoro sono necessarie risorse adeguate e strutturali, e il confronto internazionale su dati Eurostat mostra come l'Italia, anche dopo i progressi fatti registrare negli ultimi anni, dedichi ancora risorse inferiori ai principali *partner*, con la debolezza più evidente che si manifesta proprio sul fronte dei servizi per il mercato del lavoro all'interno delle politiche attive ai quali è dedicata una percentuale di PIL molto modesta (0,04 per cento), tra le più basse in Europa.

La sfida adesso è mantenere a regime i nuovi strumenti di tutela passiva e soprattutto migliorare la qualità e l'efficacia delle politiche attive dedicando al ventaglio delle loro funzioni risorse adeguate e permanenti.

Sulla base dei dati Eurostat sulla spesa per disoccupazione (dataset SESPROS), che include le indennità di disoccupazione, le integrazioni retributive (le Casse), i prepensionamenti per ragioni di mercato del lavoro, le liquidazioni di TFR nel corso della carriera lavorativa per ragioni diverse dalla cessazione dell'attività con conseguente pensionamento, tra il 1995 e il 2007 l'Italia si colloca su valori inferiori di oltre un punto percentuale di PIL rispetto a quelli medi dei paesi appartenenti alla UE15 e ancora più bassi se il confronto è fatto rispetto a Francia e Germania. Negli anni successivi, con la crisi economica e l'applicazione in deroga degli ammortizzatori sociali, la spesa italiana raggiunge l'1,7 per cento del PIL allineandosi con quelli medi europei e superando quelli della Germania (in contrazione sin dalla metà degli anni '90). Se si considera la spesa la netto del TFR (0,97 per cento del PIL) l'Italia, pur avvicinandosi alla media UE15, resta, assieme al Regno Unito, il paese con minori esborsi per il contrasto della disoccupazione.

Il Focus è suddiviso in tre parti. La prima ripercorre l'evoluzione storica degli ammortizzatori in Italia, distinguendo tra quelli per disoccupazione e quelli in costanza di rapporto di lavoro. L'analisi è estesa anche ai Contratti di solidarietà, agli Assegni per lavori socialmente utili e agli strumenti attivabili in virtù di accordi bilaterali tra le parti sociali (gli Enti bilaterali e i Fondi bilaterali). Nella seconda parte si descrivono in dettaglio i cambiamenti apportati con le riforme "Fornero" e *Jobs Act* sottolineando sia la *ratio* che le ha ispirate sia gli aspetti di incompletezza e debolezza che permangono. Da ultimo, nella terza parte si riportano i più recenti dati (spesa e beneficiari) per ammortizzatori del mercato del lavoro inserendo l'Italia anche in un sintetico confronto internazionale.

2. Gli istituti esistenti prima delle riforme del quadriennio 2012-15

Alla vigilia delle riforme iniziate nel 2012 esistevano otto istituti nazionali[6] di

[6] Nel riepilogo non vengono considerate alcune misure minori quali, ad esempio, quelle adottate autonomamente a livello regionale o territoriale o gli incentivi alla trasformazione dei contratti dei lavoratori più anziani da tempo pieno a tempo

contrasto della riduzione del reddito per perdita del lavoro che assumevano la forma di indennità di disoccupazione e di mobilità di vario tipo (par. 2.1), e cinque strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o riduzione del lavoro in costanza di rapporto di lavoro, ossia le Casse integrazioni e le relative varianti (par. 2.2). A questi strumenti, che come si vedrà hanno assorbito risorse crescenti negli anni, se ne sono affiancati altri di minore rilevanza: da un lato, le prestazioni *una tantum* in via sperimentale per i lavoratori parasubordinati in regime di monocommittenza[7] e per quelli in somministrazione[8] e l'indennità di disoccupazione per gli apprendisti con requisiti ridotti rispetto all'indennità ordinaria[9] (par. 2.3), anch'essa avviata in via sperimentale; dall'altro lato, su un piano diverso ma pur sempre con la finalità di tutelare dal rischio di perdita o riduzione del reddito di lavoro, i contratti di solidarietà (CDS, nelle due versioni difensiva ed espansiva, par. 2.4), gli assegni per lavori socialmente utili (ASU, par. 2.5), e le indennità/provvidenze degli Enti bilaterali frutto della libera autonomia contrattuale a livello settoriale, territoriale o aziendale[10] (par. 2.6).

2.1 Gli strumenti in caso di perdita di lavoro

Nell'assetto pre-riforma in caso di perdita del lavoro erano disponibili numerosi istituti, ordinari e speciali. In particolare, vi erano: l'indennità di disoccupazione ordinaria e quella a requisiti ridotti, le indennità di disoccupazione agricola nelle sue varie forme (quella ordinaria, quella a requisiti ridotti, oltre a due trattamenti di natura speciale), i trattamenti di disoccupazione specifici dell'edilizia nella versione ordinaria e in quella speciale, l'indennità di mobilità ordinaria, quella di mobilità anticipata, di mobilità lunga e di mobilità in deroga. Complessivamente queste misure hanno assorbito risorse crescenti, da 5,2 miliardi nel 2000 (0,42 per cento del PIL) a 16,9 miliardi nel 2012 (1,0 per cento del PIL)[11] e i beneficiari

parziale per scongiurare misure più incisive. Per queste misure si rinvia a INPS (2008), "Rapporto Annuale - 2008", pag. 80, disponibile sul sito web istituzionale.

[7] Introdotte con il DL 185/2008 e poi confermate con la L. 282/2009, la L. 191/2009 e la L. 14/2012. Sono state modificate e poi sostituite dalla riforma "Fornero" e dal *Jobs Act*.

[8] Si veda al riguardo la Circolare INPS n. 100 del 7 agosto 2009. L'indennità, per un ammontare complessivo di 40 milioni di euro, era erogata a valere per il 50 per cento sulle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 9 della L. 236/1993 e per il restante 50 per cento sui fondi messi a disposizione dagli Enti bilaterali settoriali. L'indennità è stata poi riassorbita dalle modifiche attuate con la riforma "Fornero" e soprattutto con il *Jobs Act* e riguardanti sia il funzionamento della bilateralità sia l'inquadramento contrattuale del lavoro in somministrazione.

[9] Ferroni, V. e Guerrera, D. (2010), "Gli ammortizzatori sociali in Italia. Prospettive, confronti e risposte alla crisi", Nota Tematica n. 5 del Dipartimento del Tesoro.

[10] Non si considerano i prepensionamenti per condizioni del mercato del lavoro, cui si è fatto ampio ricorso, anche in combinazione con gli altri ammortizzatori, tra la fine degli anni '70 e gli anni '80. Nato nel 1975 come assegno di accompagnamento alla pensione dei lavoratori anziani espulsi dal lavoro, questo istituto, ibrido e soggetto a forte discrezionalità, non è più utilizzato. Le recenti salvaguardie pensionistiche dalla riforma "Fornero" hanno, almeno con riferimento ad alcune categorie di lavoratori coinvolti, ricalcolato la stessa *ratio*.

[11] I dati comprendono sia la spesa diretta sia i contributi figurativi per pensioni IVS e le prestazioni connesse al trattamento di disoccupazione come gli assegni al nucleo familiare. I dati sono consuntivi del bilancio dell'INPS (fonte: Coordinamento generale statistico attuariale). Si veda anche Pizzuti, F.R. (2017), "Rapporto sullo Stato Sociale 2017", pagg. 358-359.

sono quasi raddoppiati passando da poco più di 1,4 milioni a quasi 2,7 (tab. 1 nel par. 5).

L'indennità di disoccupazione ordinaria è stata introdotta nel 1919 per il comparto del lavoro dipendente privato[12] e la normativa di base è a lungo rimasta quella della L. 1155/1936. Fino al 1988 il beneficio è stato a somma fissa e di importo molto basso se valutato in proporzione alle retribuzioni medie di operai e impiegati; poi, per garantirne l'adeguatezza, è stato commisurato alla retribuzione secondo tassi di sostituzione rivisti al rialzo dal 7,5 per cento del 1988 al 60 per cento del 2008 (con *décalage* al 50 per cento dopo i primi sei mesi e al 40 per cento dal nono mese in poi). La sua variante a requisiti e benefici ridotti è stata adottata nel 1988 per dare una copertura ai lavoratori con carriere discontinue (principalmente stagionali e occasionali) che avevano difficoltà a soddisfare il requisito contributivo nel biennio precedente lo stato di disoccupazione (almeno 52 contributi settimanali)[13]. All'inizio le platee dei beneficiari erano distinte e non sovrapponibili, ma poi questa separazione è caduta dando adito a comportamenti opportunistici di lavoratori che avrebbero avuto accesso all'indennità ordinaria ma preferivano quella ridotta perché non soggetta all'obbligo di disponibilità alla ripresa lavorativa[14]. Nel 2012 sono stati erogati per queste indennità circa 12 miliardi (1,9 nel 2000), di cui 2,5 miliardi per la variante a requisiti e prestazioni ridotte. I beneficiari erano poco più di 1,8 milioni (circa 630.000 nel 2000), di cui poco più di 500.000 per la variante ridotta (tab. 1 nel par. 5).

Tra le indennità di disoccupazione rientravano anche quelle riconosciute al settore agricolo e i trattamenti specifici dell'edilizia, versioni essenzialmente adattate alle caratteristiche settoriali. Le erogazioni connesse con queste misure coinvolgevano risorse più contenute rispetto alle indennità per il lavoro dipendente in generale e soprattutto più stabili nel tempo anche durante gli anni della crisi economica (in media, tra il 2000 e il 2012, circa 1,7 miliardi a fronte di circa 600.000 beneficiari), con quelle relative al settore agricolo ampiamente dominanti sulle altre.

Le indennità in favore del settore agricolo sono state introdotte nel Secondo Dopoguerra. Da allora si sono susseguite numerose modifiche nelle regole di accesso, in quelle di calcolo del beneficio e nelle aliquote contributive. Oltre all'indennità ordinaria, in agricoltura esistevano anche quella a requisiti ridotti e due trattamenti speciali che erano altrettante varianti dell'indennità ordinaria (cosiddette "al 66 per cento" e "al 40 per cento") per fornire un'altra soluzione di copertura (oltre a quella ordinaria) ai lavoratori con contratto a tempo determinato[15]. Veniva riconosciuto in un'unica

[12] La platea è stata progressivamente estesa sino a coprire tutto il comparto del lavoro dipendente privato, inclusa la dirigenza.

[13] Le caratteristiche furono mutuate dall'indennità di disoccupazione agricola.

[14] Nacque anche la cosiddetta sindrome della "ripartizione del lavoro continuo" che prevedeva che una mansione normalmente svolgibile da un solo lavoratore venisse, invece, "spacchettata" tra più lavoratori rispettando il minimo contributivo che permettesse a tutti i coinvolti l'accesso all'indennità a requisiti ridotti.

[15] L'indennità a requisiti ridotti è stata cancellata dalla riforma "Fornero" del 2012. La cancellazione è stata anche oggetto di ricorso in Corte costituzionale nel quale si obiettava che, in mancanza di altri strumenti a requisiti ridotti, i lavoratori agricoli avrebbero dovuto essere ammessi alla mini ASPI avviata dalla stessa riforma

soluzione ed *ex post*, all'inizio dell'anno successivo, un indennizzo per i giorni di disoccupazione involontaria occorsi l'anno prima entro un limite massimo di giornate lavoro perse. Questa indennità ha cercato di adattarsi alle esigenze di un settore, quello agricolo, a elevata stagionalità ed esposto a numerosi impedimenti climatici e meteorologici[16]. L'indennità agricola era meno generosa di quella ordinaria per la generalità del lavoro dipendente (a seconda dei casi 30-40 per cento della retribuzione media convenzionale giornaliera, contro il 60 per cento della ordinaria *extra* agricola a inizio erogazione). Nel 2012 sono stati erogati per questa indennità 1,9 miliardi (1,8 nel 2000) a fronte di circa 498.000 beneficiari (circa 588.000 nel 2000).

I trattamenti specifici dell'edilizia, quello ordinario e quello speciale, sono invece sopraggiunti a partire dagli anni '70, a copertura delle fasi di disoccupazione per licenziamento dovuto a cessazione o crisi dell'impresa, completamento di una fase o dell'intero cantiere[17], esaurimento dei benefici degli ammortizzatori in costanza di rapporto. I requisiti di accesso variavano a seconda della causale con cui l'indennità veniva richiesta. La *ratio* rimaneva molto simile a quella delle indennità agricole, anche se l'erogazione avveniva mensilmente per una durata massima di tre mesi e non *ex post* in un'unica soluzione. Nel tempo, il trattamento ordinario, inizialmente l'unico previsto, ha potuto anche essere riconosciuto in modalità prolungata o essere prorogato di trimestre in trimestre, a seconda delle fattispecie da fronteggiare, dando così origine al trattamento di natura speciale. Di norma, i trattamenti di disoccupazione edile tendevano a essere più generosi (80 per cento della retribuzione media giornaliera corrisposta nelle ultime settimane e con un tetto massimo) rispetto all'indennità ordinaria per la generalità del lavoro dipendente. Nel 2012 sono stati erogati sotto questa forma 74 milioni (176 nel 2000) a fronte di circa 13.335 beneficiari (circa 67.324 nel 2000).

Anche prima delle riforme del quadriennio 2012-15 era stato osservato che il lavoro nell'edilizia (soprattutto se comprendente le società cooperative, le imprese affini e anche quelle artigiane collegate per commissione) era più strutturato di quello agricolo e sicuramente meno esposto a fattori stagionali e climatici/meteorologici. Di conseguenza era apparso inopportuno che la tutela per disoccupazione coprisse anche i licenziamenti a completamento delle singole fasi di cantiere o del singolo cantiere, perché si potevano anche generare effetti perversi sulle modalità contrattuali[18]. Inoltre, le stesse fonti normative, che tra il 2008 e il 2012 hanno autorizzato gli ammortizzatori in deroga per fronteggiare la crisi, hanno permesso anche trattamenti speciali in deroga nell'edilizia.

L'indennità di mobilità è stata introdotta nel 1991 (L. 223/1991) per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato con qualifica di operaio, impiegato o quadro presso imprese di grandi dimensioni con, a seconda dei casi, oltre 15, 50, 200

"Fornero" (commentata più avanti nel testo). La Corte ha rigettato il ricorso (http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/03/15/T-170053/s1). Si veda Rivista del diritto e della sicurezza sociale (2017), "In tema di disoccupazione agricola a requisiti ridotti", vol. 2. I trattamenti speciali sono stati introdotti molti anni fa (art. 25 della L. 8 agosto 1972, n. 457 e art. 7 della L. 16 febbraio 1977, n. 37) e poi successivamente modificati nel tempo sino alla sistemazione con la L. 24 dicembre 2007, n. 247 (art. 1, c. 55) che ne ha fatto casi particolari dell'indennità di disoccupazione agricola ordinaria accessibili dai lavoratori agricoli con contratto di lavoro a tempo determinato (e lavoratori equiparati). I due trattamenti speciali non sono stati modificati né dalla riforma "Fornero" né dal *Jobs Act*.

[16] In particolare, è proprio l'elevata variabilità delle giornate lavorative durante l'anno che permette di quantificare il monte ore prestate solo all'inizio dell'anno successivo. Si veda Gatta, C. (2003), "La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici", Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, pag. 296 e seguenti.

[17] Erano previste anche delle soglie di completamento dei cantieri in corso, per rendere meno facile l'espulsione di manodopera dalle imprese con cantieri in corso di svolgimento.

[18] Sarebbe come se, in altri settori richiamati nell'ambito della normativa ordinaria, si indennizzassero le giornate tra la fine di un progetto e l'avvio di una nuova committenza.

lavoratori subordinati complessivi. Le caratteristiche del beneficio (in primo luogo le aliquote di contribuzione, la durata, ma anche la possibile estensione a imprese dell'indotto e imprese fornitrici) dipendevano anche dall'appartenenza settoriale e dalla collocazione geografica. Alcuni settori produttivi (come quelli del credito e delle assicurazioni) non erano coperti da questa indennità ma da prestazioni similari a carico di specifici fondi *ex* art. 2, comma 28, della L. 23 dicembre 1996 n. 662[19]. L'accesso all'indennità di mobilità poteva avvenire previa iscrizione nelle liste di mobilità a seguito di cessazione delle possibilità di indennizzo in costanza di rapporto di lavoro o di licenziamento per riduzione del personale o di trasformazione/cessazione dell'attività di impresa. Più generosa dell'indennità ordinaria sia in termini di importo che di durata[20], la mobilità ha nel tempo assunto ruoli crescenti di supporto alle politiche industriali, per accompagnare l'espulsione di gruppi numerosi di lavoratori dipendenti attutendo le ricadute e le reazioni sociali[21]. Così si spiegano le varianti che sono state applicate a questo istituto, il più delle volte attivate con provvedimenti *ad hoc* rivolti al settore, all'area geografica se
non addirittura alla singola impresa. Complessivamente nel 2012 sono stati erogati a titolo di indennità di mobilità 2,9 miliardi (1,2 nel 2000) per un numero di beneficiari pari a 295.535 (141.097 nel 2000; tab. 1 nel par. 5).

L'indennità di mobilità anticipata prevedeva l'erogazione in un'unica somma del totale o di un parte dell'assegno di mobilità, con l'obiettivo di favorire iniziative di lavoro autonomo e di piccola imprenditoria e così ridurre le pressioni sul comparto del lavoro subordinato. La mobilità allungata permetteva di spingere la durata dell'assegno sino al compimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o di anzianità; questo istituto, generalmente rivolto alle imprese del Mezzogiorno o collocate in aree con disoccupazione superiore alla media nazionale, ha di fatto portato a prolungamenti dei trattamenti di cinque anni e a volte anche superiori. La mobilità anticipata e quella allungata erano già due versioni deroga della indennità di mobilità ma utilizzate con una intensità tale da guadagnarsi uno *status* quasi indipendente; restava comunque sempre aperta la possibilità di deroghe di altro tipo, finanziabili e attivabili di anno in anno per includere platee non coperte dall'assicurazione o soggetti che, sia pure rientrando nei potenziali beneficiari, non avevano ancora maturato i requisiti di accesso. Questa possibilità è stata usata in passato per prorogare l'indennità di mobilità per specifici gruppi di lavoratori appartenenti a settori o imprese in condizioni di perdurante difficoltà e non in grado di riassorbire i lavoratori già espulsi in aree ad alta disoccupazione (la mobilità cosiddetta "prorogata")[22]; è stata anche

[19] Si trattava di fondi creati dalla contrattazione collettiva e finanziati dai datori e dai lavoratori. Di fatto già allora esistevano prestazioni obbligatorie assegnate alla Bilateralità, soluzione che poi il *Jobs Act* ha esteso e strutturato.

[20] Tra l'altro la durata poteva variare a seconda dell'età del beneficiario.

[21] Balletti, E. (2000), "Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito", ed. Giappichelli, Torino.

[22] Si veda al riguardo quanto disposto dal DL 108/2002 (convertito dalla L. 172/2002) e la Circolare dell'INPS n. 149 del 6 settembre 2002.

usata (nella forma definita poi "cristallizzata"[23]) per mantenere accessibili da parte di coloro che già beneficiavano
di mobilità, o di coloro che ne sarebbero divenuti beneficiari entro data fissa, prestazioni del sistema di *welfare* che nel frattempo subivano modifiche in senso restrittivo.

Le deroghe sono state ampiamente utilizzate per fronteggiare gli effetti sull'occupazione della crisi del 2008. Nell'immediato *post* crisi alcuni provvedimenti (L. 203/2008, L. 2/2009 e L. 33/2009) hanno autorizzato l'erogazione di ammortizzatori in deroga sulla base di accordi governativi coinvolgenti anche le Regioni e le Province autonome[24]. Si tratta di importi modesti per il bilancio pubblico, dell'ordine di 0,15 miliardi nel 2008 cresciuti fino a 0,67 nel 2013 per poi ridursi. Nel 2012, come si vedrà più avanti, è stata la stessa riforma del lavoro "Fornero" a riorganizzare gli ammortizzatori in deroga come fase di transizione verso la risistemazione complessiva e organica di tutto l'impianto (cosa poi fatta dal *Jobs Act*)[25].

2.2 Gli strumenti di integrazione retributiva

A questa categoria di strumenti appartenevano la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), la Cassa integrazione guadagni per l'edilizia, la Cassa integrazione guadagni per il settore agricolo (CISOA) e le varianti in deroga delle Casse integrazioni. Complessivamente queste misure hanno assorbito risorse crescenti, da poco meno di 0,9 miliardi nel 2000 (0,1 per cento del PIL) a 6,2 miliardi nel 2012[26] (0,4 per cento del PIL)[27]. Con riferimento a CIGO, CIGS e loro versioni in deroga, le ore indennizzate sono passate da circa 147 milioni del 2000 a oltre 1 miliardo del 2012[28]. I beneficiari di CISOA sono stati 12.467 nel 2000 e 25.210 nel 2012. La CIGS è la misura che

[23] L'art. 59, comma 7, lettera c), della L. 449/2007, come modificato dall'art. 1-ter della L. 176/1998 e dall'art. 45, comma 22, della L. 144/1999, disponeva che nei confronti dei lavoratori collocati in mobilità con accordi collettivi stipulati entro il 3 novembre 1997, ivi compresi i lavoratori dipendenti da imprese che avessero presentato domanda ai sensi dell'art. 3 della L. 229/1997 per il numero dei lavoratori da collocare in mobilità e per i quali l'accordo collettivo di individuazione delle eccedenze fosse intervenuto entro il 31 marzo 1998, trovano applicazione i requisiti di accesso alla pensione di anzianità di cui alla tabella B allegata alla L. 335/1995. Si trattava, a tutti gli effetti, di una salvaguardia *ante litteram* simile, nella logica di funzionamento, a quanto avvenuto con le salvaguardie pensionistiche dalla riforma "Fornero". Si veda il Messaggio INPS n. 15774 del 18 aprile 2005.

[24] Con risorse a valere sul Fondo per l'occupazione, sul Fondo per le aree sottoutilizzate e sul Fondo sociale europeo.

[25] All'interno della riforma delle pensioni "Fornero" trovava posto anche la prima salvaguardia che altro non era se non la riproposizione della indennità di mobilità "cristallizzate" già in uso alla fine degli anni '90.

[26] Il 2012 è il secondo anno più elevato per la spesa delle Casse, il valore più elevato essendosi registrato nel 2013 (6,9 miliardi).

[27] I dati riguardano sia la spesa diretta sia i contributi figurativi e le prestazioni connesse al trattamento di disoccupazione come gli assegni al nucleo familiare. I dati sono di fonte INPS (Coordinamento generale statistico attuariale). Si veda anche Pizzuti, F.R. (2017), "Rapporto sullo Stato Sociale 2017", pagg. 358-359.

[28] Nei dati ricevuti dall'INPS il numero di beneficiari è disponibile solo a partire dal 2005, anno in cui è ammontato a oltre 688.000 teste per un monte ore indennizzate di oltre 241 milioni. Nel 2012 i beneficiari di CIGO, CIGS e loro versioni in deroga sono stati pari a circa 1,6 milioni di teste per il monte ore indennizzate di oltre 1 miliardo già citato nel corpo del testo.

ha assunto maggiore rilievo, passando da circa 0,5 miliardi nel 2000 a circa 2,9 nel 2012, per un monte ore indennizzate pari rispettivamente a oltre 79,5 milioni e quasi 327 milioni[29].

Nel 2007, subito prima della crisi economica, la spesa complessiva per le Casse si era attestata poco al di sotto di 1,4 miliardi, di cui circa 0,4 miliardi di CIGO (circa 428.000 individui e oltre 70,6 milioni di ore) e 0,9 di CIGS (circa 103.000 individui e oltre 83 milioni di ore)[30].

Il sistema delle Casse integrazioni è nato in Italia a metà degli anni '40, a conflitto mondiale non ancora terminato (Decreto luogotenenziale n. 788/1945), con la finalità di tutelare le relazioni di lavoro in corso nel comparto privato ed evitare che, interrompendosi, ci fossero ripercussioni negative a catena sull'attività economica. Ci si preparava ad affrontare la riconversione postbellica. A fronte di una riduzione degli orari di lavoro (o della sospensione totale, la "zero ore"), la corrispondente riduzione di retribuzione veniva compensata dalle integrazioni erogate dalle Casse, in attesa che si ricreassero le condizioni per riportare l'attività a pieno regime. Da quel momento la normativa ha subito numerose modifiche divenendo anche una peculiarità dell'Italia nel contesto internazionale, dove gli ammortizzatori in costanza di lavoro erano, e sono tuttora, molto meno sviluppati o addirittura assenti. La condizione per ricorrere alle Casse, e non agli ammortizzatori per disoccupazione, doveva essere proprio la ragionevole aspettativa che l'attività di impresa potesse tornare a livelli normali in un arco di tempo congruo con l'esaurirsi di fenomeni congiunturali.

La CIGO è nata con il preciso scopo di sostenere la riconversione industriale da funzioni belliche a civili. Inizialmente era rivolta solo agli operai dell'industria di un limitato novero di settori merceologici; nel tempo, la copertura è andata estendendosi agli impiegati e ai quadri, ai contratti a tempo indeterminato, a tempo determinato, a tempo parziale e anche ai dipendenti in periodo di prova[31]. L'elenco settoriale non ha mai raggiunto la totale copertura dell'industria, ma l'estensione ha riguardato anche imprese non industriali connesse direttamente con l'attività di una o più imprese industriali oltre a un insieme di altre attività non necessariamente appartenenti all'industria[32]. Si poteva ricorrere alla CIGO in caso di situazioni di urgenza connesse a eventi improvvisi e imprevedibili indipendenti dalle scelte dell'impresa e dei lavoratori (incendi, terremoti, calamità naturali), oppure in caso di evoluzioni negative delle condizioni dei mercati rilevanti per l'attività di impresa. In generale, il beneficio era pari all'80 per cento della retribuzione mancata (con un tetto periodicamente rivalutabile) per un numero massimo di dodici mensilità. Con le modifiche del 1975[33] e con due

[29] I beneficiari (teste) di CIGS sono stati più di 403.000 nel 2010 e oltre 166.000 nel 2016.
[30] I trattamenti in deroga compaiono in bilancio dal 2008.
[31] Circolari dell'INPS n. 25 del 27 marzo 1986 e n. 3834 del 20 aprile 1984.
[32] La finalità era quella di dare copertura all'intera filiera produttiva inclusiva dei fornitori e dell'indotto.
[33] L. 29 maggio 1975, n. 164.

successivi interventi del 1993 e del 1994[34], per le imprese di grandi dimensioni, per quelle operanti in contesti sottosviluppati e per quelle collocate in aree a strutturale squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, la durata è stata allungata sino a 24 mesi, la stessa durata raggiungibile dalle Casse straordinarie (si veda oltre). La diversificazione per settore e dimensione di impresa degli oneri a carico del datore di lavoro, ha conferito alla CIGO una immagine disorganica e disarticolata, piena di trattamenti differenziati non pienamente giustificabili.

Negli anni '60 alla CIGO si è affiancata la CIGS, rivolta a operai, impiegati e quadri di imprese con almeno 15 dipendenti non necessariamente appartenenti all'industria. Nel tempo si è andato formando un elenco positivo di tipologie di imprese ammesse, e solo per alcune è subentrato il requisito occupazionale di almeno 50 dipendenti. L'elenco ha assunto caratteristiche di estrema eterogeneità per settori e classificazioni merceologiche. La CIGS è diventata l'ammortizzatore più versatile e polifunzionale rimasto in attività sino a oggi per gestire quattro tipologie di eventi potenzialmente negativi sul piano occupazionale: crisi aziendali di particolare rilevanza sociale, riorganizzazioni e ristrutturazioni delle attività (modifiche di natura complessa), riconversioni (cambio di attività) e coinvolgimento in procedure concorsuali (fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria, ecc.)[35]. La CIGS è lo strumento sul quale, da sempre, il decisore politico è riuscito a esercitare una ampia discrezionalità, utilizzandolo come una vera e propria leva di orientamento delle scelte imprenditoriali, di acquisizione del consenso e governo del territorio, o di soluzione superficiale dei problemi connessi alla trasformazione della capacità produttiva[36]. La CIGS poteva erogare integrazioni pari all'80 per cento della mancata retribuzione con durate diversificate a seconda della causale di attivazione: da 12 mesi per la crisi aziendale, a 18 in caso di avvio di procedure concorsuali, sino a 24 mesi per ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione (prorogabile, in quest'ultima eventualità, sino a 48 mesi). La gestione discrezionale dell'istituto ha permesso una certa disinvoltura nella sua concessione, sfumando non solo i confini tra le causali della stessa CIGS, ma persino quelli tra la CIGS e la CIGO. Vi sono stati casi in cui, attraverso combinazioni di CIGO e CIGS coadiuvate da Contratti di solidarietà (si veda oltre), la durata dei sostegni reddituali è arrivata anche a 7-8 anni[37], facendo perdere la netta distinzione tra interventi in costanza di lavoro e interventi per disoccupazione, tra politiche del lavoro passive e attive e tra politiche del lavoro e politiche industriali.

Come per gli strumenti in caso di perdita del lavoro, discipline particolari riguardavano il settore agricolo e quello edile. In agricoltura le integrazioni erano affidate alla CISOA, nata come un adattamento dell'istituto della CIGO alle

[34] L. 19 luglio 1993, n. 236, e L. 19 luglio 1994, n. 451.
[35] L. 23 luglio 1991, n. 223.
[36] Allamprese, A. e Naccari, G. (2004), "Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei quindici dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento", Rivista Giuridica del Lavoro n. 2.
[37] Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016), "Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015. pagg. 50 e seguenti.

condizioni di stagionalità ed esposizione agli eventi climatici e metereologici tipiche del settore[38]. Per le giornate intere di mancato lavoro non imputabili alla volontà e alle scelte delle imprese e dei lavoratori, interveniva l'indennità pari all'80 per cento della mancata retribuzione per non più di 90 giorni, sotto il requisito che nell'anno solare di riferimento il lavoratore completasse almeno 181 giornate di lavoro (soglia contributiva minima)[39]. Alla stregua dell'indennità di disoccupazione agricola, la CISOA era rivolta (e lo è tuttora) a un settore in cui la probabilità di giornate/periodi di fermo è strutturalmente alta coinvolgendo, sia pure in momenti diversi, più o meno tutti gli operatori.

Nel settore edile le norme *ad hoc* della Cassa integrazione sono nate da presupposti simili a quelli del settore agricolo (specificità che rendevano probabili le interruzioni dell'attività), comprendendo tra le causali di attivazione intemperie e condizioni meteorologiche, fluttuazione della domanda e delle committenze, mancato rispetto delle clausole contrattuali sui grandi appalti pubblici (a cominciare dai termini di pagamento), provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di sospensione o blocco dei cantieri. Come si vedrà più avanti, mentre le specificità dell'agricoltura sono state confermate dalle riforme del quadriennio 2012-15, il *Jobs Act* ha definitivamente richiamato tutta la normativa del settore edile all'interno del quadro generale della CIGO, come già avveniva per la CIGS (da tempo disponibile anche alle imprese edili).

Nel tempo sono state previste delle applicazioni in deroga delle diverse tipologie di CIG, con finalità di proroga oltre il limite massimo di legge, di copertura di soggetti non ancora dotati dei requisiti minimi, oppure di adattamento a fattispecie di volta in volta emergenti[40]. Già sperimentato in precedenza, il fenomeno è tuttavia diventato particolarmente rilevante dopo la crisi economica del 2008, di pari passo con le deroghe apportate anche agli ammortizzatori in caso di perdita di lavoro. I riferimenti normativi principali sono infatti gli stessi delle deroghe apportate a questi ultimi[41] e hanno autorizzato l'erogazione di prestazioni per tamponare gli effetti negativi sull'occupazione nelle imprese e per le categorie di lavoratori altrimenti non coperte[42]. In particolare, le erogazioni

[38] L. 8 agosto 1972, n. 457. In alcuni casi la causale della CISOA è stata estesa a epidemie, pestilenze e attacchi parassitari. Per un riepilogo dell'evoluzione storica della normativa, si vedano la Circolare INPS n. 11 del 20 gennaio 1988 (causali e presentazione delle domande) e la Circolare INPS n. 178 del 26 luglio 93 (imprese coinvolte e tipologia di lavoratori beneficiari). La CISOA era pensata in primo luogo per i lavoratori addetti direttamente a mansioni agricole e dipendenti a tempo indeterminato di aziende agricole.

[39] In caso di non soddisfacimento di questi requisiti, i lavoratori agricoli potevano comunque accedere al trattamento integrativo sulla base dell'art. 21 della L. 223/1991 che, per il caso di calamità naturali, avversità atmosferiche o riorganizzazione/ristrutturazione/riconversione, ha previsto trattamenti e requisiti diversi, prescindendo dalle 181 giornate nell'anno solare (un modo per estendere anche all'agricoltura la copertura della Cassa straordinaria).

[40] Si veda, a esempio, l'art. 1, comma 155, della L. 144/2004 o l'art. 2 della L. 248/2001.

[41] La L. 22 dicembre 2008, n. 203, la L. 28 gennaio 2009, n. 2 e la L. 9 aprile 2009, n. 33.

[42] Questa estensione d'urgenza è stata decisa in attesa della risistemazione organica iniziata nel

della Cassa in deroga sono cresciute da 0,2 miliardi del 2008 (per oltre 28.000 beneficiari e un monte ore superiore a 28 milioni) a 1,5 miliardi nel 2012 (per circa 413.000 beneficiari e un monte ore superiore a 373 milioni)[43].

2.3 Gli strumenti temporanei per parasubordinati, somministrati e apprendisti

Di gran lunga meno rilevanti dal punto di vista sia delle risorse sia dei beneficiari coinvolti sono state le misure temporanee avviate in via sperimentale per fronteggiare la crisi iniziata nel 2008 nei confronti di lavoratori parasubordinati in regime di monocommittenza e per quelli in somministrazione, categorie sino a quel momento di fatto escluse dalle tutele per disoccupazione.

La prima misura è stata introdotta con il DL 185/2008 ed è stata poi confermata, con alcune modifiche, sino a tutto il 2012 (con estensione anche al 2013 per i contratti scaduti o interrotti nell'anno ma stipulati negli anni precedenti)[44]. La sua ultima versione *pre* riforma "Fornero"[45] prevedeva una indennità pari al 30 per cento del reddito da lavoro percepito l'anno prima, entro la soglia massima di 4.000 euro. Oltre alla monocommittenza, erano previsti altri requisiti, tra i quali: un reddito lordo da lavoro, nell'anno prima della disoccupazione, non superiore a 20.000 euro e non inferiore a 5.000; un numero minimo di mensilità contributive accreditate presso la gestione separata dell'INPS; una permanenza in stato di disoccupazione (senza alcun contratto di lavoro) per almeno due mesi. Nel 2009, primo anno di operatività, la spesa per questa misura è ammontata a circa 2,2 milioni, per poi aumentare gradualmente sino a poco più di 28 milioni nel 2012 e quindi andare gradualmente a esaurimento (tra il 2013 e il 2016).

Per i lavoratori in somministrazione divenuti disoccupati era possibile, sino a metà 2012[46], avanzare domanda per la prestazione *una tantum* di 1.300 euro lorde stabilita con l'accordo tra il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Assolavoro e i Sindacati maggiormente rappresentativi su scala nazionale. Questa seconda *una tantum* è stata poi riassorbita dalla riforma "Fornero" che, come si vedrà oltre, ha esteso la copertura dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI e mini ASPI) anche ai lavoratori in somministrazione. Nel 2009, primo anno di operatività, la spesa per questa misura è stata pari a circa 8,7 milioni di euro, per poi diminuire rapidamente sino al 2013 (ultimo anno).

Per quanto riguarda i contratti di apprendistato, dopo il D.Lgs. 167/2011, che li ha inseriti nel novero dei contratti a tempo indeterminato (con specifica facoltà di recesso al termine del periodo di formazione), le tutele dalla disoccupazione sono state affidate alle stesse indennità ordinarie e a requisiti ridotti del lavoro dipendente in senso lato

2012. Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 2 febbraio 2016 n. 4.

[43] I trattamenti in deroga hanno raggiunto i valori massimi nel 2012 per poi andare e ridursi.

[44] Messaggio INPS n. 6762 del 19 aprile 2012.

[45] Adottata con il comma 130 dell'art. 3 della L. 23 dicembre 2009, n. 191.

[46] Circolare INPS n. 9 del 23 gennaio 2012.

(di lì a poco evolute in ASPI e mini ASPI con la riforma "Fornero"). Solo limitatamente al triennio 2009-2011 è stata in vigore una copertura speciale per gli apprendisti sospesi o licenziati (L. 238/2009), erogabile a quei soggetti per i quali il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali trovava un accordo con gli Enti bilaterali attivi nei vari settori[47]; in mancanza di tale accordo rimaneva possibile avanzare richiesta di CIG in deroga in caso di sospensione o di indennità di mobilità in deroga in caso di licenziamento[48].

2.4 I Contratti di solidarietà

I CDS, introdotti per la prima volta nel 1984[49], si suddividevano in due categorie, i difensivi (CDSd, detti anche interni) e gli espansivi (CDSe, detti anche esterni). In entrambi i casi si basavano su accordi tra il datore di lavoro e i Sindacati affinché, tramite una riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione applicata a tutti i dipendenti (generalmente con esclusione di dirigenti, lavoratori a domicilio e apprendisti), si potessero, a seconda dei casi, promuovere nuove assunzioni ed espandere l'organico (espansivi) oppure evitare di licenziare e di ridimensionare l'organico di una impresa (difensivi)[50]. I CDS espansivi (L. 863/1984, art. 2) hanno avuto un utilizzo minimo sino alla loro riorganizzazione con il *Jobs Act* e non è ancora ben chiaro quanto possano essere attraenti dopo la riforma. Nel 2005 hanno riguardato, secondo i dati INPS, meno di 3.000 lavoratori, con una tendenza in diminuzione negli anni successivi. I CDS difensivi hanno invece trovato applicazione nelle due versioni tipo "a" e tipo "b", la prima dedicata alle imprese rientranti nel perimetro della CIGS, la seconda destinata alle altre imprese. L'origine dei CDS risiedeva nel tentativo di affiancare, ai canali già esistenti di CIGO e CIGS, soluzioni meno conflittuali e traumatiche di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro. Gli accordi tra le parti, alla base dei CDS difensivi, hanno avuto spesso natura aziendale, sono nati all'interno della realtà lavorativa che doveva applicarli e si sono appoggiati a clausole già incorporate nei contratti collettivi di lavoro. Anche il coinvolgimento di tutti i dipendenti nelle riduzioni di orario e retribuzione (l'altra caratteristica distintiva rispetto a CIGO e CIGS) ha permesso di ridimensionare il sacrificio richiesto al singolo e di ridurre le contrapposizioni tra lavoratori. Si è trattato, in definitiva, di una soluzione alternativa a CIGO e CIGS e con numerosi aspetti di autogestione.

[47] Gli Enti bilaterali sono organismi di natura privatistica e, almeno sino al *Jobs Act*, totalmente volontaristica, creati dagli accordi tra rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori per offrire prestazioni di natura monetaria e *in-kind* a vantaggio di questi ultimi. Agli Enti bilaterali era richiesto di contribuire in *toto* o in quota al finanziamento della prestazione.

[48] Senza però certezza di poter rientrare nelle caratteristiche fissate per le deroghe.

[49] L. 19 dicembre 1984. n. 863, successivamente integrata e modificata dalla L. 19 giugno 1993, n. 263 e dalla L. 28 novembre 1996, n. 608. Si veda anche Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 33 del 14 marzo 1994 e la Nota n. 3558 dell'8 febbraio 2010.

[50] Lai, M. e Ricciardi, L. (2009), "I contratti di solidarietà (disciplina legislativa e spunti di riflessione)", Working Paper ADAPT n. 74, e Di Stasi, A. (2014), "Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale", Collana di Diritto del lavoro, Giappichelli Editore, Torino.

Con i CDS difensivi di tipo "a", a fronte della riduzione programmata di orario e retribuzione, il lavoratore poteva recuperare il 60 per cento del minore reddito da lavoro grazie a una integrazione equiparata alle prestazioni CIGS (a carico del bilancio dell'INPS), per una durata massima di 24 mesi prorogabili (entro certi limiti) sino a 48 mesi e, per le sole imprese collocate nel Mezzogiorno, sino a 60 mesi. Il datore di lavoro otteneva sgravi contributivi sulla parte della retribuzione rimasta a suo carico con percentuali variabili a seconda della collocazione geografica e dell'entità della riduzione di orario e retribuzione. Inoltre, non era chiamato a pagare il contributo aggiuntivo di "tiraggio" normalmente obbligatorio per le imprese richiedenti le prestazioni delle Casse integrazioni (si veda oltre). Altra differenza saliente rispetto alla Casse, sovente criticata per i possibili comportamenti opportunistici che poteva innescare, era la definizione ampia delle causali di attivazione che lasciavano spazio alla contrattazione tra le parti e potevano invocare situazioni normalmente coperte sia dalla CIGO sia dalla CIGS. Negli anni colpiti dalla crisi la percentuale di integrazione è stata gradualmente innalzata dal 60 all'80 per cento, in via transitoria e in attesa delle riforma complessiva degli ammortizzatori[51]. L'innalzamento all'80 per cento ha eliminato una delle differenze salienti tra i CDS difensivi e le Casse integrazioni (i primi sino ad allora meno onerosi per le finanze pubbliche).

I contratti difensivi di tipo "b" si rivolgevano alle imprese non coperte dalla CIGS. La *ratio* di base rimaneva molto simile a quella dei CDS di tipo "a": un accordo interno e condiviso tra le parti per una riduzione di orario e retribuzione che evitasse ricorsi a soluzioni alle crisi di impresa meno convenienti o addirittura traumatiche per i lavoratori (la CIGO, laddove accessibile, o gli ammortizzatori per disoccupazione dopo il licenziamento). I lavoratori avevano accesso a una integrazione sino al 25 per cento del minore reddito da lavoro per un massimo di 24 mesi prorogabili (entro certi limiti) solo dopo un periodo di interruzione. Un importo equivalente andava a beneficio dell'impresa. Il totale della prestazione (sia del lavoratore sia dell'impesa) rimaneva a carico del bilancio dell'INPS.

Il perimetro delle imprese ammesse ai CDS di tipo "b" è andato ampliandosi nel tempo, coinvolgendo anche imprese non appartenenti al settore industriale e in particolare le imprese alberghiere e quelle artigiane. Per queste ultime vigeva la condizione aggiuntiva che gli Enti bilaterali (storicamente radicati nell'artigianato) partecipassero a reintegrare la caduta di reddito da lavoro in misura non inferiore al contributo proveniente dall'INPS[52]. Estesi alle imprese non coperte da CIGS e, in alcuni casi, non rientranti neppure nel perimetro della CIGO, i CDS difensivi di tipo "b" hanno rappresentato di fatto una versione *ante litteram* sia degli ammortizzatori in deroga, erogati in assenza di un vero e proprio rapporto contributivo e con causali non predefinite come invece era per la CIGO e la CIGS, sia degli incentivi ai datori di lavoro per il

[51] L. 30 ottobre 2010, n. 147 (art. 1, comma 186).

[52] L'integrazione da parte dell'Ente permetteva teoricamente una reintegrazione al 100 per cento.

mantenimento e l'ampliamento del livello occupazionale.

È utile anche sottolineare che, nonostante all'origine pensati come vie alternative alle Casse integrazioni e meglio concertati e meno traumatici rispetto alle Casse, i CDS difensivi rimanevano combinabili con le stesse Casse secondo modalità differenziate per i tipo "a" e i tipo "b"[53]. Questo aspetto, assieme agli altri citati (ampia scelta per le causali, mancanza di precise corrispondenze tra profilo contributivo e prestazioni, coinvolgimento poco strutturato della Bilateralità, integrazione offerta dai tipo "a" innalzata all'80 per cento ossia al medesimo livello delle Casse), ha contribuito a rendere la normativa complessa e poco trasparente, priva di un disegno unitario ed esposta a comportamenti opportunistici. Ricorrendo in sequenza prima ai CDS e poi alle Casse, le imprese riuscivano a tamponare e mascherare situazioni di crisi anche per periodi lunghi, posticipando l'adozione di scelte strategiche (ivi inclusa la cessazione di attività) che invece avrebbero avuto connotati di urgenza.

2.5 *Altri strumenti: gli assegni per lavori socialmente utili (ASU) e gli accordi bilaterali*

I lavori socialmente utili sono stati introdotti nel 1949 (Legge "Fanfani") su base esclusivamente volontaria[54]. La loro vera e propria diffusione è arrivata nel 1981[55] quando si è scelto di utilizzare i lavoratori in CIGS in attività e servizi di pubblica utilità, ferma restando la libertà di scelta del lavoratore. Dapprima limitata al solo Mezzogiorno, nel 1984 questa possibilità è stata estesa a tutto il territorio nazionale. I lavoratori che accettavano di svolgere lavori socialmente utili erano premiati con una maggiorazione del sostegno al reddito di cui stavano già beneficiando, dall'80 per cento dell'ultima retribuzione, generalmente offerto dagli ammortizzatori, al 90 per cento.

Nel 1986 sono intervenute due modifiche: da un lato, l'incentivo è stato rinforzato con una ulteriore integrazione, a carico dell'Ente pubblico utilizzatore, che permetteva di ripristinare e a volte di oltrepassare il livello retributivo precedente l'ingresso in CIGS[56]; dall'altro lato, a fronte di questa maggiore convenienza economica, in caso di mancata accettazione i lavoratori decadevano dal trattamento CIGS. Nel corso degli anni successivi la platea dei possibili destinatari dello strumento si è ampliata notevolmente, includendo, tra gli altri, lavoratori in mobilità, disoccupati iscritti da più di 24 mesi nelle liste di collocamento, lavoratori iscritti alle liste di mobilità con o senza indennità, categorie di lavoratori individuati sulla base delle priorità delle Commissioni regionali per l'impiego (CRI), lavoratori in disoccupazione speciale edile.

[53] Circolare dell'INPS n. 9 dell'8 gennaio 1986 e Circolare n. 103 dell'11 aprile 1995.

[54] Si trattava di lavori semplici e a bassa remunerazione, cui potevano accedere principalmente soggetti appartenenti a categorie svantaggiate.

[55] L. 24 luglio 1981, n. 390. Per una disamina dell'evoluzione normativa, si veda il *link* istituzionale dell'INPS https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=46860 e Marocco,M. e Scialà, A. (2001), "Lavori socialmente utili. Profili valutativi", Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 7.

[56] L. 28 febbraio 1986, n. 41.

Dopo l'estensione ai soggetti non necessariamente già percettori di integrazioni/indennità e a quelli alla ricerca della loro prima occupazione è divenuto necessario fissare un livello retributivo di riferimento introducendo l'Assegno per i lavori socialmente utili (ASU). Contemporaneamente sono state dettagliate le norme sulle mansioni, sui rischi, sugli aspetti principali di quello che diventava un vero e proprio rapporto di lavoro (anche se in forma atipica e semplificata)[57]. Con l'allargamento della platea dei destinatari, i lavori socialmente utili hanno finito per configurare uno strumento di *welfare* distinto e anomalo, parte della sfera dell'assistenza più che un tassello di funzionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Sulla scorta di questo ampliamento, secondo i dati dell'INPS alla fine anni '90 il numero dei lavoratori socialmente utili ha sfiorato le 170.000 unità[58]. Dal 2000 il Legislatore ha optato per il contenimento del fenomeno[59]. Sono stati "congelati" i lavoratori socialmente utili a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (i cosiddetti "transitoristi") gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, così creando una platea di soggetti da mandare gradualmente a esaurimento lì dove fattibile con percorsi di stabilizzazione[60]; mentre è rimasta aperta per tutti gli uffici delle Amministrazioni pubbliche[61] la possibilità di avvalersi di lavoratori socialmente utili (i cosiddetti "autofinanziati") limitatamente a due categorie di lavoratori: *1)* gli iscritti nelle liste di mobilità, percettori di indennità di mobilità o di altro trattamento speciale di disoccupazione, *2)* i lavoratori in Cassa integrazione a zero ore (con sospensione totale del lavoro)[62]. Una successiva legge[63] ha stabilito la decadenza dalle prestazioni previdenziali (indennità di disoccupazione e integrazioni di qualunque tipologia) nel caso di rifiuto del lavoratore a essere impiegato in opere o servizi di pubblica utilità compatibili con la propria professionalità, da svolgersi nel raggio di non più di 50 chilometri dal luogo di residenza o comunque in luogo raggiungibile in non più di 80 minuti utilizzando i trasporti pubblici. Secondo i dati dell'INPS nel 2012 i beneficiari di ASU sono scesi a poco più di 17.000 per una spesa di 73 milioni.

Alla vigilia della riforma del quadriennio 2012-15, l'istituto del lavoro socialmente utile si è trovato pertanto in una

[57] D.Lgs. 1° dicembre 1997, n. 468 e Circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 100 del 27 luglio 1998.

[58] Si veda l'area del sito web dell'INPS dedicata: https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=46860.

[59] Si veda l'art. 10, comma 1, del D.Lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, modificato e integrato dall'art. 50 della L. 27 dicembre 2002. n. 289.

[60] I "transitoristi" sono ancora attivi in sette regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sardegna e Sicilia.

[61] Definizione di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

[62] In base all'art. 8 del D.Lgs. n. 468/1997, detti lavoratori erano (e tutt'ora sono) impegnabili per l'orario settimanale corrispondente alla proporzione tra il trattamento previdenziale e il livello retributivo precedente l'iscrizione nelle liste di mobilità o l'ingresso in Cassa integrazione, e comunque per non più di 20 ore settimanali e non più di 8 ore giornaliere. Nel caso di impegno per un orario superiore, ma sempre entro il limite del normale orario contrattuale, ai lavoratori competeva un importo integrativo a esclusivo carico del bilancio dell'Amministrazione utilizzatrice.

[63] L. 24 dicembre 2003, n. 350.

situazione di transizione incompiuta o interrotta: da un lato, nonostante gli oltre quindici anni dal "congelamento" dei lavoratori a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, questi ultimi non si erano ancora esauriti, in ragione di continuate proroghe che tamponavano le difficoltà a fare evolvere i rapporti di lavoro verso inquadramenti migliori (anche al di fuori delle Amministrazioni pubbliche); dall'altro lato, i nuovi lavoratori socialmente utili erano emersi quasi esclusivamente in Sicilia (5.430 teste nel 2015), trasmettendo l'immagine di uno strumento inadatto a svolgere su scala nazionale funzioni di responsabilizzazione nella fruizione degli ammortizzatori, di mantenimento in esercizio del capitale umano e di politica attiva per la rioccupazione.

Per accordi bilaterali[64] si intendono gli accordi tra datori di lavoro e Sindacati per raccogliere risorse – tramite contributi delle imprese e dei lavoratori – e trasformarle, anche con il supporto di agevolazioni fiscali, in prestazioni sanitarie, previdenziali e assistenziali a favore degli stessi lavoratori. Rientrano in questo ambito: i fondi pensione, i fondi sanitari, i *fringe-benefits* e le facilitazioni per la conciliazione vita-lavoro, la sicurezza sul lavoro, il contrasto del lavoro irregolare[65], la formazione continua e i corsi di riqualificazione professionale oltre a supporti di vario genere al reddito[66].

Sin dall'origine tutte le prestazioni provenienti dalla Bilateralità hanno avuto natura puramente volontaria, sorgendo dalla libertà contrattuale delle parti. L'unica fonte vincolante per gli appartenenti a settori, comparti, bacini territoriali è stata quella dei contratti collettivi. Proprio perché guidato dall'autonomia contrattuale, lo sviluppo della bilateralità è avvenuto in maniera molto differenziata: fondi pensione e fondi sanitari sono stati attivati dapprima nelle grandi imprese e nel settore bancario e poi, gradualmente, estesi anche in altre realtà e in altri ambiti; formazione, riqualificazione professionale e sostegno alla famiglia hanno radicato meglio in aree territoriali con più lunga tradizione di concertazione (il Nord-Est); integrazioni retributive e sostegni reddituali in caso di disoccupazione hanno riguardato soprattutto i settori dell'artigianato e, in misura minore, i servizi di somministrazione di lavoro.

[64] La Bilateralità ha radici antiche in Italia. Le Società di mutuo soccorso nate nell'Ottocento hanno rappresentato una forma *ante litteram* di bilateralità. Si veda ItaliaLavoro (2014), "Gli Enti Bilaterali in Italia – Primo Rapporto Nazionale 2013" e Secondo Welfare (2015), "Rapporto sul Secondo Welfare – 2015", entrambi disponibili *on-line*.

[65] Il contrasto del lavoro irregolare rientra tra gli obiettivi perseguibili attraverso la Bilateralità. Ovviamente non una azione su scala nazionale (in sostituzione delle preposte Istituzioni), ma focalizzata sul settore, sul bacino territoriale o su uno specifico ambito professionale in una prospettiva di autoregolazione.

[66] In letteratura si incontra spesso la differenza tra Organismi/Enti bilaterali e Fondi bilaterali. I primi hanno funzioni di concertazione sulle tematiche del lavoro in senso lato, laddove i secondi svolgono in maniera specifica la funzione di raccogliere contributi per finanziare l'erogazione di prestazioni a vantaggio dei lavoratori. Le caratteristiche degli Enti bilaterali sono state codificate nel D.Lgs. 276/2003 (attuativo della L. 30/2003 contenente la riforma "Biagi" del mercato del lavoro): " […] sono organismi costituiti su iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, deputate a essere sede privilegiata per la regolazione del mercato del lavoro" (art. 2, comma 1, lettera h).

Alla vigilia delle riforme, il quadro della Bilateralità era molto frastagliato e non si disponeva di un suo censimento ufficiale completo ma solo di mappature frutto di lavori di rassegna; era una situazione similare a quella riguardante le prestazioni di *welfare* avviate a livello locale, dalle Regioni e più spesso dai Comuni, per le quali in effetti mancava e continua a mancare una rilevazione completa. Un altro aspetto rilevante era il collegamento della Bilateralità con il corpo centrale del sistema di *welfare* (le prestazioni erogate da SSN, INPS, INAIL, ecc.). Si tratta di uno snodo importante che rimanda al disegno complessivo del *welfare* in tutte le sue componenti (pubbliche e private) e sul quale ci sono da sempre punti di vista diversi condensabili in due questioni: 1) se ci debbano essere predefinite complementarietà tra le due sfere (che a loro volta sottintenderebbero linee evolutive comuni e *good practice*), e 2) se le prestazioni ulteriori rispetto al corpo centrale del sistema di *welfare* debbano anch'esse in qualche misura assumere connotati di obbligatorietà/necessità.

In realtà, il dibattito si è sviluppato soprattutto in relazione ai fondi pensione e ai fondi sanitari (i pilastri previdenziali privati), e solo negli anni Duemila, di pari passo con le riforme di tipo federalista, ha coinvolto anche altre voci di spesa assistenziale e socio-sanitaria a carico degli Enti locali[67]. A ridosso della crisi, un dibattito similare ha coinvolto anche le prestazioni di contrasto della disoccupazione e della caduta di reddito da lavoro. Quando è stato necessario intervenire in urgenza e ampliare con deroghe l'azione degli ammortizzatori esistenti, da un lato è apparso chiaro che sarebbe stato molto utile disporre di migliori informazioni sulle tutele erogabili dalla Bilateralità (per capire quali platee erano a rischio di rimanere totalmente prive di sostegno) e, dall'altro lato, si è posto con forza l'interrogativo sulla possibile *ratio* di un sistema con coperture a "macchia di leopardo" contro il rischio di disoccupazione e, per giunta, non in grado di inquadrare in maniera organica tutte le risorse dedicate a fronteggiare quel rischio, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata. Questa scarsità di informazione su quali soggetti fossero sguarniti di protezione è stata alla base della scelta di coinvolgere Regioni e Province autonome nella attivazione e nella gestione dei trattamenti in deroga. Sebbene gli ammortizzatori sociali non rientrino nelle competenze istituzionali e amministrative di Regioni e Province, dal 2009 (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del Febbraio 2009) esse hanno ricevuto delega a individuare i casi prioritari di intervento, in coerenza con le specificità del mercato del lavoro locale, e a emanare le relative autorizzazioni di spesa (nei limiti delle risorse destinate allo scopo nel bilancio dello Stato). A tal fine, la delega comprendeva anche la promozione e la sottoscrizione di accordi regionali con le parti sociali[68]. Il

[67] Ne sono testimonianza la L. 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e il DPCM del 14 Febbraio 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie).

[68] Gli accordi prevedevano una compartecipazione delle Regioni al finanziamento degli interventi sul loro territorio. Si veda il sito istituzionale della Conferenza Stato-Regioni: http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_020805_doc%20riunione%2012.2.09.pdf.

coinvolgimento di Regioni e Province ha riguardato solo l'erogazione degli ammortizzatori in deroga ed è rimasto limitato alle condizioni di urgenza create dalla crisi.

3. Le principali criticità alla vigilia delle riforme

Le riforme introdotte nel quadriennio 2012-15 sono state volte alla sistematizzazione e razionalizzazione del quadro di ammortizzatori sociali complicato e frastagliato appena descritto, non più rispondente a un impianto unitario e organico e per il quale erano emerse evidenti criticità. In particolare si possono evidenziare i seguenti sei aspetti.

1. *Sovrapposizione tra gli ammortizzatori per disoccupazione e quelli in corso di rapporto di lavoro.* – Ancora prima dell'introduzione delle misure in deroga per fronteggiare la crisi del 2008, la differenziazione funzionale tra ammortizzatori per disoccupazione e ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro era andata sfumando. Questo avvicinamento è stato il risultato di un progressivo uso di entrambi gli istituti come leve di politica industriale per affrontare casistiche particolari, di impresa, settore, comparto, territorio. Più che misure a tutela del lavoratore per mantenerne e valorizzarne il capitale umano e la capacità reddituale, gli ammortizzatori hanno assunto la veste di misure funzionali alla salvaguardia delle imprese, con risvolti dubbi anche sul piano delle regole di mercato e della concorrenza. La sovrapposizione degli istituti è stata favorita dal collegamento debole con le politiche attive del lavoro[69] – che ha di fatto consentito *ex post* straordinari prolungamenti di entrambe le prestazioni – oltre che dalla discrezionalità con cui venivano concesse CIGO e CIGS senza più un adeguato vaglio sulla autonoma capacità dell'impresa destinataria di riacquisire in tempi congrui il normale regime di attività[70]. Le misure di urgenza per fronteggiare la crisi hanno

[69] Rimandi a obblighi di attivabilità/attivazione da parte del percettore erano già presenti nella normativa ma al di fuori di un quadro chiaro.

[70] Oltre a Allamprese, A. e Naccari, G. (2004), *op. cit.*, per una disamina dei difetti nel disegno degli ammortizzatori pre riforme 2012-14 si veda Tronti, L. (1998), "Per il riordino degli ammortizzatori sociali", in *Politica economica*, anno XIX, n. 1. A considerazioni similari erano già pervenute sia la Commissione "Onofri" nel 1997 sia la Commissione tecnica per la spesa pubblica nel 1996. Si legge a pag. 53 della Relazione finale della Commissione "Onofri: *"[…] L'utilizzo delle diverse forme di sostegno presenta nella realtà italiana alcune rilevanti distorsioni. Ad esempio, in molti casi si manifesta una sovrapposizione tra un utilizzo temporaneo, con la conservazione dell'impiego, e il sostegno a chi è di fatto disoccupato e dovrebbe cercare un nuovo posto di lavoro. Inoltre, pur dovendo questi strumenti essere rivolti a un tipo di eventi il cui presupposto è la temporanea impossibilità degli individui a sostenersi con il proprio lavoro, ci si trova invece spesso di fronte ad uno slittamento verso forme protratte di integrazione, che dovrebbero più propriamente appartenere all'area dell'assistenza sociale. Infine, di fronte a situazioni sociali e occupazionali che spesso risultano indubbiamente molto difficili da risolvere, emerge la tendenza ad utilizzare quasi solo in funzione di sostegno al reddito strumenti che avrebbero anche altri fini, distorcendone perciò la natura […]"* Nella raccomandazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica n. 6 del novembre 1995 (a cura di G. Bosi e G. Pisauro) si legge: "*Nessuno [strumento] pone una credibile dipendenza del sussidio dalla ricerca del lavoro. [Gli istituti] risultano mal disegnati sotto il profilo della finalità previdenziale e/o assistenziale, della tutela dell'impresa e/o del lavoratore, della tutela di chi è già occupato rispetto a chi è disoccupato*".

poi enfatizzato questa tendenza distorsiva facendo definitivamente perdere agli istituiti la loro specializzazione.

2. *Sovrapposizione tra contratti di solidarietà e ammortizzatori in deroga.* – Qualcosa di simile è accaduto anche ai Contratti di solidarietà sia di tipo "a" che di tipo "b". A crisi inoltrata, la loro attivazione, sempre più ad ampio spettro (svincolata dalle causali CIGO e CIGS) ed estesa a imprese al di fuori del settore industriale, li aveva di fatto trasformati in deroghe di CIGO e di CIGS, per giunta combinabili a vario titolo con le stesse Casse. In origine dovevano essere versioni di ammortizzatori in corso di rapporto lavorativo caratterizzate da ampio accordo di base tra lavoratori, *iter* di attivazione semplificato e rapido, minore costo (rispetto a CIGO e CIGS) per le finanze pubbliche; nel tempo queste specificità sono andate scomparendo, con la trasformazione più vistosa avvenuta proprio negli anni successivi alla deflagrazione della crisi, quando la percentuale di integrazione retributiva dei contratti di tipo "a" è stata equiparata a quella delle Casse (80 per cento) e i contratti di tipo "b" sono stati estesi anche a imprese non rientranti nel perimetro di CIGO e di CIGS e, pertanto, non soggette ad alcun onere di tipo assicurativo. In quest'ultimo caso, è venuta meno anche una distinzione importante per il disegno e il funzionamento del sistema di *welfare*, quella tra prestazioni con caratteristiche assicurative, accessibili grazie a una sufficiente storia contributiva, e prestazioni assistenziali, svincolate da contribuzione e a carico della fiscalità generale (anche quando l'erogatore sia l'INPS[71]).

3. *Precaria copertura di parasubordinati, somministrati e apprendisti.* – Negli anni della crisi, per i lavoratori parasubordinati e somministrati, non esistendo coperture strutturali, sono state avviate misure sperimentali e temporanee reiterate nel tempo. La mancanza di misure strutturali per queste due categorie era una indicazione di un sistema di ammortizzatori arretrato rispetto all'evoluzione del mondo del lavoro e, in particolare, impreparato di fronte alle modalità contrattuali flessibili e adattabili alle esigenze della committenza. Simili considerazioni possono essere fatte per il contratto di apprendistato, solo dal 2012 equiparato al rapporto di lavoro a tempo indeterminato con le relative assicurazioni sociali ma sino ad allora sprovvisto di misure strutturali per la disoccupazione. Solo per il triennio 2009-2011 gli apprendisti hanno potuto fare affidamento su una copertura *ad hoc* attivabile in presenza di accordo tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e gli Enti bilaterali di settore e sino a capienza delle risorse disponibili. In alternativa, rimaneva possibile avanzare richiesta di trattamento per disoccupazione o di CIG in deroga se riuscivano a soddisfarne i requisiti. Su tutti e tre i fronti, parasubordinati, somministrati e apprendisti, era evidente la

[71] Il bilancio dell'INPS riceve trasferimenti dal bilancio dello Stato.

necessità di un intervento di sistemazione di respiro strutturale, essenziale anche per compiere progressi nella direzione della *flexsecurity*[72].

4. *Situazione di stallo dei lavori socialmente utili.* – Gli assegni per attività socialmente utili erano arrivati a un punto di stallo dopo la riforma del 2000 e il trasferimento dei nuovi contratti ASU a carico dei bilanci delle Regioni. Riattivati soltanto in ristrette aree geografiche (nel 2015 quasi esclusivamente in Sicilia), bisognava decidere cosa farne e in quale maniera riproporre il collegamento tra percepimento di prestazioni di sostegno al reddito e obblighi di attivazione per servizi e lavori di pubblica utilità. Come è stato più volte sottolineato all'interno del dibattito, in un contesto sprovvisto di rodate ed efficaci politiche attive del lavoro, un obbligo di attivazione su chiamata della Pubblica amministrazione poteva risultare eccessivo o inappropriato, proprio per il fatto che esso non sorgeva all'interno di una pluralità di soluzioni di reinserimento (per settori, datori di lavoro, collocazione geografica, ecc.), ma rappresentava spesso l'unica vera modalità di responsabilizzazione del lavoratore[73]. La questione aperta era, quindi, se e come riproporre i lavori socialmente utili all'interno di un quadro normativo che contemplasse rinforzate e moderne politiche attive del lavoro.

5. *Il ruolo della Bilateralità nell'assicurazione contro riduzioni di reddito da lavoro.* – Alla vigilia delle riforme si imponevano tre questioni con riferimento alla Bilateralità. In primo luogo, non si disponeva di una sua mappatura completa e non si sapeva con precisione dove esistessero coperture per il rischio di disoccupazione o di riduzione del reddito da lavoro a favore di soggetti non già rientranti nelle tutele degli ammortizzatori pubblici di base (indennità, Casse e contratti di solidarietà); tutto ciò nonostante i contributi del lavoratore e del datore agli Enti di bilateralità potessero beneficiare di trattamenti fiscali agevolati[74]. In secondo luogo, rimasta nell'alveo delle libere scelte contrattuali tra soggetti privati, la Bilateralità si era diffusa in maniera disorganica, senza poter contare su una visione di collaborazione e combinazione con gli ammortizzatori pubblici di base, e lasciando così la sensazione, divenuta forte negli anni della crisi, che ci fossero dei margini di ottimizzazione sistemica non sfruttati.

[72] Approccio alle politiche del mercato del lavoro che cerca di coniugare la flessibilità nei rapporti contrattuali con un elevato livello protezione contro cadute reddituali (ancorché per periodi circoscritti) e soprattutto con efficaci servizi per la riqualificazione professionale e la ricerca di nuove opportunità di impiego. È una delle vie con cui i paesi occidentali stanno tentando, a partire dalla fine degli anni '90, di adeguare i mercati del lavoro ai nuovi contesti concorrenziali.

[73] Si trattava, in definitiva, di una politica attiva del lavoro estremamente semplificata e, per ciò stesso, non applicabile su larga scala.

[74] Per comprendere la portata e anche la gravità di questa mancanza, si immagini non fossero disponibili informazioni ufficiali sui fondi pensione, sui fondi sanitari e sulle Società di mutuo soccorso eroganti prestazioni pensionistiche e sanitarie.

Infine, proprio per fronteggiare la crisi, l'allargamento degli ammortizzatori pubblici in deroga si era spinto anche a coprire settori, dimensioni di impresa, tipologie contrattuali normalmente rientranti nella sfera di contrattazione privata a disposizione degli Enti bilaterali, generando altre sovrapposizioni e confusioni tra strumenti, questa volta coinvolgenti pagatori diversi (le deroghe a carico del pubblico, la bilateralità a carico del privato). Le riforme introdotte dal 2012 hanno ricercato una soluzione al rischio di dover nuovamente intervenire, alla successiva situazione di urgenza, con deroghe a carico del bilancio pubblico anche a favore di soggetti che avrebbero potuto essere coperti da prestazioni prescelte e finanziate dagli Enti bilaterali.

6. *Il legame debole tra politiche attive e politiche passive.* – Anche la debolezza del quadro delle politiche attive fa parte delle criticità dello scenario *pre* riforme. In realtà, già esistevano vincoli di attivazione pena decadenza dalle prestazioni per disoccupazione (la parte delle politiche attive che fa cerniera con le politiche passive), ma non rientravano in un quadro organico rispondente a logica unitaria e, soprattutto, non erano sufficientemente credibili, perché non esistevano o esistevano solo parzialmente le Istituzioni e gli strumenti indispensabili per monitorare i singoli casi, sostenerli nella riqualificazione professionale e proporre loro occasioni di reinserimento.

4. Le riforme del quadriennio 2012-15

La riforma "Fornero" del 2012 e il *Jobs Act* del 2014 hanno realizzato un ridisegno del complesso e intricato sistema degli ammortizzatori sociali, cercando di eliminare le criticità sopra descritte oltre che prevedendo un legame degli importi e della durata con la storia retributiva e contributiva del prestatore di lavoro e un collegamento strutturale e organico tra il lato delle politiche passive e quello delle politiche attive.

Nel seguito si fa riferimento al disegno finale dei nuovi ammortizzatori sociali come risultante dei cambiamenti avviati nel 2012 e completati, con modifiche anche importanti, nel 2014; di volta in volta, tuttavia, si sottolinea quale parte del nuovo assetto aveva già trovato sistemazione o avvio nel 2012.

Gli obiettivi del processo di riforma (da ora in poi "la riforma") sono stati fondamentalmente quattro, come si evince anche dalla legge delega del *Jobs Act*[75]: *1)* restituire una struttura logica ai vari istituti, ripristinando le rispettive specificità funzionali e regole di accesso*; 2)* porre fine agli utilizzi in deroga o alle applicazioni straordinarie, ridando basi chiare e strutturali al complesso degli ammortizzatori; *3)* eliminare le varianti settoriali o categoriali, non rispondenti a principi di equità; *4)* collegare in maniera organica la fruizione degli ammortizzatori con le politiche attive del lavoro.

4.1 Gli ammortizzatori sociali per disoccupazione

[75] L. 10 dicembre 2014, n. 183.

Sul lato degli ammortizzatori per disoccupazione, lo scenario post riforma prevede l'esistenza di cinque istituti: *1)* la Nuova assicurazione per l'impiego (NASPI), strumento unificato per l'intera platea di lavoratori privati subordinati; *2)* l'Assegno di disoccupazione (ASDI), dal 2018 inglobato nel Reddito di inclusione (REI), a sostegno di coloro che, scaduta la NASPI, si trovano ancora in condizioni di disoccupazione e in condizioni economiche precarie; *3)* l'Indennità di disoccupazione agricola, strumento unificato per la platea di lavoratori agricoli subordinati; *4)* l'Indennità di disoccupazione per lavoratori parasubordinati (DIS-COLL), strumento di nuova istituzione che va a coprire un ambito prima tutelato solo per via estemporanea; *5)* l'Assegno di ricollocazione (ADR), misura sperimentale che dovrebbe in prospettiva fare da collante tra lato passivo e lato attivo delle politiche per il lavoro (fig. 1). Le tabelle A1-A5 in Appendice riepilogano i principali riferimenti normativi e le caratteristiche salienti di ciascun istituto. Sono inoltre evidenziate le più importanti differenze rispetto agli istituti esistenti prima del processo di riforma, distinguendo le innovazioni apportate dalla riforma "Fornero" dai completamenti sopraggiunti con il *Jobs Act*.

La Nuova assicurazione per l'impiego (NASPI). – La NASPI[76] è il nuovo fulcro del sistema degli ammortizzatori per disoccupazione[77]. Si rivolge ai lavoratori dipendenti del settore privato, inclusi gli apprendisti[78], e ai soci lavoratori di cooperativa e al personale artistico con contratto di lavoro subordinato; copre anche i lavoratori dipendenti delle Amministrazioni pubbliche con contratto diverso da quello a tempo indeterminato.

Il valore inziale dell'assegno NASPI dipende dalla retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali (comprensiva di tutte le voci) degli ultimi quattro anni (RMM)[79]. Se questa è inferiore a un importo stabilito annualmente dalla legge (1.195 euro per il 2016 e il 2017, 1.208,15 per il 2018), la NASPI è pari al 75 per cento del suo importo; se è superiore, la NASPI è pari al 75 per cento dell'importo stabilito dalla legge aumentato del 25 per cento dell'eccesso rispetto a quest'ultimo della retribuzione media mensile. In ogni caso, l'assegno NASPI mensile non può superare un importo stabilito annualmente dalla legge agganciato all'inflazione (1.300 euro per il 2016 e il 2017, 1.314,30 nel 2018) e

[76] D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 e Circolare Inps n. 94 del 12 maggio 2015.

[77] Per la nuova definizione di stato di disoccupazione si veda la Circolare n. 34/2015 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che richiama gli artt. 9 e 10 del D.Lgs. 22/2015. Il tirocinio non è considerato un rapporto di lavoro e, pertanto, la partecipazione allo stesso e la percezione della relativa indennità non modificano lo stato di disoccupazione. Tuttavia, la cumulabilità di NASPI, DIS-COLL e ASDI con l'indennità di tirocinio può non essere totale e soprattutto può variare a seconda del programma di tirocinio e della Regione. Sulla compatibilità del tirocinio con gli interventi di tutela della disoccupazione, si vedano le "Linee guida in materia di tirocini" adottate in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni il 24 gennaio 2013, in attuazione dell'art. 1, comma 34 della L. 92/2012.

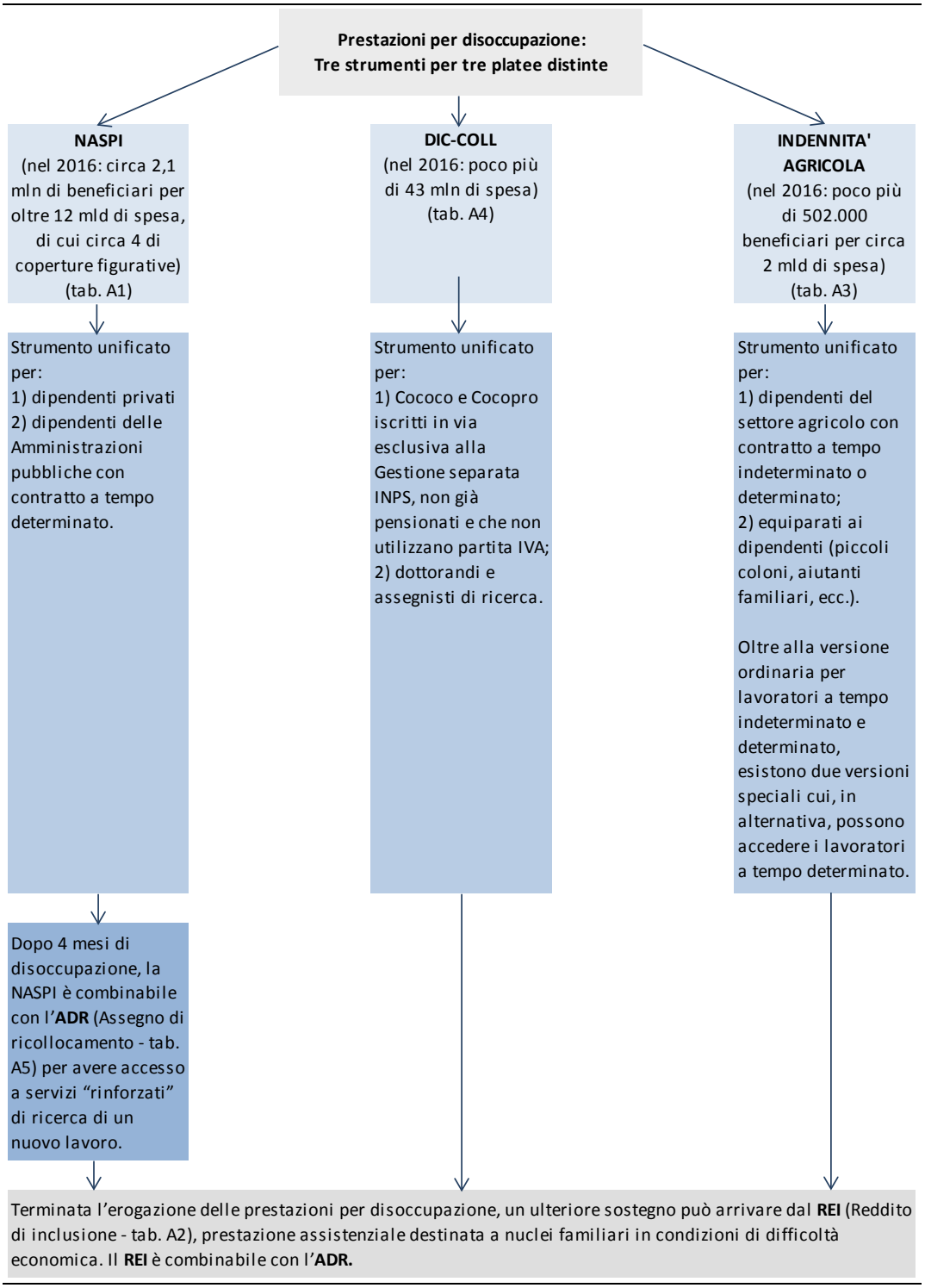
[78] Successivamente al *Jobs Act* sono considerati lavoratori subordinati anche quelli con contratto di somministrazione e con contratto per prestazioni intermittenti o a chiamata.

[79] RMM è mensile e pertanto pari a 4,33 volte il rapporto tra il totale delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali (somme comprensive di tutte le voci) ricevute nel corso degli ultimi 4 anni e il totale delle settimane di contribuzione dello stesso periodo.

si riduce del 3 per cento al mese a partire dal quarto mese di fruizione. In termini formali:

$$NASPI = \begin{cases} 75\% \cdot RMM & se\ RMM \leq 1.208{,}15 \\ min\left(1.314{,}30;\ 75\% \cdot 1.208{,}15 + 25\% \cdot (RMM - 1.208{,}15)\right) & se\ RMM > 1.208{,}15 \end{cases}$$

Fig. 1 – Il nuovo quadro degli ammortizzatori per disoccupazione



L'assegno è corrisposto per un lasso temporale pari alla metà delle settimane di contribuzione assicurativa negli ultimi 4 anni, con un massimo di 78 settimane. L'erogazione è condizionata al mantenimento dello stato di disoccupazione e alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa (politiche attive). I periodi di fruizione della NASPI, tranne nel caso di liquidazione anticipata in un'unica soluzione, sono coperti da contribuzione figurativa utile, con alcuni *caveat*, sia al diritto sia alla misura della pensione.

Mentre per gli ulteriori dettagli di funzionamento si rimanda alla tabella A1 dell'Appendice, qui si rimarca la *ratio* della riforma complessiva del quadriennio 2012-15 che ha portato alla NASPI, ovvero: riaffermare la natura assicurativa e non assistenziale dello strumento; ampliare la platea assicurata stabilendo requisiti di accesso meno stringenti; giungere a un'unica forma di indennità per disoccupazione; stabilire una chiara connessione tra, da un lato, l'importo e la durata e, dall'altro, la storia retributiva e contributiva del lavoratore; responsabilizzare il percettore di indennità sia tramite il *décalage* nel tempo dell'importo sia tramite il Patto di servizio personalizzato che lo obbliga alle politiche attive[80]; responsabilizzare il datore di lavoro affiancando al contributo ordinario un contributo addizionale da applicarsi ai contratti non a tempo indeterminato[81]. Una funzione di responsabilizzazione è svolta anche dal *ticket* di licenziamento che il datore deve pagare in caso di interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato non causato da scelte del lavoratore e seguito da erogazione della NASPI. Il *ticket*, inserito dalla riforma "Fornero" e fatto proprio dal *Jobs Act*, è *una tantum* ed è destinato al finanziamento della NASPI[82]; il suo importo è più elevato in presenza di licenziamenti collettivi non sostenuti da accordi sindacali o di licenziamenti collettivi da parte di imprese rientranti nel campo di applicazione della CIGS.

La NASPI ha sostituito l'ASPI e la mini ASPI avviate dalla riforma "Fornero" del 2012, che a loro volta avevano sostituito l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione e il trattamento di disoccupazione specifico per l'edilizia, nelle loro diverse versioni accumulatesi nel tempo, rendendo il sistema più trasparente e razionale, alleggerito dalle distinzioni per dimensione di impresa e per settore. Con la NASPI si prosegue quanto già avviato dalla riforma "Fornero" in termini di collegamento strutturale tra lato passivo e lato attivo delle politiche del lavoro, con la precisazione delle caratteristiche dell'offerta di lavoro "congruo" da accettare pena la decadenza dalle prestazioni per disoccupazione. Rispetto all'ASPI e alla mini ASPI sono stati ricompresi tra i beneficiari i lavoratori dimissionari per giusta causa, ma sono rimaste le stesse regole di

[80] Gli obblighi riguardano la risposta alle convocazioni del *provider* pubblico o privato di servizi per il lavoro, la partecipazione a iniziative formative, l'accettazione di offerta di lavoro "congrua". Se non si rispettano gli obblighi, si incorre in riduzioni dell'indennità (crescenti se c'è reiterazione) o nella decadenza dallo stato di disoccupato e di conseguenza nella perdita dell'intera indennità. Si vedano gli artt. 20, 21 e 25 del D.Lgs. 150/2015.

[81] Quelli che, se non rinnovati, con maggior probabilità possono evolvere in stato di disoccupazione.

[82] Si vedano l'art. 2 (commi 31 e 35) della L. 92/2012 e l'art. 31 (comma 137) della L. 205/2017. Questo *ticket* svolge, per la NASPI, funzioni similari a quelle del "*ticket* di tiraggio" (o contribuzione di "tiraggio") per le Casse integrazioni (si veda oltre).

combinabilità con altre occupazioni diverse da quella interrotta e lo stesso impianto contributivo, distinto tra contributo ordinario, quello addizionale (sui contratti non a tempo indeterminato) e quello specifico sulle interruzioni (non per dimissione) di contratti di lavoro a tempo indeterminato di apprendistato. Le differenze più importanti hanno riguardato: i requisiti di accesso, meno stringenti nella NASPI rispetto all'ASPI; l'importo del trattamento, più contenuto quello della NASPI (il riferimento di calcolo sono diventate le retribuzioni degli ultimi 4 anni e non degli ultimi 2, nel rispetto di un tetto massimo); la durata, più circoscritta quella della NASPI (collegata alla storia contributiva e non più all'età anagrafica, e con una soglia massima); il *décalage*, la riduzione nel tempo dell'importo del trattamento, che inizia prima ed è più rapido per la NASPI; la riduzione dell'istituto a un solo strumento con l'eliminazione della mini ASPI (la versione mini era di più facile accesso ma anche di durata più limitata, al più 6 mesi, e con clausole sospensive più stringenti)[83]. Queste differenze della NASPI rispetto ad ASPI e mini ASPI diventano più marcate se si confronta la NASPI con le vecchie indennità precedenti la riforma "Fornero".

Nel 2016, ultimo anno disponibile, la NASPI ha raggiunto circa 2,1 milioni di beneficiari per una spesa complessiva, inclusiva delle contribuzioni figurative, di oltre 12 miliardi (di cui 4 di contributi figurativi; tab. 1 nel par. 5)[84]. Va considerato che, sebbene nel 2016 la normativa NASPI fosse già perfezionata e operativa, la spesa a quella data non poteva ancora ritenersi a regime, dal momento che rimanevano ancora in via di esaurimento prestazioni dei precedenti ammortizzatori attivate negli anni precedenti. Sempre nel 2016, infatti, circa 5.000 individui percepivano ancora la mini ASPI, circa 198.000 l'ASPI, circa 233.000 l'indennità di mobilità (ordinaria e in deroga), circa 7.000 l'indennità di disoccupazione per settori diversi dall'agricoltura (nelle sue varie forme). In totale, la spesa per le prestazioni in corso di esaurimento è ammontata a circa 3,6 miliardi di euro, circa un quarto di quella della NASPI, mostrando un avvicendamento abbastanza rapido tra gli strumenti.

L'Assegno di disoccupazione (ASDI) e il suo assorbimento nel Reddito di inclusione (REI). – Introdotto con il *Jobs Act,* l'ASDI si configurava come un prolungamento della NASPI dopo la sua naturale scadenza. Si trattava di una prestazione non assicurativa (a carattere assistenziale) pari al 75 per cento dell'importo della NASPI e disponibile in via sperimentale nel triennio 2015-17. La finalità dell'ASDI era quella di dare maggiore sostegno a soggetti, già percettori di NASPI, che si trovassero in condizioni economiche precarie (ISEE non superiore a 5.000 euro) o già di età elevata ma non tale da soddisfare i requisiti per il pensionamento e presumibilmente con difficoltà di reinserimento lavorativo relativamente maggiori rispetto agli altri

[83] In particolare: la durata era più lunga e non collegata alla storia contributiva; l'importo inziale più elevato ed espresso in percentuale dell'ultima retribuzione; non esisteva *décalage*; c'era l'obbligo di dare disponibilità a percorsi di formazione o di riattivazione professionale ma il disegno complessivo delle politiche attive e delle istituzioni preposte era incompleto e poco efficace. Per converso erano però più restrittivi i requisiti contributivi di accesso. In altri termini, prima del processo di riforma avviato nel 2012, gli ammortizzatori erano riservati a una platea più ristretta, erano più generosi nelle erogazioni e non subordinati a effettivi vincoli di attivazione.

[84] Dati di fonte INPS (Coordinamento generale statistico attuariale).

disoccupati. Dopo il ridisegno dell'indennità di base (la NASPI) e, in particolare, l'introduzione del *décalage e* di criteri stringenti di commisurazione dell'importo e della durata alla storia retributiva e contributiva, il Legislatore ha previsto una maggiore tutela per i soggetti più deboli. Al di là della natura sperimentale, la provvisorietà dell'ASDI era evidente anche dal finanziamento, affidato a un fondo da capitalizzare anno per anno, con prestazioni erogabili sino a capienza delle risorse stanziate. Nel 2016 la spesa per l'ASDI è stata di 11,3 milioni.

Dal 2018 l'ASDI è stato inglobato nel REI, strumento di contrasto della povertà universale e soggetto alla prova dei mezzi[85]. Nella sua configurazione attuale, comprensiva di sostegno economico e della fornitura di servizi personalizzati, il REI non è un ammortizzatore del mercato del lavoro in senso stretto, perché non mira esclusivamente ad alleviare le conseguenze della disoccupazione. Esso si rivolge all'intero nucleo familiare, non necessariamente con componenti disoccupati, e non alla singola persona. Le sue caratteristiche, soprattutto quelle maggiormente connesse con il mercato del lavoro, sono ricapitolate nella tabella A2 in Appendice. In particolare, nel caso nel nucleo familiare siano presenti uno o più disoccupati, l'erogazione del REI è condizionata alla loro regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa (le politiche attive del lavoro), le stesse cui sono soggetti i percettori di NASPI e a cui erano subordinati i beneficiari dell'ASDI. La misura del beneficio è commisurata alla differenza tra il reddito disponibile familiare e una soglia che varia secondo il numero dei componenti del nucleo in base a una scala di equivalenza (3.000 euro per un nucleo monocomponente), ma non può superare il valore dell'assegno sociale previsto per i pensionati (453,0 euro mensili per tredici mensilità).

Il REI ha natura strutturale. Se non vengono meno i requisiti di titolarità, il beneficio può essere erogato per 18 mesi e, dopo un periodo di interruzione di almeno 6 mesi, per un ulteriore periodo di 12 mesi. Non è cumulabile né con la NASPI né con altra prestazione per disoccupazione involontaria, eccezione fatta per l'Assegno di ricollocazione (si veda oltre). Per effetto della legge di bilancio per il 2018 le risorse destinate al finanziamento del REI sono pari a 2,1 miliardi nel 2018, 2,5 nel 2019 e 2,7 rispettivamente nel 2020 e nel 2021.

L'Indennità di disoccupazione agricola. – Il *Jobs Act* non è intervenuto in materia di ammortizzatori a favore dei lavoratori dipendenti del settore agricolo. Era intervenuta invece la riforma "Fornero" per eliminare l'indennità agricola a requisiti ridotti e confermare quella ordinaria come unico strumento a disposizione ivi incluse le due varianti (alternative alla ordinaria) accessibili dai lavoratori agricoli a tempo determinato (cosiddette "al 66 per cento" e "al 40 per cento"). Mentre per i dettagli di funzionamento si rimanda alla tabella A3 in Appendice, è qui utile sottolineare due aspetti. In primo luogo, la platea di riferimento comprende tutti i lavoratori dipendenti agricoli a tempo indeterminato e determinato iscritti all'apposito albo e i soggetti a loro equiparati (piccoli coloni,

[85] Il REI è stato introdotto con il D.Lgs. 147/2017. Per una descrizione e valutazione del REI si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Rapporto sulla politica di bilancio 2018" (pagg. 94-113).

compartecipanti familiari, piccoli coltivatori diretti, ecc.). Non possono beneficiarne i lavoratori dipendenti da imprese agricole non addetti a mansioni agricole e i coltivatori diretti e mezzadri iscritti alla Gestione autonoma dell'INPS (a tutti gli effetti equiparati a lavoratori autonomi). In secondo luogo, l'indennità per gli agricoli non è stata coinvolta dai cambiamenti del *Jobs Act* in ragione delle caratteristiche peculiari di un settore strutturalmente esposto a variazioni cicliche *infra* annuali e *inter* annuali[86]. Essa funziona come integrazione *ex post* del reddito, compensando per le giornate di mancato lavoro per disoccupazione nell'anno precedente. Nel 2016, mentre l'indennità a requisiti ridotti è quasi completamente andata a esaurimento (0,4 milioni), quella ordinaria ha dato luogo a una spesa di circa 2 miliardi, di cui circa 756 milioni nella variante del trattamento speciale "al 66 per cento" e circa 562 nella variante del trattamento speciale "al 40 per cento" (entrambe per i lavoratori con contratto a tempo determinato).

La prestazione per disoccupazione dei lavoratori parasubordinati (DIS-COLL). – Il progetto di una assicurazione per i parasubordinati che offrisse una copertura strutturale è stato affrontato dalla riforma "Fornero" e dal *Jobs Act* per poi essere completato con il *Jobs Act* per il lavoro autonomo[87]. Sino ad allora, come già visto, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto, sono rimasti in generale scoperti da assicurazione contro la disoccupazione. Era stata introdotta per il triennio 2009-2011, in concomitanza con la crisi, una indennità sperimentale *una tantum* per i lavoratori parasubordinati in regime di monocommittenza che perdevano il lavoro[88], protratta poi a tutto il 2013 limitatamente a contratti stipulati entro il 2012. Se la riforma "Fornero" aveva mantenuto la forma *una tantum* e straordinaria della prestazione (con finanziamento da rinnovare anno per anno), il *Jobs Act* l'ha trasformata in assegno mensile collegandone importo e durata (comunque mai superiore a 6 mesi) alla storia retributiva e contributiva del prestatore di lavoro. Il *Jobs Act* per il lavoro autonomo ha poi reso strutturale la DIS-COLL estendendola ai dottorandi e agli assegnisti di ricerca (tabella A4 in Appendice).

È utile sottolineare due aspetti. In primo luogo, dopo le modifiche apportate dai due *Jobs Act*, la struttura della DIS-COLL ricalca quella della NASPI, inclusi gli aspetti relativi alla condizionalità alle politiche attive[89] e al *décalage* dell'importo della prestazione nel tempo. Una eccezione risiede nella contribuzione figurativa ai fini pensionistici, non prevista per la DIS-COLL.

In particolare, l'importo mensile dipende dalla retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali (comprensiva di tutte le voci) degli ultimi due anni (RMM)[90]. Come

[86] Diverso è stato invece il giudizio del Legislatore sul settore edile e sui settori affini a quello edile, ricompresi dopo la riforma "Fornero" sotto la normativa principale della NASPI anziché rimanere destinatari di istituti specifici.

[87] L. 22 maggio 2017, n. 81.

[88] L. 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 130.

[89] D.Lgs. 150/2015, artt. 21 e 25.

[90] Si tratta del periodo dal 1° gennaio dell'anno precedente a quello in cui si verifica la cessazione del rapporto di lavoro fino alla data di cessazione stessa (quindi in realtà al massimo due anni). RMM è mensile e pertanto pari a 4,33 volte il rapporto tra il totale delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali (somme comprensive di tutte le voci) ricevute e il totale delle settimane di contribuzione dello stesso periodo.

per la NASPI, se questa è inferiore a un importo stabilito annualmente dalla legge (1.195 euro per il 2016 e il 2017, 1.208,15 per il 2018), la DIS-COLL è pari al 75 per cento del suo importo; se è superiore, è pari al 75 per cento dell'importo stabilito dalla legge più il 25 per cento dell'eccesso rispetto a quest'ultimo della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni. In ogni caso, l'assegno mensile non può superare un importo stabilito annualmente dalla legge agganciato all'inflazione (1.300 euro per il 2016 e il 2017, 1.314,30 nel 2018) e si riduce del 3 per cento al mese a partire dal quarto mese di fruizione. In termini formali:

$$DIS\text{-}COLL = \begin{cases} 75\% \cdot RMM & se\ RMM \leq 1.208{,}15 \\ min\left(1.314{,}30;\ 75\% \cdot 1.208{,}15 + 25\% \cdot (RMM - 1.208{,}15)\right) & se\ RMM > 1.208{,}15 \end{cases}$$

L'assegno è corrisposto per un lasso temporale pari alla metà delle settimane di contribuzione del periodo di riferimento, con un massimo di 6 mesi. L'erogazione è condizionata al mantenimento dello stato di disoccupazione e alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa (politiche attive).

Il ricorso allo stesso impianto della NASPI risponde a principi di razionalità e trasparenza, dal momento che entrambi gli strumenti sono disegnati per avere natura espressamente assicurativa e responsabilizzare i percettori negli sforzi di ricerca di nuova occupazione.

In secondo luogo, proprio alla luce di questa forte similitudine di base tra NASPI e DIS-COLL, i due istituti potrebbero, in un prossimo futuro, essere ulteriormente interconnessi tra loro. A oggi, la contribuzione alla NASPI non può essere sommata a quella alla DIS-COLL di un contratto parasubordinato che il lavoratore accettasse terminata la precedente attività subordinata, ai fini della maturazione del diritto all'assegno di disoccupazione. Anche l'eventualità inversa è preclusa (considerare con continuità la contribuzione alla DISC-COLL e quella alla NASPI relativa a contratto di lavoro subordinato avviato subito dopo la conclusione del lavoro parasubordinato).

Nel 2016 la spesa per trattamenti di DIS-COLL è ammontata a poco più di 43 milioni, in aumento dai 28,7 milioni del primo anno di operatività[91] (tab. 1 nel par. 5).

L'Assegno di ricollocazione (ADR). – L'ADR si configura, piuttosto che come un vero e proprio strumento di sostegno reddituale per disoccupazione, come una "cerniera" tra politiche passive e attive del lavoro, aggiuntiva rispetto ai vincoli di partecipazione e attivabilità. Si tratta a tutti gli effetti di un *voucher* che i percettori di NASPI disoccupati da più di quattro mesi possono spendere presso *provider* pubblici e privati di servizi per il lavoro[92] per ottenere supporti rinforzati e personalizzati al reinserimento nel mercato, secondo i punti del Programma

[91] Dati di fonte INPS (Coordinamento generale statistico attuariale).

[92] Il Centro per l'impiego o Agenzie private accreditate. Alcuni documenti dell'ANPAL citano anche i Consulenti del lavoro.

di servizio intensivo che il lavoratore è chiamato a sottoscrivere[93].

L'ammontare dell'ADR dipende dal profilo di rischio del beneficiario e, soprattutto, dall'esito finale dei servizi di riqualificazione e ricerca di nuova occupazione. Il profilo di rischio, variabile tra 0 (facile rioccupabilità) e 1 (difficile rioccupabilità), viene aggiornato ogni 3 mesi, mentre il valore dell'assegno varia da 250 a 5.000 euro, con il valore massimo che corrisponde a ricollocazioni di soggetti particolarmente deboli, in aree svantaggiate e con contratti a tempo indeterminato (tab. A5 in Appendice). L'assegno è percepibile per 6 mesi, prorogabili di ulteriori 6 mesi qualora non fosse interamente speso.

L'ADR è entrato in vigore nel 2017 in forma sperimentale su una platea di circa 30.000 soggetti e da maggio 2018 è passato nella fase a regime per tutti gli aventi diritto[94]. La platea dei potenziali destinatari è stata recentemente ampliata per includere due nuove categorie: i beneficiari del REI (tab. A2 in Appendice) e i lavoratori posti in Cassa integrazione guadagni con causale "riorganizzazione aziendale" o "crisi aziendale" e coinvolti in accordi per la ricollocazione (si veda oltre). Le modalità per la richiesta dell'ADR da parte di queste due nuove categorie necessitano ancora della definizione di alcuni aspetti operativi[95]. In particolare, l'estensione dell'ADR ai percettori di CIGS è motivata dal fatto che, anche se dopo le riforme degli anni 2012-14 le Casse possono essere concesse solo in presenza di valide e realistiche prospettive di rioccupazione presso il medesimo datore di lavoro, può comunque accadere che per alcuni dei lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione si presenti *ex post* (sia alla fine delle integrazioni ma anche nel mentre della loro erogazione) il problema di una ricollocazione.

Nel dibattito che ha accompagnato la sperimentazione sono emerse considerazioni sia favorevoli sia critiche dell'ADR. Tra le prime emergono quelle che sostenevano che alle luce delle difficoltà storicamente incontrate dalle politiche attive in Italia, fosse preferibile, soprattutto nella fase di avvio del nuovo assetto post *Jobs Act,* dedicare trattamenti ad alto potenziale di efficacia ma anche molto impegnativi per le parti (sia il lavoratore sia il *provider*) solo a un sottoinsieme di soggetti che volontariamente li richiedevano e li facevano fruttare al meglio. Tra le critiche vi era quella secondo la quale il Patto di servizio che condiziona l'accesso ai trattamenti per disoccupazione – e nel contempo definisce gli obblighi di partecipazione alle politiche attive – dovrebbe già avere natura personalizzata, ritagliata sul profilo soggettivo del

[93] Il Programma di servizio intensivo ha contenuti più impegnativi e restrittivi per il lavoratore, rispetto al normale Patto di servizio personalizzato che coinvolge ogni beneficiario di trattamenti per disoccupazione (si vedano gli artt. 18, 19 e 20 del D.Lgs. 150/2015).

[94] Alcuni riscontri sulla fase di sperimentazione sono forniti alla pagina *web* dell'ANPAL: http://www.anpal.gov.it/Cittadini/Servizi/Pagine/Assegno-di-ricollocazione.aspx.

[95] Si veda la Deliberazione dell'ANPAL n. 14 del 18 aprile 2018 (http://www.anpal.gov.it/Normative/Delibera-14-ammontare-assegno-ricollocazione.pdf), che modifica e integra il documento dell'ANPAL "Assegno di ricollocazione 2018" (https://www.anpalservizi.it/documents/20181/57520/Assegno+di+Ricollocazione+2018/dff74fe7-aece-4c96-a4d5-97536b72522d).

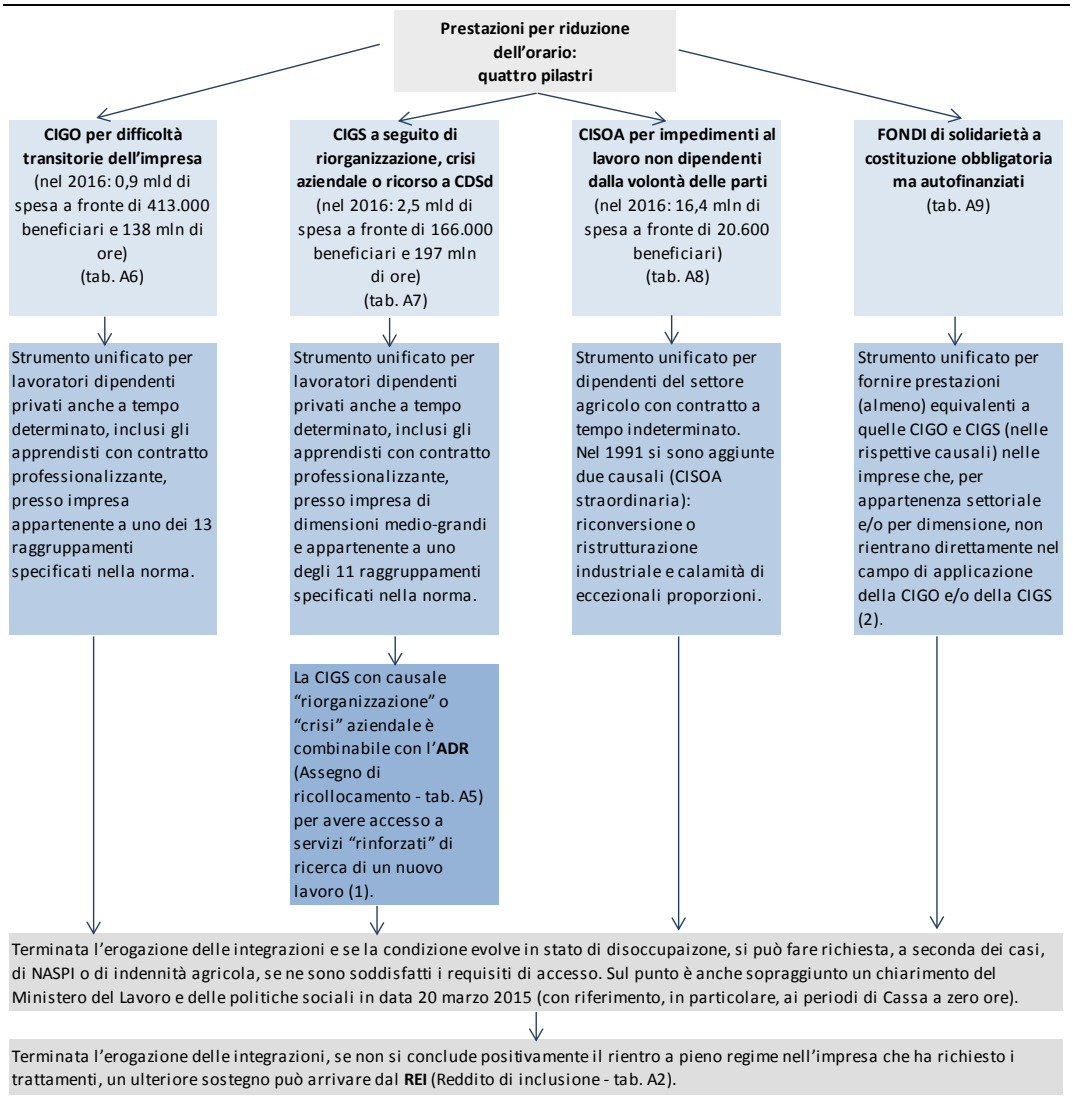
lavoratore; la distinzione tra Patto (quello da sottoscrivere per avere accesso alla NASPI) e Programma rinforzato costituirebbe una complessità non necessaria che potrebbe avere anche effetti distorsivi, come la "segmentazione" dei servizi offerti dai *provider* (quelli normali verso quelli di alta qualità), o la loro polarizzazione geografica, o atteggiamenti di *skimming* sulla platea dei disoccupati potenziali fruitori dei servizi. Tra l'altro, le criticità sarebbero accresciute qualora i *voucher* fossero riconoscibili solo sino a capienza delle risorse di volta in volta stanziate e dei rispettivi contingenti numerici, e non tutti i disoccupati potessero avvalersene (un problema di razionamento nell'accesso).

Da ultimo, qualche commento ha fatto sollevare anche la scelta di estendere l'accesso all'ADR solo ai percettori di CIGS con le causali "riorganizzazione aziendale" o "crisi aziendale". Mentre è chiara la *ratio* di fare riferimento solo alla CIGS e non anche alla CIGO, proprio per selezionare la casistica più complessa in cui può accadere che il lavoratore debba cercare nuova collocazione al di fuori dell'impresa, più opinabile resta non avere incluso anche la terza causale della CIGS riformata dal *Jobs Act* – i CDSd – che può rappresentare situazioni di impresa altrettanto complesse (si veda il successivo paragrafo).

4.2 Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

Sul lato degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, attualmente sono cinque gli istituti in vigore: *1)* la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), *2)* la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) con causali di attivazioni riorganizzate (includono i CDSd), *3)* i Fondi di solidarietà (FDS, nelle loro differenti versioni), *4)* i Contratti di solidarietà espansivi (CDSe), *5)* la Cassa integrazione per l'agricoltura (CISOA) (fig. 2). Fatta eccezione per i CDSe, tutti gli altri strumenti hanno la finalità di compensare almeno in parte la caduta di reddito da lavoro a seguito di una sospensione o di una riduzione dell'orario di lavoro deciso a livello di impresa per fronteggiare circostanze contingenti avverse. Qui di seguito si ripercorrono i tratti salienti dei cinque strumenti con particolare attenzione alle innovazioni portate dal processo di riforma. Per i dettagli normativi si rimanda alla tabelle A6-A10 in Appendice.

Fig. 2 – Il nuovo quadro degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro



(1) La riorganizzazione delle causali è avvenuta con i decreti attuativi del *Jobs Act* nel 2015. Plausibilmente, le integrazioni retributive del 2016 rispondono ancora alla preesistente normativa. In particolare, in quest'ultima i CDSd non costituivano una possibile causale della CIGS. – (2) L'obbligatorietà della fornitura di prestazioni almeno equivalenti a quelle di CIGO/CIGS è subentrata con i decreti attuativi del *Jobs Act* nel 2015. Plausibilmente, la platea dei beneficiari del 2016 fa riferimento ancora alla preesistente normativa, che già permetteva, ma su base volontaria, l'erogazione di quelle stesse prestazioni.

La Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) – La CIGO è stata modificata dal *Jobs Act*. Dopo lunghi periodi di utilizzo in deroga e di accumulazione di casistiche speciali, l'obiettivo è stato quello di ricondurre lo strumento su "binari" assicurativi, ristabilendo specificità di funzionamento e marcando le differenze rispetto agli altri istituti del sistema di *welfare*, soprattutto quelli per disoccupazione ma anche gli altri che intervengono in costanza di rapporto di lavoro (soprattutto la CIGS)[96].

[96] Come già descritto nella parte di ricostruzione storica, il sistema delle Casse ha da sempre costituito una peculiarità italiana nel contesto internazionale. Sinché applicate secondo regole rigorose e chiare, le Casse svolgevano un importante ruolo di contrasto del ciclo economico e delle situazioni di difficoltà di settore/impresa. Mantenendo vivo il legame tra lavoratore e datore

È stata ridefinita e ampliata, così come è stato fatto per gli ammortizzatori per disoccupazione, la platea dei destinatari: tutti i lavoratori dipendenti privati, inclusi gli apprendisti con contratto professionalizzante, relativi a tredici tipologie di imprese, non solo industriali, attive in vari settori; sotto la nuova CIGO sono stati ricondotti i lavoratori dei settori edile e affini prima coperti dal regime speciale. Non c'è una soglia minima dimensionale di impresa e nell'elenco sono ricomprese, tra le altre, tutte le imprese manifatturiere, quelle dei settori edile e affini, e quelle industriali partecipate dallo Stato o da Enti pubblici purché non di integrale proprietà pubblica[97]. A fronte dell'ampliamento dei potenziali beneficiari, sono state riaffermate le causali tassative di attivazione della Cassa, che possono riguardare solo eventi negativi transitori non imputabili alla volontà o alla scelta del datore di lavoro o del lavoratore.

Il trattamento di integrazione ammonta all'80 per cento della retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate e non può superare prefissati importi massimi mensili indicizzati all'inflazione: nel 2018 982,40 euro per retribuzioni inferiori a 2.125,36 euro e 1.180,76 per retribuzioni superiori (tab. A6 in Appendice). Il trattamento di integrazione è aumentato del 20 per cento nel caso la CIG venga richiesta da unità produttive del settore edile in ragione di perduranti intemperie stagionali.

La durata dell'integrazione retributiva deve rispettare sia un massimale specifico della CIGO[98] sia, soprattutto, un massimale relativo alla somma dei periodi complessivi di utilizzo di CIGO, CIGS e contratti di solidarietà difensivi (intesi come modalità particolare di CIGS, si veda oltre). In quest'ultimo caso la durata massima è di 24 mesi (30 nel settore dell'edilizia, della escavazione e della lavorazione lapidea), si misura in capo all'unità produttiva e si riferisce al quinquennio mobile e non più a orizzonti temporali fissi. I limiti alla durata – quello specifico della CIGO e quello sul totale dei mesi di fruizione di CIGO, CIGS e CDS difensivi in sequenza – sono essenziali per dare allo strumento valenza assicurativa con obiettivo il recupero della piena operatività dell'impresa.

Altri aspetti salienti sono: i requisiti assicurativi, la contribuzione figurativa, l'esclusione di applicazioni in deroga, l'aliquota contributiva a due componenti

di lavoro (soprattutto nelle imprese più grandi e di rilievo strategico), esse fornivano una tutela del capitale umano e del potenziale produttivo, che così poteva farsi trovare pronto a ripartire una volta superata la fase negativa. Tuttavia, con il tempo la casistica di attivazione delle Casse si era andata allargando in maniera eccessiva e a volte anche arbitraria, portando a sovrapposizioni con altri strumenti del mercato del lavoro, del sistema di *welfare*, della politica industriale, così generando quegli effetti distorsivi accompagnati da iniquità nei trattamenti per i cittadini di cui si è detto nei precedenti paragrafi.

[97] Sono coperte da CIGO le imprese e i settori ad alta intensità occupazionale.

[98] Le integrazioni sono corrisposte al massimo per 13 settimane continuative, prorogabili, di trimestre in trimestre, sino a un massimo di 52 settimane. Qualora l'impresa abbia già usufruito di 52 settimane consecutive di CIGO, una nuova domanda, per la medesima unità produttiva per la quale la CIGO è stata concessa, può essere avanzata solo trascorse 52 settimane di normale attività lavorativa. Per ulteriori dettagli si rinvia alla tabella A6 in Appendice.

(una ordinaria e l'altra di "tiraggio"[99]), la condizionalità alla partecipazione alle politiche attive. In particolare, con riferimento a quest'ultimo punto, i beneficiari di CIGO hanno l'obbligo di partecipare alle attività di mantenimento e riqualificazione del capitale umano e delle professionalità[100]. Diversamente da quanto previsto per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione, non essendo disoccupati non hanno obblighi di accettazione di offerte "congrue" di lavoro ma, con loro approvazione e a patto che non ne risulti sminuita l'attività che ancora svolgono presso il datore di lavoro che ha richiesto la Cassa, possono essere coinvolti nei nuovi lavori socialmente utili così come riorganizzati dal *Jobs Act* (si veda oltre).

Nel 2016, la spesa per trattamenti CIGO è stata di circa 0,9 miliardi (0,05 per cento del PIL), di cui circa 0,5 di prestazioni reddituali e 0,4 di copertura figurativa (tab. 1). Nel settore dell'industria i trattamenti CIGO sono ammontati a circa 0,6 miliardi (di cui 0,3 di prestazioni reddituali e 0,3 di contributi figurativi); il resto della spesa ha riguardato il settore dell'edilizia e delle attività affini (lavorazione dei lapidei a livello industriale e artigianale)[101]. Nel 2013 e nel 2014, i primi due anni *post* riforma ancora coinvolti direttamente dalla crisi economica, la spesa in conto CIGO era ammontata rispettivamente a 1,9 e 1,2 miliardi.

Nel 2016, i beneficiari di CIGO sono stati circa 413.000 (tab. 1). Le ore indennizzate hanno superato i 137 milioni, di cui la maggior parte (106 milioni circa) concentrate nel settore dell'industria. Nel 2013 e nel 2014, i beneficiari erano stati rispettivamente poco più di 767.000 (oltre 356 milioni di ore indennizzate) e circa 603.000 (quasi 254 milioni di ore indennizzate).

La Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS). – Prima del *Jobs Act*, la riforma "Fornero" aveva già riorganizzato profondamente la CIGS. La *ratio* degli interventi era stata la medesima che ha ispirato (pur con una sequenza temporale diversa) la riforma della CIGO, ossia ripristinare le caratteristiche peculiari di questo istituto che erano state alterate da periodi, anche lunghi, di utilizzi in deroga e in sostituzione di scelte di politica industriale o di politica del mercato e della concorrenza[102].

Il successivo *Jobs Act* si è mosso lungo la stessa direttrice, confermando e completando le innovazioni. È stata ridefinita la platea dei destinatari: tutti i lavoratori dipendenti privati,

[99] L'aliquota di "tiraggio" si applica alla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate e coperte da uno o più interventi integrativi attivati nel corso del quinquennio mobile. Il contributo addizionale non è dovuto a fronte di CIGO attivata per eventi oggettivamente non evitabili. Non è dovuta, inoltre, dalle imprese sottoposte a procedura concorsuale, con o senza continuazione dell'esercizio di impresa, o dalle imprese commissariate.

[100] D.Lgs. 150/2015, art. 22.

[101] Dati di fonte INPS (Coordinamento generale statistico attuariale).

[102] Storicamente, è stata proprio la CIGS a prestarsi più frequentemente a usi impropri, in sostituzione di trattamenti per disoccupazione, per attutire le ricadute sociali di dissesti di grandi imprese, per procrastinare scelte di politica industriale. Dal 2008 in poi si era, inoltre, ampliata la casistica di concessioni in deroga, sia per prolungare oltre i limiti i trattamenti, sia per estenderli a imprese e settori non rientranti direttamente tra i beneficiari.

inclusi gli apprendisti con contratto professionalizzante, relativi a undici tipologie di imprese attive in vari settori; estensione anche ai lavoratori dei settori edile e affini prima coperti dal regime speciale. Destinatarie di CIGS sono le imprese di dimensioni relativamente grandi, al di sopra di 15 o di 50 lavoratori dipendenti. Nell'elenco sono ora ricomprese, tra le altre, tutte le imprese industriali indipendentemente dal settore di appartenenza.

Come per la CIGO, a fronte di questo ampliamento della platea dei potenziali beneficiari, sono state riaffermate le causali tassative di attivazione della Cassa, che per la CIGS possono riguardare tre tipologie di accadimenti: 1) riorganizzazione aziendale, 2) crisi aziendale, 3) ricorso ai CDSd di tipo "a". Condizione inderogabile è che sia ragionevole prevedere che, decorsa la durata dei trattamenti integrativi, l'impresa riacquisti autonoma e solida capacità produttiva e reddituale.

L'entità dell'integrazione retributiva coincide con quella della CIGO (tab. A7 in Appendice). La durata deve rispettare sia un massimale specifico della CIGS sia, soprattutto, un massimale relativo alla somma dei periodi complessivi di utilizzo di CIGO, CIGS e CDSd (intesi questi ultimi come modalità particolare di CIGS, si veda oltre). Mentre quest'ultimo è simile a quello già visto per la CIGO ma con alcune peculiarità, quello specifico della CIGS varia a seconda delle causale di attivazione (tab. A7 in Appendice). La durata si misura in capo all'unità produttiva, si riferisce al quinquennio mobile e non più a orizzonti temporali fissi.

Altri aspetti salienti sono, come per la CIGO: i requisiti assicurativi, la contribuzione figurativa, l'eliminazione delle deroghe (non esiste più la CIGS in deroga), l'aliquota contributiva a due componenti (una ordinaria e l'altra di "tiraggio"), la condizionalità alla partecipazione alle politiche attive[103].

Qualche sottolineatura in più merita l'inserimento (a opera del *Jobs Act*) dei CDSd tra le causali di attivazione della CIGS[104]. Come si è descritto nella parte di ricostruzione storica, durante il periodo della crisi anche i CDSd di tipo "a" (quelli a disposizione delle imprese comprese nel perimetro della CIGS) avevano visto allargarsi il loro spettro d'uso e divenire più generose le loro integrazioni retributive. Nei fatti, si presentavano come un doppione della CIGS senza tuttavia dover rispondere ai vincoli e alle limitazioni di questa ma rimanendo nondimeno combinabili in vario modo con la CIGO e la CIGS. Erano divenuti una via preferenziale di accesso a benefici di integrazione retributiva, poiché attraverso i CDSd si riusciva a coinvolgere una ampia base di lavoratori (anche l'intera platea) portando al minimo la riduzione di retribuzione che il singolo doveva sopportare e, di conseguenza, abbattendo il livello di conflittualità tra datore e lavoratori e tra gli stessi lavoratori. Si

[103] Con l'obbligo di partecipare alle attività di mantenimento e riqualificazione del capitale umano e delle professionalità (art. 22 del D.Lgs. 150/2015). Diversamente da quanto previsto per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione, non essendo disoccupati non ci sono obblighi di accettazione di offerte "congrue" di lavoro; i beneficiari di CIGS possono, solo previa loro approvazione, essere coinvolti nei nuovi lavori socialmente utili così come riorganizzati dal *Job Act* (si veda oltre).

[104] D.Lgs. 148/2015, art. 21, comma 5.

trattava, di fatto, di una forma quasi "autogestita" di Cassa integrazione. Il *Jobs Act* ha risolto queste contraddizioni eliminando i CDSd di tipo "a" come istituto a se stante e trasformandoli in causale della CIGS. Da un lato, rimane vero che i CDSd di tipo "a" posso essere attivati sulla base di valutazioni di difficoltà dell'impresa anche diverse da riorganizzazioni e crisi (le altre due causali CIGS), con la conseguenza che questa nuova causale permette, almeno in via teorica[105], di allargare lo spettro delle causali di accesso alla stessa CIGS; dall'altro lato, però, adesso i CDSd di tipo "a" devono rispettare tutti i vincoli di misura, durata e combinabilità delle integrazioni retributive e, soprattutto, tutti i vincoli di condizionalità e attivazione delle politiche attive. Attivare la CIGS con causale CDS significa, allo stato attuale, che la riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione, propria dell'ingresso in Cassa, può contare su un ampio consenso tra le parti (preparato grazie ai contratti collettivi anche di livello aziendale) ed essere applicata tendenzialmente a tutti i lavoratori in modo tale da attutire il peso sul singolo; per tutti gli altri aspetti e gli altri risvolti valgono le regole della CIGS (tab. A7 in Appendice).

Nel 2016, la spesa per trattamenti CIGS è stata di circa 2,5 miliardi (0,15 per cento del PIL), di cui circa 1,3 miliardi di prestazioni reddituali e 1,2 miliardi di contributi figurativi[106]. I trattamenti integrativi applicati in deroga sono ammontati a poco più di 331 milioni (di cui 133 di contributi figurativi) continuando la tendenza alla riduzione della casistica in deroga ricompresa, dopo il *Jobs Act*, nelle nuove CIGO e CIGS (tab. 1 nel par. 5). In realtà, dal 2016 le prestazioni dei nuovi ammortizzatori introdotti con il *Jobs Act* si sovrappongono ai trattamenti già in corso attivati negli anni passati (in particolare quelli erogati in deroga, per fronteggiare le conseguenze della crisi). I dati consuntivi del 2018 dovrebbero già permettere di osservare solo trattamenti sorti secondo le nuove norme. La spesa per la CIGS è ammontata a 3,6 miliardi nel 2013, 3,7 nel 2014 e 2,9 nel 2015. La spesa per la Cassa in deroga è ammontata rispettivamente a 1,3, 1,2 e 0,6 miliardi.

Nel 2016, i beneficiari di CIGS sono stati circa 166.000 per circa 197 milioni di ore indennizzate (tab. 1). L'applicazione della Cassa in deroga ha riguardato oltre 89.000 lavoratori per circa 60 milioni di ore indennizzate. Nel 2013 le applicazioni in deroga erano state molte di più, raggiungendo circa 403.000 lavoratori per circa 281 milioni di ore indennizzate.

La Cassa integrazione salariale per gli operai del settore agricolo (CISOA). – Come per l'indennità di disoccupazione agricola, anche la CISOA non è stata modificata dalla riforma "Fornero" ma è stata marginalmente rinnovata dal *Jobs Act*. Le specificità di settore hanno suggerito di mantenerla separata dal processo di riforma. I beneficiari sono i lavoratori agricoli (braccianti, operai,

[105] In effetti, sembrerebbe utile una definizione meglio circoscritta delle situazioni di impresa che possono giustificare la casuale CDSd. A meno che non si sottintenda (ma questo è tutt'altro che chiaro nella norma) che la casuale CDSd sia, in realtà, una modalità particolare con cui implementare le altre due causali.

[106] Dati di fonte INPS (Coordinamento generale statistico attuariale).

impiegati, quadri, apprendisti) con contratto a tempo indeterminato, dove per lavoratori agricoli si intendono i salariati fissi e gli altri lavoratori a tempo indeterminato iscritti negli appositi elenchi dei lavoratori agricoli, che svolgono annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda agricola (tab. A8 in Appendice)[107]. Il *Jobs Act* ha incluso tra i beneficiari gli apprendisti con contratto di tipo professionalizzante.

Il trattamento integrativo è pari all'80 per cento della retribuzione media giornaliera corrisposta nel periodo di paga precedente a quello di inizio della sospensione ed è soggetto a un massimale analogo a quello previsto per gli altri interventi di integrazione (CIGO e CIGS), tranne nel caso in cui la CISOA è attivata a causa di condizioni metereologiche stagionali avverse. L'indennizzo copre le giornate di lavoro non effettuate, ha durata massima di 90 giorni lavorativi per anno solare e può solo riferirsi a giornate intere. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa.

Esiste una differenza significativa rispetto all'indennità di disoccupazione agricola, visto che quest'ultima si rivolge ai lavoratori agricoli e ai soggetti a loro equiparati con contratto sia a tempo determinato sia indeterminato, mentre la CISOA si rivolge in particolare al personale agricolo maggiormente strutturato che può ritenersi relativamente più importante da mantenere legato all'impresa agricola e che riceve una prestazione di importo più elevato.

Ciò detto, anche la CISOA, come l'indennità, ha una natura particolare che rispecchia specificità di settore. Lo conferma il fatto che non sono indicate, come invece accade per la CIGO e la CIGS, specifiche causali di attivazione, ma la compensazione retributiva interviene ogni qual volta una giornata di lavoro prevista dal contratto non può essere svolta per motivazioni non legate alla volontà e al comportamento delle parti.

Nel 2016 hanno beneficiato della CISOA 20.561 lavoratori agricoli, in riduzione dai 25.055 del 2013.

I Fondi di solidarietà bilaterali (o la Bilateralità). – Sino alla riforma "Fornero" l'universo della Bilateralità era rimasto totalmente volontario, governato e gestito dalla contrattazione tra le parti, anche a livello della singola impresa. Di fronte alle urgenze della crisi, nel 2012 il Legislatore ha per la prima volta ritenuto di assegnare alla Bilateralità delle funzioni obbligatorie o pubblicistiche, in modo da estendere le tutele in costanza di attività lavorativa anche a quelle imprese con un numero di dipendenti compreso tra 5 e 15 non rientranti nel perimetro di applicazione della CIGO e della CIGS. In sostanza, si chiedeva alla Bilateralità di predisporre per i lavoratori dipendenti prestazioni almeno equivalenti a quelle erogabili dalla CIGO e dalla CIGS in presenza delle fattispecie che avrebbero attivato le stesse.

Il *Jobs Act* ha mantenuto questo impianto e ne ha fatto una componente strutturale delle nuove politiche passive e attive del

[107] Non sono coperti dalla CISOA i lavoratori mantenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'impresa (ossia coloro ai quali non sono attribuite mansioni specifiche).

lavoro[108]. Attualmente, tra le imprese non rientranti nei perimetri di CIGO e CIGS, solo quelle sino a cinque dipendenti non hanno l'obbligo di predisporre, con l'ausilio della Bilateralità, tutele per il rischio di riduzione dell'orario di lavoro e delle retribuzioni; possono ovviamente farlo su basi volontarie e privatistiche. I dettagli della nuova normativa, peraltro molto articolata, sono descritti alla tabella A9 in Appendice. In sintesi, sono previsti tre tipi di Fondi di solidarietà bilaterale (o Fondi bilaterali) preposti all'erogazione di prestazione di tutela dal rischio di riduzione di orario di lavoro e retribuzione: 1) i cosiddetti *Fondi alternativi*, quelli già esistenti nei settori di maggiore diffusione degli accordi bilaterali (soprattutto l'artigianato e il commercio), che possono continuare a operare purché si attrezzino per offrire coperture almeno equivalenti a quelle delle nuove CIGO e CIGS; 2) i *Fondi di solidarietà nuovi*, che le fonti istitutive (di impresa, settore, comparto, area geografica) creano *ex novo* per ottemperare al nuovo obbligo di legge; 3) il *Fondo di integrazione salariale*, attivato presso l'INPS e organizzato anche in più comparti, che raccoglie le imprese o i gruppi di imprese che non possono fare riferimento né a un Fondo di solidarietà nuovo né a un Fondo alternativo (si tratta di un Fondo residuale per accogliere imprese che altrimenti rimarrebbero sprovviste).

Qualsivoglia tipologia di prestazioni il Fondo bilaterale voglia erogare (quelle minime equivalenti a CIGO e CIGS nelle rispettive causali o anche alcune aggiuntive a queste), esso deve essere totalmente autosufficiente sul piano economico-finanziario, senza in nessun modo coinvolgere risorse pubbliche. A tale scopo il *Jobs Act* ha previsto una cornice regolatoria che presidia diversi aspetti della vita del Fondo e in particolare: i limiti massimi alla riduzione delle ore di lavoro (in capo al singolo lavoratore e nel complesso delle ore lavorabili a livello della singola impresa); la durata della prestazione erogabile; la struttura delle aliquote di contribuzione distinte per tipologia di Fondo e per natura ordinaria, addizionale (il cosiddetto *ticket* di "tiraggio") e straordinaria; gli obblighi di partecipazione alle politiche attive (i medesimi previsti per CIGO, CIGS e CDS).

La scelta di assegnare funzioni obbligatorie alla Bilateralità ha permesso di eliminare le deroghe con cui i trattamenti di CIGO e CIGS (ma anche i trattamenti per disoccupazione) erano stati estesi in via straordinaria per dare copertura a quelle parti del mondo del lavoro colpite dalla crisi e prive dei necessari requisiti di accesso alle prestazioni o del tutto prive di istituti di riferimento. Le prestazioni obbligatorie a carico dei Fondi assorbono, modificandoli, i vecchi CDSd di tipo "b" (si veda il paragrafo 2.4).

Nel dibattito che ha accompagnato la riforma, le innovazioni apportate alla Bilateralità sono state oggetto di numerose osservazioni. Non era ovvio che si potessero assegnare a organismi di natura volontaristica privatistica delle funzioni obbligatorie pubblicistiche. Oltretutto, non era chiara la *ratio* in base

[108] In realtà, l'idea della doppia "gamba" era già nella L. 247/2007 (di attuazione del Protocollo Governo-Sindacati del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività), solo che l'avvio e la realizzazione hanno richiesto alcuni anni.

alla quale, stabilita l'obbligatorietà dell'assicurazione, non si desse a quest'ultima la stessa struttura di CIGO e CIGS con contribuzioni versate all'INPS e prestazioni erogate dall'INPS. Non era neppure ben chiaro come fosse stata fissata la soglia dimensionale dei cinque dipendenti e in base a quale motivazione si fosse ritenuto di non dover prevedere alcun obbligo per le imprese che ne rimanevano al di sotto. La risposta alla prima domanda va con ogni probabilità ricercata negli obiettivi sistemici che rendevano necessaria una cornice regolatoria, fatta anche di aspetti obbligatori, per coordinare al meglio il pilastro pubblico e quello privato e costruire una copertura ampia (anche se non esaustiva) contro il rischio di riduzione del reddito da lavoro. La *ratio* di non avere direttamente esteso la normativa della CIGO e della CIGS anche alle imprese al di sotto dei quindici dipendenti, trasformando in ordinarie le applicazioni sino ad allora avvenute in deroga, va con ogni probabilità ricercata nella necessità di controllare la spesa pubblica. Mentre per le imprese coperte da CIGO e CIGS esistevano sufficienti osservazioni nel tempo per poter valutare la congruità degli oneri contributivi rispetto alle eventualità di spesa, l'universo delle imprese più piccole (per di più molto numerose in Italia) rimaneva in un certo senso "inesplorato". Si è preferito, quindi, assegnare il compito ai Fondi di bilateralità, soggetti interni a quell'universo e provvisti di migliore informazione, chiedendo loro di organizzarsi in maniera tale da garantire il pieno finanziamento delle prestazioni[109].

Quanto alla decisione di non coinvolgere anche le imprese con cinque o meno dipendenti, probabilmente si è trattato di una scelta di prudenza, da un lato per non gravare le *mini* e *micro* imprese di oneri obbligatori e, dall'altro, per evitare di intervenire sulla classe dimensionale in assoluto più numerosa (oltre il 90 per cento delle imprese italiane) e più diversificata al suo interno (tra settori e sul territorio). Nelle *mini* e *micro* imprese, anche alla luce del rapporto più diretto e fiduciario tra datore di lavoro e dipendenti, la messa a punto di eventuali ammortizzatori in costanza di lavoro o di altre modalità di gestione delle crisi continua a essere demandata a liberi accordi tra le parti.

I Contratti di solidarietà espansivi (CDSe). – Pur esistendo dal 1983 i CDSe[110] avevano mantenuto un ruolo molto marginale. All'origine si pensava che potessero essere uno strumento per coinvolgere i lavoratori in processi di innovazione imprenditoriale, che richiedevano dei sacrifici inziali (la rinuncia a parte della retribuzione) per poi essere ricompensati dopo qualche tempo con i frutti di una più elevata produttività. Nelle intenzioni del Legislatore, avrebbero dovuto essere utilizzati addirittura come volano per l'innovazione.

[109] Nulla preclude che in un futuro anche le due forme di copertura vengano unificate.

[110] Più che ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, i CDSe sono strumenti per la gestione della vita di impresa in momenti di cambiamento. Vengono qui censiti insieme agli altri istituti perché sono anch'essi normati dal D.Lgs. 148/2015. Inoltre, nella misura in cui favoriscono il *turnover* generazionale e creano occasioni di lavoro, possono concorrere a moderare le pressioni di spesa che possono sorgere sugli altri istituti a tutela del lavoro.

Questo utilizzo non è mai avvenuto e i CDSe hanno ricevuto critiche perché facilmente strumentalizzabili per favorire particolari assunzioni[111]. Il *Jobs Act* ha modificato la normativa con l'obiettivo più concreto di fare dei CDSe uno strumento per favorire l'occupabilità dei giovani e il ricambio generazionale sui posti di lavoro[112].

Si configurano come agevolazioni al datore di lavoro che effettua assunzioni a tempo indeterminato sulla base di accordi collettivi aziendali in tema di CDSe (sgravi contributivi o restituzione da parte dell'INPS di una percentuale delle retribuzioni lorde pagate) o benefici in favore del lavoratore (versamento all'INPS della contribuzione pensionistica persa a fronte delle ore non lavorate o della retribuzione persa o, in caso di vicinanza al pensionamento e di riduzione di oltre la metà delle ore lavorate, accesso anticipato alla pensione di vecchiaia). Per i dettagli normativi si rimanda alla tabella A10 in Appendice.

È troppo presto per poter esprimere una valutazione sulla appetibilità dei nuovi CDSe per le parti sociali che dovrebbero incorporarli in accordi di livello aziendale. È utile sottolineare, tuttavia, che potrebbero costituire uno strumento per ridare margini di flessibilità alle scelte di pensionamento. Infatti, come accennato in precedenza, i lavoratori di età inferiore di non oltre 24 mesi rispetto al requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia e che abbiano maturato il corrispondente requisito contributivo, possono accedere anticipatamente alla pensione di vecchiaia purché abbiano accettato, siglando CDSe, di ridurre di oltre la metà l'orario di lavoro (con relativa riduzione della retribuzione) per creare condizioni per nuove assunzioni. Durante i mesi di anticipo, la pensione di vecchiaia è cumulabile con il reddito da lavoro nel limite massimo della retribuzione persa in applicazione del CDSe (una deroga alla normativa generale sul cumulo di pensione e reddito da lavoro).

Dopo la riforma delle pensioni "Fornero" e l'aggancio automatico agli aumenti di speranza di vita delle soglie anagrafiche e contributive per il pensionamento, i CDSe potrebbero rappresentare soluzioni praticabili, organizzate a livello decentrato di singola impresa, per combinare obiettivi di flessibilità delle scelte di pensionamento, sostegno alla produttività per l'impresa e sostenibilità finanziaria per le finanze pubbliche. Tra l'altro il loro utilizzo sarebbe in perfetta coerenza con il disimpegno graduale dal lavoro (il cosiddetto *flexible retirement*) che è una delle *good practice* da anni suggerite dalla Commissione europea, dall'OCSE e dal FMI[113].

4.3 I Lavori socialmente utili (LSU)

Il *Jobs Act*, e in particolare il D.Lgs. 150/2015, art. 26, ha riorganizzato l'istituto dei Lavori socialmente utili (LSU).

[111] Per alcuni cenni storici, si veda il Working Paper dell'Adapt n. 74/2009, "I contratti di solidarietà: disciplina legislativa e spunti di riflessione" (https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/4927/mod_resource/content/1/325WP_09_74.pdf).

[112] Il D.Lgs. 185/2016 (cosiddetto "correttivo del *Jobs Act*") ha previsto anche la possibilità di trasformare i CDS da difensivi (causale della CIGS) in espansivi beneficiando di agevolazioni contributive.

[113] Si veda il capitolo "Flexible Retirement in OECD Countries" in OCSE (2017), "Pensions at a Glance".

I soggetti a cui gli Uffici regionali (ivi incluse le Province autonome) possono proporre lo svolgimento di "attività con fini di pubblica utilità da svolgere in favore della comunità territoriale di appartenenza, quindi di residenza" sono esclusivamente i beneficiari di trattamenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro (CIGO, CIGS – anche con causale CDSd di tipo "a" – e FDS) oppure i disoccupati ultrasessantenni privi dei requisiti minimi per il pensionamento di vecchiaia o anticipato.

Ai lavoratori socialmente utili già attivi al momento della riforma continua ad applicarsi la vecchia normativa con gli aspetti contraddittori già evidenziati nella descrizione dell'evoluzione storica degli ammortizzatori del mercato del lavoro.

Sono esclusi i percettori di trattamenti per disoccupazione in coerenza con il fatto che costoro hanno già obblighi più intensi di partecipazione alle politiche attive e, tra questi, l'accettazione dell'offerta di lavoro "congrua" per il tramite del *provider* pubblico o privato di servizi per l'impiego. I percettori di integrazioni retributive possono essere impiegati solo in modalità che non compromettano lo svolgimento del rapporto di lavoro in corso e per un numero massimo di ore pari a quelle oggetto della integrazione retributiva. Diversamente dal passato, è escluso che a questi soggetti possano essere richieste prestazioni aggiuntive da retribuirsi separatamente per evitare che, per questa via, si attivi una modalità poco trasparente di acquisizione di prestazioni lavorative da parte delle Amministrazioni pubbliche. Nel caso di ultrasessantenni disoccupati, l'orario di lavoro non può eccedere le venti ore settimanali ed è prevista una remunerazione mensile pari all'assegno sociale (453 euro per 13 mensilità nel 2018[114]), eventualmente riproporzionata in caso di impegni inferiori alle 20 ore, a carico dei bilanci degli uffici utilizzatori (senza oneri per l'INPS e per il bilancio dello Stato). Inoltre, i lavoratori ultrasessantenni disoccupati e impiegati in LSU possono fare domanda di riscatto dei periodi di LSU ai fini pensionistici, in ossequio alla normativa vigente[115]. Per loro c'è comunque il riconoscimento di ufficio di quei periodi ai soli fini dell'acquisizione del diritto alla pensione. L'art. 26 del D.Lgs. 150/2015 definisce anche gli aspetti riguardanti la copertura contro gli infortuni sul lavoro, le assenze per malattia, la combinabilità con altri redditi e altre indennità della retribuzione previste per gli ultrasessantenni disoccupati.

Nel complesso l'assetto dei LSU ne esce ricomposto e riequilibrato dopo anni in cui lo strumento era stato sovrautilizzato e abusato. Tuttavia permangono delle criticità. Non è chiaro, per esempio, se la scelta di accettare o meno l'offerta di LSU resti a totale discrezione del lavoratore o se ci possano essere dei vincoli che questi deve rispettare. Il punto vale sia per i beneficiari di trattamenti integrativi sia, a maggior ragione, per gli ultrasessantenni disoccupati. Per questi ultimi non è neppure chiaro se debbano non essere beneficiari di trattamenti per disoccupazione per poter essere presi

[114] Non si applica la trattenuta del 5,84 per cento a titolo di generica contribuzione IVS e SSN, che invece esiste sui trattamenti integrativi.

[115] I beneficiari di trattamenti integrativi hanno già accesso alla contribuzione figurativa che incide sia sulla decorrenza sia sul *quantum* della futura pensione.

inconsiderazione per LSU (come parrebbe dall'articolato), oppure se sia possibile combinare LSU e trattamento per disoccupazione. Inoltre, non è neppure specificato se, accettando il LSU, i beneficiari di integrazioni siano sollevati dagli altri obblighi per loro previsti dalle politiche attive (formazione, riqualificazione, ecc.). Questi aspetti sono demandati alle convenzioni tra gli uffici delle Amministrazioni pubbliche che vogliano avvalersi del LSU e le Regioni e le Province autonome, da redigere sulla base della convenzione quadro nazionale a cura dell'ANPAL[116].

Nel 2016, i lavoratori socialmente utili sono stati 12.314 proseguendo il trend di netta riduzione in atto sin dalla fine degli anni '90.

4.4 Cenni alle politiche attive del lavoro

Il Focus è dedicato alle politiche passive del lavoro, ricostruendone l'evoluzione nel tempo e il quadro attuale post *Jobs Act*. Tuttavia, in più punti sono emersi riferimenti alle politiche attive. In effetti, tra le innovazioni più importanti delle riforme del 2012 e del 2014 compare il collegamento strutturale e organico tra il lato delle politiche passive e quello delle politiche attive. Obblighi di partecipazione alle politiche attive e di accettazione di proposte di lavoro erano già comparsi nella normativa precedente, ma non esisteva quel raccordo dettagliato, con attenzione agli incentivi/disincentivi a livello individuale (disegno microeconomico) che invece ha realizzato il *Jobs Act.*

Tutte le prestazioni (incluse quelle dei FDS) sono adesso subordinate al rispetto degli obblighi di attivazione, che per i trattamenti di disoccupazione includono anche l'accettazione dell'offerta "congrua" di lavoro, mentre per i trattamenti integrativi consistono nella partecipazione alle iniziative per il mantenimento del capitale umano, la riqualificazione e l'orientamento. Il collegamento dei due lati delle politiche per il lavoro non è solo formale come in passato, ma rappresenta una caratteristica fondativa e unificante del nuovo assetto. Importanti collegamenti tra i due lati passano, almeno sul piano teorico, anche per il tramite dei CDSe e dei LSU. Nelle loro nuove vesti, i primi perseguono l'obiettivo di incentivare l'occupabilità dei giovani e il ricambio generazionale sui posti di lavoro (alleggerendo il compito delle politiche passive), mentre i secondi vorrebbero rappresentare una opportunità in più di mantenimento a pieno regime lavorativo per i beneficiari di integrazioni retributive che, rispondendo alla chiamata delle Amministrazioni pubbliche, possono trovarsi anche ad acquisire esperienze e competenze nuove. Infine, un ponte tra i

[116] In quella sede potranno essere prese in considerazione anche altre prestazioni sociali a carico dei Comuni o degli Enti locali, in virtù delle quali gli uffici degli stessi Enti potrebbero sentirsi autorizzati a pretendere controprestazioni lavorative da parte dei beneficiari. Il quadro è in corso di completamento. In particolare, un punto importante sembra essere quello di non porre in "concorrenza" tra loro la chiamata dalle Amministrazioni pubbliche come LSU e le politiche attive. Formazione, aggiornamento, riqualificazione dovrebbero sempre avere priorità, al di là della possibilità di svolgere periodi di LSU presso uffici pubblici. L'obiettivo finale, infatti, dovrebbe essere quello di mettere in grado il lavoratore di riacquisire competenze utili e apprezzate sul mercato del lavoro, non necessariamente presso le Amministrazioni pubbliche.

due lati degli interventi è anche il REI che ha ereditato la funzione originariamente assegnata all'ASDI: quella di permettere anche a coloro che non beneficiano o che non sono più beneficiari di trattamenti di disoccupazione di contare su un minimo vitale per non cadere in condizioni di scoraggiamento e così non desistere dalla ricerca di soluzioni di reinserimento lavorativo.

I legami con le politiche attive emergono ripetutamente perché, nel quadro degli strumenti passivi disegnati dal *Jobs Act*, la preservazione del capitale umano, la sua riqualificazione e il suo pronto reinserimento al lavoro assumono particolare rilievo. Nella strategia del *Jobs Act*, come si è visto finora, per dare copertura alle platee più ampie, a fronte di requisiti di accesso mediamente più bassi che nel passato: sono state eliminate le deroghe e i vari strumenti ricondotti all'interno di regole assicurative rigorose non allentabili[117]; l'importo delle prestazioni è stato agganciato alla storia retributiva; è stato previsto il *décalage* per i trattamenti di disoccupazione; oltre a dover rispettare il massimale, la durata di tutti i trattamenti è stata agganciata alla storia contributiva e valutata su archi temporali mobili per evitare accessi reiterati; per i trattamenti in corso di rapporto lavorativo, affianco alla durata massima del singolo strumento, è comparso il tetto alla durata complessiva dei vari strumenti utilizzabili in sequenza su archi temporali mobili per evitare accessi reiterati; a ulteriore responsabilizzazione nell'uso è stato previsto il *ticket* di "tiraggio" per le Casse e i Fondi di solidarietà.

Nel contesto *post* riforma, il sostegno offerto dalle varie prestazioni va inteso come una circoscritta "finestra di opportunità" da mettere a frutto tempestivamente per superare le difficoltà lavorative. Questo è sicuramente vero per i trattamenti di disoccupazione, terminati i quali, se non è andato a buon fine il ricollocamento lavorativo, si rischia di restare sguarniti di altri supporti al di là del REI[118]. È vero altresì per i trattamenti integrativi, perché la ripresa di piena attività da parte dell'impresa che li richiede – condizione necessaria per la loro concessione – dipende anche da come il capitale umano dei suoi dipendenti è nel frattempo mantenuto e rinforzato.

Tuttavia, se nelle norme l'integrazione tra politiche passive e politiche attive appare oggi quasi completa e sufficientemente dettagliata, è tutta la macchina delle politiche attive (Istituzioni, strumenti, *governance*, ecc.) che deve ancora essere

[117] Le Regioni e le Province autonome hanno chiesto e ottenuto la possibilità di riconoscere trattamenti in deroga sia per disoccupazione che in costanza di rapporto di lavoro anche nel 2017 (art. 44, comma aggiunto 6-bis, del D.Lgs. 185/2016, e Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 34 del 4 novembre 2016). Sebbene gli ammortizzatori sociali non rientrino nelle competenze istituzionali e amministrative di Regioni e Province, dal 2009 (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del febbraio 2009) esse hanno ricevuto delega a individuare i casi prioritari di intervento, in coerenza con le specificità del mercato del lavoro locale, e a emanare le relative autorizzazioni. A tal fine, la delega comprendeva la sottoscrizione di accordi regionali con le parti sociali (http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_020805_doc%20riunione%2012.2.09.pdf).

[118] Come si è descritto nelle pagine precedenti, dal 2018 c'è il Reddito di inclusione (REI), strumento di contrasto della povertà subordinato all'ISEE e ad altre caratteristiche del percettore e anche agli obblighi di attivazione lavorativa per i soggetti disoccupati presenti all'interno del nucleo familiare.

rodata e dimostrare di poter essere all'altezza delle funzioni sistemiche di cui è depositaria. Esistono elementi importanti ancora da completare, a cominciare dalla piena operatività dell'ANPAL e dei suoi rapporti con i *provider* di servizi e, inoltre, alcuni istituti di collegamento tra lato passivo e lato attivo sono ancora in fase di ottimizzazione (è così per i CDSe, per i nuovi LSU e anche per il REI che ha da poco sostituito l'ASDI). L'efficacia delle politiche attive è, a oggi, l'incognita più grossa sulla riuscita di tutto il *welfare* per il lavoro.

Oltretutto, per un adeguato funzionamento delle politiche passive e attive non è sufficiente completare il disegno istituzionale e sistemare i dettagli regolatori, ma sono necessarie risorse adeguate e strutturali per il finanziamento delle funzioni dei vari istituti. Il quadro attuale delle risorse dedicate alle politiche passive e attive del lavoro è tracciato nel successivo capitolo.

5. La spesa per gli ammortizzatori sociali: un confronto con i principali paesi europei

Per comprendere l'entità degli esborsi connessi con gli ammortizzatori sociali in Italia (sia in caso di perdita di lavoro sia per riduzione o interruzione del reddito) esistono due fonti informative primarie: i bilanci consuntivi dell'INPS e il Conto della protezione sociale dell'Istat[119]. Per un confronto internazionale sono invece utili le informazioni fornite da Eurostat in due specifici dataset (*Social expenditure* e *Labour market policies*) e quelle contenute nei rapporti del Gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione del Comitato di politica economica (AWG).

Nel complesso dei dati presentati in questo capitolo, trovano conferma le considerazioni svolte durante la descrizione dell'evoluzione storica della normativa. In attesa che si dispieghino appieno gli effetti delle riforme del quadriennio 2012-15, l'Italia sembra aver recuperato una buona parte del *gap* che prima la separava dagli altri principali paesi europei dal lato delle politiche passive, mentre condizioni di debolezza si rilevano ancora sul fronte delle politiche attive e, in particolare, dei servizi per il mercato del lavoro.

Nel dibattito corrente è spesso sottolineato come i futuri spazi per questi ultimi potrebbero essere ricercati anche nella razionalizzazione delle incentivazioni dirette all'assunzione, di cui l'Italia si avvale più che gli altri paesi europei, e in un migliore raccordo con la spesa per la formazione. Se si guarda all'evoluzione nel tempo delle agevolazioni all'assunzione[120], sembra già emergere un sia pur lento movimento in questa direzione. I due ambiti – le politiche attive e le incentivazioni alle assunzioni – non sono necessariamente inconciliabili; ad esempio, nulla osta che il disoccupato preso in carico da un Centro per l'impiego si porti dietro, *in toto* o in parte come dote, l'eventuale incentivazione per il datore di lavoro che lo assumesse. Tuttavia, si deve tenere

[119] La voce "disoccupazione" del Conto della protezione sociale comprende gli esborsi connessi sia con la perdita di lavoro sia con la riduzione o interruzione del reddito da lavoro.

[120] ANPAL (2017), "Guida incentivi all'assunzione e alla creazione d'impresa".

presente che la finalità delle politiche attive sono più ampie e più complesse rispetto all'incentivazione diretta. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e il reinserimento in attività facendo leva soprattutto sulla rigenerazione del capitale umano e sul *matching* di aspirazioni e competenze, in modo tale da sortire effetti il più possibile duraturi e auspicabilmente strutturali tenendo anche conto dell'impatto in termini di produttività del lavoro e crescita. Come il dibattito di policy sovente rimarca, tale funzione solo parzialmente può essere svolta dalle incentivazioni dirette che, anzi, se troppo numerose e sparpagliate nei livelli di gestione (incorporate nella normativa nazionale, o facenti capo all'ANPAL, o scelte autonomamente da Regioni e Province autonome) potrebbero anche avere effetti distorsivi, di difficile riscontro, e sottrarre risorse preziose al funzionamento delle politiche attive vere e proprie.

5.1 La spesa in Italia

Nelle tabella 1 e nella figura 3 sono riportati i più recenti dati di spesa per ammortizzatori del mercato del lavoro dei bilanci consuntivi dell'INPS, gli stessi che sono stati anche citati in precedenza nel testo. Essi riguardano tutti gli ammortizzatori ad eccezione dell'universo della Bilateralità[121]. Sono inclusi anche (linee rosso bruno) i dati relativi a istituti superati dal *Jobs Act* ancora in fase di transizione nel 2016 (ASPI, mini ASPI, indennità di disoccupazione ordinaria ed edile, indennità di mobilità, indennità agricola a requisiti ridotti) e alle estensioni in deroga sia delle integrazioni retributive (CIG in deroga) sia delle indennità per disoccupazione (indennità di mobilità in deroga). Le tre linee verticali in figura 3 sono tracciate in corrispondenza dell'anno di inizio della crisi (2008) e di quelli della riforma "Fornero" (2012) e del completamento del pacchetto del *Jobs Act* (2015).

Nella lettura dei dati si deve tenere presente che le integrazioni retributive sono anticipate dal datore di lavoro che poi si rivale nei confronti dell'INPS portandole in compensazione con i pagamenti dovuti per contribuzioni obbligatorie. La spesa è pertanto contabilizzata nel bilancio dell'INPS nel momento in cui avviene la compensazione, che può aver luogo anche dopo alcuni mesi a seconda di come matura il debito contributivo dell'impresa nei confronti dell'Istituto.

Dai dati della tabella 1 emerge che nel 2016 la maggiore voce di spesa era costituita dalla NASPI (circa 8 miliardi di euro, 12 se si includono le contribuzioni figurative), seguita dalla CIGS (circa 1,5 miliardi di euro comprensivi dei trattamenti in deroga, 2,8 al lordo dei contributivi figurativi). Questi due strumenti hanno rappresentato, nel loro complesso, circa il 70 per cento della spesa destinata agli ammortizzatori contro la disoccupazione (pari a circa 13,6 miliardi di euro, che diventano quasi 21,4 miliardi al lordo dei contributi figurativi).

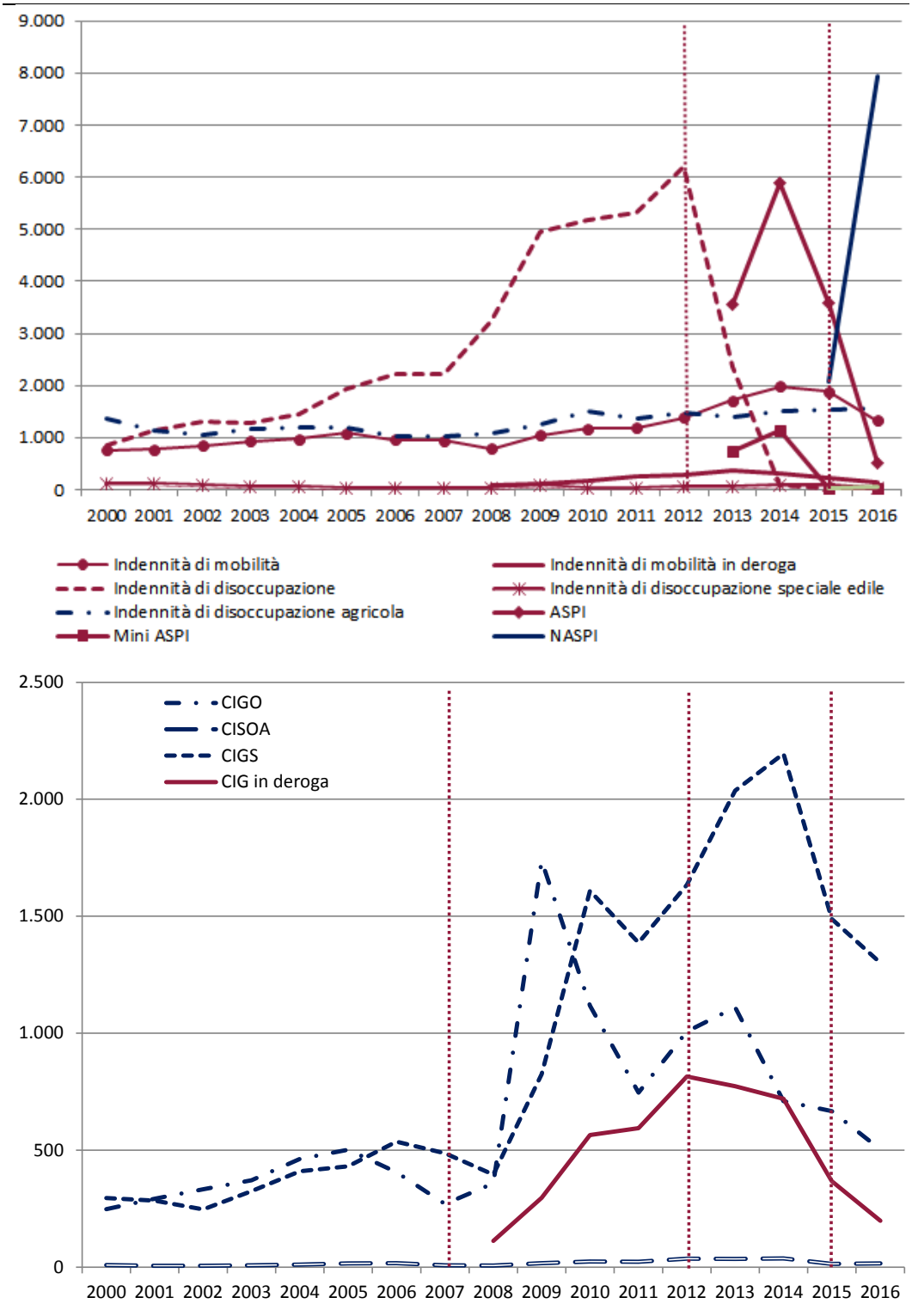
[121] Per il futuro, dopo le funzioni obbligatorie assegnate dal *Jobs Act* ai Fondi di solidarietà bilaterale, sarà auspicabile riuscire a produrre un quadro riassuntivo complessivo della spesa, anche della parte che non grava sul bilancio dell'INPS e possibilmente dando evidenza delle agevolazioni fiscali e contributive (*tax expenditures*) riconosciute ai partecipanti ai Fondi di solidarietà con riferimento specifico alle prestazioni per il mercato del lavoro.

Tab. 1 – Spesa per ammortizzatori sociali (1)
(milioni di euro)

Tipo di ammortizzatore	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative	Totale oneri	di cui: Coperture figurative
Indennità di disoccupazione	3.935,8	1.618,5	4.278,8	1.890,2	4.443,6	2.008,5	3.990,4	1.477,0	4.882,9	2.181,7	5.772,2	2.604,7	6.009,3	2.738,0	5.894,2	2.613,5	7.629,8	3.280,4	11.565,0	5.298,9	11.808,1	5.096,3	11.795,8	5.103,8	13.957,0	6.211,4	5.162,3	1.352,8	2.379,7	687,2	2.146,7	494,9	2.099,2	472,8
- agricola requisiti ordinari					*500,5*	*318,2*	*328,0*	*127,2*	*572,6*	*369,0*	*654,4*	*441,8*	*626,8*	*385,2*	*541,2*	*346,4*	*546,8*	*328,6*	*643,0*	*427,5*	*633,7*	*425,8*	*611,6*	*420,0*	*620,8*	*386,1*	*717,3*	*490,7*	*670,8*	*438,1*	*684,5*	*436,0*	*681,2*	*443,0*
- agricola requisiti ridotti					*20,3*	*9,6*	*18,5*	*8,0*	*17,4*	*8,0*	*16,0*	*7,4*	*22,1*	*11,9*	*20,6*	*10,6*	*22,8*	*11,5*	*11,8*	*6,0*	*20,3*	*9,8*	*16,0*	*8,3*	*9,9*	*9,5*	*1,3*	*0,6*	*0,5*		*0,5*		*0,4*	
- agricola Trattamento speciale al 66%	*1.842,2*	*477,2*	*1.558,7*	*422,5*	*520,6*		*594,6*		*598,8*		*585,1*		*444,8*		*493,3*		*543,1*		*494,3*		*772,4*		*671,5*		*733,2*		*630,4*		*704,2*		*732,6*		*756,7*	
- agricola Trattamento speciale al 40%					*342,6*		*361,6*		*372,5*		*386,4*		*334,8*		*319,2*		*319,5*		*532,9*		*504,7*		*486,2*		*523,8*		*531,7*		*574,3*		*559,9*		*561,6*	
- non agricola requisiti ordinari	*1.917,0*	*1.068,5*	*2.543,5*	*1.398,0*	*1.510,3*	*777,3*	*1.309,9*	*566,1*	*1.739,3*	*897,2*	*2.268,5*	*1.048,2*	*2.856,3*	*1.341,3*	*2.745,9*	*1.212,3*	*4.002,6*	*1.725,7*	*7.463,2*	*3.566,9*	*7.920,7*	*3.701,0*	*7.729,4*	*3.458,9*	*9.478,6*	*4.331,5*	*3.181,3*	*817,1*	*253,9*	*167,0*	*23,7*		*29,5*	
- non agricola requisiti ridotti					*1.378,5*	*811,8*	*1.313,8*	*773,2*	*1.469,8*	*855,1*	*1.775,1*	*1.060,5*	*1.673,1*	*983,9*	*1.728,5*	*1.029,7*	*2.137,5*	*1.185,0*	*2.263,6*	*1.223,6*	*1.903,8*	*932,8*	*2.241,1*	*1.201,5*	*2.516,2*	*1.452,8*	*0,2*	*0,2*	*0,2*		*0,0*		*0,0*	
- speciale edile	*176,6*	*72,8*	*176,6*	*69,7*	*170,8*	*91,6*	*64,0*	*2,5*	*112,5*	*52,4*	*86,7*	*46,8*	*51,4*	*15,7*	*45,5*	*14,5*	*57,5*	*29,6*	*156,2*	*74,9*	*52,5*	*26,9*	*40,0*	*15,1*	*74,5*	*31,5*	*100,1*	*44,2*	*175,8*	*82,1*	*145,5*	*58,9*	*69,8*	*29,8*
Indennità di mobilità	1.243,1	481,3	1.264,3	488,6	1.381,0	541,4	1.512,0	581,2	1.599,5	620,2	1.803,8	720,0	1.595,5	638,9	1.635,7	684,0	1.561,4	678,9	1.955,7	811,7	2.296,5	950,7	2.474,7	1.039,9	2.904,2	1.218,9	3.472,1	1.391,1	3.746,6	1.462,7	3.516,9	1.409,1	2.569,1	1.106,7
- ordinaria	*1.243,1*	*481,3*	*1.264,3*	*488,6*	*1.381,0*	*541,4*	*1.512,0*	*581,2*	*1.599,5*	*620,2*	*1.803,8*	*720,0*	*1.595,5*	*638,9*	*1.635,7*	*684,0*	*1.411,1*	*616,7*	*1.781,0*	*738,4*	*1.998,5*	*830,0*	*2.089,0*	*896,8*	*2.335,4*	*947,7*	*2.803,3*	*1.087,8*	*3.208,2*	*1.228,3*	*3.134,1*	*1.246,3*	*2.347,5*	*1.013,2*
- deroga																	*150,3*	*62,2*	*174,7*	*73,3*	*298,0*	*120,7*	*385,7*	*143,1*	*568,8*	*271,2*	*668,8*	*303,3*	*538,4*	*234,4*	*382,8*	*162,8*	*221,6*	*93,5*
Indennità ASPI																											5.995,7	2.434,1	9.793,2	3.891,6	6.364,0	2.766,5	866,9	368,2
Indennità mini ASPI																											1.761,2	1.036,2	1.712,6	584,5	364,4	350,4	32,6	12,2
Indennità NASPI																															3.022,3	952,8	12.013,4	4.073,3
DIS-COLL																															28,7		43,1	
TOTALE INDENNITA'	**5.178,9**	**2.099,8**	**5.543,1**	**2.378,8**	**5.824,6**	**2.549,9**	**5.502,4**	**2.058,2**	**6.482,4**	**2.801,9**	**7.576,0**	**3.324,7**	**7.604,8**	**3.376,9**	**7.529,9**	**3.297,5**	**9.191,2**	**3.959,3**	**13.520,7**	**6.110,6**	**14.104,6**	**6.047,0**	**14.270,5**	**6.143,7**	**16.861,2**	**7.430,3**	**16.391,3**	**6.214,2**	**17.632,1**	**6.626,0**	**15.443,0**	**5.973,7**	**17.624,3**	**6.033,2**
CIG ordinaria	388,4	141,0	458,1	165,3	531,8	198,8	593,1	222,0	740,4	278,0	791,1	288,8	652,3	246,4	432,6	162,2	587,5	229,1	2.979,8	1.242,1	1.885,0	767,7	1.243,8	497,9	1.762,3	755,3	1.898,5	788,0	1.166,5	457,0	1.191,2	524,6	894,9	392,1
- edilizia	*164,2*	*51,1*	*200,9*	*62,0*	*173,8*	*53,5*	*203,4*	*62,9*	*257,8*	*80,4*	*273,5*	*82,6*	*312,5*	*102,5*	*216,0*	*70,4*	*258,8*	*85,6*	*443,6*	*143,5*	*428,7*	*138,8*	*437,0*	*146,1*	*522,6*	*181,0*	*575,5*	*195,2*	*499,3*	*170,2*	*458,5*	*174,3*	*247,5*	*90,3*
- lapidei industria	*7,8*	*2,6*	*9,8*	*3,1*	*8,2*	*2,6*	*9,2*	*2,9*	*14,0*	*4,5*	*13,0*	*4,0*	*12,6*	*3,9*	*9,3*	*3,1*	*10,4*	*3,4*	*20,7*	*6,8*	*20,1*	*6,6*	*19,6*	*6,9*	*24,2*	*8,4*	*26,3*	*9,1*	*22,8*	*7,6*	*17,6*	*6,9*	*10,8*	*4,3*
- lapidei artigianato	*1,5*	*0,5*	*1,5*	*0,5*	*1,6*	*0,5*	*1,5*	*0,5*	*1,8*	*0,6*	*1,3*	*0,4*	*2,0*	*0,6*	*1,3*	*0,4*	*1,4*	*0,5*	*2,5*	*0,8*	*2,1*	*0,6*	*2,1*	*0,7*	*2,4*	*0,8*	*2,2*	*0,7*	*4,3*	*1,1*	*3,7*	*1,3*	*2,2*	*1,0*
- industria	*214,9*	*86,8*	*245,9*	*99,7*	*348,2*	*142,2*	*379,0*	*155,7*	*466,8*	*192,5*	*503,3*	*201,8*	*325,2*	*139,4*	*206,0*	*88,3*	*316,9*	*139,6*	*2.513,0*	*1.091,0*	*1.434,1*	*621,7*	*785,1*	*344,2*	*1.213,1*	*565,1*	*1.294,5*	*583,0*	*640,1*	*278,1*	*711,4*	*342,1*	*634,4*	*296,5*
CIG straordinaria	471,0	175,6	467,4	182,8	400,3	153,7	528,3	203,1	676,6	267,2	710,0	279,1	930,8	394,1	918,6	431,9	698,0	302,5	1.466,7	641,8	2.821,0	1.212,6	2.507,8	1.121,1	2.879,5	1.245,3	3.587,6	1.550,2	3.732,2	1.537,6	2.856,0	1.367,5	2.482,7	1.181,8
CIG in deroga																	196,6	84,7	503,8	207,5	1.086,3	521,5	1.177,4	583,3	1.505,7	690,7	1.305,1	531,6	1.213,2	494,0	617,6	250,3	331,5	133,0
CISOA	8,8	0,0	6,2	0,0	6,3	0,0	7,8	0,0	10,7	0,0	16,1	0,0	16,6	0,0	7,6	0,0	6,5	0,0	17,3	0,0	24,1	0,0	22,9	0,0	36,5	0,0	35,4	0,0	37,7	0,0	13,6	0,0	16,4	0,0
TOTALE CASSE	**868,2**	**316,6**	**931,7**	**348,1**	**938,4**	**352,5**	**1.129,2**	**425,1**	**1.427,7**	**545,2**	**1.517,2**	**567,9**	**1.599,7**	**640,5**	**1.358,8**	**594,1**	**1.488,6**	**616,3**	**4.967,6**	**2.091,4**	**5.816,4**	**2.501,8**	**4.951,9**	**2.202,3**	**6.184,0**	**2.691,3**	**6.826,6**	**2.869,8**	**6.149,6**	**2.488,6**	**4.678,4**	**2.142,4**	**3.725,5**	**1.706,9**
TOTALE COMPLESSIVO	**6.047,1**	**2.416,4**	**6.474,8**	**2.726,9**	**6.763,0**	**2.902,4**	**6.631,6**	**2.483,3**	**7.910,1**	**3.347,1**	**9.093,2**	**3.892,6**	**9.204,5**	**4.017,4**	**8.888,7**	**3.891,6**	**10.679,8**	**4.575,6**	**18.488,3**	**8.202,0**	**19.921,0**	**8.548,8**	**19.222,4**	**8.346,0**	**23.045,2**	**10.121,6**	**23.217,9**	**9.084,0**	**23.781,7**	**9.114,6**	**20.121,4**	**8.116,1**	**21.349,8**	**7.740,1**

Fonte: INPS, Bilancio consuntivo. Le coperture figurative sono quelle relative alle pensioni IVS.
(1) Evidenziati in celeste gli anni di avvio della crisi economica (2008), di entrata in vigore della riforma del lavoro "Fornero" e di entrata in vigore del *Jobs Act* e dei suoi decreti attuativi.

Fig. 3 – Spesa per gli ammortizzatori sociali (1)
(milioni di euro)



Fonte: INPS, Coordinamento generale statistico attuariale.
(1) Sono escluse le contribuzioni figurative. In colore blu sono rappresentati gli strumenti esistenti all'indomani del *Jobs Act*. Gli altri sono in via di esaurimento e presumibilmente il loro importo sarà nullo o pressoché nullo nel 2018.

Guardando all'evoluzione della spesa nel tempo emerge che le Indennità di mobilità e quelle di disoccupazione sono prima aumentate negli anni a ridosso della crisi economica (2008-2012), per poi ridursi gradualmente sia per il venir meno degli effetti più acuti della crisi sia, soprattutto, per la sostituzione di questi due strumenti prima con ASPI e mini ASPI e poi con la NASPI. Una medesima osservazione può essere fatta per le Casse integrazioni, che hanno sperimentato un rapido aumento di spesa di cui si percepisce l'inizio anche qualche anno prima del momento di deflagrazione della crisi (2008), raggiungendo i massimi valori nel biennio 2009-2010, per poi gradualmente ritornare su valori più bassi anche in virtù della riorganizzazione delle regole di accesso ai benefici. Tra le nuove regole, hanno sicuramente inciso l'eliminazione delle casistiche in deroga e la riaffermazione del principio che le Casse vanno attivate solo quando c'è la ragionevole possibilità che l'impresa superi i momenti di difficoltà e recuperi condizioni di normale e profittevole svolgimento dell'attività.

Passando ai beneficiari[122], dalla tabella 2 emerge che nel 2016 i destinatari di NASPI sono stati oltre 2 milioni e la NASPI ha rappresentato lo strumento che ha raggiunto la platea più ampia, mentre le Casse integrazioni, nel loro complesso (CIGO, CIGS, e CISOA), hanno beneficiato poco meno di 690.000 lavoratori. Guardando all'evoluzione dei beneficiari nel tempo, si riconoscono – come già sul lato della spesa – i segni della passata crisi economica, con il numero dei beneficiari che, nel complesso degli strumenti in costanza e dopo perdita di lavoro, raggiunge il massimo nel biennio 2009-2010, per poi ridursi gradualmente. In particolare, è evidente l'ampliarsi, tra il 2008 e il 2009, della platea raggiunta dalla Cassa integrazione in deroga che raggiuge il suo massimo nel 2012 per poi ridursi rapidamente in virtù della riorganizzazione prima a opera della riforma "Fornero" e poi del *Jobs Act*.

[122] Sul fronte dei beneficiari, i dati forniti dall'INPS includono anche i lavoratori destinatari di prestazioni a carico dei Fondi di solidarietà. La serie inizia dal 2000, molto prima della riforma del *Jobs Act*. È plausibile che anche nel 2016, a un solo anno di distanza dalla riforma, la platea includa esclusivamente beneficiari che avrebbero comunque avuto accesso alle prestazioni anche in assenza dei nuovi obblighi di copertura assicurativa. Guardando la serie storica è evidente come, dopo lo scoppio della crisi (2008), la platea destinataria di prestazioni a carico della Bilateralità si ampli rapidamente raggiungendo nel 2014 il picco di 214.000 lavoratori e oltre 156 milioni di ore indennizzate. Successivamente, la platea dei beneficiari comincia a ridursi anche se il monte ore indennizzate resta elevato.

Tab. 2 – Beneficiari degli ammortizzatori sociali e ore autorizzate (1)

Tipo di ammortizzatore	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore	Teste	Mgl di ore
Indennità di disoccupazione	1.288.731		1.354.091		1.393.985		1.464.667		1.546.358		1.595.720		1.617.875		1.645.238		1.816.261		2.150.010		2.216.366		2.291.071		2.375.504		1.150.198		523.380		515.106		509.602	
- ordinaria	*246.791*		*261.079*		*295.169*		*339.722*		*387.985*		*442.856*		*479.453*		*515.988*		*660.862*		*1.061.306*		*1.175.097*		*1.217.722*		*1.347.415*		*646.108*		*18.147*		*6.587*		*7.267*	
- a requisiti ridotti	*386.827*		*414.654*		*410.206*		*421.955*		*460.935*		*467.533*		*475.833*		*499.261*		*512.437*		*468.707*		*500.513*		*546.198*		*516.116*									
- agricola	*587.789*		*605.658*		*613.435*		*628.995*		*613.591*		*596.253*		*573.957*		*546.142*		*544.925*		*547.056*		*512.919*		*509.362*		*498.638*		*498.149*		*505.010*		*508.489*		*502.316*	
- trattamento ordinario e speciale nell'edilizia	*67.324*		*72.700*		*75.175*		*73.995*		*83.847*		*89.078*		*88.632*		*83.847*		*98.037*		*72.941*		*27.837*		*17.789*		*13.335*		*5.941*		*223*		*30*		*19*	
Indennità di mobilità	141.097		144.673		153.305		166.752		177.159		183.057		186.356		169.020		165.907		*188.201*		*232.809*		*254.467*		*295.535*		*341.204*		*376.776*		*306.568*		*233.093*	
- ordinaria	*138.607*		*141.770*		*146.377*		*157.033*		*162.082*		*162.679*		*160.045*		*141.713*		*137.667*		*150.532*		*172.137*		*179.924*		*192.210*		*227.339*		*288.956*		*279.211*		*223.661*	
- deroga	*2.490*		*2.903*		*6.928*		*9.719*		*15.077*		*20.378*		*26.311*		*27.307*		*28.240*		*37.669*		*60.672*		*74.543*		*103.325*		*113.865*		*87.820*		*27.357*		*9.432*	
Indennità ASPI																											958.797		1.488.647		975.372		197.930	
Indennità mini ASPI																											385.770		610.175		279.865		4.722	
Indennità NASPI																															1.171.704		2.067.229	
TOTALE INDENNITA'	**1.429.828**		**1.498.764**		**1.547.290**		**1.631.419**		**1.723.517**		**1.778.777**		**1.804.231**		**1.814.258**		**1.982.168**		**2.338.211**		**2.449.175**		**2.545.538**		**2.671.039**		**2.835.969**		**2.998.978**		**3.248.615**		**3.012.576**	
CIG ordinaria		67.382		90.719		114.052		118.765		130.724	555.728	142.488	425.744	96.609	428.236	70.654	645.532	113.085	1.311.136	576.713	953.338	341.836	701.091	229.775	861.199	340.360	767.096	356.684	602.822	253.560	501.198	183.778	412.907	137.572
- edilizia		*23.455*		*29.673*		*28.156*		*31.204*		*34.251*		*39.084*		*39.068*		*29.194*		*32.883*		*61.378*		*63.093*		*57.253*		*67.093*		*75.769*		*64.225*		*45.684*		*29.327*
- lapidei industria		*1.153*		*1.337*		*1.193*		*1.386*		*1.484*		*1.591*		*1.533*		*1.198*		*1.299*		*2.928*		*3.002*		*2.711*		*3.531*		*4.038*		*3.069*		*2.040*		*1.628*
- lapidei		*175*		*198*		*175*		*188*		*201*		*216*		*232*		*160*		*163*		*280*		*252*		*259*		*285*		*323*		*309*		*219*		*172*
- industria		*42.599*		*59.510*		*84.528*		*85.987*		*94.788*		*101.596*		*55.777*		*40.102*		*78.741*		*512.127*		*275.488*		*169.551*		*269.451*		*276.554*		*185.956*		*135.836*		*106.445*
CIG straordinaria		79.519		58.075		62.580		108.605		86.442	117.781	85.025	122.543	107.184	103.516	83.095	132.157	82.618	319.882	202.039	403.074	449.407	300.683	354.236	306.670	326.572	344.101	349.158	284.857	372.702	159.663	231.605	166.331	196.933
CIG in deroga				98		24		153		5.481	15.075	13.932	18.141	24.900	19.405	25.193	28.051	28.190	208.899	123.172	301.913	371.424	311.321	326.886	412.963	373.565	403.356	280.844	276.796	235.385	156.907	97.651	89.588	59.914
CISOA	12.467		12.793		10.767		10.967		14.906		16.714		24.175		14.083		20.057		22.644		25.255		24.376		25.210		25.055		22.742		21.883		20.561	
TOTALE CASSE	-		-		-		-		-		**705.298**		**590.603**		**565.240**		**825.797**		**1.862.561**		**1.683.580**		**1.337.471**		**1.606.042**		**1.539.608**		**1.187.217**		**839.651**		**689.387**	
TOTALE INDENNITA' E CASSE	-		-		-		-		-		**2.484.075**		**2.394.834**		**2.379.498**		**2.807.965**		**4.200.772**		**4.132.755**		**3.883.009**		**4.277.081**		**4.375.577**		**4.186.195**		**4.088.266**		**3.701.963**	
Contratti di solidarietà espansivi - CDSe											2.923		2.727		2.225		1.962		2.044		747		247		145		45		145		13		16	
Prestazioni di Fondi di solidarietà		3.192		3.667		3.249		4.827		5.494	7.820	5.566	12.190	3.955	10.437	5.412	11.287	4.454	54.532	14.475	118.099	36.224	122.976	64.534	160.677	74.423	254.977	114.918	313.743	156.344	290.560	168.993	209.854	182.403
Assegni per lavori socialmente utili	148.559		121.459		83.208		69.225		54.600		48.250		41.457		32.480		25.428		22.281		19.981		18.323		17.118		15.373		15.864		15.090		12.314	
Prepensionamenti per ragioni di mercato del lavoro	6.725		3.031		2.040		4.237		690		675		668		510		656		1.080		1.299		1.213		2.949		1.621		1476		1364		940	
TOTALE COMPLESSIVO	-		-		-		-		-		**2.543.743**		**2.451.876**		**2.425.150**		**2.847.298**		**4.280.709**		**4.272.881**		**4.025.768**		**4.457.970**		**4.647.593**		**4.517.423**		**4.395.293**		**3.925.087**	

Fonte: INPS, Bilancio consuntivo.

(1) Evidenziati in celeste gli anni di avvio della crisi economica (2008), di entrata in vigore della riforma del lavoro "Fornero" e di entrata in vigore del *Jobs Act* e dei suoi decreti attuativi.

Anche se il 2016 non può ancora essere considerato un anno di completa normalizzazione (le riforme sono ancora troppo recenti per ricercare effetti a loro espressamente ascrivibili e anche gli effetti della crisi non sono del tutto smaltiti), è possibile confrontare i dati della spesa e dei beneficiari rispetto al 2007, anno in cui la crisi economica non aveva ancora colpito il mercato del lavoro italiano. Per quanto riguarda gli strumenti rivolti ai disoccupati, gli oltre 12 miliardi di risorse dedicate alla NASPI nel 2016 si confrontano con i circa 7,5 miliardi destinati nel 2007 alle indennità di mobilità (ordinaria e in deroga) e alle indennità di disoccupazione (nelle varie versioni, ordinaria, agricola, edile). Inoltre, gli oltre 2 milioni di percettori NASPI nel 2016 si confrontano con i circa 1,8 milioni di beneficiari delle indennità nel 2007. I valori per il 2016 potrebbero essere anche un po' più elevati, se si considerassero risorse e beneficiari delle indennità (incluse ASPI e mini ASPI) che nel 2016 sono ancora in fase di transizione (oltre 950.000 beneficiari) e in mancanza delle quali il percettore sarebbe potuto rientrare nel perimetro di operatività della NASPI.

Per quanto riguarda le Casse, gli oltre 3,7 miliardi dedicati nel 2016, per via ordinaria e in deroga, a CIGO e CIGS si confrontano con gli oltre 1,3 miliardi del 2007. Nel 2016 le Casse hanno raggiunto circa 690.000 lavoratori mentre nel 2007 circa 565.000, per un numero di ore indennizzate di circa 395 milioni nel 2016 e di 179 milioni nel 2007.

Nel complesso, emerge che le platee oggi raggiunte dagli ammortizzatori sociali sono significativamente più ampie rispetto a quelle ammesse ai benefici nell'immediato *pre* crisi, con un impatto in termini di spesa che è significativo ma che sconta già, almeno in parte, il contenimento riconducibile alle nuove regole di accesso, di calcolo e di durata della singola prestazione introdotte dal *Jobs Act*.

Il Conto della protezione sociale dell'Istat fornisce, con riferimento al periodo 1995-2017, un'informazione più ampia. Nella macrofunzione "disoccupazione" esso riporta, oltre a quanto sinora indicato dal bilancio consuntivo dell'INPS sulle Casse integrazioni e sulle indennità di disoccupazione: *1)* i prepensionamenti per problemi di lavoro e, tra questi, le salvaguardie pensionistiche successive alla riforma "Fornero" del 2012[123]; *2)* una parte dei Trattamenti di fine rapporto (TFR) liquidati a lavoratori dipendenti privati e pubblici; *3)* le prestazioni di natura assistenziale anche istituite a livello regionale o comunale[124]; *6)* altri servizi *in-kind* di tipo sia *market* sia *non market*[125]*; 7)* eventuali altri pagamenti corrisposti dai datori di lavoro o dalla Bilateralità in concomitanza con la riduzione dell'orario o la cessazione del rapporto di lavoro.

[123] Per una panoramica sulle salvaguardie pensionistiche, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016) "Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero", Focus tematico n. 2.

[124] Ci rientrava per esempio l'ASDI in qualità di prolungamento selettivo della NASPI. Adesso che è stata incorporata nel REI, la collocazione contabile del REI potrebbe cambiare.

[125] Anche questi servizi rientrano nell'ambito delle prestazioni assistenziali. Dovrebbe trovare collocazione all'interno di questo raggruppamento l'Assegno di ricollocazione (ADR) assieme ad alcune altre voci di spesa corrispondenti a servizi forniti dai *provider* pubblici (i centri per l'impiego) e privati e rientranti nelle politiche attive (profilazione, formazione, riqualificazione, guida nella ricerca, ecc.).

Va precisato che le liquidazioni del TFR, quelle dei lavoratori sia pubblici che privati, sono da sempre incorporate nel Conto della protezione sociale in virtù della caratteristica obbligatoria dell'istituto che permette di accomunarlo agli altri istituiti del sistema di *welfare* pubblico. Sino al 2006 esse confluivano tutte all'interno delle prestazioni per "vecchiaia", assimilate alle altre prestazioni previdenziali per i casi di cessazione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età e contribuzione (alla stregua delle pensioni di vecchiaia e di anzianità). Dal 2007 la contabilizzazione è cambiata: le liquidazioni del TFR sono state divise in due componenti, quella relativa alle cessazioni dei rapporti di lavoro con successivo pensionamento, che continua a essere classificata all'interno delle prestazioni per "vecchiaia", e quella relativa alle cessazioni in corso di carriera lavorativa che, volontarie o involontarie che siano, sono classificate tra le prestazioni per "disoccupazione" (in una accezione ampia del termine).

Includendo tali liquidazioni, la spesa relativa all'aggregato contabile dell'intera economia è più che raddoppiata, passando dallo 0,67 per cento del PIL del 1995 a oltre l'1,7 per cento nel 2016 (tab. 3). Dopo un'iniziale fase di riduzione (tra il 1995 e il 2001) la spesa ha cominciato a crescere dapprima a ritmi modesti per poi aumentare in misura più marcata con l'inizio della crisi economica dal 2008 (fig. 4). Dal 2013 la spesa si è poi stabilizzata su livelli elevati come conseguenza sia dell'attenuazione degli impatti più acuti della crisi, sia della riforma degli ammortizzatori (è del 2012 la riforma del lavoro "Fornero"). Se si guarda ai valori depurati dalle liquidazioni del TFR, lo 0,67 per cento del PIL del 1995 è aumentato sino a poco meno di 1 punto percentuale del 2016.

Dalla figura 4 si evince che, al netto delle liquidazioni per il TFR, nel 2017 oltre i tre quarti della spesa per la macrofunzione "disoccupazione" deriva dall'erogazione delle indennità di disoccupazione (a regime NASPI, DIS-COLL, indennità agricola), passate dallo 0,32 per cento del PIL del 1995 allo 0,75 nel 2017. La seconda voce quantitativamente più rilevante è quella delle integrazioni retributive (a regime CIGO, CIGS, CISOA), a lungo rimaste stabili all'incirca allo 0,05 per cento del PIL, poi in crescita sino allo 0,25 per cento tra il 2008 e il 2013 in risposta alla crisi (con l'adozione delle applicazioni in deroga delle Casse e l'ampliamento straordinario della platea dei beneficiari), e poi di nuovo in contrazione sino a poco meno dello 0,1 per cento nel 2017 come conseguenza dell'azione di razionalizzazione e responsabilizzazione nell'accesso alle prestazioni portata avanti dalla riforma "Fornero" e dal *Jobs Act*[126]. I prepensionamenti per ragioni di mercato del lavoro, che ammontavano a più dello 0,2 per cento del PIL nel 1995, si riducono progressivamente fino a quasi lo 0,07 per cento nel 2001 per poi stabilizzarsi intorno allo 0,09 tra il 2002 e il 2013. La lieve risalita nel quadriennio 2014-17 è riconducibile alle operazioni di salvaguardia conseguenti alla riforma delle

[126] In particolare, la netta distinzione tra ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro (accessibili solo se l'impresa ha possibilità di riprendersi dalla crisi e riguadagnare condizioni di normale svolgimento delle attività) e sostegno del reddito in caso di disoccupazione. Se ne è discusso nelle pagine precedenti.

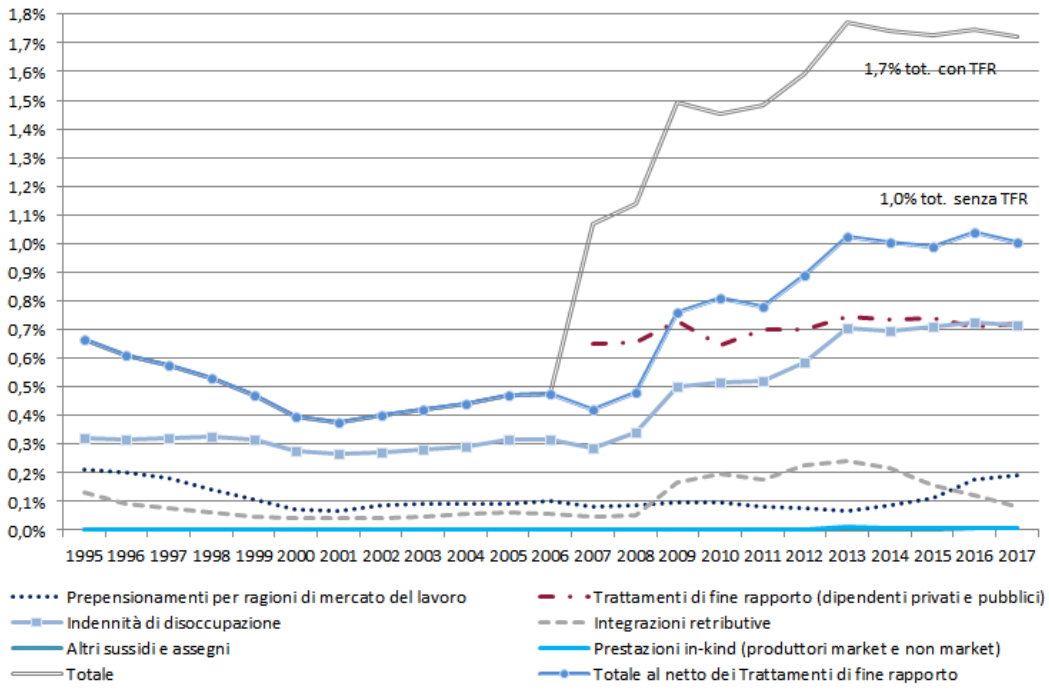
pensioni "Fornero" che hanno riguardato soggetti privi di occupazione e in attesa di maturare i requisiti per la pensione. Le due rimanenti voci, "Altre prestazioni di natura assistenziale" e "Altri servizi *in-kind* di tipo sia *market* sia *non market*", hanno un peso residuale (nel 2017 contano poco più di 250 milioni su un totale di circa 29,6 miliardi di spesa ascrivibile alla macrofunzione "disoccupazione").

Tab. 3 – Spesa per disoccupazione nel Conto della protezione sociale
(in percentuale del PIL e in milioni di euro)

	Amministrazioni pubbliche (1)		Totale economia (2)		Amministrazioni pubbliche senza TFR (3)		Totale economia senza TFR (3)	
	mln euro	% PIL	mln euro	% PIL	mln euro	% PIL	mln euro	% PIL
1995	6.554	0,67	6.554	0,67	6.554	0,67	6.554	0,67
1996	6.358	0,61	6.358	0,61	6.358	0,61	6.358	0,61
1997	6.281	0,58	6.281	0,58	6.281	0,58	6.281	0,58
1998	6.016	0,53	6.016	0,53	6.016	0,53	6.016	0,53
1999	5.521	0,47	5.521	0,47	5.521	0,47	5.521	0,47
2000	4.885	0,39	4.885	0,39	4.885	0,39	4.885	0,39
2001	4.876	0,38	4.876	0,38	4.876	0,38	4.876	0,38
2002	5.419	0,40	5.419	0,40	5.419	0,40	5.419	0,40
2003	5.848	0,42	5.848	0,42	5.848	0,42	5.848	0,42
2004	6.421	0,44	6.421	0,44	6.421	0,44	6.421	0,44
2005	7.012	0,47	7.012	0,47	7.012	0,47	7.012	0,47
2006	7.382	0,48	7.382	0,48	7.382	0,48	7.382	0,48
2007	7.110	0,44	17.194	1,07	6.756	0,42	6.756	0,42
2008	8.651	0,53	18.587	1,14	7.854	0,48	7.854	0,48
2009	12.894	0,82	23.508	1,49	11.991	0,76	11.991	0,76
2010	13.946	0,87	23.315	1,45	12.988	0,81	12.988	0,81
2011	14.191	0,87	24.253	1,48	12.765	0,78	12.765	0,78
2012	16.030	0,99	25.697	1,59	14.372	0,89	14.372	0,89
2013	18.624	1,16	28.395	1,77	16.442	1,02	16.442	1,02
2014	18.722	1,15	28.240	1,74	16.103	0,99	16.308	1,01
2015	19.008	1,15	28.557	1,73	15.949	0,97	16.309	0,99
2016	19.075	1,13	29.349	1,75	16.092	0,96	17.429	1,04
2017	19.141	1,11	29.584	1,72	15.906	0,93	17.243	1,00

Fonte: Istat, Conto della protezione sociale. I dati si riferiscono a un aggregato più ampio di quello considerato nel bilancio consuntivo dell'INPS riportato nelle tabelle 1 e 2. In particolare, includono i prepensionamenti per problemi di lavoro, parte dei Trattamenti di fine rapporto (TFR), le prestazioni di natura assistenziale istituite anche a livello regionale o comunale, altri servizi *in-kind* di tipo sia *market* sia *non market* ed eventuali altri pagamenti corrisposti dai datori di lavoro o dalla Bilateralità in concomitanza con la riduzione dell'orario o la cessazione del rapporto di lavoro. Non sono incluse le contribuzioni figurative IVS.
(1) Dal 2007 include le liquidazioni del TFR, con causale "disoccupazione", per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche. La causale "disoccupazione" subentra quando la cessazione del rapporto di lavoro non avviene per raggiunti requisiti di pensionamento. – (2) Dal 2007 include le liquidazioni del TFR, con causale "disoccupazione", per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche e di datori di lavoro privati. – (3) Valori al netto delle liquidazioni del TFR con causale "disoccupazione". Gli aggregati Totale economia e Amministrazioni pubbliche differiscono per eventuali altri pagamenti corrisposti dai datori di lavoro o dalla Bilateralità in concomitanza con la riduzione dell'orario o la cessazione del rapporto di lavoro.

Fig. 4 – Componenti della spesa per disoccupazione nel Conto della protezione sociale – Totale economia
(in percentuale del PIL)



Fonte: Istat, Conto della protezione sociale (accesso 1° giugno 2018).

5.2 Il confronto internazionale

Per un confronto tra l'Italia e i principali paesi europei, un primo riferimento è il rapporto "Long term projections of age-related expenditure and unemployment benefits"[127] della Commissione europea. I dati si riferiscono a un aggregato più ristretto rispetto alle spese rientranti nella voce "disoccupazione" del Conto della protezione sociale dell'Istat e costituito dalle sole componenti delle indennità di disoccupazione e delle integrazioni retributive (le Casse), ossia le due voci che rappresentano più propriamente le politiche passive di contrasto dei problemi di mercato del lavoro. Nel 2014 (l'anno più recente per cui sono disponibili i dati per tutti i paesi europei), la spesa per queste due componenti sostenuta dall'Italia (0,9 per cento del PIL, coerente con il Conto della protezione sociale) era di molto inferiore a quella della Finlandia (2,2 per cento), della Spagna (1,8 per cento), del Belgio (1,8 per cento), dell'Irlanda (1,7 per cento), della Francia (1,7 per cento), dei Paesi Bassi (1,6 per cento), del Portogallo (1,2 per cento), ma superiore a quella del Regno Unito (0,2 per cento), della Svezia (0,4 per cento), dell'Austria (0,8 per cento) e della Germania (0,8 per cento).

[127] Proiezioni coordinate all'interno del Gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione del Comitato di politica economica. La versione più recente delle proiezioni è in AWG (2018), "The 2018 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)", Institutional Paper 079.

Si deve, tuttavia, considerare che il 2014 è stato un anno ancora influenzato dalla crisi economica e finanziaria. Un confronto su un orizzonte più ampio può esser fatto ricorrendo direttamente ai dati Eurostat e, in particolare, alle statistiche integrate sulla protezione sociale (dataset SESPROS) e a quelle sulle politiche passive e attive del lavoro (dataset *Labour market policies* - LMP).

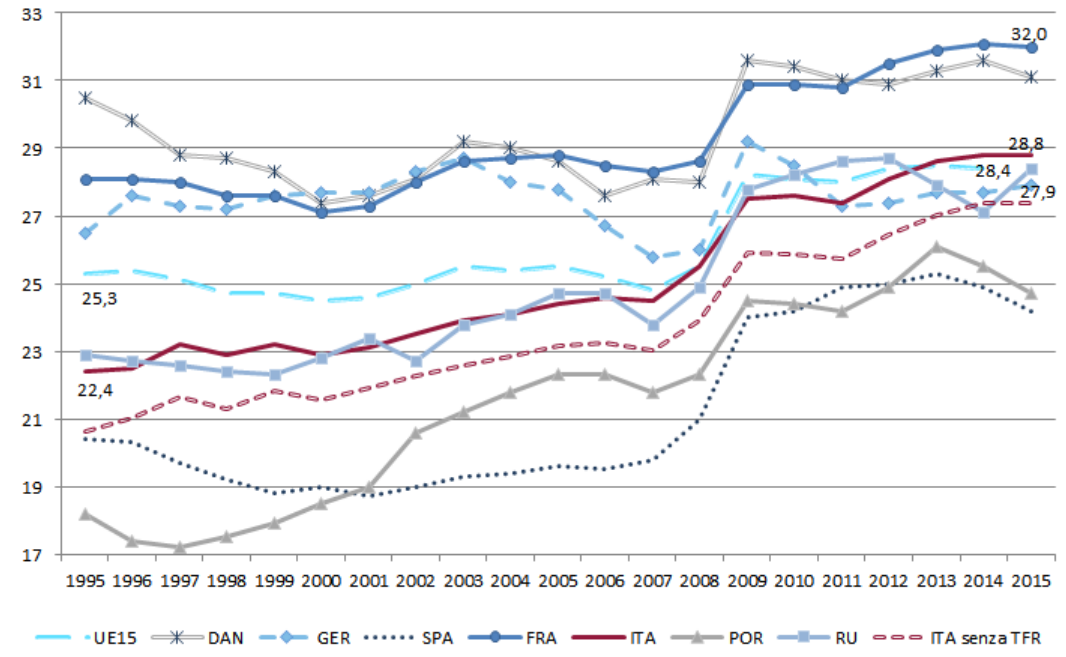
Il dataset SESPROS classifica la spesa sociale in otto categorie, a seconda del bisogno affrontato: oltre alla "disoccupazione" ci sono "malattia e sanità", "invalidità e inabilità", "vecchiaia", "superstiti", "famiglia e figli", "abitazione", "esclusione sociale". Il dataset LMP, invece, oltre alle prestazioni per il mercato del lavoro già incluse in SESPROS, ne include altre che si rivolgono sempre al mercato del lavoro ma non sono classificate come spesa sociale in senso stretto (e che pertanto non sono incluse in SESPROS). Questo dataset permette di analizzare spaccati (tendenzialmente esaustivi) delle politiche passive e attive del lavoro che possono spingersi sino al singolo programma di spesa. In particolare sono previste otto categorie: "servizi per il mercato del lavoro", "formazione", "incentivi all'occupazione", "sostegno *in situ* ai diversamente abili", "creazione diretta di posti di lavoro", "incentivi alle *start-up*", "supporti di tipo reddituale" e "prepensionamenti per ragioni di mercato del lavoro".

Sulla base dei dati SESPROS (fig. 5) emerge che prima della crisi, tra il 1995 e il 2007, la spesa per prestazioni sociali dell'Italia comprensiva delle liquidazioni del TFR è rimasta, in percentuale del PIL, sempre al di sotto di quella media UE15, significativamente inferiore a quella di Francia e Germania, sostanzialmente allineata a quella del Regno Unito, nettamente superiore a quella del Portogallo e della Spagna. Solo dal 2008, dopo l'impatto della crisi sia sul PIL sia sulle prestazioni sociali (in particolar modo quelle di disoccupazione e di natura assistenziale), l'incidenza italiana si è allineata a quella media europea. Nel 2015, il 28,8 per cento dell'Italia si confronta con il 28,4 della media UE15 (dato 2014), con il 32,0 della Francia, il 27,9 della Germania e il 28,4 del Regno Unito.

Va precisato che, sebbene vi siano opinioni contrapposte nel dibattito, il confronto internazionale più corretto deve tener conto delle liquidazioni del TFR poiché il perimetro contabile, che sulla base dei criteri SESPROS-SEC95 individua le spese sociali, incorpora anche le prestazioni erogate dal settore privato purché non accompagnate da contestuale pagamento da parte del beneficiario e non fornite sulla base di contratti a individuali[128]. A titolo informativo la figura 5 ripropone anche i dati dell'Italia al netto delle liquidazioni del TFR che mediamente hanno contato poco meno di 1,5 punti percentuali di PIL all'anno tra il 1995 e il 2016 (1,4 nel 2016) nell'insieme delle due funzioni "vecchiaia" e "disoccupazione".

[128] Si veda Eurostat (2016), "European system of integrated social protection statistics - ESSPROS", http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7766647/KS-GQ-16-010-EN-N.pdf/3fe2216e-13b0-4ba1-b84f-a7d5b091235f. *"Social Protection encompasses all interventions from public or private bodies intended to relieve households and individuals of the burden of a defined set of risks or needs, provided that there is neither a simultaneous reciprocal nor an individual arrangement involved"*.

Fig. 5 – Spesa per il complesso delle prestazioni sociali: un confronto internazionale *(in percentuale del PIL)*

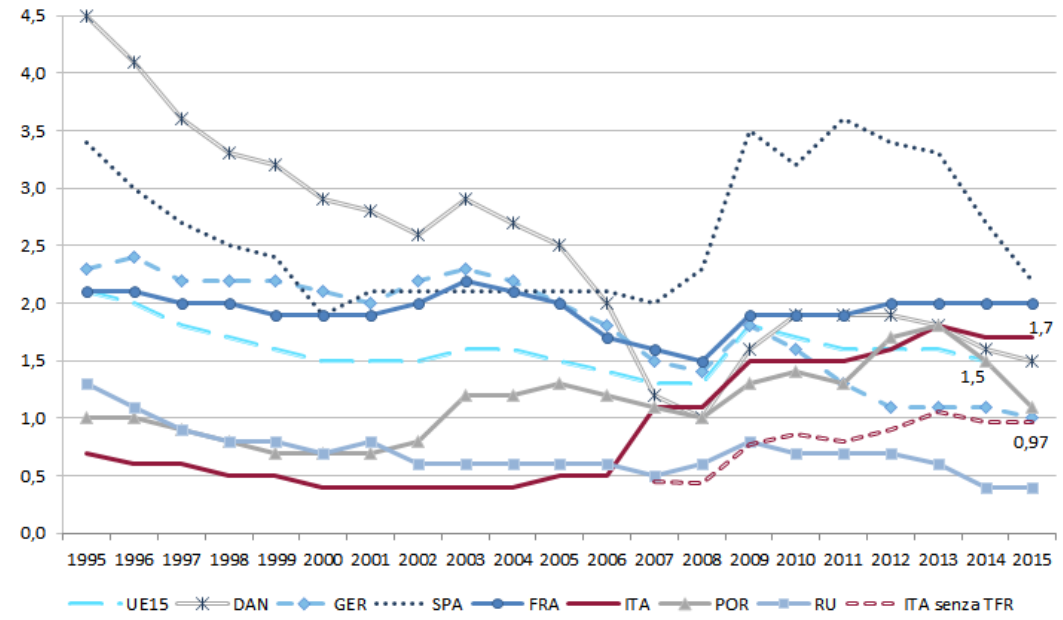


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Social expenditure, dataset SESPROS (1° giugno 2018).

La figura 6 fornisce i dettagli della spesa per "disoccupazione", comprendente le indennità di disoccupazione, le integrazioni retributive (le Casse), i prepensionamenti per ragioni di mercato del lavoro, le liquidazioni di TFR nel corso della carriera lavorativa (per ragioni diverse dalla cessazione dell'attività con conseguente pensionamento). Qui l'Italia fa segnare tra il 1995 e il 2007 il valore in assoluto più basso, inferiore di oltre 1 punto percentuale di PIL rispetto a quello medio della UE15 e ancora di più rispetto a quelli della Francia e dalla Germania. Solo con l'avvio della crisi e l'applicazione in deroga degli ammortizzatori sociali, la spesa italiana si allinea a quella media europea superando quella del Regno Unito e della Germania (entrambe in contrazione sin dalla metà degli anni '90). Nel 2015, l'Italia dedica al contrasto della disoccupazione l'1,7 per cento del PIL (0,97 per cento escludendo le liquidazioni del TFR motivate da cessazione del rapporto di lavoro non preliminare al pensionamento)[129]. Se si considera la spesa la netto del TFR, anche negli anni della crisi l'Italia, pur avvicinandosi alla media UE15, resta, assieme al Regno Unito, il paese con minori esborsi per il contrasto della disoccupazione.

[129] Entrambi i dati sono coerenti con il Conto della protezione sociale della figura 4.

Fig. 6 – Spesa per istituti di contrasto di disoccupazione e sottoccupazione
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Social expenditure, dataset SESPROS (1° giugno 2018). Per i dettagli sul raccordo tra il Conto della protezione sociale dell'Istat e la classificazione SESPROS Eurostat si veda Basile R. (2009), "La spesa per prestazioni sociali in Italia e confronti tra paesi UE", Note tematiche del Dipartimento del Tesoro n. 3. Per l'Italia la spesa per disoccupazione/sottoccupazione comprende le indennità di disoccupazione, le integrazioni retributive, gli assegni di prepensionamento per ragioni di mercato del lavoro, le liquidazioni di TFR nel corso della carriera lavorativa (ossia per ragioni diverse dalla cessazione dell'attività con conseguente pensionamento).

Passando al dataset LMP che, come accennato in precedenza, include alcune politiche per il lavoro non classificate come spese sociali e quindi non presenti in SESPROS, la figura 7 propone il confronto internazionale con separata evidenza per le otto categorie in cui Eurostat suddivide le politiche passive e attive del lavoro[130]. Nel primo pannello compaiono i sostegni di tipo reddituale; nel caso dell'Italia sono incluse le seguenti voci: indennità di disoccupazione (a regime NASPI, DIS-COLL e indennità agricole), integrazioni retributive (a regime CIGO, CIGS, CISOA), erogazioni da parte di alcuni Fondi di solidarietà bilaterale, Contratti di solidarietà difensivi, liquidazioni del TFR limitatamente a quelle posizioni lavorative che si interrompono presso imprese cessate per fallimento o soggette a procedure concorsuali[131] e altre voci minori. In particolare, sono incluse alcune prestazioni erogate da Fondi bilaterali (non tutto l'universo della bilateralità) e le liquidazioni del TFR compaiano solo quando erogate con la causale molto specifica di "fallimento o procedura concorsuale" dell'impresa. Nel 2016, in

[130] Per maggiori informazioni si veda Eurostat (2013), "Labour market policy statistics".

[131] Si tratta delle liquidazioni del TFR erogate grazie all'intervento del Fondo di garanzia del TFR (https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=50186). L'inclusione delle sole liquidazioni del TFR relative alle posizioni lavorative che si interrompono presso imprese cessate per fallimento o soggette a procedure concorsuali differenzia il dataset LMP da quello SESPROS che, invece, ingloba tutte le liquidazioni del TFR conseguenti a disoccupazione.

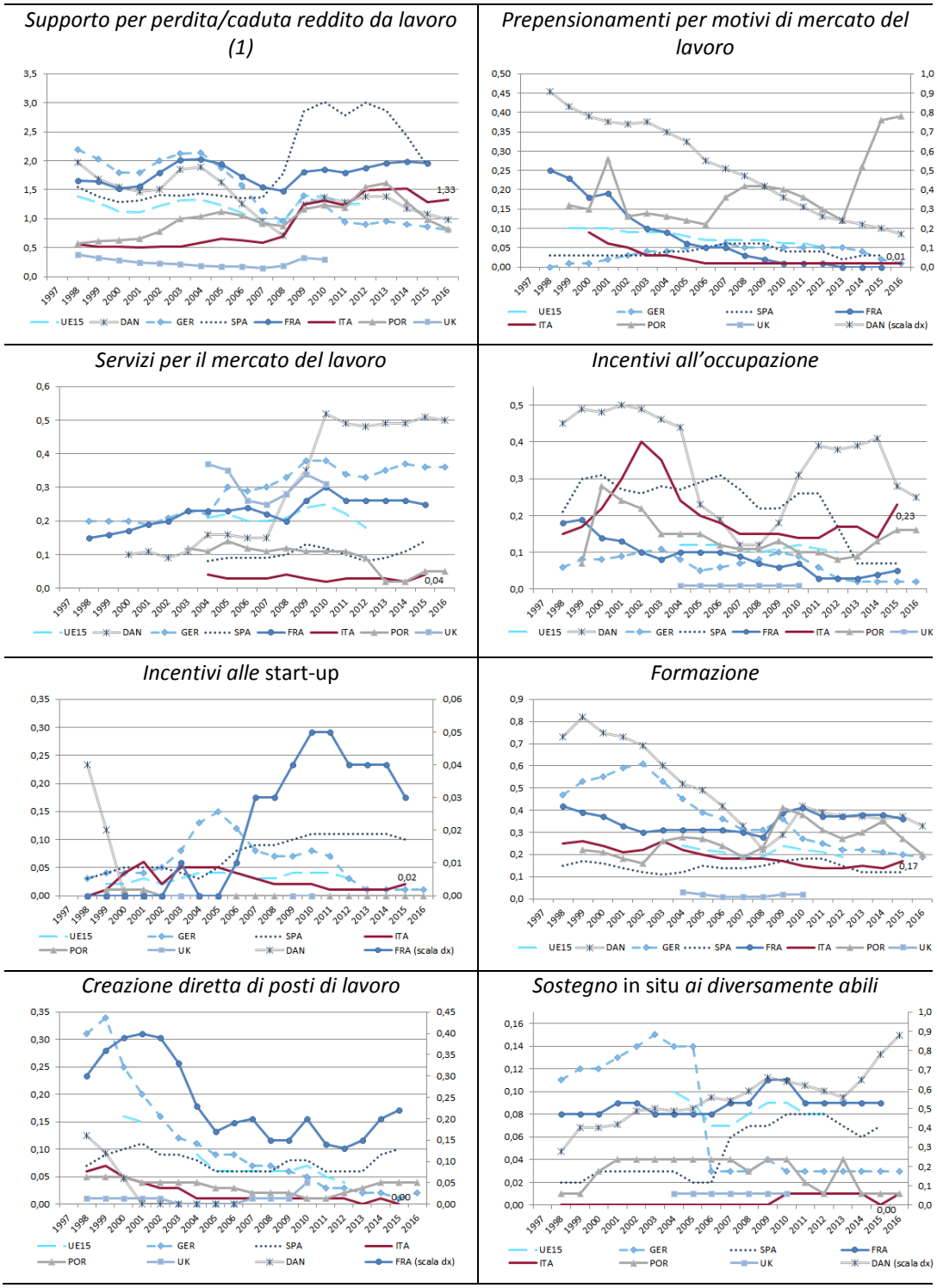
Italia la spesa per questo aggregato ammontava a circa l'1,3 per cento del PIL, risultando superiore a quella della Germania (circa 0,9 per cento nel 2015) e inferiore a quella della Francia (circa 2,0) e della Spagna (circa 1,9 per cento nel 2015). La spesa italiana è progressivamente aumentata dal 1995, con una accelerazione negli anni della crisi per le ragioni già esaminate a proposito dell'omologo aggregato SESPROS.

Nel 2016 la componente rappresentata dalla spesa per "Prepensionamenti anticipati per ragioni di mercato del lavoro" (secondo pannello) è, per l'Italia, ampiamente inferiore a quella degli altri paesi europei. Si può anche rilevare come il dato riportato da Eurostat sia inferiore a quello di fonte Istat (fig. 4), probabilmente per una diversa definizione dei casi di prepensionamento riconducibili a problemi di mercato del lavoro (si potrebbe trattare delle salvaguardie pensionistiche).

I "Servizi per il mercato del lavoro" (terzo pannello) comprendono il complesso delle attività a carico delle finanze pubbliche svolte direttamente da agenzie pubbliche o da soggetti privati contrattualizzati per favorire "*the integration of unemployed and other jobseekers in the labour market or to assiste employers in recruiting and selecting staff*". Si tratta delle funzioni per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro come, ad esempio, presa in carico dei soggetti, classificazione per livelli di capitale umano e di rischio, guida individuale alla ricerca di opportunità di impiego, costituzione e mantenimento di relazioni con i bacini territoriali del lavoro, costituzione della rete dei *provider* dei servizi. Nel 2015 l'Italia appare destinare risorse largamente inferiori rispetto a quelle medie della UE15 (meno dello 0,05 per cento del PIL contro circa lo 0,2) e di quelle degli altri principali paesi europei: 0,5 per cento della Danimarca, 0,35 della Germania, 0,25 della Francia e 0,15 della Spagna. In Danimarca, Germania e Francia le risorse destinate a questa finalità sono peraltro cresciute nel tempo anche negli anni interessati dalla crisi. La Danimarca sembra aver fatto delle politiche attive del lavoro un vero e proprio strumento di contrasto della crisi, con le risorse all'uopo dedicate che passano dallo 0,15 per cento del PIL del 2007 a oltre lo 0,5 all'anno dal 2008 al 2016 (dato più recente disponibile). Per la Germania si registra un quasi raddoppio da poco meno di 0,2 per cento del 1998 a oltre lo 0,35 del 2015. In parte anche la Francia ha aumentato, lungo lo stesso orizzonte temporale, le risorse destinate alle politiche attive del lavoro, da circa lo 0,15 per cento del PIL nel 1997 al picco dello 0,3 per cento nel 2010, per poi raggiungere un livello stabile di circa lo 0,25 per cento sino al 2015 (dato più recente disponibile).

Uno sguardo di insieme permette di distinguere due gruppi di paesi, quello mediterraneo comprendente Italia, Portogallo e Spagna, e quello nordico, comprendente Danimarca, Germania e Regno Unito, con la Francia che si colloca grossomodo nel mezzo. Storicamente, le politiche attive del lavoro hanno rivestito un ruolo più centrale e pervasivo nei paesi dell'Europa settentrionale.

Fig. 7 – Composizione della spesa per politiche passive e attive del lavoro
(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat, LMP expenditure (1° giugno 2018).
(1) Aggregato di spesa diverso dalla voce "Disoccupazione" della figura 6.

upB ufficio parlamentare di bilancio

Il quarto pannello riguarda gli "Incentivi all'occupazione" ossia gli sgravi e le agevolazioni per stimolare l'assunzione o la stabilizzazione sul posto di lavoro, anche con riferimento a specifiche categorie (giovani, anziani, donne, disoccupati di lungo corso, ecc.), aree geografiche e modalità contrattuali. Vi rientrano, per fare un esempio, i due interventi di decontribuzione sui neoassunti a tempo indeterminato introdotti nel 2015 e nel 2016 (triennale e integrale il primo, biennale e parziale il secondo)[132]. Lungo tutto l'orizzonte di tempo considerato, l'Italia è il paese che, assieme alla Danimarca e alla Spagna, ha convogliato più risorse sull'incentivazione dell'occupazione. Nel 2015, lo 0,23 per cento del PIL dell'Italia si confronta con valori al di sotto dello 0,05 per cento di Francia e Germania, mentre l'ultimo dato disponibile per il Regno Unito (2010) era pari all'incirca a un centesimo di punto percentuale.

Il terzo e il quarto pannello ("Servizi per il mercato del lavoro" e "Incentivi all'occupazione") sono affiancati anche per favorire il confronto tra le risorse dedicate alle due categorie di spesa dietro le quali ci sono impianti di *policy* e relativi strumenti molto diversi e in parte alternativi. Fatta eccezione per la Danimarca, dove i due capitoli sembrano entrambi costituire tasselli importanti di un medesimo *welfare to work system*, i paesi che più sono impegnati sul fronte dell'incentivazione all'occupazione – Italia, Spagna e Portogallo – sono quelli che appaiono destinare meno risorse ai servizi per il mercato del lavoro; per converso, i paesi che impegnano meno risorse negli incentivi – Francia, Germania e Regno Unito – sono quelli con i più sviluppati servizi per il mercato del lavoro. Emerge anche in questo caso una demarcazione geografica, con i paesi mediterranei più legati a sgravi e agevolazioni mentre quelli nordici fanno maggiore affidamento sui servizi per il mercato del lavoro.

Gli "Incentivi alle *start-up*" (quinto pannello), che includono il sostegno alla creazione di nuove imprese, il supporto al lavoro autonomo, le agevolazioni per progetti innovativi promossi da giovani, vedono l'Italia dapprima allineata alla media UE sino al biennio 2006-07, per poi posizionarsi su valori inferiori. Nel 2015, dopo alcuni anni di continua contrazione, questa voce di spesa vale meno di 0,02 punti percentuali di PIL. C'è da osservare, tuttavia, che, eccezion fatta per la Spagna che ha visto crescere la spesa dallo 0,03 per cento di PIL nel 1998 allo 0,1 per cento nel 2015, anche gli altri principali paesi europei (Francia, Germania e Regno Unito) hanno dedicato all'incentivazione delle *start-up* sempre meno risorse, che oggi contano non più di 2-3 centesimi di punto percentuale di PIL.

La "Spesa per formazione" (sesto pannello) include voci rivolte sia a soggetti già occupati sia a soggetti alla ricerca del primo lavoro, con difficoltà di reinserimento, disoccupati, appartenenti a categorie svantaggiate[133]. Per l'Italia vi rientrano

[132] Una ricognizione delle agevolazioni all'occupazione in Italia è in Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017" (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/06/Rapporto-sulla-programmazione-20171.pdf).

[133] Non si tratta, ovviamente, della formazione in senso lato (sistema scolastico e universitario), ma di quei percorsi formativi specifici per favorire

anche alcuni dei programmi attivati con "Garanzia Giovani[134]", i sostegni all'apprendistato e agli *stage*, alcune prestazioni erogate da Fondi di solidarietà bilaterale[135]. Nel 1998 l'Italia dedicava a questa voce di spesa all'incirca lo 0,25 per cento del PIL divenuto, dopo una graduale ma continua contrazione, lo 0,17 per cento nel 2015. Eccezion fatta per il Regno Unito (per il quale si dispone di dati solo per gli anni 2004-08), Italia e Spagna sono i paesi che dedicano minori risorse alla formazione; la Germania nel 2015 si colloca a ridosso dello 0,2 per cento del PIL in netta contrazione dopo il picco dello 0,6 per cento toccato nel 2002; la Danimarca nel 2016 si colloca ben al di sopra dello 0,3 per cento, dopo aver segnato livelli molto più alti alla fine degli anni '90; mentre nel 2015 la Francia è poco al di sotto dello 0,4 per cento ed è l'unico paese che ha intensificato la spesa in formazione negli anni colpiti dalla crisi economica.

Gli ultimi due pannelli si riferiscono a voci di spesa che in Italia sono largamente minoritarie rispetto alle altre realtà europee: la prima ("Creazione diretta di posti di lavoro") riguarda i lavori socialmente utili (LSU) e gli incentivi per il reimpiego dei lavoratori dopo il termine degli LSU; la seconda riguarda il sostegno a favore delle persone diversamente abili per facilitare lo svolgimento del loro lavoro. A quest'ultima voce di spesa la Danimarca arriva a dedicare lo 0,9 per cento del PIL nel 2016, a fronte di risorse pressoché nulle dell'Italia (lo 0,01 per cento del PIL).

Le incidenze delle voci di spesa sul PIL non forniscono alcuna informazione sulle platee dei potenziali beneficiari e sul diverso grado di emergenza occupazionale che i paesi possono trovarsi a fronteggiare (il diverso tasso di disoccupazione). Per aggiungere questo elemento in più di valutazione, la figura 8 confronta il numero degli effettivi destinatari delle politiche passive e attive in percentuale delle persone in cerca di lavoro. La definizione delle persone in cerca di lavoro è quella adottata dall'ILO e include non solo i disoccupati ma anche i sottoccupati (la cosiddetta riserva di lavoro).

Tranne che per gli "Incentivi all'occupazione" e per la "Formazione", i livelli di copertura dell'Italia restano bassi nel confronto con la media europea e con i principali paesi (Francia, Germania, Spagna e Regno Unito). In particolare, sul fronte del "Supporto per perdita/caduta del reddito da lavoro", si nota l'effetto dell'applicazione in deroga degli ammortizzatori sociali che hanno determinato un aumento della copertura di circa 10 punti percentuali (un quasi raddoppio), livello poi acquisito stabilmente con le riforme degli anni 2012-14. Tuttavia i livelli di copertura degli altri paesi restano superiori e nel 2015, anno più recente disponibile, il 20 per cento italiano si confronta con l'80 per cento della Francia, il 65 per cento della Germania, il 35 per cento della Spagna, il 30 per cento di Danimarca e Portogallo.

---

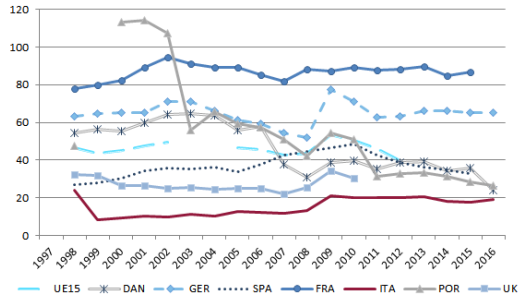
l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro attivabili anche da Regioni e Comuni.

[134] "Garanzia giovani" rientra in un vasto progetto di promozione dell'occupazione giovanile a livello europeo avviato nel 2013. Si sostanzia in una serie di servizi di formazione e guida sul mercato del lavoro, focalizzati per le esigenze dei giovani senza o con poca esperienza professionale. Si veda il *link* istituzionale http://www.garanziagiovani.gov.it/Pagine/default.aspx.

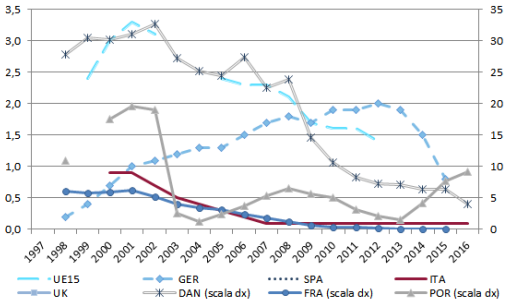
[135] La lista puntale delle misure comprese in questa voce di spesa è disponibile come metadato nel *dataset* Eurostat.

Fig. 8 – Beneficiari delle varie categorie delle politiche passive e attive del lavoro *(in percentuale dei disoccupati)* (1)

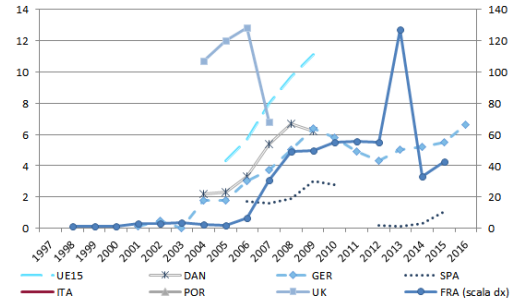
Supporto per perdita/caduta reddito da lavoro



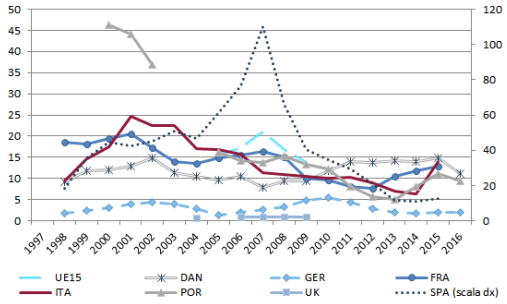
Prepensionamenti per motivi di mercato del lavoro



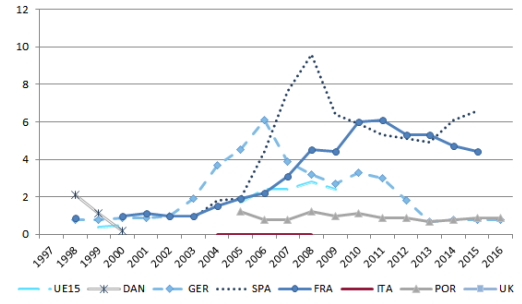
Servizi per il mercato del lavoro



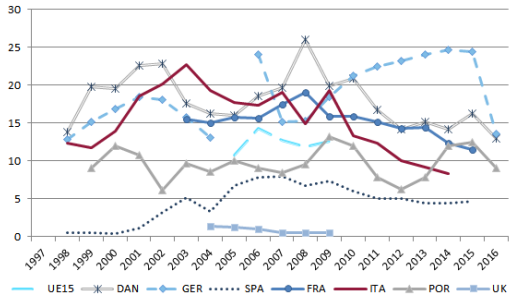
Incentivi all'occupazione



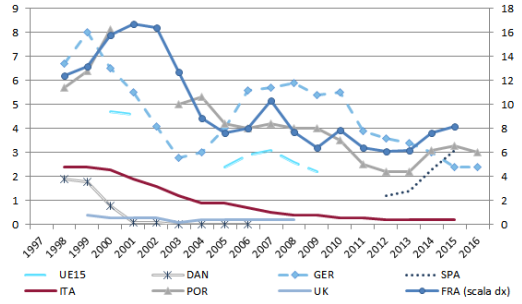
Incentivi alle start-up



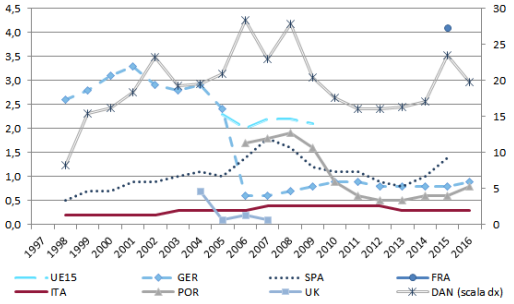
Formazione



Creazione diretta di posti di lavoro



Sostegno in situ *ai diversamente abili*



Fonte: Eurostat, LMP expenditure (1° giugno 2018).
(1) Nella definizione ILO dei disoccupati è inclusa la riserva di lavoro. Al riguardo si veda "LMP indicators for monitoring the employment guidelines" (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms_an1.pdf).

upB ufficio parlamentare di bilancio

È presumibile che il dato italiano possa ulteriormente migliorare con il passaggio a regime del nuovo assetto della Bilateralità, che ha reso obbligatorio per tutte le imprese che occupano più di 5 dipendenti che non rientrano nel campo della CIGO e/o della CIGS di aderire a un Fondo di solidarietà per l'erogazione di prestazioni di integrazione retributiva almeno equivalenti a quelle di CIGO e/o CIGS. Anche dopo lo sviluppo della nuova Bilateralità, però, continueranno a non essere coperti dal sistema delle integrazioni retributive i lavoratori dipendenti delle *micro* imprese (quelle con non più di 5 dipendenti) che in Italia sono circa 4,5 milioni e pesano per il 95 per cento del totale delle imprese[136]. Infine, sul basso livello di copertura dell'Italia può influire anche la scelta di utilizzare come denominatore le persone in cerca di lavoro nell'accezione dell'ILO inclusiva dei lavoratori a orario ridotto e dei *part-time*.

Relativamente agli "Incentivi all'occupazione", se si esclude il caso estremo della Spagna, l'Italia è il paese con i tassi di copertura più elevati negli ultimi venti anni, significativamente superiori a quelli della Germania, del Regno Unito e, in misura minore, della Francia. Nel 2015, dopo gli sgravi contributivi per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, è l'Italia il paese con il tasso di copertura più elevato assieme alla Danimarca, un oltre 20 per cento che si pone al di sopra anche del dato spagnolo nel frattempo ridottosi al 5 per cento. Utile sottolineare che l'Italia compare in posizione di relativa forza nell'erogazione degli incentivi all'occupazione con riferimento sia alle risorse spese in termini di PIL sia alla platea effettivamente raggiunta dalle prestazioni.

Per quanto riguarda, invece, la "Formazione", sino allo scoppio della crisi il dato italiano è complessivamente il più elevato, collocandosi tra il 15 e il 20 per cento; durante gli anni di crisi, tuttavia, il livello si contrae gradualmente sino a più che dimezzarsi (nel 2015 è l'8,3 per cento). Tra i paesi presi in esame, solo la Germania ha aumentato il livello di copertura delle prestazioni di formazione negli anni successivi alla crisi.

Nel dataset LMP non compaiono informazioni per quanto concerne invece i beneficiari dei "Servizi per il mercato del lavoro" in Italia.

[136] Per le *micro* imprese non c'è una copertura obbligatoria per il rischio di riduzione delle ore di lavoro in costanza di rapporto di lavoro. Eventuali strumenti possono essere approntati all'interno della privata libera contrattazione tra le parti.

Appendice

Tab. A1 – La NASPI, caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 - Circolare INPS 12 maggio 2015, n. 94
Natura	Strutturale
Platea di riferimento	Lavoratori subordinati (dipendenti) inclusi gli apprendisti, i soci lavoratori di cooperativa e il personale artistico; lavoratori dipendenti delle Amministrazioni pubbliche con contratto diverso da quello a tempo indeterminato.
Requisiti	**1)** Stato di disoccupazione involontario (inclusi alcuni casi di dimissioni e di risoluzione consensuale); **2)** almeno 13 settimane di contributi assicurativi effettivi (con vincolo che la sottostante retribuzione non sia inferiore al minimale) nei 4 anni prima della decorrenza della prestazione (requisito contributivo); **3)** almeno 30 giorni di lavoro effettivo nei 12 mesi prima della decorrenza della prestazione, senza vincolo di soglia minimale (anzianità assicurativa). L'intervallo di tempo su cui valutare i requisiti 2) e 3) si amplia in presenza di circostanze qualificate (malattie o infortunio sul lavoro, casa integrazione a zero ore, assenze e congedi per assistenza a familiari non autosufficienti).
Misura	La retribuzione di riferimento mensile (RMM) è pari a 4,33 volte il rapporto tra il totale delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali (comprensive di tutte le voci) ricevute nel corso degli ultimi 4 anni e il totale delle settimane di contribuzione assicurativa dello stesso periodo. Se RMM <= 1.208,15 euro (valore del 2018 agganciato all'inflazione), l'assegno NASPI è pari al 75% di RMM. Se RMM > 1.208,15 euro, l'assegno NASPI è pari al 75 di 1.208,15 più il 25% della differenza tra RMM e 1.208,15. In ogni caso, l'assegno NASPI non può eccedere su base mensile il valore di 1.314,30 euro agganciato all'inflazione. L'assegno si riduce del 3% al mese, a partire dal primo giorno del 4° mese di percezione. La NASPI (o quanto residua di NASPI già in erogazione) può essere liquidata anche in un'unica soluzione anticipata per l'avvio di attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di quote del capitale di società cooperativa alla quale il percettore di NASPI sia legato in qualità di socio lavoratore.
Durata	L'assegno è corrisposto per un periodo pari alla metà delle settimane di contribuzione assicurativa negli ultimi 4 anni (intervallo estendibile secondo i criteri citati nei "Requisiti"). Non sono considerate le contribuzioni che hanno già dato accesso a prestazioni per disoccupazione. Ai fini della durata delle NASPI successive alla prima, la durata delle NASPI già godute viene moltiplicata per due e portata in riduzione del numero di settimane di contribuzione assicurativa. Dal 1° gennaio 2017 la durata non può in ogni caso eccedere le 78 settimane. Si decade dalla NASPI se: si perde lo stato di disoccupato; si omette di comunicare lo svolgimento di altra attività lavorativa; si perfezionano i requisiti di pensionamento di vecchiaia o anticipato; si acquisisce il diritto all'assegno ordinario di invalidità (è però possibile rinunciare e optare per la NASPI); si violano le regole di condizionalità/combinabilità (vedi oltre); se la NASPI è richiesta con liquidazione anticipata e viene disattesa la finalità dell'anticipazione (è richiesta la restituzione dell'intero importo usufruito).
Aliquote contributive correnti	**Contributo ordinario** dell'**1,61%** della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, formalmente a carico del datore di lavoro. Vi è inoltre un **contributo addizionale** dell'**1,4%**, sempre a carico del datore di lavoro, in relazione ai soli contratti non a tempo indeterminato (con alcune eccezioni come quelli a termine per sostituzione di assenti o per attività stagionali); in caso di successiva assunzione a tempo indeterminato, il contributo addizionale è restituito. Con l'entrata in vigore del DL 78/2018 (decreto dignità) il contributo addizionale sale all'**1,9%** se la durata del contratto a tempo determinato supera i 12 mesi. In caso di interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato non decisa dal lavoratore, il datore è tenuto a pagare un *ticket* di licenziamento in forma *una tantum* destinato al finanziamento della NASPI (L. 92/2012, art. 2, comma 31). Il *ticket* è più elevato per licenziamenti collettivi non sostenuti da accordi sindacali e per i licenziamenti collettivi da parte di imprese rientranti nel campo di applicazione della CIGS (L. 205/2017, art. 1, comma 137).
Trattamento fiscale/contributivo	La NASPI è equiparata a reddito da lavoro dipendente, soggetta a Irpef ma esente da oneri contributivi. In particolare, non si applica il prelievo contributivo di cui alla L. 28 febbraio 1986, n. 41 (art. 26). I periodi di NASPI sono coperti da contribuzione figurativa utile (con alcuni *caveat*) sia al diritto sia alla misura della pensione (art. 12 del D.Lgs. 2/2015). L'erogazione anticipata della NASPI non dà diritto nè alla contribuzione figurativa nè all'assegno per il nucleo familiare.
Condizionalità alle politiche attive	L'erogazione è condizionata alla permanenza in disoccupazione, nonché alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa. I percettori di NASPI devono aver rilasciato la Dichiarazione di Disponibilità al Lavoro (DID). C'è un collegamento diretto con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 sui servizi per il lavoro e le politiche attive (in particolare l'art. 21 sulla gradazione di penalità a fronte di comportamenti irresponsabili).
Combinabilità con altre Indennità	In caso di **malattia** durante il godimento della NASPI ed entro 60 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro, la NASPI è sospesa per tutta la durata dell'indennità di malattia, per poi essere ripristinata per la parte residua. Per il comparto del lavoro subordinato (dipendente) l'evento malattia comprende anche la degenza ospedaliera. Non è così per il comparto del lavoro parasubordinato, dove sono previsti due eventi, malattia e ospedalizzazione, e due indennità distinte. In caso di **maternità** la NASPI è sospesa, si attiva l'indennità di maternità anche qualora siano trascorsi più di 60 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro, e poi la NASPI è ripristinata per la sua parte residua (in caso di maternità la NASPI è di fatto intesa come il naturale proseguimento del rapporto di lavoro che dava diritto alla prestazione di maternità). In ogni caso, l'evento di maternità dà sempre accesso al relativo indennizzo (indipendentemente che si sovrapponga o meno alla NASPI) quando insorge entro 60 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro che dava diritto a quella prestazione.
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa/ridotta)	**1)** In presenza di un contratto di lavoro subordinato che prevede un reddito annuo superiore a quello esente da Irpef (8.000 euro) si decade dalla NASPI a meno che il contratto non abbia durata non superiore a 6 mesi; in questo'ultimo caso la NASPI è sospesa per poi riprendere alla fine del contratto; **2)** in presenza di un contratto di lavoro subordinato con reddito da lavoro non superiore alla soglia esente Irpef, la NASPI è ridotta di un importo pari all'80% dei redditi da lavoro; **3) n**el caso di una nuova attività da lavoro autonomo, parasubordinato o da impresa individuale il cui reddito non comporti la modificazione dello stato di disoccupazione la NASPI è ridotta di un importo pari all'80% dei redditi da lavoro; qualora i redditi siano tali da modificare lo stato di disoccupazione vi è la decadenza dalla NASPI; **4)** il mantenimento della NASPI ridotta è possibile solo se il nuovo datore di lavoro (o l'utilizzatore in caso di contratto di somministrazione) è soggetto diverso dal datore di lavoro (o dall'utilizzatore) presso il quale il lavoratore era occupato prima della cessazione che ha determinato il diritto alla NASPI (apparentemente questa cautela è prevista solo nel caso di combinazione di NASPI originata da precedente contratto di lavoro subordinato e redditi da nuova occupazione anch'essa di natura subordinata).
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La NASPI ha sostituito **ASPI** e **mini ASPI** introdotte dalla riforma "Fornero" nel 2012. Non sono cambiati i beneficiari e i casi di combinabilità, anche se la NASPI è richiedibile anche dai dimissionari per giusta causa. Le differenze riguardano: **1)** i requisiti di accesso, meno stringenti nella NASPI; **2)** l'importo, più basso quello NASPI (il riferimento di calcolo sono le retribuzioni degli ultimi 4 anni e non degli ultimi 2 e c'è un tetto massimo); **3)** la durata, più circoscritta quella della NASPI (collegata alla storia contributiva e non più all'età anagrafica e con una soglia massima); **4)** il *décalage* , inizia prima ed è più rapido quello della NASPI; **5)** l'unicità dello strumento, superando il dualismo ASPI / mini ASPI (la versione mini era di più facile accesso ma anche di durata più limitata, al più 6 mesi, e con clausole sospensive più stringenti).
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Attraverso sequenze di aggiustamenti e aggiunte, alla vigilia della riforma "Fornero", gli ammortizzatori si dividevano in tre tronconi: **Indennità di mobilità** riservata alle imprese di maggiori dimensioni (sopra 15 o 50 lavoratori subordinati, con requisiti differenziati a livello settoriale); **Indennità di disoccupazione** per tutte le imprese non coperte dalla prima, **Trattamenti speciali di disoccupazione per l'edilizia.** Le tre prestazioni avevano diverse varianti. Prima del *Jobs Act* , ASPI e mini ASPI hanno semplificato e razionalizzato l''assetto preesistente, superando le distinzioni tra imprese per dimensione e per settore. Hanno, inoltre, rafforzato l'integrazione tra lato passivo e lato attivo delle politiche del lavoro, definendo il contenuto dell'offerta di lavoro "congrua" da accettare pena la perdita del trattamento. Con la riforma "Fornero" viene riaffermata la natura prettamente assicurativa del trattamento di disoccupazione.
Note varie	**1)** In caso di combinazione tra fruizione della NASPI e nuova attività lavorativa, la contribuzione IVS relativa a quest'ultima è integralmente riversata alla Gestione prestazioni temporanee dell'INPS; **2) i** redditi da lavoro ottenuti (da una o più attività lavorative) durante la percezione della NASPI non devono oltrepassare il limite massimo consentito per la permanenza nello stato di disoccupazione.

Tab. A2 – Il REI, caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 e successive modifiche e integrazioni - Circolare INPS 22 novembre 2017, n. 172
Natura	Prestazione non assicurativa a carattere strutturale, anche se vincolata alla programmazione di apposito Fondo di finanziamento. Si tratta di uno strumento universale di contrasto della povertà condizionato alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e inclusione sociale. Ha sostituito l'Assegno di dicoccupazione (ASDI).
Platea di riferimento	Cittadini italiani o UE e loro familiari non cittadini comunitari con diritto di soggiorno o di soggiorno permanente e stranieri con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (in entrambi i casi è necessaria la residenza continuativa da almeno 2 anni). I titolari di protezione internazionale sono equiparati ai cittadini italiani in base alla normativa vigente.
Requisiti	I requisiti per l'accesso al REI, valutati a livello di nucleo familiare, sono: **ISEE** <= 6.000 euro; **ISRE** <= 3.000 euro (l'ISRE è il valore equivalente della componente reddituale dell'ISE); **patrimonio immobiliare** diverso dall'abitazione di residenza <= 20.000 euro; **patrimonio mobiliare** <= 6.000 aumentabile di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro; nessun possesso di autoveicoli o motoveicoli nuovi (immatricolati nei 2 anni precedenti), con l'eccezione dei veicoli per disabili (corredati dalla relativa agevolazione fiscale), di navi e imbarcazioni da diporto.
Misura	La misura del beneficio è commisurata in prima approssimazione alla differenza tra il reddito disponibile del nucleo familiare come calcolato per l'ISEE (ISR) e la soglia teorica di 3.000 euro per un nucleo monocomponente (la stessa prevista come condizione per l'accesso) inizialmente abbattuta del 25 per cento (2.250 euro). Il livello della soglia varia secondo il numero dei componenti del nucleo in base alla scala di equivalenza dell'ISEE, al netto delle maggiorazioni ai fini ISEE. Il beneficio non può superare il valore dell'assegno sociale previsto per i pensionati (oggi 490,75 euro al mese). Il beneficio massimo è pari a 187,5 euro mensili per un componente, 294,38 euro per due componenti, 382,5 per tre componenti, 461,25 per 4 componenti, 534,37 per 5 componenti e 539,82 per 6 o più componenti e viene riconosciuto nella misura massima ai soli nuclei familiari privi di trattamenti assistenziali e con ISR nullo, mentre per i restanti nuclei integra le risorse economiche del nucleo familiare fino alla soglia, come sopra specificato. I componenti il nucleo familiare hanno obbligo di aderire a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa definito a seguito di una valutazione multidimensionale del bisogno (si veda oltre).
Durata	La fruizione può avvenire per **18 mesi** decorsi i quali, solo dopo un periodo di interruzione di almeno 6 mesi, si può aggiungere un ulteriore periodo di godimento di **12 mesi**; nel complesso, il sostegno può durare oltre 2 anni.
Aliquote contributive correnti	Prestazione non contributiva. Il REI ha natura assistenziale con selezione all'ingresso (ISEE e gli altri requisiti citati).
Trattamento fiscale/contributivo	Il REI ha natura assistenziale e, pertanto, è esente sia dall'imposta sul reddito delle persone fisiche sia da oneri contributivi.
Condizionalità alle politiche attive	Le stesse della NASPI (Patto di servizio) e dell'ADR (Programma di servizio intensivo). L'erogazione non è condizionata alla permanenza nello stato di disoccupazione (si veda la voce "Combinabilità con altre occupazioni"), ma è subordinata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa (le politiche attive del lavoro). I componenti del nucleo familiare hanno obbligo di aderire a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa definito a seguito di una valutazione multidimensionale del bisogno. Per i componenti impiegabili e disoccupati, il progetto personalizzato prevede un collegamento diretto con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 sui servizi per il lavoro e le politiche attive (in particolare l'art. 21 sulla gradazione di penalità a fronte di comportamenti irresponsabili). I componenti del nucleo familiare privi di occupazione devono rispettare specifici impegni: frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto personalizzato; ricerca attiva di lavoro e disponibilità alle iniziative di attivazione e formazione; accettazione di congrue offerte di lavoro. Il mantenimento del REI è subordinato al rispetto del Patto di servizio (che regola gli obblighi di attivazione dei percettori di NASPI) e del Programma di servzio intensivo (che regola gli obblighi di attivazione dei percettori di ADR).
Combinabilità con altre Indennità	Non è cumulabile né con la NASPI né con altra prestazione per disoccupazione involontaria, eccezione fatta per l'Assegno di ricollocazione (ADR). Come trattamento di natura assistenziale, il REI è sottoposto alla prova dei mezzi; non sono considerati ai fini della prova dei mezzi: l'indennità per i tirocini (si veda l''Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 22 gennaio 2015), l'ADR, eventuali trattamenti aggiuntivi forniti nell'ambito del progetto personalizzato, eventuali agevolazioni sulle compartecipazioni al costo dei servizi e sul pagamento dei tributi, somme o voucher goduti in sostituzione della fruizione di servizi, cosiddetto "bonus bebè" di 80 euro al mese per tre anni (eccetto l'aumento del 100 per cento previsto per i nuclei con ISEE inferiore o uguale a 7.000 euro), in vigore fino al 2017.
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa/ridotta)	La fruizione del REI è compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa, purché i redditi da lavoro attribuibili al nucleo familiare non facciano oltrepassare le soglie ISEE e ISRE (tenendo conto della detrazione per redditi da lavoro a fini ISEE). Qualora un membro del nucleo familiare già beneficiario riesca a entrare sul mercato del lavoro, entro 30 giorni va comunicata la variazione del reddito per la verifica della permanenza del diritto al beneficio. In caso di permanenza dei requisiti, l'ammontare di beneficio in erogazione non viene ridotto. Una comunicazione simile è prevista anche nel caso in cui al momento della richiesta del beneficio esistano redditi da lavoro non già compresi nella dichiarazione ISEE.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La riforma "Fornero" non prevedeva l'introduzione di istituti assistenziali a sostegno di disoccupati privi di trattamenti per disoccupazione.
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Prima del 2012 non esitevano strumenti con funzioni assimilabili al REI. I disoccupati non più percettori di trattamenti di disoccupazione e i disoccupati totalmente privi di copertura assicurativa (non rientranti nella platea dei beneficari degli strumenti allora disponibili) non potevano contare su nessun sostegno.
Note varie	Il REI ha sostituito l'ASDI introdotto dal *Jobs Act*, una prestazione non assicurativa a carattere sperimentale finanziata con apposito fondo. L'ASDI non aveva il carattere strutturale del REI ed era pari al 75% dell'importo dell'ultimo assegno della NASPI (importo "teorico", ossia depurato da eventuali riduzioni derivanti dalla combinazione dell''indennità con altri redditi e incrementato degli eventuali assegni familiari), con un tetto fissato al valore dell'assegno sociale (oggi 490,75 euro al mese). La normativa prevedeva maggiorazioni a seconda del numero di figli a carico e importi minimi a seconda della composizione del nucleo familiare. La durata massima di erogazione era di 6 mesi, alla quale andavano sottratti i mesi di indennità ASDI già ricevuti nei 12 mesi precedenti il termine di fruizione della NASPI. Complessivamente, la durata non poteva essere superiore alla differenza tra 24 mesi e i mesi di indennità ASDI già ricevuti nei 5 anni precedenti il termine di fruizione della NASPI.

Tab. A3 – L'Indennità agricola, caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 - Circolare Inps 12 maggio 2015, n. 95 - L. 8 agosto 1972, n. 457 (art. 25) - L. 16 febbraio 1977, n. 37 (art. 7) - D.L. 21 marzo 1988, n. 86, convertito (art. 6, comma 1) - L. 24 dicembre 2007, n. 247 (art. 1, comma 55) - DPR 3 dicembre 1970, n. 1049.
Natura	Strutturale
Platea di riferimento	Lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato e indeterminato e soggetti a loro equiparati (piccoli coloni, compartecipanti familiari, piccoli coltivatori diretti). Restano esclusi gli iscritti alla Gestione autonoma dell'INPS per coltivatori diretti e mezzadri.
Requisiti	**Per l'Indennità ordinaria rivolta a lavoratori a tempo sia indeterminato sia determinato: 1)** iscrizione nell'elenco dei lavoratori agricoli subordinati; **2) a**lmeno 2 anni di anzianità assicurativa (quello in cui l'indennità è richiesta più almeno il precedente anno); **3) a**lmeno 102 contributi giornalieri nei 2 anni precedenti la domanda di indennità (questo requisito può essere perfezionato anche cumulando anzianità contributiva riferita a precedente lavoro subordinato non agricolo purchè ci sia stata prevalenza di lavoro agricolo). Il biennio in cui ricercare il requisito 3) è esteso per tenere conto dei periodi di malattia, infortunio sul lavoro, lavoro all'estero, maternità o congedo parentale quando non già coperti da contribuzione figurativa. Se coperti da contribuzione figurativa, i periodi di maternità o congedo parantale partecipano direttamente al raggiungimento del requisito 3). **Per il Trattamento speciale rivolto ai lavoratori a tempo determinato (in alternativa all'Indennità ordinaria) e in aggiunta ai requisiti per l'"Indennità ordinaria: 1)** almeno 151 giornate di lavoro (agricolo e non agricolo, ma con il primo prevalente) effettuate nell'anno solare a cui la prestazione si riferisce (cosiddetti lavoratori "al 66%"); oppure **2)** iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, con riferimento all'anno a cui la prestazione si riferisce, per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 101 e non superiore a 150 (cosiddetti lavoratori "al 40%". I trattamenti spettanti alle categorie di cui al punto 1) e 2) sono stati uniformati dalla L. 24 dicembre 2007, n. 247 (art. 1, comma 55) per quanto riguarda l'importo; tuttavia le due categorie continuano a essere contabilizzate in maniera separata (nei prospetti contabili dell'INPS) perché beneficiano di diversa contribuzione figurativa a fini pensionistici.
Misura	L'indennità viene pagata in un'unica soluzione l'anno successivo, a copertura dei giorni di disoccupazione dell'anno precedente. **Per il Trattamento speciale rivolto ai lavoratori a tempo determinato (in alternativa all'Indennità ordinaria)**, l'indennità giornaliera di disoccupazione è pari al 40% della retribuzione giornaliera di riferimento (valore convenzionale o, se superiore, la media delle retribuzioni di settore rilevate nel bacino provinciale nel corso dell'anno o la retribuzione contrattuale). Dall'indennità giornaliera è sottratto un contributo di solidarietà del 9% sino a un massimo di 150 giornate. **Per l'Indennità ordinaria rivolta a lavoratori a tempo sia indeterminato sia determinato**, l'indennità giornaliera di disoccupazione è pari al 30% della retribuzione giornaliera di riferimento (valore convenzionale o, se superiore, la media delle retribuzioni di settore rilevate nel bacino provinciale nel corso dell'anno o la retribuzione contrattuale) senza alcuna correzione (non si applica la contribuzione del 9% prevista per il Trattamento speciale vista sopra). Anche se per i contratti a tempo determinato l'indennità di disoccupazione può essere fruita nella forma del Trattamento speciale, si tratta sempre dell'Indennità di disoccupazione agricola di natura ordinaria nella veste rivolta ai lavoratori a tempo determinato (e non di un trattamento straordinario). Entrambe le prestazioni sono soggette a due massimali aggiornati ogni anno dall'INPS. Le giornate di disoccupazione sono coperte da contribuzione figurativa utile sia al diritto sia alla misura della pensione.
Durata	L'indennità spetta per un numero di giornate pari a quelle per cui si è lavorato nell'anno per cui è avanzata la richiesta. La somma delle giornate di lavoro (agricolo e non agricolo, ma con prevalenza agricolo per avere accesso all'indennità) e delle giornate indennizzate (non solo a titolo di indennità per disoccupazione, ma anche per malattia, infortunio, maternità, congedo parentale, ecc.) non può essere superiore a 365. Sul punto si vedano inquadramento normativo e spiegazioni della Circolare n. 24 del 20 febbraio 2009 dell'INPS oltre al sito *web* dell'INPS (https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46857).
Aliquote contributive correnti	La copertura assicurativa prevede un contributo, formalmente a carico del datore di lavoro, pari al **2,75%** della retribuzione lorda corrisposta al dipendente.
Trattamento fiscale/contributivo	L'indennità è equiparata a reddito da lavoro dipendente, soggetta a imposizione progressiva personale (Irpef) ma esente da oneri contributivi. Le giornate di mancato lavoro sono coperte da contribuzione figurativa utile sia per il diritto sia per la misura della pensione. Può capitare che la spesa per indennità di disoccupazione (erogata per un numero di giornate pari a quelle di lavoro) sia di importo inferiore alla spesa per contribuzione figurativa (riconosciuta per tutte le giornate di mancato lavoro). Così è, per esempio, nei dati di bilancio consuntivo dell'INPS del 2016.
Condizionalità alle politiche attive	Alla luce delle specificità del settore agricolo, il trattamento di disoccupazione agricola non è stato coinvolto dal ridisegno delle politiche attive attuato con le riforme del biennio 2012-14 - L'art. 21 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 riferisce i meccanismi di condizionalità solo a NASPI, DIS-COLL e ASDI (poi la condizionalità è stata estesa anche al REI). C'è da sottolineare, tuttavia, che le altre parti del decreto legislativo non hanno specifiche limitazioni di applicabilità.
Combinabilità con altre Indennità	L'indennità è combinabile con l'assegno per il nucleo familiare (qualora ne ricorrano le condizioni) e con le prestazioni di malattia e maternità.
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa/ridotta)	La struttura particolare dell'indennità (corrisposta *ex post* a copertura delle giornate di disoccupazione effettiva dell'anno prima) risolve ogni problema di compatibilità. Infatti, l'indennità spetta indipendentemente dalla stato occupazionale corrente. Si tratta, in definitiva, di una integrazione *ex post* del reddito da lavoro dell'anno precedente, in un settore strutturalmente esposto a variazioni cicliche *infra* e *inter* annuali.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	Prima della riforma del lavoro "Fornero" del 2012 esisteva anche una indennità di disoccupazione agricola a requisiti ridotti, adesso sopressa e accorpata all'indennità ordinaria (che è rimasta quella unica e *standard*). Il *Jobs Act* non è interventuo sull'indennità di disoccupazione agricola.
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	L'origine della indennità di disoccupazione per il settore agricolo risale al secondo Dopoguerra. Da allora si sono susseguite numerose modifiche nelle regole di accesso, nelle regole di calcolo del beneficio e nelle aliquote contributive. Sino al 2007 i Trattamenti speciali erano differenziati nell'importo, più elevati per i lavoratori cosiddetti "al 66%" (con almeno 151 giornate di lavoro, agricolo e non agricolo, effettuate nell'anno solare per il quale si richiede la prestazione) e più bassi per quelli "al 40%" (gli iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 101 e non superiore a 150).
Note varie	Se non direttamente addetti a lavori agricoli, i dipendenti a tempo indeterminato e determinato seguono la normativa lavoristica e previdenziale generale ralativa al comparto privato. Mezzadri e coltivatori diretti sono considerati lavoratori autonomi e non rientrano nel campo di applicazione dell'indennità di disoccupazione. La contribuzione figurativa ai fini pensionistici ha alcuni dettagli normativi che differenziano le perstazioni a favore dei lavoratori a tempo indeterminato da quelle a favore dei lavoratori a tempo determinato; la stessa osservazione vale per quanto riguarda la retribuzione giornaliera di riferimento.

Tab. A4 – La DIS-COLL, caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. Normativi	D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 (art. 15) - L. 22 maggio 2017, n. 81 (*Jobs Act* per il lavoro autonomo) - Circolare INPS 23 maggio 2017, n. 89 - Circolare INPS 5 maggio 2016, n. 74 - Circolare INPS 12 maggio 2015, n. 97 - Circolare INPS 27 aprile 2015, n. 83.
Natura	Strutturale dopo due fasi sperimentali (la stabilizzazione è avvenuta con il *Jobs Act* per il lavoro autonomo).
Platea di riferimento	Collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'INPS, non già pensionati e privi di partita IVA (o con partita IVA silente). Da metà 2017 tra i beneficiari rientrano i dottorandi e gli assegnisti di ricerca (estensione decisa dal *Jobs Act* per il lavoro autonomo). Sono esIcusi gli amministratori e i sindaci.
Requisiti	Stato di disoccupazione involontario (a differenza di quanto accade con la NASPI, la definzione di stato di disoccupazione non si estende ad alcune fattispecie di dimissioni e di separazioni consensuali). Almeno 3 mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno civile precedente la cessazione del lavoro sino all'evento di cessazione (accredito contributivo di 3 mensilità). Quest'ultimo requisito, diversamente da quanto accade per la NASPI, può essere soddisfatto anche grazie a contribuzione figurativa relativa ai periodi di tutela della maternità (Messaggio INPS n. 16961 del 22 ottobre 2013).
Misura	La retribuzione di riferimento mensile (RMM) è data dal rapporto tra, al numeratore, il totale delle retribuzioni imponibili a fini previdenziali (somme comprensive di tutte le voci) ricevute nel corso dell'anno in cui avviene la cessazione del rapporto di lavoro e nell'anno civile precedente e, al denominatore, il numero di mesi di contribuzione assicurativa nello stesso periodo (approssimato alla frazione di mese se necessario). Se RMM <= 1.208,15 euro (valore del 2018 agganciato all'inflazione), l'assegno DIS-COLL è pari al 75% di questo importo. Se RMM > 1.208,15, l'assegno DIS-COLL è pari al 75% di 1.208,15 più il 25% dell'eccesso di RMM rispetto a 1.208,15 euro. In ogni caso, l'assegno DIS-COLL non può eccedere su base mensile il valore di 1.314,30 euro agganciato all'inflazione. L'assegno si riduce del 3% al mese, a partire dal primo giorno del 4° mese di percezione. Si decade dalla DIS-COLL se: si perde lo stato di disoccupato; se si omette di comunicare lo svolgimento di altra attività lavorativa; se si perfezionano i requisiti per trattamenti pensionistici diretti (per la NASPI si precisa di vecchiaia o anticipata, qui la Circolare INPS n. 89 del 23 maggio 2017 fa riferimento ai trattamenti diretti); se si acquisisce il diritto all'assegno ordinario di invalidità (è però possibile rinunciare e optare per la DIS-COLL); se si violano le regole di condizionalità/combinabilità.
Durata	L'assegno è corrisposto per un periodo pari alla metà dei mesi (e delle frazioni di mese) di durata del rapporto o dei rapporti di lavoro assicurati, all'interno dell'arco di tempo che va dal 1° gennaio dell''anno civile precedente la cessazione sino al manifestarsi dell'evento di cessazione del rapporto di lavoro per cui si richiede la DIS-COLL. Non sono utilizzabili i mesi di lavoro eventualmente già considerati per calcolare la durata del precedente assegno DIS-COLL. Se la precedente DIS-COLL è stata goduta solo in parte, solo nella stessa proporzione diventano inutilizzabili i mesi di lavoro ai fini della commisurazione della durata. In ogni caso, la durata non può mai superare i 6 mesi.
Aliquote contributive correnti	A decorrere dal 1° luglio 2017, i lavoratori assicurati alla DIS-COLL sono soggetti all'aliquota contributiva dello **0,51%** sui redditi imponibili ai fini previdenziali.
Trattamento fiscale/contributivo	La DIS-COLL è equiparata a reddito da lavoro dipendente e quindi soggetta a imposizione progressiva personale (Irpef) ma esente da oneri contributivi. A differenza della NASPI, non sono riconosciuti contributi figurativi IVS.
Condizionalità alle politiche attive	Le stesse della NASPI. L'erogazione è condizionata alla permanenza nello stato di disoccupazione, nonché alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa (le politiche attive del lavoro). I percettori di DIS-COLL devono aver rilasciato la Dichiarazione di Disponibilità al Lavoro (DID). C'è un collegamento diretto con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 sui servizi per il lavoro e le politiche attive (in particolare l'art. 21 sulla gradazione di penalità a fronte di comportamenti irresponsabili).
Combinabilità con altre Indennità	Se la domanda di DIS-COLL è presentata durante il periodo di maternità o di degenza ospedaliera indennizzati, la prestazione per disoccupazione decorre 8 giorni dopo il termine del periodo di maternità o di degenza ospedaliera (Circolare INPS n. 89 del 23 maggio 2017). Inoltre, diversamente da quanto accade per il lavoro subordinato (dipendente), per i contratti di collaborazione l'evento di malattia è indennizzabile solo durante il periodo di validità degli stessi contratti (la malattia indennizzabile non può verificarsi dopo la cessazione del contratto e, se verificatasi prima, l'indennizzo non può prolungarsi oltre la data di cessazione). Per il comparto del lavoro subordinato (dipendente) l'evento malattia comprende anche la degenza ospedaliera. Non è così per il comparto del lavoro parasubordinato, dove sono previsti due eventi, malattia e ospedalizzazione, e due indennità distinte.
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa/ridotta)	In caso di sottoscrizione di contratto di lavoro subordinato, se la durata è superiore ai 5 giorni si decade dalla DIS-COLL altrimenti la prestazione è sospesa fino alla conclusione del contratto. Se si avvia una nuova attività lavorativa autonoma, di impresa individuale o di natura parasubordinata, si decade dalla DIS-COLL se la nuova attività genera redditi superiori alla soglia di esenzione dell'Irpef (8.000 euro per attività da parasubordinato, 4.800 per attività autonome e di impresa individuale), altrimenti la DIS-COLL è ridotta di un importo pari all'80% dei nuovi redditi. I redditi da lavoro occasionale (per la fase transitoria sino al 31 dicembre 2017 prima della integrale cancellazione dei *voucher*) erano interamente cumulabili con la DIS-COLL nel limite di 3.000 euro netti annui (rivalutati all'inflazione). Se i compensi da lavoro occasionale si collocavano tra 3.000 e 7.000 euro netti (il massimo consentito per i redditi occasionali nel 2017), la DIS-COLL era ridotta di un importo pari all'80% degli stessi redditi.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La riforma "Fornero" del 2012 aveva introdotto una prestazione *una tantum* contro lo stato di disoccupazione. Mentre i requisiti assicurativi e contributivi sono rimasti gli stessi, la DIS-COLL si differenzia per i seguenti aspetti: 1) la platea dei beneficiari è più ampia (in precedenza vigeva un tetto al reddito di 20.000 euro nell'anno precedente e non erano coperti nè dottorandi nè assegnisti); 2) la disoccupazione involontaria deve sussistere al momento della domanda di DIS-COLL mentre prima il requisito era più stringente (si aggiungeva l'altra condizione di almeno 2 mesi di disoccupazione ininterrotta e non indennizzata nell'anno civile precedente la domanda); 3) il beneficio è ora corrisposto mensilmente per al massimo 6 mesi, prima il pagamento era in forma *una tantum* e poteva essere corrisposto in più *tranche* quando di importo superiore a prefissata soglia; 4) il diverso disegno permette di inserire il *décalage* (si veda la voce "Misura") e la casistica di cumulabilità e sospensione in presenza di redditi da altre attività; 5) l'importo è ora più generoso rispetto alla *una tantum* che valeva il 5% del minimo imponibile a fini previdenziali moltiplicato per il minor valore tra il numero delle mensilità contributive versate l'anno precedente e quello delle mensilità non coperte da contribuzione (ovvero trascorse in disoccupazione). Nella precedente normativa "Fornero" era previsto il vincolo della monocommittenza ed erano esclusi i titolari anche di redditi da lavoro autonomo. Nel complesso delle modifiche, la platea dei beneficiari si è allargata, soprattutto a vantaggio dei lavoratori impegnati in contratti co.co.co e co.co.pro senza altre fonti di reddito da lavoro (anche se le possibilità di stipulare contratti di tipo co.co.co e co.co.pro sono state significativamente ristrette dal D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, art. 2).
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Non esisteva, prima del 2012, un trattamento di disoccupazione né per i lavoratori co.co.co e co.co.pro., né per i dottorandi e gli assegnisti di ricerca. Si annovera soltanto un progetto sperimentale per il triennio 2009-2011, che prevedeva una *una tantum* per i lavoratori parasubordinati in monocommittenza (L. 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 130). La sperimentazione è stata protratta sino al 2013 ma limitatamente a contratti stipulati prima di quell'anno. Il progetto è stato poi sviluppato all'interno, prima, della riforma del lavoro "Fornero" e, poi, del *Jobs Act*.
Note varie	Le Circolari dell'INPS riportano alcuni esempi pratici per il calcolo dell'importo e della durata del trattamento in fattispecie complesse.

Tab. A5 – L'Assegno di ricollocazione (ADR), caratteristiche e sperimentazione

Rif. normativi	D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (in particolare, artt. 23, 24 e 25) - D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 (art. 17) - Delibera ANPAL n. 1 del 2017 - Delibera ANPAL n. 14 del 2018.
Natura	Lo strumento è entrato a regime da maggio 2018 dopo una fase di sperimentazione avviata nel 2017 e rivolta a circa 30.000 soggetti.
Platea di riferimento	Percettori di NASPI disoccupati da oltre 4 mesi (a oggi, circa 1,3 milioni di soggetti) che ne facciano espressamente richiesta (l'ADR non è un accessorio automatico della NASPI). Recentemente sono state incluse due categorie: i beneficiari del REI (si veda tab. A2) e i lavoratori posti in Cassa integrazione guadagni con causale "riorganizzazione aziendale" o "crisi aziendale" e coinvolti in accordi per la ricollocazione (si veda successiva tab. A7). Le modalità per la richiesta dell'ADR da parte di queste due nuove categorie necessitano ancora della definizione di alcuni aspetti operativi.
Requisiti	Quando destinato ai percettori di NASPI, l'ADR sconta gli stessi requisiti di accesso alla NASPI con in più la condizione che chi avanza domanda sia in stato di disoccupazione da almeno 4 mesi. Nel caso l'ADR sia richiesto dalle altre due categorie di beneficiari recentemente aggiunte, i requisiti di accesso sono ancora in fase di specificazione.
Misura	L'ADR è una somma con cui il disoccupato può premiare il Centro per l'impiego o l'Agenzia privata accreditata che lo hanno sostenuto nel reinserimento professionale. L'ammontare dell'ADR non è fisso ma dipende dal profilo di rischio del beneficiario e, soprattutto, dall'esito finale dei servizi di riqualificazione e ricerca di nuova occupazione forniti dal Centro per l'impiego o dall'Agenzia privata accreditata prescelti. La scelta del *provider* dei servizi spetta al beneficiario. Il profilo di rischio, variabile tra lo '0' di facile rioccupabilità e l' '1' di massima difficoltà, viene aggiornato ogni 3 mesi. Attualmente l'assegno varia da 250 euro a 5.000 euro, con il valore massimo che corrisponde a ricollocazioni di soggetti particolarmente deboli, in aree svantaggiate e con contratti a tempo indeterminato. La Delibera ANPAL n. 1 del 2017 riporta le matrici con gli importi dell'ADR a seconda della tipologia del nuovo lavoro, del profilo di rischio soggettivo, dell'area geografica di riferimento; tali importi saranno, presumibilmente, da rivalutare nel tempo in base alla diamica di prezzi/costi del servizio. Se il nuovo lavoro non viene mantenuto per un periodo minimo, l'ADR viene reclamato indietro in parte o *in toto.*
Durata	L'ADR ha una durata massima di 6 mesi ed è prorogabile per ulteriori 6 nell'eventualità in cui non sia stato consumato per l'intero ammontare. Alla fine del semestre, avviene la valutazione del risultato e si può procedere all'erogazione dell'importo che va a remunerare il *provider* dei servizi. Se, sulla base del risultato, l'importo a disposizione come ADR non viene erogato del tutto, la rimanente parte può andare a remunerazione di ulteriori servizi prestabili nel semestre successivo. Anche se è terminata la fase di sperimentazione, gli aspetti operativi restano ancora suscettibili di perfezionamenti di pari passo con lo sviluppo delle politiche attive.
Aliquote contributive correnti	L'ADR non ha natura assicurativa e, di conseguenza, le risorse all'uopo dedicate non derivano da specifiche aliquote contributive.
Trattamento fiscale/contributivo	L'ADR non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non è assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale.
Condizionalità alle politiche attive	L'ADR è spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati a fornire servizi per la ricerca di nuoca occupazione. Si tratta, in sostanza, di un *voucher* con cui il beneficiario può presentarsi da un *provider* di servizi per il lavoro a sua scelta, per avviare un percorso di aggiornamento professionale e di ricerca di nuovo impiego.
Combinabilità con altre Indennità	Il tema non è espressamente affrontato né nella normativa primaria né in quella di rango inferiore. Essendo l'ADR indirizzato a disoccupati già percettori di NASPI e in stato di disoccupazione da oltre 4 mesi, si può presumere che valgano le stesse regole di combinabilità della NASPI. La Delibera ANPAL n. 1 del 2017 esclude dalla fase sperimentale dell'ADR i soggetti che stiano già usufruendo di benefici di politiche attive del lavoro organizzate dalle Regioni e dalle Province Autonome o da altro soggetto pubblico (inclusi corsi di formazione, tirocini *extra* -curricolari, servizio civile) e i soggetti che abbiano ricevuto finanziamenti pubblici per l'avvio di attività imprenditoriali.
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa/ridotta)	La normativa non è sufficientemente chiara. Essendo l'ADR indirizzato a disoccupati già percettori di NASPI in stato di disoccupazione da oltre 4 mesi e con difficoltà di reinserimento, si può presumere che non esistano margini di combinabilità. Non è chiaro se possano valere le stesse possibilità di combinazione della NASPI, con l'ADR utilizzato, nel frattempo, per la ricerca di una posizione lavorativa migliore rispetto a quella già combinata con la NASPI. Non è neanche chiara la possibile combinabilità con redditi di altre occupazioni per i percettori di ADR già beneficiari del REI e/o posti in Cassa integrazione guadagni con causale "riorganizzazione aziendale" o "crisi aziendale" e coinvolti in accordi per la ricollocazione.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	Inesistenza di misure simili.
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Inesistenza di misure simili.
Note varie	Al finanziamento dell'ADR concorrono risorse nazionali (Fondo per le politiche attive del lavoro), regionali ed europee (Fondo sociale europeo). Per ogni disoccupato in NASPI assunto a tempo pieno e indeterminato, l'INPS versa all'ANPAL (al Fondo per le politiche attive) il 30% delle indennità NASPI risparmiate (L. 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, comma 10-bis). Indipendentemente dall'esito dello specifico caso, al *provider* è riconosciuta una remunerazione base (*fee-for service*) che varia a seconda del numero medio di ricollocazioni andate a buon fine nel corso degli ultimi 6 mesi; a questa base si aggiunge la remunerazione premiale relativa allo specifico caso (calcolata come decritto in "Misura"). Anche la remunerazione base tiene conto delle caratteristiche del mercato del lavoro in cui il *provider* opera, di modo da ridurre al minimo gli effetti di *skimming* (si segue l'esempio del programmi "Garanzia Giovani" e "Dote Lavoro"). Per ottenere l'ADR, il disoccupato deve sospendere il Patto di Servizio in corso (quello *standard* che collega ogni indennità di disoccupazione alle politiche attive del lavoro), e avviare un Programma di Servizio Intensivo più dettagliato e focalizzato.

Tab. A6 – La Cassa integrazione ordinaria (CIGO), caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 - DM 15 aprile 2016 - Circolare INPS n. 197 del 2 dicembre 2015 - Circolare INPS n. 139 del 1° gennaio 2016 - Circolare INPS n. 9 del 19 gennaio 2017 (riepilogo utile sia per CIGO che per CIGS) - Messaggio INPS n. 2908 del 1° luglio 2016.
Natura	Strutturale.
Platea di riferimento	**Requisiti soggettivi** (del lavoratore): lavoratori subordinati, ivi compresi gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante (con l'esclusione di dirigenti, lavoratori a domicilio, apprendisti con contratto diverso da quello di apprendistato professionalizzante). **Appartenenza settoriale** (dell'impresa): l'art. 10 del D.Lgs. 148/2015 riporta un elenco di 13 tipologie di imprese, non solo industriali e attive in vari settori. Non rileva la dimensione aziendale. Si veda la Circolare INPS n. 197 del 2015.
Requisiti	**Requisiti assicurativi** (del lavoratore): il lavoratore deve avere un'anzianità effettiva di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva per cui è richiesto il trattamento (si veda "Durata" per la definzione di unità produttiva). **Causale di attivazione** (dell'impresa): situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili al datore di lavoro e ai lavoratori, comprese le condizioni climatiche stagionali e situazioni temporanee di mercato, ivi incluso il ciclo economico. Al venire meno di queste cause l'impresa deve essere in grado di riprendere la normale e autonoma attività produttiva.
Misura	Il trattamento di integrazione ammonta all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestatate, comprese tra le '0' ore e il limite massimo dell'orario contrattuale. Non può superare prefissati importi massimi mensili indicizzati all'inflazione, rapportati alle ore di integrazione autorizzate, e riconoscibili al più per 12 mesi (comprensivi di eventuali 13esima e 14esima). Gli importi massimi mensili sono due e per il 2018 sono: 982,40 euro, valido per retribuzioni inferiori a 2.125,36 euro e 1.180,76 euro per retribuzioni superiori (parametri agganciati all'inflazione). Sia il trattamento integrativo sia gli importi massimi sono ridotti di una aliquota del 5,84% (si veda "Trattamento fiscale/contribuivo"). Il trattamento di integrazione è aumentato del 20% nel caso la CIG venga richiesta da unità produttive del settore edile in ragione di perduranti intemperie stagionali. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione al diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa.
Durata	Esiste un limite complessivo alla durata dei trattamenti integrativi CIGO, CIGS e CDS: ciascuna unità produttiva non può avvalersene per più di 24 mesi in un quienquennio mobile, che diventano 30 mesi solo nel settore dell'edilizia, della escavazione e della lavorazione lapidea. All'interno di questo limite complessivo, esistono limiti specifici della CIGO: 1) le integrazioni sono corrisposte al massimo per 13 settimane continuative, prorogabili, di trimestre in trimestre, sino a un massimo di 52 settimane; 2) qualora l'impresa abbia già usufruito di 52 settimane consecutive di CIGO, una nuova domanda, per la medesima unità produttiva per la quale la CIGO è stata concessa, può essere avanzata solo trascorse 52 settimane di normale attività lavorativa; 3) i trattamenti di CIGO relativi a più periodi non consecutivi non possono superare la durata complessiva di 52 settimane in un biennio mobile; 4) non possono essere autorizzate ore di trattamento integrativo eccedenti la soglia di 1/3 di tutte le ore lavorabili nel biennio mobile, facendo riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di accesso alla CIGO. I vincoli sub 2) e 3) non trovano applicazione (con qualche eccezione) quando il ricorso alla CIGO avviene a fronte di eventi oggettivamente non evitabili. La durata del trattamento, e il relativo limite, sono calcolati in capo all'unità produttiva e non sono influenzati nè dal numero dei lavoratori posti in trattamento CIGO nè dalla percentuale di riduzione dell'attività lavorativa. Per unità produttiva si intende una porzione di una impresa dotata di organizzazione autonoma; può trattarsi della sede legale, di uno stabilimento, di una filiale, o di un laboratorio distaccato, purché tali unità siano in grado di realizzare un ciclo produttivo autonomo avvalendosi di dotazioni di capitali e umane strutturate.
Aliquote contributive correnti	Ci sono due tipologia di contributi, formalmente a carico del datore di lavoro: un **contributo ordinario** che, a seconda delle dimensioni dell'impresa (sopra o sotto 50 lavoratori dipendenti) varia tra l'**1,7%** e il **4,7%** della retribuzione imponibile ai fini previdenziali; un **contributo addizionale** a carico dei datori di lavoro che stanno facendo ricorso al trattamento integrativo (schema assicurativo con franchigia per limitare *moral hazard* , cosiddetto *ticket* di "tiraggio"). Il contributo addizionale è crescente nella durata dell'integrazione (**9%** per le prime 52 settimane, **12%** tra 53 e 204 settimane, **15%** oltre le 204 settimane) e si applica alla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate e coperte da uno o più interventi integrativi attivati nel corso del quinquennio mobile. Il contributo addizionale non è dovuto a fronte di CIGO attivata per eventi oggettivamente non evitabili e dalle imprese sottoposte a procedura concorsuale, con o senza continuazione dell'esercizio di impresa, o dalle imprese commissariate.
Trattamento fiscale/contributivo	Il trattamento integrativo è equiparato a reddito da lavoro dipendente, soggetto a imposizione progressiva personale (Irpef), e sconta un'aliquota del 5,84% di generica contribuzione a titolo IVS e SSN. Sulla parte di retribuzione pagata dal datore di lavoro, continuano gli obblighi contributivi ordinari. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione al diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa.
Condizionalità alle politiche attive	Quando la riduzione delle ore di lavoro supera il 50% su un orizzonte di 12 mesi, i percettori dei trattamenti integrativi diventano soggetti al D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 sui servizi per il lavoro e le politiche attive, in particolare agli artt. 20 e 22 sulla stipula del Patto di servizio personalizzato e sulle fattispecie di decadenza e decurtazione dell'importo in caso di mancato rispetto del Patto. In generale, il Patto (gestito dall'ANPAL) prevede attività di mantenimento del capitale umano e di formazione, per meglio preparare il lavoratore all'eventualità che si potranno prospettare a conclusione del trattamento integrativo. I percettori di trattamento integrativo con riduzione superiore al 50% delle ore di lavoro sono censiti in un'apposita sezione della Banca dati percettori di ammortizzatori sociali.
Combinabilità con altre Indennità	Il trattamento integrativo è compatibile con l'assegno per il nucleo familiare (ricorrendo i requisiti necessari per quest''ultimo). Sostituisce, in caso di malattia, l'indennità giornaliera di malattia, nonché la eventuale integrazione contrattualmente prevista (D.Lgs. 148/2015, art. 3); nella sua pratica amministrativa, l'INPS ha storicamente individuato le fattispecie principali di possibile sovrapposizione tra trattamento integrativo e indennità di malattia, e non sempre il primo prevale sulla seconda (Circolare n. 197/2015 e Circolare n. 82/2009). Durante il periodo di integrazione salariale, il lavoratore matura regolarmente il TFR; il pagamento delle quote del TFR relative alle ore di lavoro coperte da integrazione salariale è regolato dalla L. 8 agosto 1972, n. 464 (di modifica e completamento della L. 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione salariale e di trattamento di disoccupazione). Come regola generale, il trattamento CIGO, accorpandosi alla retribuzione senza alterarne la natura giuridica, gode dello stesso regime di combinabilità tra la retribuzione e le indennità offerte dal sistema sociale (Circolare INPS del 7 luglio 1990, n. 152). In caso di infortunio sul lavoro con impossibilità al lavoro per un determinato periodo, in linea generale il trattamento CIGO è sospeso per tutta la durata dell'indennità ricorrente INAIL; lo stesso vale per in caso di maternità. Per gli ulteriori casi possibili (congedi a titolo diverso dalla maternità, permessi, donazione sangue, festività, scioperi, ecc.) la combinabilità dipende dal momento in cui la prestazione sociale decorre, se prima, durante o dopo l'attivazione della CIGO (si tratta di materia in gran parte regolata per via amministrativa con Circolari dell'INPS o congiunte INPS e INAIL, spesso redatte a seguito di interpelli).
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa /ridotta)	Il lavoratore in CIGO che, durante il trattamento integrativo, svolga altro lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo perde il diritto a tale trattamento per le giornate in cui ha effettuato l'altro lavoro. La giurisprudenza ha chiarito le fattispecie di combinabilità parziale (si veda la Circolare INPS n. 130/2010), riferendole anche ad attività avviate prima del collocamento in CIGO. La mancata preventiva comunicazione dello svolgimento di altro lavoro implica la decadenza dal diritto al trattamento integrativo.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La riforma "Fornero" non ha inciso in maniera specifica sulla CIGO, sebbene nella sua versione iniziale fossero previste alcune modifiche. Le modifiche che il *Jobs Act* ha successivamente apportato alla CIGO si sono tuttavia mosse nello stesso solco dei principi ispiratori della riforma "Fornero": netta separazione tra ammortizzatori in costanza di lavoro e ammortizzatori in caso di disoccupazione e maggiore responsabilizzazione nell'accesso. Con il *Jobs Act* : la CIGO in deroga viene eliminata; sono ribadite causali tassative di attivazione; la copertura si estende al contratto di apprendistato professionalizzante; sotto la CIGO vengono ricompresi anche i lavoratori prima coperti dal regime speciale per l'edilizia; la durata viene riferita a intervalli mobili (quinquennio o biennio), ma anche allungata per poter ricomprendere sotto un unico istituto le principali casistiche prima definite in via straordinaria e a volte anche arbitraria (prima la CIGO durava al massimo 3 mesi continuativi, suscettibili di proroghe trimestrali); le aliquote contributive sono rimodulate in linea con l'impostazione generale del *Jobs Act* di moderare quelle ordinarie, a valere sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali, e rinforzare quelle addizionali (il cosiddetto *ticket* di "tiraggio"), a valere sulla retribuzione globale "evitata".
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Le diverse forme di CIG hanno una storia che inizia nel secondo Dopoguerra con il Decreto luogotenenziale n. 788/1945 che riguardava la sospensione dal lavoro degli operai. Negli anni successivi la platea dei beneficiari è stata gradualmente estesa per categorie e settori, ma non sempre questo è avvenuto sulla base di un disegno organico. Alla vigilia del *Jobs Act*, il corpo normativo appariva complicato e per molti versi irrazionale: oltre a CIGO e CIGS, vi erano due regimi speciali per l'edilizia e l'agricoltura, un notevole ricorso alle deroghe non circoscritto solo a situazioni di urgenza. Spesso il ricorso a CIGO e CIGS avveniva anche in caso di programmate cessazioni dell'attività di impresa. I confini tra i due gruppi di interventi, in costanza di rapporto di lavoro e in stato di disoccupazione, erano divenuti labili o non più esistenti nei fatti. Anche le causali di attivazione di CIGO e CIGS avevano perso la specificità. La durata delle integrazioni era valutata su intervalli fissi, caratteristica che, unitamente alla poca chiarezza di causali e ambiti aplicativi, ha permesso anche erogazioni prolungate sino a 7-8 anni (in alcuni emblematici casi anche di più).
Note varie	Il contratto di apprendistato è sospeso per la durata del trattamento integrativo e poi viene prolungato per una equivalente durata. Si può prescindere dal requisito di anzianità dei 90 giorni nel caso di ricorso a CIGO a fronte di eventi avversi non evitabili nel settore industriale, ivi incluse le imprese industriali del settore dell'edilizia, della escavazione e della lavorazione lapidea. Concorrono a soddisfare il requisito dei 90 giorni i periodi di sospensione dal lavoro derivanti da ferie, festività, maternità obbligatoria, infortunio (Circolare INPS n. 9/2017). Il trattamento integrativo è richiesto per la specifica unità produttiva (non per l'intera impresa di cui l'unità è parte).

Tab. A7 – La Cassa integrazione straordinaria (CIGS), caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 - Circolare del Ministero del Lavoro n. 24 del 5 ottobre 2015 - Circolare INPS n. 9 del 19 gennaio 2017 (riepilogo utile sia per CIGO che per CIGS) - Circolare INPS n. 197 del 2 dicembre 2015.
Natura	Strutturale.
Platea di riferimento	**Requisiti soggettivi** (del lavoratore): lavoratori subordinati, ivi compresi gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante (con l'esclusione di dirigenti, lavoratori a domicilio, apprendisti con contratto diverso da quello di apprendistato professionalizzante). **Appartenenza settoriale e dimensione** (dell'impresa): l'art. 20 del D.Lgs. 148/2015 riporta un elenco di 11 tipologie di imprese, non necessariamente industriali e attive in vari settori, alle quali si applicano le disposizioni sulla CIGS. Diversamente da quanto accade per la CIGO, nell'individuare la platea dei destinatari si guarda anche alla dimensione di impresa: solo per le imprese attive nel settore aeroportuale e per i partiti/movimenti politici non vale la soglia dimensionale, mentre negli altri casi per beneficiare della CIGS si deve superare la soglia dei 15 o quella dei 50 dipendenti inclusi apprendisti e dirigenti (la soglia deve essere soddisfatta come valore medio nel semestre precedente l'attivazione della CIGS).
Requisiti	**Requisiti assicurativi** (del lavoratore): il lavoratore deve avere un'anzianità effettiva di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva per cui è richiesto il trattamento (si veda la voce "Durata" per la definizione di unità produttiva). **Tre causali di attivazione** (dell'impresa): **1) riorganizzazione aziendale** e **2) crisi aziendale**, fatta esclusione per le situazioni di cessazione dell'attività produttiva riguardanti l'impresa nel suo complesso o l'unità produttiva per cui si chiede la CIGS (sono esclusi gli usi della CIGS in sostituzione di sussidi industriali per imprese non più autosufficienti); **3) contratto di solidarietà (CDS) nella versione difensiva** (i cosiddetti CDS tipo "a"). L'impresa deve essere in grado di tornare alla normale e autonoma attività produttiva. La CIGS non può essere richiesta se, per la stessa unità produttiva e con riferimento allo stesso periodo, è già stata richiesta CIGO con causale sostanzialmente coincidente. Tale vincolo vale anche se la CIGS coinvolge una platea di lavoratori diversa da quella interessata dalla CIGO.
Misura	Valgono le stesse norme della CIGO. Il trattamento di integrazione ammonta all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestatate, comprese tra le '0' ore e il limite massimo dell'orario contrattuale. Non può superare prefissati importi massimi mensili indicizzati all'inflazione, rapportati alle ore di integrazione autorizzate, e riconoscibili al più per 12 mesi (comprensivi di eventuali 13esima e 14esima). Gli importi massimi mensili sono due e per il 2018 sono: 982,40 euro, valido per retribuzioni inferiori a 2.125,36 euro e 1.180,76 euro per retribuzioni superiori (parametri agganciati all'inflazione). Sia il trattamento integrativo sia gli importi massimi sono ridotti di una aliquota del 5,84% (si veda la voce "Trattamento fiscale/contributivo"). Il trattamento di integrazione è aumentato del 20% nel caso la CIGS venga richiesta da unità produttive del settore edile in ragione di perduranti intemperie stagionali. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione al diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa.
Durata	Esiste un limite complessivo alla durata dei trattamenti integrativi CIGO, CIGS e CDS: ciascuna unità produttiva non può avvalersene per più di 24 mesi in un quienquennio mobile, che diventano 30 mesi solo nel settore dell'edilizia, della escavazione e della lavorazione lapidea. All'interno di questo limite complessivo, esistono limiti specifici della CIGS: 1) per la causale di riorganizzazione aziendale, il trattamento non può superare, in capo alla singola unità produttiva, 24 mesi in un quinquennio mobile; 2) per la causale di crisi aziendale, il trattamento non può superare, in capo alla singola unità produttiva, 12 mesi, anche continuativi, e una nuova autorizzazione non può essere concessa prima che sia decorso un periodo pari a 2/3 della durata della precedente autorizzazione (qui non si fa riferimento al quinquennio mobile); 3) per la causale di CDS, il trattamento non può superare, in capo alla singola unità produttiva, 24 mesi in un quinquennio mobile; 4) ai fini del limite complessivo di durata dei trattamenti integrativi (CIGO + CIGS + CDS), la durata dei trattamenti CIGS con causale CDS è computata al 50% per la parte non eccedente i 24 mesi (sconto non applicabile alle imprese edili e affini); 5) per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale, le sospensioni del lavoro non possono oltrepassare l'80% del totale delle ore lavorabili nell'unità produttiva beneficiaria calcolate nel periodo in cui è attiva la CIGS. Come per la CIGO, la durata del trattamento e il relativo limite sono calcolati in capo all'unità produttiva e non sono influenzati nè dal numero dei lavoratori posti in trattamento CIGS nè dalla percentuale di riduzione dell'attività lavorativa. Per unità produttiva si intende una porzione di una impresa dotata di organizzazione autonoma; può trattarsi della sede legale, di uno stabilimento, di una filiale, o di un laboratorio distaccato, purché tali unità siano in grado di realizzare un ciclo produttivo autonomo avvalendosi di dotazioni di capitali e umane strutturate.
Aliquote contributive correnti	Ci sono due tipologie di contributi: un **contributo ordinario** pari allo **0,9%** della retribuzione imponibile ai fini previdenziali di cui formalmente **0,6** a carico del datore di lavoro e **0,3** del lavoratore (ivi inlcusi quelli con contratto di apprendistato professionalizzante) e un **contributo addizionale** a carico dei datori di lavoro che stanno facendo ricorso al trattamento integrativo (schema assicurativo con franchigia per limitare *moral hazard*, il cosiddetto *ticket* di "tiraggio"). Il contributo addizionale è crescente nella durata dell'integrazione (**9%** per le prime 52 settimane, **12%** tra 53 e 204 settimane, **15%** oltre le 204 settimane). La durata è quella complessiva di trattamenti CIGO e CIGS nell'arco del quienquennio mobile. Il contributo addizionale si applica alla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate e coperte da uno o più interventi integrativi attivati nel corso del quinquennio mobile. Il contributo addizionale non è dovuto dalle imprese che, sottoposte a procedura concorsuale con continuazione dell'attività, accedono ai trattamenti CIGS (Circolare INPS n. 197/2015 e Circolare del Ministero del Lavoro n. 24/2015). Sulla parte di retribuzione che rimane a carico del datore di lavoro, continuano ad applicarsi i normali oneri contributivi, ivi inclusi quelli assicurativi per gli ammortizzatori contro perdita/riduzione/sospensione del rapporto di lavoro.
Trattamento fiscale/contributivo	Come per CIGO. Il trattamento integrativo è equiparato a reddito da lavoro dipendente, soggetto a imposizione progressiva personale (Irpef), e sconta un'aliquota del 5,84% di generica contribuzione a titolo IVS e SSN. Sulla parte di retribuzione pagata dal datore di lavoro, continuano gli obblighi contributivi ordinari. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione al diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa.
Condizionalità alle politiche attive	Come per CIGO. Quando la riduzione delle ore di lavoro supera il 50% su un orizzonte di 12 mesi, i percettori dei trattamenti integrativi diventano soggetti al D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 sui servizi per il lavoro e le politiche attive, in particolare agli artt. 20 e 22 sulla stipula del Patto di servizio personalizzato e sulle fattispecie di decadenza e decurtazione dell'importo in caso di mancato rispetto del Patto. In generale, il Patto (gestito dall'ANPAL) prevede attività di mantenimento del capitale umano e di formazione, per meglio preparare il lavoratore all'eventualità che si potranno prospettare a conclusione del trattamento integrativo. I percettori di trattamento integrativo con riduzione superiore al 50% delle ore di lavoro sono censiti in un'apposita sezione della Banca dati percettori di ammortizzatori sociali.
Combinabilità con altre Indennità	Come per CIGO. Il trattamento integrativo è compatibile con l'assegno per il nucleo familiare (ricorrendo i requisiti necessari per quest'ultimo). Sostituisce, in caso di malattia, l''ndennità giornaliera di malattia, nonché la eventuale integrazione contrattualmente prevista (D.Lgs. 148/2015, art. 3); nella sua pratica amministrativa, l'INPS ha storicamente individuato le fattispecie principali di possibile sovrapposizione tra trattamento integrativo e indennità di malattia, e non sempre il primo prevale sulla seconda (Circolare n. 197/2015 e Circolare n. 82/2009). Durante il periodo di integrazione salariale, il lavoratore matura regolarmente il TFR; il pagamento delle quote del TFR relative alle ore di lavoro coperte da integrazione salariale è regolato dalla L. 8 agosto 1972, n. 464 (di modifica e completamento della L. 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione salariale e di trattamento di disoccupazione). Come regola generale, il trattamento CIGS, accorpandosi alla retribuzione senza alterarne la natura giuridica, gode dello stesso regime di combinabilità tra la retribuzione e le indennità offerte dal sistema sociale (Circolare INPS del 7 luglio 1990, n. 152). In caso di infortunio sul lavoro con impossibilità al lavoro per un determinato periodo, in linea generale il trattamento CIGS è sospeso per tutta la durata dell'indennità ricorrente INAIL; lo stesso vale per in caso di maternità. Per gli ulteriori casi possibili (congedi a titolo diverso dalla maternità, permessi, donazione sangue, festività, scioperi, ecc.) la combinabilità dipende dal momento in cui la prestazione sociale decorre, se prima, durante o dopo l'attivazione della CIGS (si tratta di materia in gran parte regolata per via amministrativa con Circolari dell'INPS o congiunte INPS e INAIL, spesso redatte a seguito di interpelli).
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa /ridotta)	Come per la CIGO. Il lavoratore in CIGS che, durante il trattamento integrativo, svolga altro lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo perde il diritto a tale trattamento per le giornate in cui ha effettuato l'altro lavoro. La giurisprudenza ha chiarito le fattispecie di combinabilità parziale (si veda la Circolare INPS n. 130/2010), riferendole anche ad attività avviate prima del collocamento in CIGS. La mancata preventiva comunicazione dello svolgimento di altro lavoro implica la decadenza dal diritto al trattamento integrativo.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La riforma "Fornero" era già intervenuta sulla CIGS. In particolare, aveva: esteso la platea dei beneficiari per includere imprese sino ad allora coinvolte su base di reiterate deroghe; eliminato le integrazioni in deroga, dopo breve periodo di transizione; circoscritto le causali di attivazione CIGS solo ai casi in cui ci fosse concreta possibilità di risanamento e continuazione dell'attività produttiva (in particolare, aveva vietato la CIGS per imprese sotto procedura concorsuale senza proseguimento dell'attività). Il *Jobs Act* ha mantenuto queste innovazioni, completandole. In particolare, è intervenuto sulla durata (intervalli mobili e limiti di durata complessiva ai trattamenti di CIGO, CIGS e CDS), sulle aliquote contributive (rimodulandole per moderare quelle ordinarie e rinforzare quelle addizionali) e sulle causali (CDS integrato alla CIGS come causale di attivazione), sulla copertura (estendendola agli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante).
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Le diverse forme di CIG hanno una storia che inizia nel secondo Dopoguerra con il Decreto luogotenenziale n. 788/1945 che riguardava la sospensione dal lavoro degli operai. Negli anni successivi la platea dei beneficiari è stata gradualmente estesa per categorie e settori, ma non sempre questo è avvenuto sulla base di un disegno organico. Alla vigilia del *Jobs Act*, il corpo normativo appariva complicato e per molti versi irrazionale: oltre a CIGO e CIGS, vi erano due regimi speciali per l'edilizia e l'agricoltura, un notevole ricorso alle deroghe non circoscritto solo a situazioni di urgenza. Spesso il ricorso a CIGO e CIGS avveniva anche in caso di programmate cessazioni dell'attività di impresa. I confini tra i due gruppi di interventi, in costanza di rapporto di lavoro e in stato di disoccupazione, erano divenuti labili o non più esistenti nei fatti. Anche le causali di attivazione di CIGO e CIGS avevano perso la specificità. La durata delle integrazioni era valutata su intervalli fissi, caratteristica che, unitamente alla poca chiarezza di causali e ambiti aplicativi, ha permesso anche erogazioni prolungate sino a 7-8 anni (in alcuni emblematici casi anche di più). Storicamente, è stata proprio la CIGS a prestarsi più frequentemente a usi impropri, in sostituzione di trattamenti per disoccupazione, per attutire le ricadute sociali di dissesti di grandi imprese, per procastinare scelte di politica industriale. Dal 2008 si era, inoltre, ampliata la casistica di concessioni in deroga, sia per prolungare oltre i limiti i trattamenti, sia per estenderli a imprese/settori non rientranti direttamente tra i beneficiari *ex lege*. Le riforme del 2012 e del 2014 hanno ripristinato chiarezza, eliminando le concessioni in deroga e marcando un chiaro confine tra trattamenti in costanza di lavoro e trattamenti per disoccupazione.
Note varie	Il contratto di apprendistato è sospeso per la durata del trattamento integrativo e poi viene prolungato per una equivalente durata. Si può prescindere dal requisito di anzianità dei 90 giorni nel caso di ricorso a CIGS a fronte di eventi avversi non evitabili nel settore industriale, ivi incluse le imprese industriali del settore dell'edilizia, della escavazione e della lavorazione lapidea. Concorrono a soddisfare il requisito dei 90 giorni i periodi di sospensione dal lavoro derivanti da ferie, festività, maternità obbligatoria, infortunio (Circolare INPS n. 9/2017). Il trattamento integrativo è richiesto per la specifica unità produttiva (non per l'intera impresa di cui l'unità è parte). Il CDS diviene, con la riforma del 2014, una delle causali di attivazione della CIGS. Anche quando combinata con i CDS tipo "a", la CIGS è chiamata a "rimpiazzare" l'80% della retribuzione persa per le ore di mancato lavoro. Gli accantonamenti TFR relativi alla retribuzione persa sono a carico dell'INPS - Gestione prestazioni temporanee (con alcune eccezioni in caso di interruzione del rapporto di lavoro a breve distanza dalla conclusione dell'intervento straordinario). Per i CDS si rinvia alle tabb. A9 e A10.

Tab. A8 – La Cassa integrazione per l'agricoltura, caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	L. 8 agosto 1972, n. 457 (con successive integrazioni e revisioni) - L. 23 luglio 1991, n. 223 - Circolare INPS n. 77 del 27 aprile 2017 - Circolare INPS n. 17 del 20 aprile 2016 - Circolare INPS n. 113 dell'11 aprile 1994 - Circolare INPS n. 178 del 26 luglio 1993.
Natura	Strutturale.
Platea di riferimento	Lavoratori dipendenti agricoli (braccianti, operai, impiegati, quadri, apprendisti) con contratto a tempo indeterminato iscritti negli appositi elenchi dei lavoratori agricoli subordinati. Sono considerati lavoratori agricoli i salariati fissi e gli altri lavoratori sempre a tempo indeterminato che svolgono annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda agricola (contrattualizzati per oltre 180 giornate all'anno; art. 8 della L. 457/1972). Non rientrano tra i beneficiari gli assunti o i mantenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'impresa. Sono esclusi i lavoratori a tempo determinato, quelli assunti con contratto di inserimento e quelli dipendenti da cooperative agricole e loro consorzi che manipolano, trasformano e commercializzano i prodotti propri della cooperativa e dei loro soci; a costoro, se ne ricorrono i requisiti, si applica la disciplina CIGO, CIGS e FDS. Si ricorda che ai lavoratori agricoli a tempo determinato, con almeno 5 giornate di lavoro alle dipendenze di imprese agricole collocate in aree colpite da gravi ed eccezionali eventi meteorologici, è riconosciuto, ai soli fini previdenziali e assistenziali (non come indennità), un numero di giornate di lavoro aggiuntive tali da ristabilire lo stesso numero di giornate lavorative effettivamente svolte alle dipendenze delle stesse imprese nell'anno precedente (in condizioni meteorologiche normali). Lo stesso beneficio è riconosciuto ai piccoli coloni e ai compartecipanti familiari (comma 6, art. 21 della L. 223/1991).
Requisiti	Non sono indicati requisiti specifici (anzianità contributiva, numero minimo di giornate lavorate nel corso della carriera, ecc.), al di là dell'appartenenza alla platea dei beneficiari, ivi incluso il parametro delle giornate lavorative svolte ogni anno (si vedano le voci "Platea di riferimento" e "Note"). Le almeno 181 giornate lavorative si calcolano sull'anno solare e sono comprensive delle giornate eventualmente coperte da CISOA. Si tratta, in definitiva, delle giornate di lavoro stabilite per via contrattuale. Concorrono a soddisfare il requisito anche le giornate con sospensione legittima del rapporto di lavoro *ex* art. 2110 del Codice Civile (infortunio, malattia, gravidanza, puerperio, ecc.).
Misura	Per le giornate di lavoro non prestate, spetta un trattamento sostitutivo nella misura dell'80% della retribuzione media giornaliera corrisposta nel periodo di paga precedente a quello di inizio della sospensione (l'art. 3 della L. 457/1972 specifica come vada calcolata la retribuzione lorda da prendere a riferimento, a seconda delle modalità retributive in uso - salariati fissi, giornalieri di campagna, lavoratori compartecipanti, piccoli coloni, ecc.). Gli importi erogati sono soggetti a massimale analogo a quello previsto per gli altri interventi di integrazione (CIGO e CIGS). Il massimale è però escluso se la CISOA è attivata a causa di condizioni meterologiche stagionali evverse. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione del diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa.
Durata	Il trattamento è corrisposto per la durata massima di 90 giorni lavorativi per anno solare e solo per giornate intere.
Aliquote contributive correnti	Contributo a carico del datore di lavoro agricolo: **1,5%** della retribuzione lorda. Vi è un **contributo aggiuntivo** sempre a carico del datore di lavoro agricolo del **4%** del trattamento erogato dalla CISOA (il *ticket* di "tiraggio"). Infine, vi è un contributo aggiuntivo in caso di CISOA straordinaria (si veda la voce "Note"): la percentuale può essere anche superiore a quella prevista per il normale contributo aggiuntivo e può differenziarsi a seconda della dimensione dell'impresa agricola.
Trattamento fiscale/contributivo	Il trattamento integrativo è equiparato a reddito da lavoro dipendente e quindi è soggetto a imposizione progressiva personale (Irpef). Esso sconta l'aliquota del **5,84%** di generica contribuzione a titolo IVS e SSN (L. 28 febbraio 1986, n. 41, art. 26).
Condizionalità alle politiche attive	Il settore agricolo non è soggetto alle nuove norme sulla condizionalità alle politiche attive (art. 18 del D.Lgs. 148/2015).
Combinabilità con altre Indennità	Ai lavoratori beneficiari del trattamento integrativo spettano gli assegni familiari (comma 2, art. 8 della L. 457/1972). I periodi di integrazione retributiva sono coperti da contribuzione figurativa utile alla maturazione del diritto alla pensione IVS e alla determinazione della sua misura (art. 27 della L. 457/1972).
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa /ridotta)	Il trattamento integrativo non è dovuto per le assenze che non comportino retribuzione (assenze volontarie a vario titolo, festività, riposi, permessi, ecc.), nonché per le giornate in cui i lavoratori sospesi si dedichino ad altre attività remunerate di qualsiasi tipo (lavoro subordinato, parasubordinato, autonomo).
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La riforma "Fornero" non ha modificato lo strumento. Il *Jobs Act* ha incluso gli apprendisti con contratto di tipo professionalizzante tra i possibili beneficiari di CISOA (art. 2 del D.Lgs. 148/2015) e ha introdotto il massimale sulle integrazioni, non valido però se la CISOA è attivata a causa di condizioni meterologiche stagionali evverse.
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	La normativa specifica del settore agricolo è rimasta sostanzialmente invariata nel tempo, fedele all'impianto prescelto nel 1972.
Note varie	Le integrazioni retributive sono corrisposte nel caso in cui il lavoro venga ridotto/sospeso per cause non imputabili né al datore di lavoro né al lavoratore (la più comune è costituita dalle intemperie stagionali). La L. 23 luglio 1991, n. 223 (art. 21, comma 1), ha introdotto due ulteriori causali di intervento: 1) esigenze di riconversione e ristrutturazione industriale, purchè l'impresa abbia almeno 6 lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (sono inlcuse anche le imprese con almeno 4 lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, purchè l'anno precedente esse abbiano impiegato manodopera agricola per un numero complessivo di giornate non inferiore a 1.080;) 2) calamità e avversità atmosferiche di eccezionali proporzioni. Queste due causali attivano la **versione cosiddetta straordinaria** della CISOA. Solo per questi due casi il requisito di almeno 181 giorni (si veda la voce "Requisiti") può essere sostituito dal requisito di essere alle dipendenze dell'impresa da più di un anno. Una stessa impresa agricola non può ricorrere contemporaneamente alla CISOA e alla CISOA straordinaria (medesima incompatibilità esistente tra CIGO e CIGS). Continua a rimanere aperta la possibilità di applicazioni **in deroga** della CISOA, con requisiti generalmente ridotti (almeno 90 giorni in luogo di almeno 181) e rivolta anche a lavoratori agricoli a tempo determinato e, in presenza di eventi imprevedibili e di eccezionale rilievo, estesa anche a lavoratori stagionali e avventizi (assunti al di fuori dei posti previsti in organico con lo scopo di provvedere a necessità straordinarie e transitorie).

Tab. A9 – I Fondi di Solidarietà (nuovi CDSd), caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 - Circolare INPS n. 30 del 12 dicembre 2016 (di riepilogo della normativa) - Circolare INPS n. 22 del 4 febbraio 2016 - Circolare INPS n. 201 del 16 dicembre 2015.
Natura	Strutturale. I Fondi di solidarietà (FDS) sono istituti di natura privatistica che, dopo il *Jobs Act*, hanno assunto connotati di obbligatorietà. Le loro prestazioni devono essere interamente autofinanziate.
Platea di riferimento	Esistono tre tipologie di FDS: - **FDS bilaterali**: devono obbligatoriamente parteciparvi tutte le imprese che occupano mediamente più di 5 dipendenti (inclusi gli apprendisti) e che, per appartenenza settoriale, non rientrano nel campo di applicazione della CIGO e della CIGS (ossia nel campo di applicazione del Titolo I del D.Lgs. 148/2015). La soglia dei 5 dipendenti è verificata su base semestrale. Anche imprese già rientranti nel campo CIGO e CIGS possono, su base volontaria, aderire a FdS bilaterali (anche partecipando alla loro promozione); lo stesso dicasi per le micro imprese (quelle che occupano non più di 5 dipendenti). - **FDS alternativi**: sono Fondi, già operanti in ambiti di bilateralità consolidata nei settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, che possono rimanere in attività dopo il *Jobs Act*, purchè si adeguino ad aspetti salienti della normativa sui FdS bilaterali. - **Fondo di integrazione salariale (*ex* Fondo residuale nella riforma "Fornero")**: vi devono rientrare tutte le imprese, che occupano mediamente più di 5 dipendenti (inclusi gli apprendisti), che non sono già ricomprese nella normativa generale (Titolo I del D.Lgs. 148/2015) e che non hanno già aderito nè a un FdS bilaterale nè a un FdS alternativo. La soglia dei 5 dipendenti è verificata su base semestrale. Il Fondo è stato istituito con decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 79141 del 2014. La finalità dei FDS è di dare copertura, con ammortizzatori in corso di rapporto lavorativo simili alle Casse, a tutte le imprese che occupano più di 5 dipendenti.
Requisiti	**FDS bilaterali**: l'introduzione di requisiti soggettivi (lavoratore) e oggettivi (impresa) è demandata alle fonti istitutive (organizzazioni sindacali e imprenditoriali) settoriali e intersettoriali. La platea dei destinatari (in particolare con riferimento alla tipologia di rapporto di lavoro) non è necessariamente coincidente con quella di CIGO e CIGS, anche se è plausibile che gli aspetti normativi delle Casse siano di ispirazione per le fonti istitutive. **FDS alternativi**: mantengono le loro regole nella misura in cui si adeguano agli aspetti obbligatori introdotti dal D.Lgs. 148/2015; in assenza di convergenza, le imprese che occupano più di 5 dipendenti confluiscono *de iure* nel Fondo di integrazione salariale. **Fondo di integrazione salariale (*ex* Fondo residuale nella riforma "Fornero")**: coerentemente con la natura privatistica, i requisiti dovrebbero essere fissati negli accordi collettivi inter-aziendali che stabiliscono modalità, termini e tempi dell'Assegno di solidarietà, la prestazione di base che il Fondo deve sempre fornire. Tuttavia, l'art. 30 del D.Lgs. 148/2015 stabilisce che all'Assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa riguardante i trattamenti CIGO (eventualmente anche nello specifico dei requisiti di acceso alle prestazioni). Per l'altra prestazione, l'Assegno ordinario che il Fondo eroga solo ai lavoratori di imprese che occupano più di 15 dipendenti (si veda "Misura") e solo per le causali di crisi aziendale o riorganizzazione aziendale, è presumibile valgano i requisiti di accesso in vigore per i trattamenti CIGO.
Misura	**FdS bilaterali**: la prestazioni principale è l'Assegno ordinario, che ha lo scopo di assicurare ai lavoratori una tutela in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto di lavoro. Esso si attiva con le medesime causali di CIGO e CIGS e il suo importo non può essere inferiore al valore delle integrazioni erogabili da CIGO e CIGS. Sono previsti: maggiorazioni dell'Assegno ordinario e un Assegno straordinario per incentivare l'esodo di lavoratori che, già percettori del trattamento ordinario, siano prossimi (non più di 5 anni) ai requisiti di pensionamento (vecchiaia o anzianità), programmi formativi di riqualificazione e riconversione, anche in concorso con fondi nazionali e comunitari. **FdS alternativi**: hanno l'obbligo di erogare almeno una delle due seguenti prestazioni: 1) un assegno di valore e durata equivalenti all'Assegno ordinario erogato dai FdS bilaterali; 2) l'Assegno di solidarietà come quello erogato dal Fondo di integrazione salariale (si veda oltre). Non si esclude che, ottemperato tale obbligo minimale, i Fondi possano optare per l'offerta di prestazioni ulteriori che tuttavia devono essere dimensionate in funzione delle risorse affluenti al Fondo. **Fondo di integrazione salariale (*ex* Fondo residuale nella riforma "Fornero")**: Il Fondo eroga due tipologie di prestazioni: 1) l'Assegno di solidarietà, che sostituisce i vecchi CDS tipo "b" e il cui importo è calcolato alla stregua del trattamento CIGO e CIGS; la prestazione è pari all'80% della retribuzione globale che il lavoratore perde a causa della riduzione dell'orario di lavoro decisa con accordo collettivo aziendale per evitare licenziamenti e sono previsti limiti massimi (collettivi e individuali) alla riduzione delle ore di lavoro (art. 31 del D.Lgs. 148/2015); 2) l'Assegno ordinario, plausibilmente alternativo all'Assegno di solidarietà ed erogabile solo ai lavoratori di imprese con più di 15 dipendenti e solo quando è possibile invocare le causali di CIGO con esclusione delle intemperie stagionali o di CIGS limitatamente alle causali di crisi aziendale e di riorganizzazione aziendale; la misura dell'assegno può anche essere superiore a quella prevista per le integrazioni di CIGO e CIGS. Di fatto, per le imprese con oltre 15 dipendenti, le prestazioni dei punti 1) e 2) ricostruiscono, nel loro complesso, le stesse causali attivabili per la CIGS.
Durata	**FDS bilaterali**: la durata dell'Assegno ordinario è stabilità dalle fonti istitutive e non può essere né inferiore a 13 settimane in un biennio mobile né superiore alle durate massime previste per i trattamenti CIGO e CIGS (a seconda della causale invocata). Anche per l'Assegno ordinario vale la durata massima complessiva prevista per CIGO, CIGS e CDS (art. 4 del D.Lgs. 148/2015). **FDS alternativi**: se i Fondi erogano l'Assegno ordinario, la durata è la medesima dell'Assegno ordinario dei FdS bilaterali; se invece i Fondi erogano l'Assegno di solidarietà, si deve rispettare il vincolo di una durata massima di 12 mesi in un biennio mobile. **Fondo di integrazione salariale (*ex* Fondo residuale nella riforma "Fornero")**: l'Assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile; per l'Assegno ordinario la durata è la medesima dell'Assegno ordinario erogato dai FDS bilaterali.

Tab. A9 – *(segue)* I Fondi di Solidarietà (nuovi CDSd), caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Aliquote contributive correnti	**FdS bilaterali**: **1)** le aliquote contributive ordinarie sono stabilite dalle fonti istitutive e adottate con decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'Economia e delle finanze; simile *iter* è necessario per l'aggiornamento delle aliquote. Le aliquote sono ripartite formalmente per 2/3 a carico del datore e 1/3 a carico del lavoratore. La scelta delle aliquote deve esser tale da garantire l'avvio del FDS e il suo regolare e autonomo funzionamento a regime. Sono da escludere apporti di risorse pubbliche. **2)** In caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con conseguente attivazione dell'Assegno ordinario, il datore di lavoro è tenuto a versare anche un contributo addizionale, commisurato alla retribuzioni perse, di entità non inferiore all'**1,5%** (il cosiddetto *ticket* di "tiraggio"). **3)** Per l'eventuale Assegno straordinario (di agevolazione all'esodo), dai datori di lavoro è dovuto un contributo straordinario che permetta il finanziamento integrale della prestazione. **FdS alternativi**: **1)** l'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria non può essere inferiore allo **0,45%** della retribuzione imponibile ai fini previdenziali e viene formalmente ripartita tra datore di lavoro e lavoratore nelle proporzioni decise ed eventualmente cambiate dalle fonti istitutive; l'aliquota deve essere fissata, ed eventualmente adeguata nel tempo, per dare sostenibilità economico-finanziaria alle prestazioni che il Fondo ha prescelto di erogare. Sono da escludere apporti di risorse pubbliche. **2)** In caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con conseguente attivazione dell'Assegno ordinario o dell'Assegno di solidarietà, il datore di lavoro è tenuto a versare un contributo addizionale, commisurato alla retribuzioni perse, di entità non inferiore all'**1,5%** (il cosiddetto *ticket* di "tiraggio"). **Fondo di integrazione salariale (*ex* Fondo residuale nella riforma "Fornero")**: **1)** l'aliquota ordinaria di finanziamento del Fondo è dello **0,65%** per i datori di lavoro che mediamente occupano più di 15 dipendenti e dello **0,45%** per quelli che mediamente ne occupano meno. **2)** In caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con conseguente attivazione delle prestazioni, il datore di lavoro è tenuto a versare un contributo addizionale pari al **4%** delle retribuzioni perse (il cosiddetto *ticket* di "tiraggio"). Il Fondo può erogare prestazioni nei limiti delle risorse di cui dispone e le prestazioni a favore dei dipendenti di un datore di lavoro non possono eccedere quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro tenuto conto delle prestazioni già deliberate a favore dei dipendenti dello stesso. Sono da escludersi apporti di risorse pubbliche. Sulla base delle statistiche sulle contribuzioni e sulle prestazioni per datori di lavoro distinti per dimensione e settore, gli Amministratori del Fondo possono richiedere modifiche alle aliquote contributive e alle misure delle prestazioni. Il D.Lgs. 148/2015 non esclude aliquote e prestazioni differenziate per tipologia di datore di lavoro e che all'interno del Fondo possano coesistere più comparti.
Trattamento fiscale/contributivo	Sui trattamenti integrativi dovrebbe valere lo stesso trattamento di CIGO e CIGS (inlcuso l'onere contributivo del 5,84% di generica contribuzione IVS e SSN), alla luce del rimando generale alla normativa CIGO e CIGS per quanto applicabile. Sulle prestazioni ulteriori e diverse, che i Fondi possono erogare su base volontaristica, il trattamento potrebbe differire, sia nella parte fiscale che in quella contributiva.
Condizionalità alle politiche attive	Il collegamento con le politiche attive pone sullo stesso piano CIGO, GIGS, CDS e le tre varianti di FdS (art. 22, comma 1 del D.Lgs. 150/2015). In alcuni commenti rinvenibili in letteratura si sottolinea il fatto che sarebbe eccessivo subordinare prestazioni totalmente a carico di soggetti privati (seppur depositari di funzioni obbligatorie) ai vincoli delle politiche attive (si veda ad esempio "I Fondi Bilaterali di Solidarietà: nel *Jobs Act*. Problemi Giuridici e Analisi Economica").
Combinabilità con altre Indennità	Dal momento che sia all'Assegno ordinario che all'Assegno di solidarietà si applicano, laddove compatibili, le norme in materia di trattamenti CIGO, presunzione giuridica vorrebbe che le possibilità di combinazione con altre indennità seguissero i profili della CIGO. Tuttavia, nel caso dei FdS si devono considerare due aspetti di diversità rispetto alla CIGO: da un lato, la presenza di prestazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle di integrazione retributiva in senso stretto e, dall'altro, la natura volontaristica e privatistica che sottende alla maggior parte delle scelte, anche quelle riguardanti prestazioni da fornire obbligatoriamente (ad esempio requisiti, livelli contributivi, ecc.).
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa /ridotta)	Dal momento che sia all'Assegno ordinario che all'Assegno di solidarietà si applicano, laddove compatibili, le norme in materia di trattamenti CIGO, presunzione giuridica vorrebbe che le possibilità di combinazione con altre occupazioni seguissero i profili della CIGO. Sulle prestazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle di integrazione retributiva *tout court*, dovrebbe trovare spazio l'autonomia privatistica nella scelte di regole specifiche di combinabilità.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	Il *Jobs Act* ha mantenuto l'impianto generale introdotto con la riforma "Fornero" e ne ha fatto una componente strutturale delle nuove politiche passive e attive del lavoro.
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	Prima del 2012 non esistevano FDS bilaterali espressamente disegnati per funzionare come ammortizzatori contro la disoccupazione. Esisteva il mondo del cosiddetto bilateralismo (o bilateralità) e degli Enti bilaterali, dove si realizzava la collaborazione tra le parti sociali per perseguire finalità congiunte a favore dei lavoratori e della qualità dei rapporti di lavoro. Storicamente gli Enti bilaterali hanno svolto un ruolo importante come fonti istitutive delle coperture integrative pensionistiche e sanitarie (le casse mutue, i fondi pensione, i fondi sanitari), come promotori di prestazioni di *welfare* aziendale, come luogo di concertazione anche allo scopo di ricomporre amichevolmente interessi contrastanti emergenti di volta in volta. Le riforme del 2012 e del 2014 hanno indirizzato gli spazi del bilateralismo verso la predisposizione di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro. Questa scelta ha permesso di eliminare le deroghe con cui i trattamenti integrativi tradizionali, ma anche le indennità per disoccupazione, sono stati in passato estesi in via straordinaria per coprire parti del mondo del lavoro colpite da crisi e non protette o non sufficientemente protette.
Note varie	Molto importante è l'art. 35 del D.Lgs. 148/2015 che fissa le condizioni per l'equilibrio finanziario dei FDS: le prestazioni non possono in alcun modo coinvolgere risorse pubbliche. Nel caso l'impresa non rientrasse nel campo CIGO/CIGS, non fosse tenuta ad aderire a un FDS né decidesse di aderivi volontariamente, i suoi lavoratori dipendenti non godrebbero di tutele in costanza di lavoro ma per loro, ricorrendone i requisiti, rimarrebbero disponibili le indennità di disoccupazione. Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno facoltà di promuovere FDS di natura territoriale. Un *ticket* di "tiraggio" può essere aplicato anche alle prestazioni che i Fondi offrono diverse dalle integrazioni retributive *tout court* (come forma di *copayment* per l'impresa che ne chiede l'attivazione a favore dei suoi dipendenti). Una parte importante del D.Lgs. 148/2015 è dedicata al disegno istituzionale dei FDS (fonti istitutive, consultazione sindacale, organi di direzione e amministrazione, conflitto di interesse, requisiti di professionalità e onorabilità). Plausibilmente la nuova normativa necessiterà di una fase di rodaggio e assestamento.

Tab. A10 – I Contratti di solidarietà espansivi (nuovi CDSe), caratteristiche e confronti con le normative precedenti

Rif. normativi	D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 (art. 41) - D.Lgs. 24 settembre 2016, n. 185.
Natura	Strutturale. Istituto di natura privatistica rientrante integralmente nella sfera della contrattazione collettiva.
Platea di riferimento	I destinatari dei contratti collettivi di livello aziendale, stipulati ai sensi dell'art. 51 del D.Lgs. 81/2015.
Requisiti	A decidere chi coivolgere nei CDS espansivi sono i contratti collettivi di livello aziendale o direttamente gli accordi aziendali (nel rispetto dei contratti collettivi).
Misura	I CDS nella versione espansiva possono prevedere **quattro ordini di misure/agevolazioni:** **1)** Per ogni assunto con contratto a tempo indeterminato, concluso sulla base di accordi collettivi aziendali su CDS espansivi, ai datori di lavoro è concesso, per ogni mensilità di retribuzione, un contributo, a carico della Gestione degli interventi assistenzaili dell'INPS, pari al 15% della retribuzione lorda per i primi 12 mesi, al 10% per i successivi 12 mesi e al 5% per i 12 mesi ancora successivi. La retribuzione lorda è quella prevista dal contratto collettivo applicabile. **2)** In alternativa al precedente beneficio, per ogni lavoratore di età compresa tra 15 e 29 anni, neoassunto in virtù di accordi collettivi aziendali che hanno avviato CDS espansivi, il datore di lavoro corrisponde la contribuzione sociale a suo carico in misura ridotta e pari a quella prevista per gli apprendisti. Tale agevolazione dura 3 anni e in ogni caso non si prolunga al di là dei 29 anni di età. **3)** I datori di lavoro, gli Enti bilaterali e i FDS possono (su base autonoma e volontaristica) versare all'INPS la contribuzione pensionistica (ad aliquote regolari e piene) che i lavoratori che hanno accettato i CDS perderebbero sulle ore di lavoro non più prestate e sulla parte di retribuzione non più ricevuta, a meno che già non ricorrano le condizioni di una copertura figurativa. L'integrazione contributiva è utile sia al diritto sia alla misura della pensione in maturazione. Questa possibilità è preclusa per i lavoratori del successivo punto 4). **4)** I lavoratori di età inferiore di non oltre 24 mesi rispetto al requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia e che abbiano maturato il corrispondente requisito contributivo, possono accedere anticipatamente alla pensione di vecchiaia purché abbiano accettato di ridurre di oltre la metà l'orario di lavoro (con relativa riduzione della retribuzione) per creare condizioni per nuove assunzioni. Durante i mesi di anticipo, la pensione di vecchiaia è cumulabile con il reddito da lavoro nel limite massimo della retribuzione persa in applicazione del CDS espansivo (una deroga alla normativa generale sul cumulo di pensione e reddito da lavoro).
Durata	I limiti di durata delle misure incentivanti sono descritte alla voce "Misura".
Aliquote contributive correnti	Non sono previste.
Trattamento fiscale/contributivo	Il trattamento fiscale è quello normale (Irpef e contributi sociali). Le agevolazioni contributive sono quelle descritte alla voce "Misura", ma riguardano il datore di lavoro e non i redditi dei lavoratori coinvolti dal CDS o dalla combinazione di CDS e pensionamento di vecchiaia.
Condizionalità alle politiche attive	Nella loro versione espansiva, i CDS non necessitano di essere collegati e subordinati alle politiche attive del lavoro.
Combinabilità con altre Indennità	Si applica la normativa della singola indennità ai fini dei requisiti di concedibilità di quest'ultima. Non ci sono vincoli specifici di cumulabilità in capo a lavoratori che abbiano accettato CDS espansivi, anche in combinazione con il pensionamento di vecchiaia.
Combinabilità con altre occupazioni (diverse da quella sospesa /ridotta)	Rientra nell'ambito della contrattazione collettiva alla base dei CDS espansivi. In questo caso non si tratterebbe di compatibilità tra una indennità e un nuovo lavoro, ma della compatibilità tra redditi da lavoro (quello preesistente, ridotto per l'attivazione del CDS espansivo, e quello/quelli eventualmente sorgente/i in un momento successivo). Valgono le norme generali sulla compatibilità tra contratti di lavoro simultanei.
Principali differenze *vs.* riforma "Fornero"	La riforma del lavoro "Fornero" non è intervenuta in tema di CDS.
Principali differenze *vs. ante* riforma "Fornero"	I CDS espansivi, già previsti quali strumento per l'occupazione dall'accordo tra Governo e parti sociali del 22 gennaio 1983, sono stati formalmente introdotti nel nostro ordinamento dalla L. 863/1984 e successivamente modificati, prima delle riforme del 2012 e del 2014, dalla L. 236/1993 e dalla L. 608/1996. Storicamente hanno trovato una scarsa applicazione. All'origine si pensava che potessero essere una soluzione per coinvolgere i lavoratori in processi di innovazione imprenditoriale, che richiedevano un po' di sacrifici inziali (la rinuncia a parte della retribuzione) per poi essere ricompensati dopo qualche tempo. Questo utilizzo non è mai avvenuto mentre, al contrario, i CDS espansivi hanno ricevuto critiche perché facilmente strumentalizzabili per favorire assunzioni di figli/parenti/amici dei lavoratori che li accettavano.
Note varie	I neoassunti sulla base dell'art. 41 del D.Lgs. 148/2015 sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi ai fini dell'applicazione di norme e istituti che prevedano l'accesso ad agevolazioni finanziarie e creditizie. Ai fini del calcolo delle quote retributive delle pensioni dei lavoratori che abbiano accettato di combinare CDS e pensionamento, il numero di settimane trascorse in CDS può essere neutralizzato se ciò dà accesso a un trattamento pensionistico più vantaggiosio. La Direzione territoriale del lavoro sorveglia che, a fronte dei CDS espansivi, ci siano effettivamente assunzioni a tempo indeterminato. Alla luce del loro disegno complessivo, più che ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, i CDS espansivi appaiono strumenti per dare qualche margine di flessibilità al requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia e favorire, su basi del tutto volontarie, la staffetta tra anziani e giovani (o tra anziani e meno anziani, visto che non compaiono specifici requisiti di età per il lavoratore subentrante). Vengono qui censiti insieme agli altri istituti perché sono anch'essi normati all'interno del D.Lgs. 148/2015.