



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



*Ce.C.A.P. Centro di ricerca per il
Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche*

**LEGISLAZIONE DI CONTRASTO ALLA CRISI OCCUPAZIONALE DERIVANTE
DALLA PANDEMIA COVID 19 IN ALCUNI PAESI EUROPEI**

RAPPORTO FINALE DI RICERCA

LUGLIO 2023

INDICE

1. INTRODUZIONE.

Il percorso della ricerca: dall'emergenza Covid-19 alle "emergenze" (climatiche, belliche, economiche). L'intervento dell'Unione europea e degli Stati nazionali a sostegno del reddito dei lavoratori e per evitare licenziamenti.

di PIER ANTONIO VARESI

2. LA PROSPETTIVA EUROPEA.

L'istituzione del Fondo SURE e il suo utilizzo da parte dei Paesi aderenti.

di PIERA LOI

3. IL CASO TEDESCO.

La riduzione parziale dell'orario di lavoro (Kurzarbeit) in Germania

di JUDITH BROCKMAN

4. IL CASO FRANCESE.

La gestione delle crisi in Francia dopo COVID-19

di SYLVAIN LAULOM

5. IL CASO SPAGNOLO.

Il diritto del lavoro spagnolo di fronte alle emergenze

di SONIA FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

6. LE SFIDE DEL LAVORO POVERO.

I "working-poor": dall'analisi del fenomeno allo studio di prime forme di intervento

di JULIANA BERNHOFER, MASSIMO DE MINICIS E MARCO MARUCCI

7. IL CASO ITALIANO (I).

La legislazione italiana di sostegno al reddito in costanza di rapporto alla prova delle emergenze

di FRANCESCA DE MICHIEL e ANGELO PANDOLFO

7.1. IL CASO ITALIANO (II).

La legislazione italiana volta a rafforzare le politiche attive del lavoro

di PIER ANTONIO VARESI

7.2. IL CASO ITALIANO (III).

Misure di ampliamento dei soggetti beneficiari di protezione sociale in caso di crisi e persistenti aree non coperte

di MASSIMO DE MINICIS, DARIO ERCOLANI, MANUEL MAROCCO E ROSITA ZUCARO

8. CONCLUSIONI.

di PIERA LOI e PIER ANTONIO VARESI

INTRODUZIONE

Il percorso della ricerca: dall'emergenza covid 19 alle "emergenze" (climatiche, belliche, economiche). l'intervento dell'unione europea e degli stati nazionali a sostegno del reddito dei lavoratori e per evitare licenziamenti.

di P.A. VARESI

1. Il percorso svolto dal gruppo di ricerca

La Ricerca di cui diamo conto nel presente Rapporto finale è il tentativo di dare continuità al dialogo avviato nel novembre del 2020 quando, nel pieno della pandemia ed agli inizi della operatività di SURE, abbiamo presentato, in un Convegno dell'INAPP, **il progetto volto a monitorare la legislazione di contrasto delle crisi occupazionali causate dal COVID 19 in quattro dei principali Paesi dell'Unione (Francia, Germania, Spagna ed Italia)**. Da questo convegno ha poi preso le mosse il cammino di studio e ricerca, **promosso dal CECAP** (Centro per il Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore) e sintetizzato nel presente Rapporto. La ricerca è stata svolta da un gruppo di studiosi e ricercatori appartenenti a Università ed Istituzioni di ricerca di quattro Paesi europei (Francia, Germania e Spagna ed Italia,). Più precisamente si tratta di:

- **Silvaine LAULOM** – Université Lunière LYON 2, Institut d'études du travail de Lyon
- **Judith BROCKMANN** – Università di Kassel
- **Sonia FERNANDEZ SANCHEZ** – Università degli Studi di Cagliari
- **Piera LOI** – Università degli Studi di Cagliari
- **Angelo PANDOLFO** – Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
- **Francesca DE MICHIEL** – Università degli Studi di Pavia
- **Pier Antonio VARESI** – Università Cattolica del Sacro Cuore
- **Massimo DE MINICIS** – INAPP
- **Manuel MAROCCO** – INAPP

Il coordinamento generale dell'attività di ricerca è stato svolto dal Prof. Pier Antonio Varesi.

Il coordinamento della parte di diritto comparato dell'attività di ricerca è stato svolto dalla Prof.ssa Piera Loi.

Lo studio ha preso in esame il periodo 2020 – primo semestre 2023 ed ha portato all'elaborazione di due rapporti intermedi (luglio 2022 e dicembre 2022) e ad un primo seminario, aperto al mondo accademico ed a rappresentanti di istituzioni pubbliche, svoltosi nell'aprile del 2023.

Il Rapporto finale fa sintesi di questa ricca elaborazione, sacrificando necessariamente alcuni aspetti pur presenti nei Rapporti intermedi. L'esito complessivo della ricerca può essere dunque valutato tenendo conto dei due Rapporti intermedi e del presente rapporto finale.

A conclusione del percorso è previsto un Convegno finale di presentazione dei principali risultati acquisiti, programmato per gli inizi di ottobre 2023, volto a confrontare le risultanze con i rappresentanti delle istituzioni e delle parti sociali direttamente coinvolti nelle tematiche esaminate.

2. Il Fondo SURE

L'intuizione iniziale di accendere i riflettori su SURE e di monitorarne l'attuazione, avendone colto immediatamente il suo potenziale rilievo sul piano istituzionale, economico e sociale, **è stata**

indubbiamente felice. La portata innovativa di questo nuovo strumento dell'Unione è progressivamente emersa con evidenza sotto più profili:

- a partire dall'efficacia della promozione di schemi di orario di lavoro ridotto al fine di evitare licenziamenti (c.d. short-time work schemes). SURE ha infatti indotto molti Paesi a rafforzare gli schemi ad orario ridotto già presenti nella legislazione nazionale ed ha indotto altri Paesi a legiferare in tale direzione, contribuendo ad attutire in misura significativa gli effetti negativi della crisi pandemica sul mercato del lavoro (le stime della Commissione affermano che le misure adottate, tra cui hanno assunto un particolare rilievo gli interventi sostenuti da SURE, solo nel 2020 avrebbero evitato la disoccupazione ad un milione e mezzo di persone). In particolare, i Paesi oggetto di esame nella ricerca si sono mossi in modo uniforme nel solco di questa strategia, pur con le peculiarità derivanti dalle diverse tradizioni ed in alcuni casi anche con misure straordinarie (v. ad esempio, per l'Italia, il blocco temporaneo dei licenziamenti);
- per non parlare della efficienza di SURE sotto il profilo della riduzione del costo per il reperimento sui mercati finanziari delle risorse necessarie a sostenere questo intervento (la Commissione calcola in circa 8,2 miliardi di Euro il risparmio degli Stati beneficiari di cui 3,7 miliardi di Euro sarebbero i risparmi di cui ha beneficiato l'Italia);
- e, infine, è da sottolineare il valore sul piano politico-istituzionale del programma SURE. Esso merita già attenzione per l'assunzione a livello comunitario di costi imputabili ad azioni a contrasto di rischi di disoccupazione. Ma va rimarcato che dietro SURE, in primo luogo, vi è la scelta di emettere sui mercati finanziari titoli di debito comune e, inoltre, questa scelta è messa in atto per obiettivi di carattere sociale (siamo in presenza di una forma di social-bonds). Infine, va sottolineato che è stato anche un importante esempio di politica solidale, cioè con alcuni Paesi che hanno contribuito al finanziamento di Sure senza accederne ai benefici (v. Francia e Germania).

È dunque un giudizio positivo quello che possiamo tranquillamente esprimere sull'esperienza di SURE nell'azione di contrasto alle crisi occupazionali durante la pandemia, in sintonia peraltro con quanto affermato da autorevoli centri di ricerca internazionali, da osservatori istituzionali (v. le analisi del MEF) e dai periodici Rapporti della stessa Commissione europea.

3. Dall'emergenza COVID alle "emergenze"

Già nel secondo Rapporto di ricerca (relativo al 2022) abbiamo sì è però dovuto prendere atto di due rilevanti novità:

- sono emerse nel corso del 2022 nuove emergenze che si sono aggiunte al COVID 19: **l'emergenza climatica; l'emergenza derivante dall'innalzamento del costo del gas e dell'elettricità (c.d. crisi energetica) conseguente alle vicende belliche in Ucraina; la carenza di componenti essenziali per la produzione di alcuni beni (si pensi alle difficoltà vissute dal settore automotive).** Anche a seguito di questi fenomeni (che sono andati quindi ad aggiungersi al COVID19, senza che la pandemia fosse definitivamente debellata), i sistemi produttivi dei Paesi europei hanno accusato gravi difficoltà con il rischio di nuove ricadute negative sull'occupazione.
- Sulla scia dell'esperienza maturata (anche grazie a SURE) durante il COVID-19, in Europa sono stati affrontate queste nuove emergenze e sono stati adottati provvedimenti volti a tutelare l'occupazione dei lavoratori ed in particolare il loro reddito, sempre nell'intento principale di scongiurare il pericolo di licenziamenti.

La Ricerca ha quindi dovuto aprirsi ad un più ampio campo di indagine ed aggiornare il quadro dell'azione dell'Unione europea e dei quattro Paesi considerati (Germania, Francia, Spagna ed Italia) esaminando le misure adottate a sostegno del reddito dei lavoratori per fronteggiare non solo l'emergenza pandemica ma anche le nuove emergenze, considerato lo scenario di "crisi permanente" che è andato delineandosi.

Però, contrariamente a quanto emerso nella fase COVID, nella fase più recente i Paesi esaminati hanno mostrato segnali di diversificazione delle tecniche utilizzate.

È apparso pertanto interessante dare conto del grado di diversità o di innovazione negli strumenti che il susseguirsi delle crisi ha indotto nell'azione degli Stati esaminati. In proposito, l'esperienza ereditata dal contrasto alle problematiche occupazionali generate dal COVID e dalle ulteriori "emergenze" ha portato all'attenzione del gruppo di ricerca tre argomenti apparsi meritevoli di specifico approfondimento nel Rapporto finale:

- **l'analisi dell'evoluzione dei diversi istituti che nei vari Paesi hanno consentito di fronteggiare le crisi senza ricorrere a licenziamenti ma utilizzando forme riduzione di orario di lavoro accompagnate da sostegni al reddito;**
- **l'esame della legislazione che nei diversi Paesi considerati ha perseguito l'estensione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori;**
- **la ricostruzione, in un'ottica comparata, delle misure a contrasto del fenomeno dei *"Working-Poors"*.**

LA PROSPETTIVA EUROPEA

L'istituzione del Fondo SURE e il suo utilizzo da parte dei Paesi aderenti di PIERA LOI

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Le politiche passive dell'occupazione nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione.* – 3. *Le politiche passive per l'occupazione durante la crisi pandemica.* – 4. *SURE: strumento finanziario e leva per le politiche passive attraverso la mutualizzazione del rischio.* – 5. *L'impatto di SURE nei sistemi nazionali.* – 6. *La prospettiva europea della tutela dell'occupazione dopo SURE.* – 7. *La riassicurazione della disoccupazione a livello europeo.* – 8. *Il nuovo contesto di crisi: la crisi energetica e le misure adottate per affrontare la crisi energetica dall'UE.*

1. *Introduzione*

I rischi globali¹, come la pandemia del Covid-19, capaci di colpire indistintamente categorie molto ampie di soggetti, ripropongono in termini inediti il problema di assicurare i lavoratori contro il rischio della disoccupazione causato da eventi di dimensione globale come, le pandemie, le crisi finanziarie o le crisi climatiche. Si tratta, infatti, di rischi globali che si riverberano sul mercato del lavoro e producono altri rischi come quello della disoccupazione, a sua volta capace di produrre il rischio del reddito. Come tutte le tipologie di rischio, il rischio della disoccupazione può essere gestito attraverso un sistema di tipo assicurativo: pertanto il lavoratore in caso di disoccupazione involontaria percepirà un assegno di disoccupazione in ragione della anzianità assicurativa. Oppure può essere gestito in termini di prevenzione e riduzione del rischio, con sistemi di prevenzione e di riduzione del rischio di disoccupazione.

In questo capitolo esamineremo come l'Unione Europea attraverso il programma SURE ha inteso affrontare, in modo inedito, il rischio della disoccupazione attraverso un meccanismo di finanziamento delle politiche di riduzione dell'orario di lavoro, denominate *Short Time Work Arrangement* (d'ora in poi STWA), a disposizione degli Stati membri.

2. *Le politiche passive dell'occupazione nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione*

Nell'esaminare le politiche passive nella dimensione europea occorre verificare, prima di tutto, quale spazio esse abbiano avuto nell'ambito della strategia europea dell'occupazione fin dalla sua affermazione nel vertice di Lussemburgo del 1997. In secondo luogo, occorre verificare se, nella definizione delle politiche passive europee, vi possa essere un comune approccio basato sul rischio che possa essere considerato come la leva regolativa sulla base della quale impostare, anche in futuro, la strategia Europea dell'occupazione.

Innanzitutto si deve partire dall'assenza di una definizione comune di politiche passive del lavoro nell'Unione Europea: ogni Stato membro utilizza strumenti molto diversi sia per garantire la continuità dell'occupazione in momenti di crisi, sia per tutelare il reddito dei lavoratori espulsi dal

¹ Secondo U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma 2000, il rischio è la cifra delle società moderne e in esse i rischi, per definizione, assumono una dimensione globale.

mercato del lavoro; pertanto la nostra analisi, fatta una breve disamina generale delle politiche per l'occupazione nell'Unione Europea, si concentrerà su quelle specifiche politiche passive dell'occupazione che perseguono l'obiettivo di garantire la continuità dell'occupazione e scongiurare i licenziamenti per ragioni economiche.

Seppure in modo embrionale, la necessità di dotarsi a livello europeo di strumenti a tutela della continuità dell'occupazione era già presente persino nel Trattato CECA. Gli Stati fondatori erano coscienti che la creazione di una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio sebbene diretta a promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, consentendone la parificazione verso l'alto (art. 3 , lett. e), avrebbe prodotto delle conseguenze negative sull'occupazione e, pertanto, occorreva salvaguardare la continuità dell'occupazione dei lavoratori evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti (art. 2, comma 2).

Le finalità del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera e la salvaguardia la continuità dell'occupazione erano, dunque, considerate competenze della CECA e a tal fine, all'istituzione dell'Alta Autorità era assegnato il compito di "riunire le informazioni occorrenti per la valutazione delle possibilità di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera nelle industrie di sua competenza , nonché dei rischi che minacciano tali condizioni di vita" (art. 46, punto 5). Si possono rinvenire, dunque, nel Trattato CECA i primi elementi fondanti di una competenza sovranazionale in materia di occupazione, che comprende sia quelle misure dirette al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, sia quelle dirette alla salvaguardia della continuità dell'occupazione, tenendo conto della valutazione dei rischi che minacciano la realizzazione di tali finalità. In particolare, appare rilevante il riferimento al concetto di rischio all'interno del Trattato CECA: se la salvaguardia la continuità dell'occupazione è uno delle finalità degli Stati membri della CECA occorre, attraverso strumenti conoscitivi ("riunire le informazioni") valutare i rischi che mettono in pericolo la continuità dell'occupazione, in quell'ottica di anticipazione dei mutamenti del mercato che sarà sviluppata in seguito attraverso la strategia Europea dell'occupazione.

Sebbene la piena occupazione fosse uno degli obiettivi indicati anche nel Trattato di Roma, sono da considerarsi quasi irrilevanti le azioni di cooperazione tra gli Stati membri di iniziativa comunitaria, previste in modo molto generico dall'ex art. 117 del Trattato di Roma. Si può quindi parlare di un lungo silenzio del Trattato di Roma in materia di politiche per l'occupazione, espressione della volontà degli Stati membri di non delegare tale materia alla Comunità, interrotto negli anni '90, dopo la pubblicazione nel 1993 da parte della Commissione Europea del Libro Bianco di Delors "Crescita Sviluppo e Occupazione". In esso il tema dell'occupazione comincia ad assumere una dimensione comunitaria, in quanto si ritiene che la crisi occupazionale, derivante da criticità macroeconomiche, debba essere affrontata attraverso un'azione coordinata degli Stati membri e della Comunità in una prospettiva di lungo periodo. Il Libro Bianco di Jacques Delors costituisce la base per il Consiglio Europeo di Essen del 1994, nel quale si individuano azioni a breve e medio termine in materia di occupazione sulla base di cinque assi prioritari che anticipano il sistema e i contenuti delle linee guida o orientamenti per l'occupazione. Nel Consiglio europeo di Essen si identificano cinque obiettivi che gli Stati membri si impegnano a perseguire:

1. sviluppo delle risorse umane tramite la formazione professionale,
2. sostegno agli investimenti produttivi per mezzo di politiche salariali moderate,
3. miglioramento dell'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro,
4. individuazione di nuove risorse per l'occupazione attraverso iniziative locali
5. promozione dell'accesso al mercato del lavoro per alcune categorie specifiche come i giovani e i disoccupati di lunga durata e le donne".

Vale la pena notare che le politiche passive dell'occupazione, se non indirettamente attraverso il miglioramento delle istituzioni del mercato del lavoro, che possono identificare in molti ordinamenti i soggetti erogatori dei benefici economici delle politiche passive, non appaiono tra gli obiettivi del Libro Bianco di Delors, maggiormente orientato alla crescita e alle politiche attive dell'occupazione.

L'impostazione teorico-politica del Libro Bianco di Delors e il metodo di Essen hanno segnato un cammino che ha senz'altro facilitato l'improvvisa accelerazione impressa con l'inserimento del capitolo sull'occupazione nel Trattato di Amsterdam del 1997 nel Titolo IX (artt. 125 e ss. TCE, ora artt. 145 e ss. TFUE), attraverso il quale si riconosce alla Comunità una specifica competenza di coordinamento delle politiche per l'occupazione, sebbene esse rimangano in capo agli Stati membri. In realtà la cd. Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), regolata dagli artt. 145 e ss. TFUE ha avuto una fase di attuazione abbastanza lunga prima della sua formalizzazione dopo l'approvazione del Trattato di Amsterdam, grazie al suo lancio con il vertice di Lussemburgo del 1997, in quanto in quella sede le istituzioni comunitarie e i capi di stato degli Stati membri decisero di dare una applicazione anticipata alle norme in materia di occupazione inserite nel Trattato di Amsterdam appena firmato, ma che avrebbe trovato applicazione solo due anni dopo.

Sulla base delle conclusioni del Consiglio di Lussemburgo furono adottati i primi orientamenti per l'occupazione attraverso una risoluzione del Consiglio (dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam gli orientamenti sono contenuti in una decisione del Consiglio), che definiva gli orientamenti intorno a quattro pilastri, contenenti ciascuno una ventina di orientamenti per l'occupazione. I quattro pilastri, destinati ad essere in seguito incrementati nel corso della revisione della SEO, sono, come noto, l'occupabilità, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità.

Nell'ambito delle politiche dell'occupazione si è sperimentato un vero e proprio metodo regolativo, il Metodo Aperto di Coordinamento (M.A.C.) che, in quest'ambito ha raggiunto un certo livello di formalizzazione ed istituzionalizzazione, grazie all'inserimento del titolo VIII sull'occupazione nel Trattato di Amsterdam. Tale metodo, che prevede l'individuazione di obiettivi, di misurazione del livello di raggiungimento di tali obiettivi e di ricerca delle migliori pratiche per il raggiungimento più efficace di tali obiettivi (cd. benchmarking), è stato esteso anche ad altri settori diversi dalle politiche per l'occupazione, ma la carenza di istituzionalizzazione e proceduralizzazione ne ha di fatto minato un efficace utilizzo. La fortuna, almeno iniziale, del MAC nel settore delle politiche per l'occupazione dipende dal fatto che, grazie all'inserimento del titolo VIII sull'occupazione nel Trattato di Amsterdam, è stata garantita l'istituzionalizzazione e la proceduralizzazione del metodo stesso. Mentre negli altri settori (sebbene la fonte di riferimento sia la medesima, cioè il paragrafo 37 delle conclusioni della Presidenza del vertice di Lisbona del 2000, in cui si indica il MAC come strumento per diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE), non vi è stata la stessa istituzionalizzazione e proceduralizzazione del MAC. Questa mancanza ha inciso sul livello di efficacia dello stesso metodo regolativo in settori diversi dalle politiche per l'occupazione.

Con il Consiglio Europeo di Lisbona nel Marzo 2000 si annunciano gli ambiziosi obiettivi di una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale" e più in generale il raggiungimento di elevati tassi di occupazione. Nell'ambito del più generale obiettivo dell'aumento del tasso di occupazione si inserisce la politica dell'invecchiamento attivo secondo la quale gli Stati membri devono elaborare politiche di invecchiamento attivo dirette ad aumentare la capacità dei lavoratori più anziani di esercitare il più a lungo possibile un'attività lavorativa, al fine di raggiungere la piena occupazione e contribuire a garantire l'equità e la sostenibilità a lungo termine dei sistemi di sicurezza sociale.

Il Consiglio Europeo di Lisbona apre una nuova fase della SEO, che si inserisce nell'ambito degli ambiziosi obiettivi di competitività, di aumento del tasso di occupazione e rispetto della qualità del lavoro. Tuttavia, è a partire dal successivo Consiglio Europeo di Barcellona (2002) che si modifica la SEO mediante un processo rafforzato, semplificato e meglio gestito, in modo da includere gli obiettivi della strategia di Lisbona. Un'importante modifica "strutturale" è data dal fatto che i pilastri

e le linee guida vengono sostituite, in ottica di semplificazione, da dieci priorità d'azione, che sono coerenti con i tre obiettivi complementari della strategia di Lisbona: piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione e integrazione sociale. Alcune di tali priorità d'azione ricalcano i vecchi quattro pilastri, altre rappresentano un arricchimento, che in realtà è a volte solo apparente, in quanto si richiamano azioni già comprese nei precedenti quattro pilastri.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi in materia di occupazione fissati nel Consiglio di Lisbona ha, in seguito, portato l'Unione Europea a rivedere le linee fondamentali della sua politica in materia di occupazione mediante la nuova strategia Europa 2020, definita dal Consiglio europeo nel 2010, con in cui si predispongono obiettivi e strumenti dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di crescita e occupazione per il decennio 2011-2020. Si confermano alcuni fondamentali obiettivi strategici che sono: rendere più efficiente il mercato del lavoro; dotare i lavoratori delle competenze richieste dal mercato del lavoro; migliorare la qualità degli impieghi e le condizioni di lavoro; creare nuova occupazione. A questi obiettivi generali di aggiungono specifici obiettivi misurabili: tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni al 75%; tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e tasso almeno al 40% delle persone di età tra i 30 e i 34 che hanno completato un ciclo di istruzione universitaria; investimento del 3% del PIL in ricerca e sviluppo; almeno 20 milioni di persone in meno a rischio di povertà e di emarginazione.

A sostegno della Strategia Europa 2020, tenendo a mente l'obiettivo di perseguire una combinazione adeguata e sostenibile di politiche economiche e occupazionali, gli orientamenti per l'occupazione sono stati definiti, per la prima volta nel 2010, in modo integrato con gli orientamenti per le politiche economiche. Secondo il nuovo modello di SEO gli Stati membri, coerentemente con la diversa qualità degli orientamenti per l'occupazione, redigono annualmente un documento che non ha più la stessa struttura e gli stessi contenuti dei primi Piani nazionali per l'occupazione, ma consiste in una relazione sull'attuazione integrata delle misure macro e micro economiche e delle politiche per l'occupazione. Il nesso sempre più forte tra politiche per l'occupazione e politiche economiche si rafforza definitivamente, anche dal punto di vista procedurale e temporale, grazie al nuovo modello di Governance Economica Europea e all'inserimento degli orientamenti per l'occupazione nella procedura del Semestre Europeo. L'adozione di una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione, rappresenta l'atto giuridico nel quale sono contenuti gli orientamenti per l'occupazione (parte II degli orientamenti integrati). Attraverso i Piani Nazionali di Riforma o PNR, gli Stati membri indicano, nell'ambito del ciclo semestrale della Nuova Governance Economica, le misure adottate in relazione alle politiche economiche e dell'occupazione ed essi, secondo la procedura del Semestre Europeo, rappresentano la base per le raccomandazioni specifiche che ogni Stato membro riceve (sia relativamente alle politiche macro economiche che alla politiche per l'occupazione) generalmente alla metà di giugno di ogni anno.

In sostanza, la necessità di integrare gli orientamenti per l'occupazione e per le politiche economiche ha fatto sì che l'originale SEO fosse inglobata nella procedura del semestre Europeo e della Nuova Governance Economica Europea, basata su fonti vincolanti e assistite da sanzioni, in modo da rendere più cogenti ed effettive le decisioni assunte al livello dell'Unione Europea. La competenza dell'UE in materia di politiche per l'occupazione, intesa come competenza di coordinamento, inizialmente assicurata da un metodo regolativo, alternativo rispetto al tradizionale metodo dell'armonizzazione, che si fonda sull'utilizzo di norme di soft law, nel tempo ha dunque assunto una sempre maggiore vincolatività. A partire dall'attuazione della Nuova Governance Economica Europea, infatti, le politiche per l'occupazione dell'Unione Europea sono, paradossalmente, dotate di una vincolatività che gli stessi Trattati non gli riconoscono, in quanto sono legate al raggiungimento di obiettivi macro economici. Una possibile revisione della Nuova Governance Economica Europea appare, tuttavia, indispensabile soprattutto a seguito della pandemia che ha costretto sia le Istituzioni Europee che gli Stati membri a rivedere, in generale, il rapporto tra rischi globali, crescita economica e politiche economiche e per l'occupazione.

Un altro dato fondamentale che non va trascurato nell'evoluzione della SEO riguarda l'affermazione, a partire dal 2007, della necessità di improntare le politiche dell'occupazione a livello

europeo secondo il modello della flessicurezza. Le istituzioni comunitarie nel Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”, seguito da una Comunicazione della Commissione Europea, chiedono agli Stati Membri di conciliare i due concetti inizialmente antinomici di sicurezza e flessibilità, nel tentativo di individuare un percorso che consenta di coniugare le esigenze del mercato e i tradizionali modelli sociali degli stati membri. Rispetto alle definizioni di sicurezza inizialmente elencate le Istituzioni comunitarie accolgono la nozione di sicurezza come sicurezza nel mercato del lavoro e gli Stati membri sono invitati a rivedere la propria legislazione in modo da garantire un adeguato livello di sicurezza per tutte le tipologie contrattuali, ampliando le forme di sicurezza nel mercato del lavoro. Quest’ultima non può più essere intesa solo nel senso della conservazione del posto di lavoro, attraverso la legislazione di tutela in materia di licenziamento, ma nel senso della capacità di preservare la capacità del lavoratore di essere occupabile in modo da garantire le transizioni da una occupazione ad un’altra.

Si evidenzia, inoltre, il fattore negativo della segmentazione dei mercati del lavoro e la divisione tra insiders e outsiders, incoraggiando gli Stati membri a rivedere la disciplina dei licenziamenti, garantendo al contempo ai lavoratori un sistema efficiente di assistenza alla disoccupazione e percorsi di reinserimento lavorativo con l’ausilio di servizi per l’impiego efficienti e formazione lungo l’arco della vita.

Nell’ambito del modello europeo di flessicurezza le politiche passive si limitano ad un’unica “*species*” di politica , cioè quella consistente nell’erogazione di assegni di disoccupazione, sufficientemente lunghi in modo da garantire un arco temporale in cui alla tutela del reddito del lavoratore espulso dal mercato del lavoro si possano affiancare politiche attive (specialmente la formazione professionale, ma anche gli incentivi per l’occupazione) dirette a facilitare le transizioni occupazionali.

Un ulteriore impulso all’adozione di un programma europeo comune in materia di occupazione è stato impresso dalla proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017, Göteborg), il quale, indipendentemente dalla sua natura giuridica non vincolante, contiene indicazioni precise alle quali allineare gli orientamenti per l’occupazione. Il 4 marzo 2021, inoltre, la Commissione Europea ha presentato un Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, che contiene una serie di obiettivi principali e di obiettivi complementari per il 2030 in materia di occupazione, competenze, istruzione e riduzione della povertà. Il Piano d’azione fornisce indicazioni precise sull’attuazione dei principi del Pilastro Europeo dei diritti sociali anche nel settore dell’occupazione, delle competenze, oltre che della salute e della protezione sociale.

In occasione del vertice sociale di Porto dell’8 maggio 2021, è stato riconosciuto al Pilastro europeo dei diritti sociali un ruolo centrale nella ripresa dell’Unione Europea dopo la pandemia e il fatto che “la sua attuazione rafforzerà lo slancio dell’Unione verso una transizione digitale, verde ed equa e contribuirà a conseguire una convergenza verso l’alto in ambito sociale ed economico”. Su questa base sono stati definiti i nuovi obiettivi principali dell’Unione Europea per il 2030 in materia di occupazione: il tasso di occupazione è fissato al 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni, che implica una riduzione del 50% del *gender employment gap*; per quanto riguarda le competenze professionali, il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione e relativamente alle competenze digitali l’ 80% delle persone di età compresa tra 16 e 74 anni dovrebbe avere accesso alla formazione di competenze informatiche di base.

3. Le politiche passive per l’occupazione durante la crisi pandemica

L’avvento della crisi economica e finanziaria dal 2009 ha evidenziato tutte le debolezze della SEO dovute, in particolare, all’ incapacità dell’Unione Europea e degli Stati membri di reagire in tempi brevi con interventi sul mercato del lavoro diretti ad affievolire gli effetti negativi della crisi.

La crisi pandemica, in seguito, ha confermato la debolezza dell’apparato istituzionale e finanziario esistente nell’Unione Europea e ha messo in evidenza la necessità di dotare l’Unione Europea di strumenti e programmi in grado di affrontare gli effetti negativi delle crisi nei mercati

nazionali del lavoro. In particolare, la crisi pandemica da Covid-19 ha causato uno shock economico vasto e protratto in tutta l'Unione Europea e ha causato una esposizione inedita al rischio della disoccupazione di milioni di lavoratori in tutta Europa.

La reazione dell'UE è stata da una parte quella di individuare strumenti che sostenessero finanziariamente l'azione degli Stati nel salvaguardare la continuità dell'occupazione attraverso politiche passive, in particolare attraverso il ricorso a regimi di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe di conservazione dei posti di lavoro. In particolare, vedremo, attraverso l'individuazione di uno specifico strumento come SURE, l'UE ha inteso sostenere finanziariamente l'azione degli Stati in questa direzione.

Dall'altra parte l'UE in modo coerente con le sue precedenti iniziative, invita gli Stati membri ad adottare politiche attive per uscire dalla crisi generata dalla pandemia. Come sottolineato nella Raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi Covid-19, per sostenere le transizioni nel mercato del lavoro "è necessario un insieme coerente di politiche attive del mercato del lavoro, che comprendano incentivi temporanei all'assunzione e alla transizione, politiche in materia di competenze e servizi per l'impiego migliorati". Gli Orientamenti per l'Occupazione del 2021, confermati anche per il 2022, risentono di questo clima di incertezza e si limitano ad indicazioni essenziali:

Orientamento 5: rilanciare la domanda di forza lavoro

Orientamento 6: potenziare l'offerta di forza lavoro e migliorare l'accesso all'occupazione, abilità e competenze

Orientamento 7: migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e l'efficacia del dialogo sociale

Orientamento 8: promuovere le pari opportunità per tutti, favorire l'inclusione sociale e combattere la povertà.

Vale la pena ricordare che gli Orientamenti per l'Occupazione del 2020, sono i primi Orientamenti per l'occupazione che tengono effettivamente conto degli effetti della crisi pandemica nei mercati nazionali del lavoro, in quanto i precedenti Orientamenti del 2019 avevano confermato gli stessi Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione contenuti nella decisione (UE) 2018/1215.

Negli Orientamenti per l'Occupazione del 2020, pur essendo stati adottati in fase di crisi pandemica, si può evidenziare un mutamento di prospettiva che non è condizionato esclusivamente dalla crisi ma dalle nuove sfide della transizione ecologica e digitale e del cambiamento demografico: le istituzioni europee definiscono dunque gli orientamenti nel quadro di queste nuove sfide nell'ambito delle quali affrontare gli sviluppi del mercato del lavoro, in modo da promuovere la sostenibilità, la produttività, l'occupabilità e il capitale umano. Nel quadro delle indicate prospettive di lungo termine occorre, tuttavia, porre rimedio agli effetti della crisi da Covid19 sull'occupazione e, pertanto, si pone l'accento sulle politiche passive. Nell'Orientamento n. 5, Rilanciare la domanda di forza lavoro, si fa riferimento proprio a quei modelli di politiche diretti a mantenere l'occupazione e consistenti nella riduzione dell'orario di lavoro: "alla luce delle gravi ripercussioni economiche e sociali della pandemia di Covid-19, dovrebbero essere messi a disposizione regimi di riduzione dell'orario lavorativo e meccanismi analoghi ben concepiti al fine di preservare l'occupazione, limitare la perdita di posti di lavoro ed evitare effetti negativi a lungo termine sull'economia, sulle imprese e sul capitale umano".

Questo tipo di politiche passive, tuttavia, da sole non sono considerate sufficienti per superare gli effetti negativi della crisi, pertanto nell'Orientamento n. 6, Potenziare l'offerta di forza lavoro e migliorare l'accesso all'occupazione, le abilità e le competenze, si sottolinea l'urgenza di adottare politiche attive di formazione continua che consentano "a tutti di anticipare e adeguarsi meglio alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare attraverso un continuo miglioramento delle competenze e una continua riqualificazione nonché attraverso l'offerta di servizi integrati di

orientamento e consulenza al fine di sostenere transizioni eque e giuste per tutti”. Tali politiche sono ritenute necessarie per “affrontare le carenze del mercato del lavoro, migliorare la resilienza complessiva dell’economia di fronte alle crisi e facilitare gli adeguamenti necessari dopo la crisi Covid-19”. Gli Stati membri sono chiamati, in questo senso, ad investire nei sistemi di istruzione e formazione, collaborando con le parti sociali, gli erogatori di istruzione e formazione, le imprese, al fine di affrontare le debolezze strutturali dei sistemi di istruzione e formazione, nella direzione richiesta dal mercato del lavoro e per preparare le transizioni ambientale e digitale. Si rafforza l’idea di un nesso equilibrato tra politiche passive e attive anche nell’ Orientamento 7: migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e l’efficacia del dialogo sociale, nel quale si suggerisce agli Stati membri di fornire ai disoccupati adeguate prestazioni di disoccupazione per un periodo di tempo ragionevole. Non pare ammissibile l’erogazione di politiche passive senza un affiancamento di politiche attive: infatti nello stesso Orientamento n. 7 si afferma che anche ammettendo un’estensione della durata delle prestazioni per attenuare l’impatto del Covid-19, le prestazioni di disoccupazione non dovrebbero disincentivare un rapido ritorno all’occupazione e dovrebbero essere affiancate da politiche attive del mercato del lavoro.

4. SURE: strumento finanziario e leva per le politiche passive attraverso la mutualizzazione del rischio.

L’emergenza sanitaria ha causato in tutti gli Stati membri un aumento considerevole dei lavoratori esposti al rischio della disoccupazione, pertanto, nell’ambito delle misure dirette a far fronte alla pandemia, il 19 maggio 2020 l’Unione Europea ha adottato il Regolamento UE 2020/672 che introduce lo strumento SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Come si evince dallo stesso nome assegnato alla misura, si tratta di uno strumento diretto a mitigare il rischio della disoccupazione, nell’ottica della tecnica di gestione dei rischi che producono un impatto negativo sui diritti fondamentali delle persone e, qualora tali impatti negativi non possano essere eliminati, devono almeno essere mitigati.

L’Unione Europea con il Regolamento SURE ha apprestato un intervento di 100 miliardi di euro diretto ad assicurare agli Stati Membri un sostegno finanziario, sotto forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli dall’UE agli Stati membri, ai fini dell’attivazione di regimi di riduzione dell’orario di lavoro diretti ad attenuare i rischi di disoccupazione. Vale la pena ricordare che tutti gli Stati membri, anche quelli che non hanno avuto accesso alla misura, hanno sottoscritto accordi di garanzia bilaterali che hanno consentito all’Unione Europea di raccogliere prestiti dal mercato a condizioni molto favorevoli per finanziare SURE. Questo è indicativo di una solidarietà tra Stati che ha in tempi molto brevi dimostrato la sua efficacia. Il 22 Settembre 2020, dopo la firma da parte di tutti gli Stati Membri degli accordi di garanzia, la Commissione ha accelerato l’attivazione dello strumento SURE nei confronti dei 19 Stati Membri che hanno avuto accesso al finanziamento: Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Più del 90% del finanziamento è stato erogato tra Ottobre 2020 e Maggio 2021².

² EU COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Financial Committee and the Employment Committee, *Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672. SURE after its sunset: final bi-annual report*, Brussels, 2.6.2023, COM(2023) 291 final, p. 1

Nonostante SURE sia uno strumento considerato temporaneo esso si inserisce appieno nelle politiche dell'Unione Europea, come il Green Deal Europeo³, Next Generation EU⁴ e il dispositivo per la ripresa e la resilienza⁵, dirette non solo a sostenere gli Stati membri nell'uscita dalla crisi pandemica, ma anche a garantire la transizione verso una crescita economica sostenibile, che crei innovazione, occupazione e l'affermazione di una economia neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Lo strumento SURE, inoltre, può essere visto come l'anticipazione di un altro progetto già annunciato dalla Presidente della Commissione Europea Von der Leyen nei suoi Orientamenti politici. Ci riferiamo al regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione che secondo studi del Parlamento Europeo sui costi della non Europa⁶, aiuterebbe tutti i paesi Europei, colpiti in modo diseguale dalle crisi (come quella finanziaria del 2008 o quella pandemica) a riprendere la crescita economica più rapidamente, evitando contagiosi "negative spillovers". Un sistema assicurativo europeo contro la disoccupazione, o meglio di riassicurazione rispetto ai sistemi nazionali, avrebbe la funzione di fornire strumenti di stabilizzazione agli shock economici, che provocano effetti sull'occupazione negli Stati membri, prima che questi causino contagiosi effetti a lungo termine che si potrebbero riprodursi su tutti gli Stati Europei.

Una prima annotazione fondamentale è relativa alla base giuridica dei Regolamento UE 2020/672, con il quale è stato introdotto il meccanismo di SURE: la base giuridica è, infatti, l'art. 122, comma 1 del TFUE nel quale si individua il principio di solidarietà (o spirito di solidarietà) tra Stati membri come presupposto che, dal punto di vista giuridico, consente il superamento della *non bail-out clause*. E', dunque, a nostro avviso, da sottolineare la scelta dell'Unione Europea di fondare tale strumento di sostegno delle politiche passive nazionali (pur nella forma di prestito) sul principio di solidarietà, che è alla base di ogni sistema di mutualizzazione dei rischi sociali. Come si vedrà, infatti, in questo intervento il legislatore europeo, ha distribuito il rischio della perdita dell'occupazione derivante dalla crisi pandemica- (rischio che ha colpito in modo trasversale tutti gli Stati membri e, anche se non in modo eguale, tutte le categorie di lavoratori) - tra tutti gli Stati membri, compresi quelli che non hanno avuto per loro scelta accesso ai prestiti. L'Unione Europea, infatti, attraverso l'accordo degli Stati espresso nella scelta di una fonte vincolante e immediatamente produttiva di effetti come il Regolamento, si fa garante nei confronti degli investitori del pagamento, alla scadenza, dei titoli obbligazionari emessi a copertura dei prestiti erogati nell'ambito di SURE. Sebbene, infatti, non tutti gli Stati membri abbiano ricorso a SURE e, quindi, non abbiano chiesto all'Unione Europea prestiti per finanziare sia strumenti di riduzione dell'orario di lavoro (STWA) o strumenti di sostegno a favore dei lavoratori autonomi o misure di carattere sanitario, tutti gli Stati membri hanno riconosciuto la funzione di garante all'Unione Europea nell'emissione dei social bonds.

Nel descrivere la catena del rischio prodotto dalla crisi pandemica dovremmo partire dal rischio della perdita dell'occupazione del lavoratore. Tale rischio non è, in realtà, sopportato dal lavoratore ma dallo Stato attraverso le misure di riduzione dell'orario di lavoro o simili e l'erogazione di sussidi pubblici. Nella sostanza si distribuisce il rischio nella collettività, in quanto tali sussidi sono, almeno in parte, finanziati attraverso il prelievo fiscale, oltre che attraverso la contribuzione delle imprese. A sua volta l'Unione Europea nel garantire il finanziamento di questo tipo di misure di riduzione dell'orario di lavoro attraverso l'emissione di titoli obbligazionari sociali, assume il rischio, che appartiene agli Stati, di fronte agli investitori. Attraverso questa operazione di tipo

³ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

⁴ EU COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, Brussels, 27.5.2020, COM/2020/456 final

⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ EPRS, European Parliamentary Research Service, *Coronavirus and the cost of non-Europe. An analysis of the economic benefits of common European action*, May 2020.

finanziario si assiste, dunque, ad una ulteriore distribuzione del rischio della perdita dell'occupazione, tra gli investitori. Sebbene nell'ambito di questo rapporto non vi sia lo spazio di soffermarsi su aspetti teorici, si può affermare che in questo modello la sicurezza di fronte a rischi sociali come la perdita dell'occupazione, derivanti da eventi rischiosi come la crisi pandemica, possa derivare da meccanismi di distribuzione del rischio sociale anche nel mercato finanziario, allargando in tal modo la dimensione della solidarietà implicita nella oppia concettuale rischio versus sicurezza.

A tal proposito qualche parola in più va spesa relativamente al meccanismo finanziario adottato. Si tratta, infatti, dell'emissione di *social bonds*, emessi e garantiti dall'UE, per consentire la raccolta nel mercato finanziario di denaro a tassi che, singolarmente gli Stati membri non avrebbero potuto ottenere. Dato il buon rating creditizio dell'UE, la Commissione europea, nel secondo rapporto semestrale sull'impatto di SURE stima che con l'utilizzo di SURE, gli Stati membri beneficiari abbiano risparmiato circa 8,2 miliardi di euro di pagamenti di interessi. I fondi sono stati raccolti nel mercato attraverso l'acquisto dei *bonds* da parte di investitori, potenzialmente interessati non solo alla redditività del prodotto finanziario in sé, ma anche alla sua finalità sociale data, appunto, dal finanziamento di strumenti di riduzione dell'orario di lavoro (o simili) per evitare licenziamenti collettivi in risposta alla crisi sanitaria. Effettuata la raccolta di fondi attraverso diverse emissioni di *social bonds*, gli Stati (sebbene non tutti) hanno poi chiesto e ottenuto dall'UE in diversa misura, prestiti per finanziare le misure nazionali di riduzione dell'orario di lavoro o altre misure simili. Il meccanismo di SURE si potrebbe descrivere, in ultima analisi, come un sistema di ripartizione del rischio sociale (il rischio della perdita dell'occupazione a seguito della crisi sanitaria) attraverso il mercato finanziario. Per quanto, infatti, questo tipo di obbligazioni non siano ad alto rischio e sebbene garantiscano, di conseguenza, rendimenti non elevatissimi, esse rispondono ad esigenze dei mercati finanziari di allocare liquidità in eccesso. La vendita sul mercato di *social bonds* permette dunque di distribuire, almeno parzialmente, il rischio sociale della perdita dell'occupazione nel mercato finanziario.

Le emissioni di *bonds* sociali seguono le procedure indicate nell'ambito del EU SURE Social Bond Framework, che riprende le linee guida dettate a livello internazionale dal *Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds*, adottate dalla *International Capital Market Association (ICMA)* nel 2017. Queste ultime, nonostante la natura non vincolante, (trattasi infatti di linee guida) forniscono indicazioni abbastanza precise sulle caratteristiche che devono possedere le emissioni di *social bonds* (obbligazioni sociali) definite come “qualsiasi tipo di strumento obbligazionario i cui proventi vengono impiegati esclusivamente per finanziare o rifinanziare, in tutto o in parte, nuovi e/o preesistenti progetti sociali e che, in ogni caso, sono allineati alle quattro componenti fondamentali dei *Social Bond Principles* che sono: 1. l'utilizzo dei proventi; 2. Il processo di valutazione e selezione del progetto sociale; 3. La gestione dei proventi; 4. l'attività di reporting.

Si tratta, in buona sostanza, di informazioni rilevanti, rese da parte dei soggetti emittenti delle obbligazioni sociali agli investitori. Tra le componenti dei *Social Bonds* è fondamentale l'utilizzo dei proventi derivanti dell'emissione obbligazionaria nell'ambito di Progetti Sociali, “che devono essere descritti adeguatamente all'interno della documentazione legale del titolo. Tutti i progetti qualificati come Progetti Sociali dovrebbero portare ad avere evidenti benefici a livello sociale, che dovranno poi essere valutati e, ove possibile, quantificati dall'emittente”. Tra le categorie di Progetti Sociali che sono descritti in via esemplificativa rientrano anche quelli “relativi alla creazione di impiego e i programmi designati a prevenire o mitigare la disoccupazione derivante dalle crisi socio-economiche”. Tale obiettivo sociale appare chiaramente in linea con le finalità dello strumento SURE indicate nell'art. 1, comma 2, del Regolamento UE 2020/672, che consente “ il finanziamento, in primo luogo, di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e pertanto a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro”.

In relazione al campo di applicazione del Regolamento UE 2020/672 dal punto di vista dei soggetti destinatari delle misure in esso contenute, è importante sottolineare il fatto che SURE è diretto a finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi. L'inclusione dei lavoratori autonomi nel campo di applicazione delle misure di protezione dai rischi della perdita dell'occupazione è un segnale concreto della direzione che l'Unione Europea ha iniziato a percorrere a partire dal Pilastro Europeo dei diritti sociali che nel Principio 12 (protezione sociale) stabilisce che indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale. Vista nell'ottica del rischio, l'esposizione dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi al rischio della perdita dell'occupazione e del reddito generati dalla pandemia non presenta significative differenze e opportunamente gli Stati hanno, in quest'ottica, adottato misure di protezione, sebbene non totalmente comparabili, anche nei confronti dei lavoratori autonomi.

Quanto alla portata del Regolamento UE 2020/672 nella definizione del futuro dell'Europa sociale, pare importante sottolineare due aspetti. Prima di tutto che pur trattandosi di uno strumento che, come recita l'art. 2 del Regolamento "integra le misure nazionali adottate dagli Stati membri colpiti fornendo assistenza finanziaria per aiutare quegli Stati membri a far fronte all'aumento repentino e severo della spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche programmata destinata ad attenuare gli effetti economici, sociali e di carattere sanitario", di fatto si concreta in una azione che indirettamente costituisce l'esercizio della competenza in materia di sicurezza sociale riconosciuta all'UE dall'art. 153 TFUE, difficile da esercitare a causa del principio di voto all'unanimità. In secondo luogo, il fatto che il Regolamento abbia individuato nell'art. 122, comma 1 del TFUE la base giuridica, implica il richiamo alla solidarietà tra Stati membri e il rafforzamento del principio di ripartizione dei rischi sociali tra tutti gli Stati dell'UE. Infatti, anche gli stati che non usufruiscono di SURE (es Germania) assumono per il tramite dell'UE il rischio della disoccupazione degli altri Stati.

5. *L'impatto di SURE nei sistemi nazionali*

Il termine finale dello strumento SURE è il 31/12/2022. Il Regolamento SURE *Regulation* conteneva una clausola di decadenza della misura il 31/12/2022 a meno che il Consiglio non avesse deciso di estenderla sulla base di una proposta da parte della Commissione Europea. Non essendoci stata nessuna proposta in tal senso la misura SURE ha avuto definitivamente fine alla scadenza prevista nel Regolamento.

L'attuazione della misura SURE è stata attentamente monitorata, in una serie di Rapporti semestrali, come previsto dall'art. 14 del Regolamento, pertanto nel quinto ed ultimo rapporto semestrale sull'impatto di SURE si conferma che dal momento in cui i fondi SURE sono stati resi disponibili agli Stati membri il 22 Settembre 2020, dopo che tutti gli Stati membri hanno firmato gli accordi di garanzia, i prestiti sono stati erogati sostanzialmente in un arco di tempo che va da Ottobre 2020 a Maggio 2021. A gennaio 2022 la totalità della erogazione dei fondi è stata espletata e, a seguito di alcune richieste aggiuntive da parte di alcuni Stati, nonché a seguito di finanziamenti aggiuntivi da parte di alcuni Stati, si è arrivati ad una spesa totale di 122 miliardi di Euro. Nello stesso rapporto si conferma che gli interventi adottati dall'UE, SURE in particolare, hanno effettivamente contribuito a prevenire la disoccupazione di mezzo milione di lavoratori in Europa. La Commissione Europea stima che all'incirca 31 milioni e mezzo di lavoratori e 2 milioni e mezzo di imprese siano stati protetti da SURE nel 2020 in 19 Stati membri; 9 milioni di persone e oltre 900 000 imprese sono state protette da SURE nel 2021 in 15 Stati membri, con una chiara riduzione graduale nel 2022 quando 350 000 persone e 40 000 imprese sono state protette in almeno quattro Stati membri⁷. Ciò è stato possibile

⁷ EU Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Financial Committee and the Employment Committee, Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate

grazie al fatto che le imprese hanno potuto mantenere i loro lavoratori e che anche l'attività dei lavoratori autonomi è stata salvaguardata.

Appare, inoltre, importante osservare, sulla base dei dati riportati nella successiva tabella, che non tutti gli Stati membri hanno avuto accesso in modo eguale ai prestiti erogati dall'UE nell'ambito del programma SURE. Alcuni Stati come la Francia e la Germania, oggetto dell'analisi comparativa di questo rapporto, non hanno effettuato la richiesta dei prestiti, sebbene abbiano adottato le stesse tipologie di misure finanziate attraverso SURE. Altri Stati come l'Italia e la Spagna, al contrario, risultano tra i maggiori beneficiari dei prestiti.

Table 1: Overview of support granted under SURE (EUR)

<i>Member State</i>	<i>Total Amount Granted*</i>	<i>Of Which Top-Up</i>	<i>Amount Disbursed*</i>	<i>Amount Outstanding</i>
Belgium	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cyprus	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Czechia	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Greece	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spain	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Croatia	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italy	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Lithuania	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Latvia	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Poland	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Romania	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovakia	630 883 600	0	630 883 600	0
Hungary	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Ireland	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonia	230 000 000	0	230 000 000	0
Total	98 364 327 988	8 896 402 000	98 364 327 988	0

*In the implementation of the disbursements, the amounts granted were rounded down for operational purposes. Source: *European Commission*.

L'indagine comparata dimostra che sia quegli Stati che, come la Francia e la Germania, hanno rinunciato ai prestiti, convintamente e con risorse proprie, hanno dato avvio agli stessi strumenti che altri Stati come Italia e Spagna hanno potuto avviare grazie a risorse esterne.

I dati sulle erogazioni devono, a nostro avviso, essere letti con l'ausilio dell'indagine comparata. In Stati come l'Italia o la Germania in cui l'esistenza di strumenti di riduzione dell'orario di lavoro come la *cig* e il *kurtzarbeit* esistono da tempo, SURE non ha svolto la funzione di incentivo per la creazione di strumenti di questo genere. Ha costituito, tuttavia, la ragione per confermare questi strumenti ed estenderli a categorie di soggetti in precedenza esclusi.

Inoltre, un'indagine comparata più estesa, relativa a Stati membri non compresi nella presente indagine, potrebbe rivelare che in alcuni Stati membri la concessione dei prestiti nell'ambito di SURE, ha rappresentato l'unica o la principale ragione per l'adozione di misure di riduzione dell'orario di lavoro o di sostegno al lavoro autonomo.

6. La prospettiva europea della tutela dell'occupazione dopo SURE

Rispetto al termine del periodo previsto dal Regolamento UE 2020/672 per l'utilizzo dei fondi SURE da parte degli Stati (il 31/12/2022) nel portafoglio risultavano a disposizione degli Stati membri ancora 5,6 miliardi di euro, dopo che 19 Stati membri avevano avuto accesso ai fondi a partire da qualche settimana dopo la pubblicazione del Regolamento UE 2020/672 il 19 Maggio 2020, data di pubblicazione del Regolamento.

I dati presentati dalla Commissione Europea nel terzo rapporto semestrale sull'utilizzo e gli effetti di SURE⁸ giustificavano l'entusiasmo con cui gli organi politici avevano accompagnato la presentazione del quarto rapporto semestrale⁹ che avrebbe potuto contenere una possibile richiesta di proroga dello strumento. Ci si chiedeva se SURE avrebbe potuto essere replicato o se, addirittura, sarebbe potuto diventare da strumento emergenziale a strumento stabilmente messo a disposizione degli Stati membri, per affrontare le crisi occupazionali generate da rischi globali, come la crisi energetica.

Per convincersi dell'entusiasmo generato dai risultati di SURE nell'affrontare la crisi pandemica, vale la pena citare letteralmente le parole del Commissario all'Economia Paolo Gentiloni *"Weeks into the worst economic shock to hit Europe since the Second World War, the Commission came forward with a groundbreaking proposal to shield workers and firms from its potentially devastating effects. The numbers themselves tell the success story that is SURE: 31.5 million people and 2.5 million firms supported in 2020, a further 9 million people and 800,000 firms in 2021. On top of this, Member States saved €8.5 billion thanks to the low rates the EU pays to borrow on the markets. SURE is a glowing example of what we can achieve as a Union when we embrace courageous and innovative solutions in a crisis."*; nonché le parole del Commissario per il lavoro e i diritti sociali Nicolas Schmit: *"This latest report is further proof that rapidly launching SURE in the midst of the pandemic was the right move. By helping Member States to finance short time work schemes and support the self-employed, SURE prevented an even deeper socio-economic crisis from unfolding and contributed to a stronger recovery"*.

Le due dichiarazioni sono significative in quanto entrambe evidenziano il fatto che, secondo i due rappresentanti delle istituzioni europee, il programma SURE ha svolto una fondamentale funzione di protezione dell'occupazione (e delle piccole imprese) ma soprattutto che è stato un esempio di come l'Europa possa affrontare i tempi di crisi attraverso un'azione comune basata sul principio di solidarietà.

Inoltre, anche nel Piano d'azione per il Pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione Europea riconosce che "nell'ambito dell'immediata risposta alla crisi, le misure adottate a livello nazionale e dell'UE sono state in larga misura capaci di attenuare l'impatto negativo. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono stati efficaci nel preservare l'occupazione nel contesto della pandemia e dovrebbero rimanere validi ove necessario" e si afferma, inoltre che l'esperienza dello strumento di SURE sarà valutata attentamente negli anni a venire.

Tuttavia, non essendoci stata, in occasione della presentazione del quarto rapporto semestrale sull'attuazione di SURE, nessuna proposta da parte della Commissione Europea relativamente all'estensione della misura SURE, questa ha avuto definitivamente fine alla scadenza prevista nel Regolamento il 31/12/2022. Ci si chiede, pertanto, su quali basi si possa assicurare, anche in futuro, un sistema di protezione dai rischi per l'occupazione generati da rischi globali e se il futuro dell'Europa sociale possa ancora fondarsi su un modello basato sul principio di solidarietà tra Stati.

⁸ COMMISSIONE EUROPEA, RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E FINANZIARIO E AL COMITATO PER L'OCCUPAZIONE Relazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio SURE a 18 mesi: terza relazione semestrale, Bruxelles, 24.3.2022, COM(2022) 128 final.

⁹ RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E FINANZIARIO E AL COMITATO PER L'OCCUPAZIONE Relazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio SURE: due anni dopo, Bruxelles, 23.9.2022 COM(2022) 483 final.

7. *La riassicurazione della disoccupazione a livello europeo*

L'idea di un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione (EUBRS) è apparsa nel dibattito europeo in seguito alla crisi finanziaria ed economica del 2008, quando gli Stati Europei hanno realizzato che una crisi di tale portata avrebbe provocato shock asimmetrici, difficilmente affrontabili dagli Stati. In realtà questa idea era già stata oggetto di discussione, come vedremo, fin dagli anni '70, quando è iniziato il dibattito sull'Unione monetaria e l'idea di promuovere una capacità di imposizione fiscale e di promuovere uno stabilizzatore comune, come l'indennità di disoccupazione europea, in caso di shock asimmetrici, per l'area dell'euro è stata vista come strumento di stabilizzazione e redistribuzione.

Come si è detto il tema della individuazione di uno strumento comune a livello europeo per affrontare la disoccupazione generata dagli shock esterni, fondato sul principio di solidarietà tra Stati membri non è un tema nuovo. Già nel rapporto Marjolin del 1975 si dichiarava che *“A community initiative in the unemployment field is particularly opportune, for it will have beneficial effects on the economy and society as a whole. Without waiting for ambitious programmes of generalize harmonization to become operative, one definite step in this direction might be to prove before the public opinion that community solidarity is a reality [...]”*.

Il rapporto Marjolin prevedeva, dunque, la predisposizione di un sistema di assicurazione contro la disoccupazione a livello europeo, basato sul principio di solidarietà, come meccanismo di stabilizzazione degli squilibri macroeconomici tra gli Stati, in vista dell'attuazione della moneta unica.

In realtà la visione del rapporto Marjolin è aperta a valutazioni sull'impatto di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, anche al di là del progetto di moneta unica, ed in ragione di questa apertura che se ne può apprezzare la validità anche oggi.

L'implementazione del sistema di assicurazione europea contro la disoccupazione è prevista, all'interno del rapporto Marjolin, per fasi. In una prima fase dovrebbe essere costituito un Fondo comunitario per la disoccupazione che dovrebbe essere “un organo amministrativo indipendente diretto con la partecipazione degli attori sociali [...]. Ogni disoccupato [...] riceverebbe come prima parte del suo trattamento di disoccupazione una indennità comunitaria che sarebbe chiaramente visibile come tale. Nel primo periodo, questa indennità potrebbe essere di un importo fisso [...].

In una seconda fase, secondo il rapporto Marjolin, “si potrebbe concepire un sistema che costituisce una combinazione di un importo fisso e di una percentuale dell'ultimo salario percepito con un impiego [...]. In una terza fase, in un futuro più lontano, sarebbe necessario istituire un sistema comunitario standard. Gli interventi nel campo dell'occupazione evidentemente non possono limitarsi esclusivamente alle indennità di disoccupazione”. Assieme alla corresponsione dell'indennità di disoccupazione il rapporto considera indispensabile avviare politiche attive del lavoro e, in particolare la formazione professionale, onde evitare squilibri strutturali permanenti e facilitare l'adattamento e la riqualificazione professionale anche nelle regioni arretrate. Si può, dunque, sottolineare quanto, nel rapporto Marjolin, fosse sviluppata l'idea di una azione combinata di politiche passive e politiche attive del lavoro, definite in una comune azione europea,

Le riflessioni del rapporto Marjolin, a ben vedere, pur non essendo sfociate nella decisione di adottare un vero e proprio strumento di assicurazione contro la disoccupazione a livello europeo, hanno costituito il terreno culturale sul quale strumenti come SURE hanno potuto trovare un valido supporto.

La necessità di introdurre nell'UE meccanismi di stabilizzazione in caso di gravi shock asimmetrici, è diventata maggiormente evidente dopo la crisi economica del 2008 di fronte alla gravità di casi come quello della Grecia. Nel 2017 la Commissione Europea riconosce nella Comunicazione “Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione” che gli anni della crisi hanno dimostrato chiaramente l'importanza di disporre di strutture economiche e sociali moderne in grado di rispondere rapidamente agli shock, al fine di non aggravare le difficoltà

economiche e sociali. Hanno inoltre avuto un impatto considerevole, inasprito in alcune parti d'Europa, in termini di produzione economica, disoccupazione, investimenti e salvataggi bancari”.

La necessità di rispondere rapidamente agli shock a livello Europeo porta la Commissione ad affermare che “le risorse dell'UE dovrebbero essere usate per finanziare i beni pubblici europei, in quanto essi apportano un vantaggio all'intera UE e non possono essere garantiti in modo efficace da nessun singolo Stato membro”. Tra i beni pubblici europei ai quali si fa riferimento è senz'altro possibile citare i sussidi di disoccupazione che sono classificabili come stabilizzatori automatici dell'economia. Tuttavia, l'idea di dotare l'Unione Europea di uno strumento europeo di stabilizzazione automatica dell'economia legato alla tutela dell'occupazione, avrebbe in primo luogo avuto bisogno di un ampliamento delle competenze comunitarie, in modo da consentire l'emissione di debito pubblico europeo per la condivisione dei rischi legati all'aumento della spesa pubblica per gestire “insieme” gli shock economici.

Il concetto di regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione, molti anni dopo il rapporto Marjolin è stato ripreso da Ursula von Der Leyen in occasione della sua candidatura alla presidenza della Commissione, sotto forma di una lettera ai deputati del Parlamento europeo. Nella sua proposta il regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione è visto come un meccanismo idoneo ad aiutare i servizi pubblici per l'impiego degli Stati membri a far fronte a un aumento della disoccupazione associato a uno shock esterno. Uno schema simile è stato menzionato anche da Nicolas Schmit, il Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, in un'audizione davanti al Parlamento europeo e nella sua lettera di incarico della presidente von der Leyen. Nel suo programma di lavoro per il 2020, adottato nel gennaio dello stesso anno, la Commissione europea ha annunciato che avrebbe proposto un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione entro il quarto trimestre del 2020.

È noto che l'accelerazione imposta dal Covid ha costretto la Commissione Europea a mettere da parte il progetto di regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione e ha spinto verso l'approvazione di una misura temporanea, dimostratasi molto efficace, come SURE. Il nuovo contesto di crisi energetica potrebbe comportare una estensione del programma SURE? Si tratta di capire non solo come l'UE sta orientando le sue politiche, ma anche come gli Stati membri hanno deciso di affrontare le nuove crisi. Sul punto occorre sottolineare il fatto che i sistemi di assistenza in caso di disoccupazione sono fortemente differenziati tra gli Stati membri per pensare di intervenire con una norma armonizzatrice a livello europeo in questo settore, ma l'idea di un sistema europeo di riassicurazione della disoccupazione, con un intervento a sostegno dei sistemi nazionali, pare non solo incontrare il favore degli studiosi, ma anche il favore dei cittadini. Un' interessante ricerca, infatti, mostra che i cittadini dell'UE sono pronti a condividere il rischio di crisi occupazionali attraverso un sistema europeo di condivisione del rischio occupazionale (*European Unemployment Risk Sharing* (EURS))¹⁰.

8. Il nuovo contesto di crisi: la crisi energetica e le misure adottate per affrontare la crisi energetica dall' UE

Il nuovo contesto di crisi generato nell'UE dall'aumento dei prezzi dell'energia, aggravato dall'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, ha posto l'UE e gli Stati membri di fronte alla necessità di elaborare politiche in grado di affrontare, ancora una volta, i rischi per le imprese, i lavoratori e i consumatori europei, derivanti dall'aumento dei prezzi dei beni energetici.

A fronte di qualche iniziativa isolata di alcuni Stati, come la Germania, che hanno deciso di supportare le imprese con generosi sussidi diretti a compensare l'aumento dei prezzi dei beni energetici (200 miliardi di euro), si è posto subito il tema della opportunità di una strategia comune

¹⁰ BURGOON, B., KUHN, T., NICOLI, F., & VANDENBROUCKE, F., Unemployment risk-sharing in the EU: How policy design influences citizen support for European unemployment policy, *European Union Politics*, 2022, 23(2), 282 e ss.

europea. Stati come la Francia e l'Italia hanno ritenuto eccessivo l'intervento della Germania e hanno evidenziato il rischio che una iniezione così importante di denaro a favore delle imprese tedesche sarebbe stata in grado di creare uno squilibrio nel mercato interno.

Da parte dei Commissari italiano e francese Gentiloni e Breton (rispettivamente il primo Commissario per l'Economia e il secondo per il Mercato Interno) vi è stata immediatamente l'indicazione di una diversa strada possibile, fondata sul principio di solidarietà, tuttavia tale strada è stata accolta freddamente da Stati come la Germania, che ha difeso il proprio piano di aiuti ritenendolo, secondo le parole usate dal Presidente Scholtz "molto equilibrato, molto intelligente e molto decisivo". La proposta di Gentiloni e Breton indicava il percorso già seguito dall'UE di fronte alla crisi sanitaria da COVID 19 come modello: l'UE avrebbe dovuto dotarsi di un piano di aiuti per consumatori e imprese sul modello solidaristico di SURE. Ciò è chiaramente espresso nelle parole del Commissario Gentiloni, riportante da diversi quotidiani europei "Se vogliamo evitare la frammentazione, se vogliamo affrontare questa crisi, penso che abbiamo bisogno di un più alto livello di solidarietà e dobbiamo mettere in atto alcuni ulteriori strumenti comuni, ad esempio quello che abbiamo fatto con questo meccanismo SURE durante la pandemia è stato un proposta interessante, si basa sui prestiti, e penso che potrebbe essere realistica".

L'idea di immettere nel mercato nuove obbligazioni garantite dall'UE per finanziare le misure degli stati dirette a ridurre l'impatto negativo sui consumatori e sulle imprese (e indirettamente sui lavoratori) non ha dunque riscosso il successo sperato. Era chiaro, tuttavia che occorresse intervenire rapidamente per evitare che a far fronte agli impatti negativi determinati dalla crisi energetica dovessero essere esclusivamente gli Stati membri, ciascuno con la sua capacità economica di reazione.

Se da una parte non sembra potersi dire confermata la decisione di ripetere il modello di SURE da parte dell'UE per affrontare la crisi energetica e i suoi effetti sull'occupazione, seguendo la strada segnata in risposta alla crisi sanitaria, dall'altra parte non sembra essere abbandonata l'idea di una strategia comune europea fondata sul principio di solidarietà, in modo da garantire l'approvvigionamento energetico a tutti gli Stati dell'UE e in modo da attenuare l'impatto dell'aumento dei prezzi dei beni energetici sui consumatori, sulle imprese e infine sui lavoratori.

Le tappe di questa strategia comune sono segnate dal Consiglio straordinario "Energia" del 30 settembre 2022, a seguito del quale è stato adottato il Regolamento, relativo a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia.

Il principio della solidarietà ritorna nella proposta della Commissione di un contributo temporaneo di solidarietà sugli utili in eccesso generati dalle attività nei settori del petrolio, del gas, del carbone e della raffinazione che non saranno soggetti al massimale sui ricavi inframarginali. Questo contributo, che è limitato temporalmente, "manterrebbe gli incentivi agli investimenti nella transizione verde. Sarebbe prelevato dagli Stati membri sulla parte degli utili del 2022 che eccede un incremento del 20% sugli utili medi dei tre anni precedenti. I ricavi sarebbero prelevati dagli Stati membri e trasferiti ai consumatori di energia, in particolare le famiglie vulnerabili, le imprese più colpite e le industrie ad alta intensità energetica. Gli Stati membri possono anche finanziare progetti transfrontalieri in linea con gli obiettivi di REPowerEU o utilizzare parte dei ricavi per il finanziamento comune di misure a tutela dell'occupazione o di promozione degli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica".

IL CASO TEDESCO

La riduzione parziale dell'orario di lavoro (*Kurzarbeit*) in Germania di JUDITH BROCKMANN

SOMMARIO: *1. Introduzione. – 2. Gli schemi di riduzione parziale dell'orario di lavoro (Kurzarbeit) – 3. Requisiti di attuazione e diritti durante il Kurzarbeit. – 4. Il legame tra il Kurzarbeit e politiche attive del lavoro. – 5. Sostegno finanziario nell'ambito del programma SURE. – 6. L'impatto delle crisi successive sul mercato del lavoro. – 7. Conclusioni.*

1. Introduzione

Durante la pandemia da Covid-19, in Germania molte aziende hanno fatto ricorso al *Kurzarbeit*, un istituto giuridico consolidato del sistema tedesco, che ha giocato un ruolo di rilievo già in occasione della crisi finanziaria manifestatasi nel 2009/2010. A testimoniare la rilevanza del *Kurzarbeit* sono anche le statistiche (medie annuali) che, nel periodo compreso tra il 1991 e 2022, denotano una certa continuità nel ricorso a tale strumento; esso è stato infatti utilizzato prima, durante e dopo la pandemia da Covid-19 (Tabella n. 1: numero persone in situazione di *Kurzarbeit*).

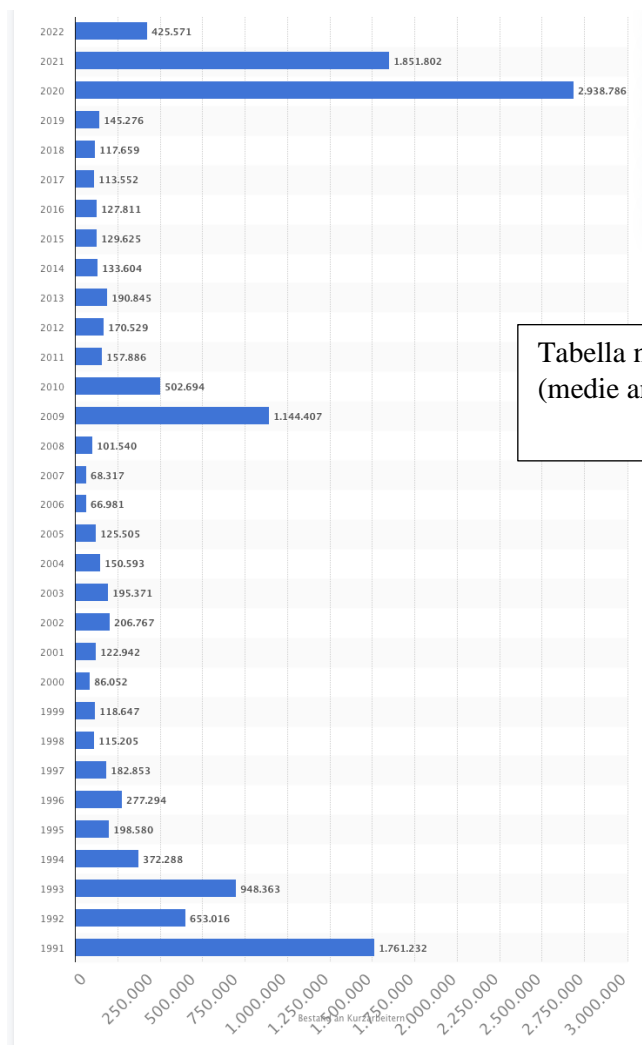


Tabella n. 1: Ricorso al *Kurzarbeit* tra il 1991 e il 2022 (medie annuali); © Statista 2023

a) Il ricorso al *Kurzarbeit*

Dopo un utilizzo contenuto fino alla fine del 2019¹¹, a partire da gennaio 2020 si è assistito ad un più consistente incremento nel ricorso a tale strumento, con picchi nell'aprile 2020 e nel febbraio 2021. Sebbene il suo impiego sia poi considerevolmente diminuito, un'altra ondata si è registrata nell'inverno 2021/2022. I dati registravano infatti un calo costante a partire da marzo 2022, prima di aumentare nuovamente nell'agosto dello stesso anno. Si può ipotizzare che questo recente aumento sia legato, tra l'altro, alla crisi energetica¹².

Occorre inoltre considerare che, ai sensi dell'art. 101 SGB III¹³, tra il 1° dicembre e il 31 marzo di ogni anno trova applicazione il regime speciale di *Kurzarbeit* stagionale (*Saisonkurzarbeit*). Alle statistiche riguardanti i lavoratori coperti dal regime generale di *Kurzarbeit* vanno, dunque, aggiunti i dipendenti coperti dal *Saisonkurzarbeit*¹⁴. L'applicabilità di tale regime speciale è, tuttavia, limitata alle imprese operanti nel settore dell'industria edile o a quelle operanti in altri settori produttivi la cui attività è interessata da disoccupazione stagionale. Al suo funzionamento presiedono

¹¹ Per gli anni precedenti, cfr. I Rapporto intermedio, tavola n. 1.2, p. 2.

¹² Progetto di «*Verordnung über den erweiterten Zugang zum Kurzarbeitergeld*» (Regolamento sull'accesso esteso al regime di *Kurzarbeit*), p. 1 https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurfe/ref-verordnung-erweiterter-zugang-kurzarbeitergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (23 dicembre 2022).

¹³ Cfr. I Rapporto intermedio, p. 4.

¹⁴ Cf. I Rapporto intermedio, p. 4.

gli stessi principi sottesi al regime generale, fatta eccezione per le modalità di accesso agevolato alle prestazioni, che non sono state ad esso estese¹⁵. Inoltre, in aggiunta o in sostituzione delle prestazioni del *Saisonkurzarbeit*, sono previste prestazioni complementari o alternative versate al datore di lavoro a beneficio dei lavoratori interessati. Queste includono la c.d. *indennità invernale* e la c.d. *indennità invernale supplementare*. Tuttavia, tali prestazioni richiedono che il datore di lavoro abbia precedentemente partecipato e contribuito al sistema di ripartizione delle c.d. indennità invernali.

b) Le misure alternative

Naturalmente, alle misure sin qui illustrate se ne sono affiancate altre. Tra queste, in particolare, l'interruzione dell'attività aziendale per un anno. Poiché questa possibilità di interrompere l'attività produttiva di un'azienda o di uno stabilimento non è molto apprezzata in Germania in periodi di "non crisi", a tale soluzione si è fatto ricorso soprattutto durante il c.d. primo "lockdown". In molti casi, la chiusura è stata annunciata repentinamente, senza rispettare il termine di preavviso normalmente previsto per la comunicazione della decisione ai dipendenti.

Va menzionato anche l'uso di strumenti contrattuali per la flessibilizzazione e la capitalizzazione dell'orario di lavoro. Queste misure hanno svolto un ruolo molto importante durante le "crisi finanziarie" che hanno colpito il mercato del lavoro nel 2008/2009 e (in misura minore, ma comunque notevole) nel 2014/2015.

c) Il contesto giuridico nel periodo della pandemia da Covid-19

Durante la pandemia da Covid-19, sono state introdotte diverse misure legislative volte a mitigarne l'impatto economico e sociale nel mondo del lavoro e, in particolare, nel mercato del lavoro, destinate alle aziende e ai datori di lavoro, nonché ai dipendenti, ai lavoratori autonomi e alle persone in cerca di occupazione. Prima di illustrare le modifiche apportate al regime del *Kurzarbeit*, vale la pena soffermarsi su alcune altre misure che con esso mostrano uno stretto legame e che completano la strategia tedesca di contrasto alla pandemia. Queste misure includono aiuti finanziari a favore di imprese e lavoratori autonomi, modifiche alla legge sul fallimento e sull'insolvenza e alla legge relativa alle procedure di codeterminazione (*Betriebsverfassungsgesetz*).

Se il *Kurzarbeit* è un mezzo per ridurre il costo del lavoro, ci sono tuttavia molti altri costi aziendali che non vengono comunque meno in caso di perdita o di riduzione o sospensione temporanea del lavoro. Per questo motivo sono stati varati programmi piuttosto consistenti di aiuti economici alle imprese, finanziati dal *Bund* (Stato federale) per un importo pari a 353,3 miliardi di euro e da prestiti e garanzie pubbliche per un importo pari a 819,7 miliardi di euro. A questi si aggiungono i programmi di aiuti economici finanziati dai *Länder* (Stati federati), di entità variabile.

L'importanza degli aiuti finanziari a favore dei lavoratori autonomi si spiega con il fatto che questo gruppo di lavoratori non beneficia del *Kurzarbeit*.

Gli aiuti finanziari alle imprese e l'adeguamento della legge sul fallimento e sull'insolvenza possono essere considerate misure strettamente legate al *Kurzarbeit*, in quanto funzionali alla salvaguardia della solvibilità o della sopravvivenza delle imprese. Il legislatore ha quindi sospeso fino al 30 settembre 2020 l'obbligo di presentare istanza di fallimento entro il termine di tre settimane dall'inizio del sovraindebitamento o dello stato di insolvenza, prorogando poi la durata della sospensione al 31 dicembre per le sole imprese sovraindebitate (e non anche per quelle insolventi).

¹⁵ Cfr. I Rapporto intermedio, p. 5/6 e *infra*, par. 2.

Infine, occorre menzionare gli sforzi compiuti dal legislatore per adattare la disciplina sulle procedure di codeterminazione nelle imprese (*Betriebsverfassungsgesetz*) alle difficili condizioni della pandemia da Covid-19. Poiché i Consigli di fabbrica (*Betriebsrat*) svolgono un ruolo importante nell'attuazione del *Kurzarbeit* (e anche nell'applicazione pratica delle norme in materia di igiene e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), per preservarne il ruolo e la funzione è stato perciò necessario consentire loro di svolgere riunioni e assumere decisioni da remoto, allentando i vincoli normativi relativi alle modalità di svolgimento degli incontri.

2. *Gli schemi di riduzione parziale dell'orario di lavoro (Kurzarbeit)*

a) **Gli strumenti di riduzione dell'orario di lavoro (*Kurzarbeit*) per evitare i licenziamenti in situazioni di crisi e garantire la continuità occupazionale**

- Ai fini del ricorso al *Kurzarbeit*, sul piano normativo occorre distinguere tra due profili: da un lato, quello contrattuale relativo al rapporto individuale di lavoro (tra il datore di lavoro e il dipendente); dall'altro, l'aspetto amministrativo, che interessa l'Agenzia per il lavoro competente. Si noti che le norme giuridiche relative al funzionamento del *Kurzarbeit* fanno parte del Codice di sicurezza sociale. Esse disciplinano le procedure amministrative da seguire, le prestazioni sociali e gli aspetti contributivi. Tuttavia, tali disposizioni non possono essere utilizzate come base giuridica per consentire al datore di lavoro di collocare un dipendente in regime di *Kurzarbeit*. In questo caso la base giuridica può essere rinvenuta:
- nel contratto di lavoro individuale (eventualmente mediante l'inserimento di una clausola scritta, stipulata tra le parti in presenza della situazione di crisi aziendale) o
- in un contratto collettivo (preesistente o negoziato in occasione del licenziamento [lett:della perdita del posto di lavoro]), indipendentemente dal livello di contrattazione (filiale, regionale, nazionale, aziendale o altro) e concluso tra un'organizzazione di datori di lavoro o un datore di lavoro e un sindacato, oppure
- in un accordo aziendale (preesistente o negoziato, se necessario) concluso tra il datore di lavoro e il Consiglio di fabbrica¹⁶.

In questo caso, il contratto di lavoro viene mantenuto con una riduzione dell'orario di lavoro e, di conseguenza, una riduzione della retribuzione. La riduzione dell'orario di lavoro può variare dal 90 allo 0 per cento dell'orario normale di lavoro, quindi deve esserci una riduzione dell'attività che comporti una diminuzione di stipendio compresa tra il 10 e il 100 per cento della retribuzione persa. Il datore di lavoro è comunque tenuto a pagare la retribuzione in misura proporzionale al lavoro svolto (in caso di sospensione totale dell'attività, ossia di riduzione dell'orario di lavoro pari al 100 per cento e di riduzione dell'attività pari allo 0 per cento, il datore di lavoro non è tenuto a corrispondere la retribuzione).

Per quanto riguarda la procedura amministrativa e le prestazioni sociali, esistono due strumenti di riduzione parziale dell'orario di lavoro: il regime generale di *Kurzarbeit* e il regime speciale di *Saisonkurzarbeit*.

Il regime generale di *Kurzarbeit* si applica in linea di principio a tutte le aziende con almeno un dipendente (articolo 97 SGB III). In caso di perdita di lavoro, il datore di lavoro deve segnalarlo alla competente Agenzia del lavoro locale. L'entità della riduzione può variare dal 10 al 100%

¹⁶ Brand in: Kühl, Kommentar, SGB III § 95 no. 9 e ss.

dell'orario di lavoro normale e deve riguardare una percentuale definita della forza lavoro presente nello stabilimento interessato (per le soglie si veda sotto).

Per garantire un reddito sufficiente, i lavoratori interessati da una riduzione parziale dell'orario di lavoro hanno diritto a un'indennità di disoccupazione parziale. Questa indennità viene erogata dall'Agenzia federale del lavoro, che è l'ente responsabile della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'importo dell'indennità varia a seconda della situazione individuale e della durata del *Kurzarbeit* (vedi sotto).

Si noti che, in linea di principio, il datore di lavoro resta obbligato a pagare tutti i contributi a suo carico e a carico del lavoratore (calcolati sul 100% della retribuzione persa), al fine di non pregiudicare il diritto alle prestazioni sociali riconosciute ai dipendenti (il cui importo dipende di norma dalla durata e/o dall'ammontare dei contributi versati).

Il regime speciale di *Saisonkurzarbeit*, ai sensi dell'articolo 101 SGB III, si applica solo tra il 1° dicembre e il 31 marzo. La sua applicabilità è limitata alle imprese operanti nel settore dell'industria edile o in altri settori la cui attività è influenzata da disoccupazione stagionale. Funziona secondo gli stessi principi del regime generale¹⁷.

Durante i periodi di *Kurzarbeit*, non esiste alcun divieto di licenziamento o limitazione del relativo diritto. I licenziamenti rimangono possibili e sono leciti in qualsiasi momento e per qualsiasi motivo, a condizione che vengano rispettate le norme vigenti in materia di licenziamento (in particolare, quelle previste dal Codice Civile tedesco (BGB) e dalla Legge sulla protezione contro il licenziamento (KSchG)). Una volta terminato il rapporto di lavoro, l'ex dipendente perde il diritto all'indennità per lavoro ridotto e sarà soggetto al sistema generale della disoccupazione, con corresponsione della relativa indennità.

b) Misure successive volte ad adeguare temporaneamente il regime del *Kurzarbeit*

Gli schemi di riduzione dell'orario normale di lavoro sono stati istituiti e utilizzati ben prima della crisi innescata dal Covid-19, in particolare durante gli anni della cosiddetta crisi finanziaria del 2009 e del 2010. Pur mantenendo salde le regole sul funzionamento generale dell'istituto, la disciplina normativa è stata parzialmente modificata per meglio adattarla alle esigenze delle aziende e dei dipendenti durante la pandemia (si veda la Tabella n. 2). Il presupposto è che sussista, in ogni caso, una riduzione dell'orario di lavoro che comporti una diminuzione della retribuzione lorda mensile di almeno il 10% e fino al 100% della normale retribuzione lorda mensile (articolo 96 del SGB III).

Nel marzo 2020 sono state adottate le prime iniziative per adeguare il regime *Kurzarbeit*¹⁸ e l'indennità di lavoro a orario ridotto¹⁹, con effetto – almeno inizialmente – dal 1° marzo 2020 fino alla fine del 2020.

A partire da marzo 2020, la percentuale è stata ridotta e riportata ad 1/3 (questa è la regola generale prevista dall'articolo 96 del SGB III). Inoltre, lo strumento del *Kurzarbeit* è stato esteso ai lavoratori temporanei (articolo 3 del KugV).

¹⁷ V. sopra.

¹⁸ *Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld*, legge del 13 marzo 2020, BGBl. I (J.O.), S. 493.

¹⁹ *KugV, Kurzarbeitergeldverordnung* – Ordinanza del 25 marzo 2020, BGBl. I (J.O.) p. 595.

Condizioni e criteri	Regime «ordinario»	Regime adattato durante la crisi da Covid-19
Numero di dipendenti dello stabilimento interessati da una riduzione dell'orario di lavoro	Almeno 1/3	Almeno 10 %
Adeguamento dei conti di risparmio a tempo, consumo dei saldi positivi	Richiesto	Non considerato
Aliquota legale della prestazione di lavoro a orario ridotto	60 % (67 %) ²⁰ della retribuzione persa	60 (67) % fino 80 (87) % della retribuzione netta persa
Durata del diritto alle prestazioni di lavoro a orario ridotto	12 mesi	Fino a 24 mesi
Pagamento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro e del dipendente, calcolati sull'intera retribuzione persa	100 %	100%, ma su richiesta è possibile un rimborso del 50%
Incentivi (finanziari) per la formazione continua	---	Rimborso forfettario fino al 100% dei contributi previdenziali, su richiesta del datore di lavoro

Tabella n. 2: Le modifiche al regime del Kurzarbeit durante la pandemia da Covid-19.

Le misure sono state prorogate più volte (dal 1° gennaio al 30 marzo 2021, dal 31 marzo al 22 giugno 2021, dal 23 giugno al 28 settembre 2021, dal 29 settembre alla fine del 2021 e poi fino alla fine di marzo 2022²¹, poi ancora fino alla fine di giugno 2023²² e più recentemente fino alla fine di luglio 2024²³).

Nella bozza di regolamento, che ha prorogato l'applicazione delle norme modificate fino al 30 giugno 2023²⁴, il governo ha fatto esplicito riferimento agli effetti delle molteplici crisi come motivo di questa iniziativa.

«Gli sviluppi delle prossime settimane e dei prossimi mesi sono caratterizzati da una grande incertezza. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina sta avendo un impatto considerevole sulle catene di approvvigionamento, sulla formazione dei prezzi sui mercati mondiali, in particolare nel settore energetico, e quindi sullo sviluppo economico e sul mercato del lavoro in Germania. Gli sviluppi futuri sono difficili da prevedere. Tuttavia, molte aziende prevedono un andamento negativo degli affari nei prossimi mesi. Le proiezioni dell'autunno 2022 del Governo federale prevedono una recessione nell'inverno 2022/2023. Per l'intero 2023, il Prodotto Interno Lordo dovrebbe diminuire dello 0,4%. Gli effetti del rallentamento economico sono già visibili sul mercato del lavoro. La disoccupazione e la sottoccupazione sono aumentate a ottobre (dato destagionalizzato), così come il numero di persone per le quali sono state presentate o rinnovate richieste di lavoro a tempo ridotto.

L'obiettivo di questo regolamento è garantire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro oltre il 31 dicembre 2022, estendendo le condizioni semplificate di accesso e rendendo i

²⁰ Il tasso più elevato si applica in presenza di figli a carico, v. l'articolo 105 del SGB III.

²¹ KugVV (Kurzarbeitergeldverlängerungsverordnung).

²² Kurzarbeitergeldzugangsverordnung (Ordinanza sull'accesso al regime di orario ridotto) del 23 giugno 2022, BGBl. I, p. 985.

²³ Gesetz (legge) del 17 luglio 2023, BGBl. I (J.O.) n. 191.

²⁴ <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/verordnung-ueber-den-erweiterten-zugang-zum-kurzarbeitergeld.html> (23 dicembre 2022).

lavoratori temporanei ammissibili alle prestazioni di lavoro a orario ridotto, nonché prevenire la disoccupazione e, se necessario, i fallimenti»²⁵.

3. Attuazione e tutele durante il *Kurzarbeit*

a) Il ruolo delle parti sociali e dei rappresentanti dei lavoratori

Non esiste una regola assoluta per il coinvolgimento delle parti sociali o del Consiglio di fabbrica. Infatti, subordinare alla stipulazione di un accordo sindacale il ricorso al *Kurzarbeit* e l'erogazione della relativa indennità si porrebbe in contrasto con il principio di libertà sindacale previsto dal diritto costituzionale tedesco (articolo 9, paragrafo 3, della *Grundgesetz*).

Tuttavia, le parti sociali hanno sempre svolto un ruolo importante nell'attuazione del *Kurzarbeit*. Sebbene la stipula di un contratto collettivo non sia necessaria per l'implementazione di tale regime, può però agevolarla, perché – come si è detto – nell'ambito del rapporto individuale tra datore di lavoro e dipendente esso funge da base giuridica della riduzione oraria.

Si noti che molti contratti collettivi preesistenti o anche negoziati e conclusi rapidamente durante l'emergenza Covid-19 imponevano ai datori di lavoro il pagamento di un supplemento per compensare la perdita di reddito dovuta al ricorso al *Kurzarbeit*. Poiché l'indennità di disoccupazione parziale copre solo una parte della retribuzione persa, il supplemento versato dai datori di lavoro consentiva un'integrazione degli importi di tale indennità. A seconda dell'azienda e della filiale interessata, i contratti collettivi potevano prevedere un'integrazione dell'indennità di disoccupazione parziale per un importo corrispondente fino al 100% della retribuzione persa.

Per quanto riguarda gli organi di rappresentanza dei lavoratori, la legge stabilisce che la riduzione parziale o totale dell'orario di lavoro deve essere comunicata dal datore di lavoro o dagli organi di rappresentanza dei lavoratori all'Agenzia del lavoro competente, ai sensi dell'articolo 99, paragrafo 1, del SGB III. Se la situazione viene segnalata dal datore di lavoro, questi deve allegare il parere del comitato aziendale, se presente. Detto questo, va notato che la costituzione di un Consiglio di fabbrica non è obbligatoria, ma dipende dall'iniziativa dei lavoratori, che possono eleggerne uno in qualsiasi momento. Se non esiste un comitato aziendale, la decisione di ricorrere al regime del *Kurzarbeit* spetta al datore di lavoro soltanto.

Per quanto riguarda il diritto all'informazione e alla consultazione, non esiste una norma speciale in materia di *Kurzarbeit*. Si applica, invece, la regola generale dell'articolo 80(2) della legge sulla codeterminazione. In base a questa disposizione, il datore di lavoro è tenuto a informare il Consiglio di fabbrica in tempo utile e in modo esaustivo per consentirgli di svolgere i compiti statutari.

Oltre alle parti sociali, sono i Consigli di fabbrica a svolgere un ruolo chiave nell'attuazione del *Kurzarbeit*. Al pari dei contratti collettivi, gli accordi aziendali possono servire come base giuridica per la riduzione dell'orario di lavoro. In questo caso, se esiste un Consiglio di fabbrica, il datore di lavoro non può agire in autonomia ma deve informarlo e chiederne il parere, che deve essere poi allegato alla comunicazione di ricorso al *Kurzarbeit*, da inviare all'Agenzia federale del lavoro ai fini della sua attuazione.

²⁵ *Verordnung über den erweiterten Zugang zum Kurzarbeitergeld* (Regolamento sull'accesso allargato all'indennità di disoccupazione parziale), BAnz AT del 21 dicembre 2022 V3. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referententwuerfe/ref-verordnung-erweiterter-zugang-kurzarbeitergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (23 dicembre 2022).

b) La percentuale di stipendio coperta

Perché possa trovare attuazione il *Kurzarbeit*, la riduzione dell'orario di lavoro deve comportare una diminuzione della retribuzione lorda mensile di almeno il 10% e fino al 100% (articolo 96 del SGB III). L'indennità riconosciuta in caso di riduzione dell'orario di lavoro (*Kurzarbeitergeld*) copre parte di questa perdita di reddito.

Durante la pandemia da Covid-19, l'importo di tale indennità (*Kurzarbeitergeld*) è stato aumentato. Le norme prevedevano una diversa modulazione della percentuale di retribuzione coperta. L'indennità di base ammontava al 60% della retribuzione netta a partire dal primo giorno, indipendentemente dall'entità della riduzione dell'orario di lavoro e dall'entità della perdita di reddito subita²⁶. In presenza di un figlio a carico, la prestazione era pari al 67% dello stipendio netto.²⁷

Durata del <i>Kurzarbeit</i>	Condizioni	Importo della prestazione
--	---	60 % della retribuzione netta persa (regime ordinario: 67%)
A partire dal 4° mese di <i>Kurzarbeit</i>	Riduzione di almeno il 50 % dell'orario normale di lavoro	70 % della retribuzione netta persa (regime ordinario: 77%)
A partire dal 7° mese di <i>Kurzarbeit</i>	Riduzione di almeno il 50 % dell'orario normale di lavoro	80 % della retribuzione netta persa (regime ordinario: 87%)

Tabella n. 3: L'importo delle prestazioni (*Kurzarbeitergeld*) durante la pandemia da Covid-19.

c) La durata massima del sostegno al reddito durante la pandemia da Covid-19

La durata dell'indennità riconosciuta ai dipendenti interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro è pari a 12 mesi (articolo 104 del SGB III). Nell'ambito dell'azione di adeguamento di tali strumenti durante la crisi Covid-19, la durata era stata estesa a 24 mesi, nel caso in cui il dipendente avesse acquisito il diritto prima del 31 marzo 2021, e poteva essere riconosciuta al massimo fino al 31 marzo 2022. Esaurita la fase emergenziale, la durata è stata fissata nuovamente a un massimo di 12 mesi.

d) Il trattamento economico del *Kurzarbeit*

Il trattamento economico del *Kurzarbeit* è diverso a seconda che intervenga una riduzione parziale ovvero una sospensione totale dell'orario di lavoro. Se l'orario di lavoro è parzialmente ridotto, il datore di lavoro continua a versare la retribuzione in proporzione alle ore di lavoro svolto. Se la prestazione di lavoro è sospesa, il lavoratore ha diritto al pagamento di un'indennità di disoccupazione parziale, che è a carico del regime di assicurazione contro la disoccupazione. Il regime di assicurazione contro la disoccupazione è finanziato dai contributi sociali versati dai datori di lavoro e dai lavoratori sulla retribuzione e dalle riserve finanziarie (per il 2020 e il 2021, vedi sotto).

4. Il legame tra *Kurzarbeit* e le politiche attive del lavoro

²⁶ Le regole di calcolo dell'importo sono dettate dall'art.106 del SGB III.

²⁷ Per l'importo si veda l'art. 105 del SGB III.

a) Il «missing link» tra *Kurzarbeit* e politiche attive del lavoro e i rimedi

Fino al 2020, lo strumento *Kurzarbeit* non era in alcun modo collegato alle politiche attive del lavoro. Nell'ambito del regime generale della riduzione parziale dell'orario di lavoro, non esisteva infatti un obbligo legale di partecipazione a programmi di formazione.

In relazione al regime generale previsto dall'articolo 82 del SGB III, la formazione continua può essere promossa attraverso la copertura dei costi dei corsi di formazione. Tale copertura dei costi è soggetta alle seguenti condizioni:

- le competenze da acquisire non devono ridursi ad un mero aggiornamento di breve durata delle competenze possedute, spendibili nell'ambito del rapporto di lavoro in corso;
- le competenze da acquisire devono consentire l'accesso ad una qualifica professionale che richiede almeno due anni di formazione secondo le norme vigenti;
- quando sono trascorsi quattro anni o più dall'ultimo percorso di formazione professionale iniziale o continua;
- se il dipendente non ha partecipato a corsi di formazione finanziati nell'ambito del regime generale nei quattro anni precedenti la domanda;
- la formazione può essere interna o esterna all'azienda, ma deve essere offerta da un ente certificato e deve durare più di 120 ore;
- la formazione stessa e l'ente che la erogano devono essere inclusi tra quelli idonei a ricevere un sussidio.

L'obiettivo principale degli aiuti dovrebbe essere quello di consentire ai lavoratori che svolgono professioni facilmente sostituibili dalla tecnologia o comunque interessate da cambiamenti strutturali, di adattarsi e sviluppare le proprie competenze professionali in modo da poter affrontare meglio le sfide imposte da tali mutamenti. Lo stesso vale per i lavoratori che desiderano formarsi per intraprendere un percorso occupazionale in ambiti o in relazione a professionalità in cui vi è carenza di manodopera. Sono previste eccezioni a questi requisiti per i dipendenti di aziende con meno di 250 dipendenti, per i dipendenti di età superiore ai 45 anni e per i dipendenti riconosciuti come "gravemente disabili". La partecipazione a misure che il datore di lavoro è obbligato ad attuare in virtù di regolamenti federali o regionali è esclusa dagli aiuti.

Il sostegno finanziario implica che il datore di lavoro versi un contributo "adeguato" al costo della formazione. L'adeguatezza del contributo deve essere valutata in relazione alle dimensioni dell'azienda. D'altra parte, la partecipazione finanziaria non è obbligatoria nel caso di dipendenti di età superiore ai 45 anni o gravemente disabili.

In presenza di un accordo aziendale sulla formazione professionale continua o di un contratto collettivo che preveda una specifica formazione professionale continua, il contributo minimo del datore di lavoro ai costi di formazione è ridotto di cinque punti percentuali, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda. Inoltre, in questo caso, i sussidi integrativi della retribuzione possono essere aumentati di cinque punti percentuali.

Va notato che, ai sensi dell'articolo 82 comma 9 del SGB III, l'applicazione di queste regole del regime generale è espressamente esclusa per le persone in formazione che ricevono un'indennità di disoccupazione parziale (*Kurzarbeitergeld*).

Una delle critiche mosse al regime del *Kurzarbeit* è stata quella di non essere accompagnato da strumenti di politica attiva del lavoro.

b) Rimedi: adattare il regime della formazione continua

I sindacati, in primis la Federazione tedesca dei sindacati (*Deutscher Gewerkschaftsbund - DGB*), chiedevano da tempo una riforma in tal senso. È stato durante la crisi generata dal Covid-19 che il legislatore ha previsto norme giuridiche dedicate alla formazione continua durante i periodi di *Kurzarbeit*. Secondo la relazione al disegno di legge, “[...] i periodi di lavoro a tempo ridotto dovrebbero essere utilizzati negli anni a venire in misura maggiore per dare ai lavoratori interessati l’opportunità di aggiornare le proprie competenze”. Il rimborso della metà dei contributi previdenziali a carico dei soli datori di lavoro costituisce un incentivo in tal senso²⁸. Infine, a partire da dicembre 2020, la legge sulla tutela del lavoro (*Beschäftigungssicherungsgesetz*) ha adottato norme volte a incoraggiare la formazione continua durante i periodi di *Kurzarbeit*.

Si ricorda che le norme volte a incoraggiare la formazione continua durante i periodi di *Kurzarbeit* previste dalla legge sulla tutela del lavoro (*Beschäftigungssicherungsgesetz*) sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021. Ai sensi dell’articolo 106a del SGB III, le norme si applicano a condizione che un dipendente partecipi ad un percorso di formazione continua durante un periodo di *Kurzarbeit*, che la formazione continua duri almeno 120 ore e sia offerta da un ente certificato in conformità alle norme del SGB III.

La legge prevede, su richiesta del datore di lavoro, un rimborso forfettario del 50% dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro e di tutti o parte dei costi della formazione continua (articolo 106a del SGB III) da parte dell’Agenzia federale per l’occupazione. Il tasso di rimborso dei costi varia in base alle dimensioni (all’organico) dell’azienda.

Su sua richiesta, il datore di lavoro viene rimborsato dall’Agenzia federale del lavoro per i costi della formazione continua:

- al 100 % per le imprese che occupano meno di 10 dipendenti,
- al 50 % per le imprese che occupano da 10 a 249 dipendenti,
- al 25 % per le imprese che occupano da 250 a meno di 2500 dipendenti
- al 15 % per le imprese che occupano 2500 o più dipendenti.

Le norme non si applicano alla formazione che deve essere fornita dal datore di lavoro (articolo 106a, paragrafo 3). Si tratta, ad esempio, della formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro prevista dalla legge in materia di salute e sicurezza sul lavoro (*Arbeitsschutzgesetz*).

L’applicabilità di queste norme è limitata nel tempo alla fine di luglio 2024. Per il momento non è prevista l’adozione di tali norme in via strutturale per i periodi di *Kurzarbeit*. Tuttavia, il legislatore ha adottato altre misure, illustrate di seguito, per incoraggiare la formazione continua.

b) Gli incentivi per la formazione continua

In collaborazione con le parti sociali, il governo tedesco ha sviluppato un piano strategico nazionale per la formazione continua (*Weiterbildungsstrategie nazionale*)²⁹. Le misure adottate

²⁸ Progetto di legge sulla *Beschäftigungssicherungsgesetz*.

²⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung, Wissen teilen. Zukunft gestalten. Zusammen wachsen. Nationale Weiterbildungsstrategie 2019,

nell'ambito di questo piano strategico sono soggette ad una valutazione e ad un adeguamento costante³⁰. In linea con quanto affermato nella *Risoluzione del Consiglio per una nuova Agenda europea per l'apprendimento degli adulti (2021-2030)*, adottata il 29 novembre 2021, l'attuale governo ha sottolineato l'importanza di promuovere la formazione continua nel c.d. "accordo di coalizione" (*Koalitionsvertrag*)³¹.

bb) Le regole applicabili ai dipendenti

Il 23 giugno 2023, il *Deutscher Bundestag*, il parlamento tedesco, ha approvato una nuova *Weiterbildungsgesetz*, una legge sulla formazione continua. Da questo momento in poi, i nuovi articoli da 82a a 82c del SGB III prevedono il diritto a un sostegno finanziario per la qualifica professionale (*Qualifizierungsgeld*)³².

A determinate condizioni, i dipendenti che seguono un corso di formazione di oltre 80 ore possono ricevere un'indennità sostitutiva della retribuzione dall'Agenzia federale del lavoro. Tale indennità coprirà circa il 60% o il 67% della perdita di reddito derivante dalla partecipazione ad iniziative di formazione. Il sostegno economico è generalmente concesso per un massimo di due anni, in casi eccezionali fino a tre anni e mezzo.

Il diritto è limitato ai dipendenti con una "necessità di formazione continua legata a cambiamenti strutturali" (*transformationsbedingter Weiterbildungsbedarf*), cioè persone che rischiano di perdere il lavoro a causa di cambiamenti strutturali, per le quali la formazione continua può dunque rivelarsi uno strumento utile a preservare il proprio posto di lavoro all'interno della stessa azienda.³³ Nelle intenzioni del legislatore, questo è il caso dei dipendenti che svolgono attività professionali suscettibili di essere sostituite dalle nuove tecnologie o che sono comunque interessati da cambiamenti strutturali.³⁴

Il disegno di legge prevede che *"anche se la prestazione è destinata ai dipendenti, il suo riconoscimento effettivo è influenzato da un comportamento del datore di lavoro"*³⁵. Il sostegno finanziario alla formazione può essere corrisposto solo se la necessità di formazione continua riguarda – a seconda delle dimensioni dell'azienda – una percentuale compresa tra il 10 e il 20% dei dipendenti, *"se il datore di lavoro copre i costi della formazione continua e se la misura è coperta da un accordo aziendale, da un contratto collettivo o – nelle aziende molto piccole – da un impegno unilaterale in forma scritta del datore di lavoro"*³⁶. La condizione tassativa per avere diritto all'indennità di formazione è che il datore di lavoro sostenga i costi della formazione continua; al contrario, se i dipendenti contribuiscono ai costi, non hanno diritto all'indennità. Tale condizione non si applica alle

https://www.bmbf.de/bmbf/shreddocs/downloads/files/nws_strategiepapier_barrierefrei_de.pdf?_blob=publicationFile&v=2 (20 juillet 2023).

³⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Nationale Weiterbildungsstrategie, 2022, https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/weiterbildung/nationale-weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie_node.html.

³¹ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Mehr Zukunft wagen, Koalitionsvertrag, 2021, p. 5, 32 et suiv, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800> (21 juillet 2023).

³² BGBl. (J.O) 2023 I No. 191 du 20 juillet 2023.

³³ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, (projet-loi), BT-Drs. 20/6518, p. 42.

³⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, (projet-loi), BT-Drs. 20/6518, p. 43.

³⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, (projet-loi), BT-Drs. 20/6518, p. 49.

³⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, (projet-loi), BT-Drs. 20/6518, p. 49.

piccole imprese con meno di 50 dipendenti – una modifica, questa, introdotta in seguito all'intervento dei Länder nell'ambito della procedura legislativa.³⁷

bb) Norme applicabili alle persone in cerca di lavoro

Il legislatore ha di recente introdotto nuove regole sulla formazione continua per le persone in cerca di un'occupazione, che vengono così ammesse a godere di sussidi contro la disoccupazione ai sensi dell'SGB II. Si tratta di soggetti che avranno diritto al nuovo *Bürgergeld* (che sostituirà la "*Grundsicherung für Arbeitssuchende*", a partire dal 1° gennaio 2023), cioè a prestazioni diverse dall'assicurazione contro la disoccupazione. Le persone iscritte al *Jobcenter* possono beneficiare di un "sussidio per la formazione continua" (*Weiterbildungsgeld*) di 150 euro al mese, se partecipano ad iniziative formative volte all'acquisizione di un diploma professionale (*Berufsabschluss*). Inoltre, su richiesta dei partecipanti, può essere riconosciuto il c.d. "bonus per la formazione continua", nel caso in cui siano stati completati con successo esami intermedi o finali, che pagato dall'Agenzia per l'impiego. Questo incentivo era inizialmente previsto fino alla fine del 2023, ma poi è stato previsto in via strutturale. Infine, anche i corsi di formazione continua che non implicano l'acquisizione di un diploma ma durano più di otto settimane danno ora diritto a un bonus (*Bürgergeldbonus*) di 85 euro al mese.

d) Istituzioni competenti

Sul piano istituzionale, la competenza a gestire il programma *Kurzarbeit* e le misure di politica attiva è affidata sempre all'Agenzia del Lavoro, a livello locale o federale. Fino all'introduzione dell'articolo 106a del SGB III di cui sopra, non esisteva un collegamento sistematico tra il *Kurzarbeit* e i programmi di formazione continua. Ci si aspetta che questa situazione cambi con la messa a regime delle nuove regole, che incoraggiano ora i datori di lavoro e i lavoratori a utilizzare i periodi di *Kurzarbeit* anche ai fini della formazione continua.

e) Il coinvolgimento dei datori di lavoro

In linea di principio, le aziende possono finanziare programmi di formazione continua per i propri dipendenti. In questo caso, possono usufruire dei vantaggi di cui sopra.

5. *Il sostegno finanziario nell'ambito del programma SURE*

La Germania non ha usufruito del sostegno finanziario offerto da SURE. I costi del *Kurzarbeit* sono stati infatti sostenuti principalmente attraverso le riserve finanziarie a disposizione dell'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*), che derivano dalla contribuzione sociale dovuta (dai datori di lavoro e dai lavoratori) per l'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre, i costi sono stati coperti dal bilancio federale, finanziato dalle imposte.

Di conseguenza, le spese dell'Agenzia federale per il lavoro nel 2020, pari a 61 miliardi di euro (rispetto ai 33,2 miliardi di euro del 2019), hanno superato il record precedente (risalente al 2003 con 56,8 miliardi di euro). Tali spese sono state finanziate dai contributi versati dai datori di lavoro e dai dipendenti per un importo pari a 33,7 miliardi di euro, dalle riserve finanziarie nella disponibilità

³⁷ *Unterrichtung durch die Bundesregierung*, BT-Drs. 20/7116.

dell'agenzia federale del lavoro per 20 miliardi di euro e dal sostegno finanziario del Bund per 6 miliardi di euro.³⁸

Nel 2021, la spesa era salita a circa 58 miliardi di euro, non coperti dalle entrate. Le riserve finanziarie dell'agenzia federale per il lavoro erano state nel frattempo esaurite e il Bund è dovuto nuovamente intervenire per un importo pari a circa 18 miliardi di euro, finanziato dalle tasse.³⁹

6. Crisi successive – Misure legate alla guerra in Ucraina, alla cosiddetta "crisi energetica" e al cambiamento climatico.

Ovviamente, l'attacco russo all'Ucraina ha portato a una migrazione su larga scala di rifugiati ucraini, la maggior parte dei quali donne e bambini. Nel dicembre 2022, la Germania aveva accolto oltre un milione di rifugiati ucraini⁴⁰. Ciò ha avuto un impatto anche sul mercato del lavoro (a). Lo stesso può dirsi per la cosiddetta "crisi energetica". Nell'agosto 2022, il governo federale ha adottato una serie di misure per ridurre il consumo energetico. Alcune di queste misure riguardano anche le imprese e in particolare le condizioni di lavoro (b). Inoltre, la legge in materia di codeterminazione attribuisce ai Consigli di fabbrica la responsabilità in materia di sostenibilità ambientale all'interno delle aziende (c).

a) L'integrazione dei rifugiati ucraini nel mercato del lavoro

Il governo tedesco ha adottato rapidamente misure per facilitare l'integrazione dei rifugiati ucraini nel mercato del lavoro. Ciò è stato possibile anche grazie all'esperienza maturata durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati" (*Flüchtlingskrise*) del 2014/15. La legge sugli stranieri di norma non consente ai richiedenti asilo o ai rifugiati di ottenere un permesso di lavoro per i primi tre, sei o nove mesi (a seconda della situazione individuale) del loro soggiorno in Germania. Di conseguenza, in quella occasione, i rifugiati siriani e afgani non avevano avuto accesso al mercato del lavoro all'inizio del loro soggiorno in Germania ed erano rimasti dipendenti dall'assistenza sociale per (troppo) tempo. Questo non ha facilitato la loro integrazione.

Di fronte alla situazione causata dalla guerra in Ucraina, c'è stata una forte volontà politica di facilitare l'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro e nella vita sociale, dando loro l'opportunità di acquisire lo *status* di disoccupato⁴¹. Ciò ha consentito loro di accedere ai servizi offerti dall'agenzia per il lavoro (*Jobcenter*) e alle indennità di disoccupazione diverse da quelle riconosciute nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione secondo SGB II (fino alla fine del 2022 *Grundsicherung für Arbeitssuchende, Bürgergeld* dal 1° gennaio 2023). Questa strategia,

³⁸ *Bundesagentur für Arbeit, Presseinfo Nr. 7, Haushalt der BA: Rekordausgaben im Jahr 2020*, 26.02.2021, <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2021-07-haushalt-der-ba-rekordausgaben-im-jahr-2020>; disponibile in inglese <https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2021-07-ba-budget>.

³⁹ *Bundesagentur für Arbeit, Presseinfo Nr. 38, BA-Haushalt 2022 gut aufgestellt für anstehende Aufgaben*, 12.11.2021, https://www.arbeitsagentur.de/presse/2021-38-ba-haushalt-2022-gut-aufgestellt-fuer-anstehende-aufgaben?pk_vid=f92849b3c756cf5c1655288859a04745; disponibile in inglese <https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2021-38-budget-of-federal-employment-agency-well-positioned>.

⁴⁰ Tra la fine di febbraio e il 13 dicembre 2022, 1.036.135 rifugiati ucraini sono stati registrati nel Registro centrale degli stranieri (AZR), secondo il Ministero federale dell'Interno., cf. *Mediendienst Integration, Dossier Flüchtlinge aus der Ukraine*, décembre 2022, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asy/ukrainische-fluechtlinge.html> (23.12.2022).

⁴¹ Cfr. l'articolo 74 del SGB II, nella versione modificata dalla *Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze* del 23 maggio 2022, BGBl Nr. 17 del 27 maggio 2022, p. 760 e la raccomandazione della commissione parlamentare competente, *Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales*, BT-Drs. 20/1768 dell'11 maggio 2023, p. 27, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001768.pdf> (10 gennaio 2023).

che collega le politiche del mercato del lavoro e la politica migratoria, ha già prodotto risultati positivi. Secondo le statistiche, tra settembre 2021 e aprile 2023 circa 115.000 persone di nazionalità ucraina hanno avuto accesso al mercato del lavoro⁴². Si stima che la maggior parte di loro siano rifugiati. Stando ai primi dati disponibili, il 17% dei rifugiati ucraini è attualmente occupato⁴³. Il 74% dei rifugiati disoccupati si era registrato come disoccupato al momento della rilevazione statistica e risultava quindi coinvolto nei percorsi di inserimento lavorativo offerti dall’Agenzia per il lavoro competente⁴⁴. È interessante notare che il livello di istruzione dei rifugiati è molto elevato, rispetto alla popolazione generale ucraina e tedesca: il 72% di loro ha un titolo universitario⁴⁵. Uno dei principali ostacoli all’inserimento occupazionale in Germania è attualmente imputabile alla scarsa conoscenza della lingua tedesca⁴⁶ e/o alla presenza di carichi di cura, dato che la maggioranza delle persone interessate dalla disoccupazione sono donne giunte sul territorio tedesco da sole, con uno o più figli a carico, spesso piccoli.⁴⁷

b) Le misure volte a ridurre i consumi energetici per le imprese

Con una prima “*Ordinanza sulla sicurezza dell’approvvigionamento energetico mediante misure a breve termine*” (*Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen*)⁴⁸, a partire dal 26 agosto 2022, il governo ha fissato limiti massimi (e minimi) per il riscaldamento all’interno dei luoghi di lavoro. L’ordinanza era efficace per un periodo di sei mesi, a partire dall’inizio di settembre 2022 fino al 28 febbraio 2023. Secondo l’ordinanza, il riscaldamento negli edifici pubblici non residenziali doveva essere limitato alle seguenti temperature:

- Per attività fisicamente leggere e svolte stando principalmente in posizione seduta, 19 gradi Celsius
- Per attività fisicamente leggere svolte stando principalmente in piedi o camminando, 18 gradi Celsius,
- Per attività moderatamente faticose e svolte stando principalmente in posizione seduta, 18 gradi Celsius
- Per attività moderatamente faticose, svolte stando principalmente in piedi o camminando, 16 gradi Celsius
- Per attività fisicamente faticose, 12 gradi Celsius.

⁴² Bundesagentur für Arbeit, Statistik, *Beschäftigte aus der Ukraine (Monatszahlen) (Hochrechnung)* del 1° aprile 2023, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=bst-hochrechnung-ukraine (20 luglio 2022).

⁴³ IAB/BiB/BAMF/SOEP (dir.), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben*, dicembre 2022, p. 10, https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.861918.de/221214-gesamtbrochure-ukraine.pdf#page=10 (23 dicembre 2022).

⁴⁴ IAB/BiB/ BAMF/SOEP (dir.), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben*, dicembre 2022, p. 10, https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.861918.de/221214-gesamtbrochure-ukraine.pdf#page=10 (23 dicembre 2022).

⁴⁵ IAB/BiB/ BAMF/SOEP (dir.), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben*, dicembre 2022, p. 6, https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.861918.de/221214-gesamtbrochure-ukraine.pdf#page=10 (23 dicembre 2022).

⁴⁶ IAB/BiB/ BAMF/SOEP (dir.), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben*, dicembre 2022, p. 6 et suiv., https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.861918.de/221214-gesamtbrochure-ukraine.pdf#page=10 (23 dicembre 2022).

⁴⁷ IAB/BiB/ BAMF/SOEP (dir.), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben*, dicembre 2022, p. 11, https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.861918.de/221214-gesamtbrochure-ukraine.pdf#page=10 (23 dicembre 2022).

⁴⁸ *Kurzfristenergieversorgungssicherungsmaßnahmenverordnung – EnSikuMaV*, 26 agosto 2022, BGBl. I, p. 1446.

I datori di lavoro pubblici dovevano garantire il rispetto di tali previsioni, facendo in modo che la temperatura massima stabilita non si innalzasse per via del calore prodotto da impianti di riscaldamento, o impianti di ventilazione o altri apparecchi di riscaldamento.

L'ordinanza prevedeva deroghe ai valori massimi sopra indicati per:

- Istituti medici, istituti e servizi di assistenza ai disabili e istituti di cura
- Scuole e asili nido
- Altri stabilimenti in cui temperature dell'aria più elevate sono necessarie per esigenze di tutela della salute delle persone presenti.

Inoltre, i valori massimi della temperatura dell'aria non trovavano applicazione ai dipendenti esposti a temperature elevate per via della mansione svolta. Infine, l'ordinanza prevedeva una ulteriore eccezione nel caso in cui una temperatura dell'aria troppo bassa rischiasse di compromettere la salute dei lavoratori e altre misure di protezione non fossero disponibili o non risultassero sufficienti.

I limiti sopra menzionati rappresentavano allo stesso tempo anche le temperature minime da garantire nei luoghi di lavoro pubblici e privati, ai sensi dell'articolo 12 dell'*EnSikuMaV*.

L'ordinanza vietava inoltre di tenere aperte le porte dei negozi e dei sistemi di ingresso negli esercizi commerciali, per evitare una dispersione del calore, a meno il mantenimento della porta aperta non servisse a garantire un'uscita di emergenza (articolo 10 dell'ordinanza). Infine, l'uso di insegne pubblicitarie luminose o di luminarie era stato vietato dalle ore 22:00 alle ore 16:00 del giorno successivo (a seguito di una modifica intervenuta nel settembre 2022, era stato poi vietato solo per un arco di tempo pari a 6 ore⁴⁹). Questa disposizione non trovava applicazione nel caso in cui l'illuminazione fosse necessaria per preservare la sicurezza stradale o per prevenire altri pericoli e non fosse possibile sostituirla temporaneamente con altre misure parimenti adeguate (articolo 11 dell'ordinanza).

Le misure di risparmio energetico miravano in primo luogo e nel breve termine a diminuire il consumo energetico nazionale e a ridurre al contempo la dipendenza dal gas russo. Tale obiettivo ha infatti rappresentato una sfida comune per la politica, l'economia e i consumatori.⁵⁰ Ma allo stesso tempo esse erano state adottate anche per affrontare le conseguenze del cambiamento climatico. Tali misure, tuttavia, non sono state poi più confermate dal governo. Attualmente è in corso un dibattito pubblico sulla necessità di un adeguamento generale dell'orario di lavoro a fronte del caldo e delle ondate di calore, diverse da quelle già contemplate dalla legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in linea con quanto raccomandato dagli esperti di sanità pubblica⁵¹. Tanto premesso, si può ritenere che il quadro giuridico in vigore sia già sufficientemente protettivo nei confronti dei lavoratori. È semmai ancora necessario assicurare l'applicazione effettiva delle norme e garantire l'adempimento datoriale degli obblighi relativi alla protezione dalle elevate temperature e in particolare dal caldo.

⁴⁹ Ordinanza del 29 settembre 2022, BAnz AT 30.09.2022 V2.

⁵⁰ Progetto di ordinanza «*Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahme*», p. 1, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/ensikumav.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (20 luglio 2023).

⁵¹ ARD, *tagesschau*, *Amtsärzte fordern Sommer-Siesta in Deutschland*, Stand: 18.07.2023 11:16 Uhr, <https://www.tagesschau.de/inland/amtsaerzte-siesta-temperaturen-100.html> (20 luglio 2023).

a) Il ruolo dei rappresentanti dei Consigli di fabbrica

È bene sottolineare l'importanza del ruolo e delle competenze proprie Consigli di fabbrica in materia di tutela ambientale, nonché in relazione alle sfide poste dalla crisi climatica ed energetica.

La promozione di misure dedicate alla tutela della sicurezza sul lavoro e alla sostenibilità ambientale rientra, già a partire dal 2001, nelle competenze generali dei Consigli di fabbrica ai sensi dell'articolo 80 comma 1, n. 9 della *BetrVG*⁵². Secondo la definizione legale di cui all'articolo 89 paragrafo 3 del *BetrVG*, tutte le misure personali e organizzative, nonché tutte le misure relative a costruzioni, locali, impianti tecnici, processi di lavoro, sono considerate indici di sostenibilità ambientale dei processi produttivi aziendali e dei luoghi di lavoro.

La determinazione del livello di sostenibilità ambientale di un'azienda può essere oggetto di accordi aziendali, previsti dall'articolo 88 n. 1a del *BetrVG*, la cui stipulazione è rimessa alla volontà delle parti. Il datore di lavoro è tenuto a consultare il Consiglio di fabbrica su tutte le questioni relative alla sostenibilità ambientale e a comunicare senza ritardo qualsiasi obbligazione o ingiunzione intervenuta a tale riguardo, ai sensi dell'articolo 89 del *BetrVG*. Attualmente si sta discutendo di rafforzare il ruolo e le competenze del Consiglio di fabbrica in materia di sostenibilità ambientale⁵³.

Il ruolo dei Consigli di fabbrica nell'attuazione del *Kurzarbeit* è già stato sottolineato. Sebbene le norme procedurali relative alla creazione di organismi di rappresentanza sindacale in azienda (*Betriebsverfassungsgesetz*) siano state modificate dal "*Betriebsrätemodernisierungsgesetz*" del 14 giugno 2021⁵⁴ in risposta alle difficili condizioni poste dalla pandemia da Covid-19, sono attualmente in discussione riforme più consistenti. Per questo, la Confederazione sindacale tedesca, la DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*), ha chiesto ad un gruppo di esperti di elaborare un progetto di riforma sulla costituzione sociale delle imprese, che è stato presentato nell'aprile 2022. La DGB ha sottolineato la necessità di modernizzare la normativa attuale per poter affrontare la trasformazione ecologica e sociale in atto. In base a tale progetto, il Consiglio di fabbrica dovrebbe avere in futuro il diritto di iniziativa e di codecisione in relazione alle misure poste a protezione dell'ambiente e del clima. Inoltre, negli stabilimenti con almeno 100 dipendenti dovrebbe essere creato un comitato ambientale. Il progetto di riforma prevede inoltre un diritto di iniziativa e di codeterminazione in relazione all'introduzione e all'attuazione di misure di formazione continua. Questo diritto potrà essere riconosciuto da un organismo di conciliazione⁵⁵.

b) Sostegno finanziario per compensare gli effetti economici delle crisi

Con la legge sugli sgravi fiscali del 2022, il Parlamento ha adottato una serie di misure per attenuare gli effetti economici della crisi energetica sui privati e in particolare sui lavoratori⁵⁶ (cfr. Tabella n. 4). Innanzitutto, si è deciso di riconoscere un aiuto finanziario ai lavoratori dipendenti e a coloro che esercitano un'attività professionale in regime di dipendenza economica e sono chiamati a sostenere costi di trasporto, trattandosi delle categorie più colpite dall'aumento dei prezzi dell'energia. In loro favore il Parlamento ha approvato un "*Energiepreispauschale*", quindi il pagamento *una tantum* di 300,00 euro. Per tenere conto delle diverse situazioni economiche,

⁵² *Bekanntmachung der Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes*, legge del 25 settembre 2001, BGBl I p. 2518, cfr. anche il Progetto di legge, BT-Drs. 14/5714, 46.

⁵³ V. *infra*, sezione F).

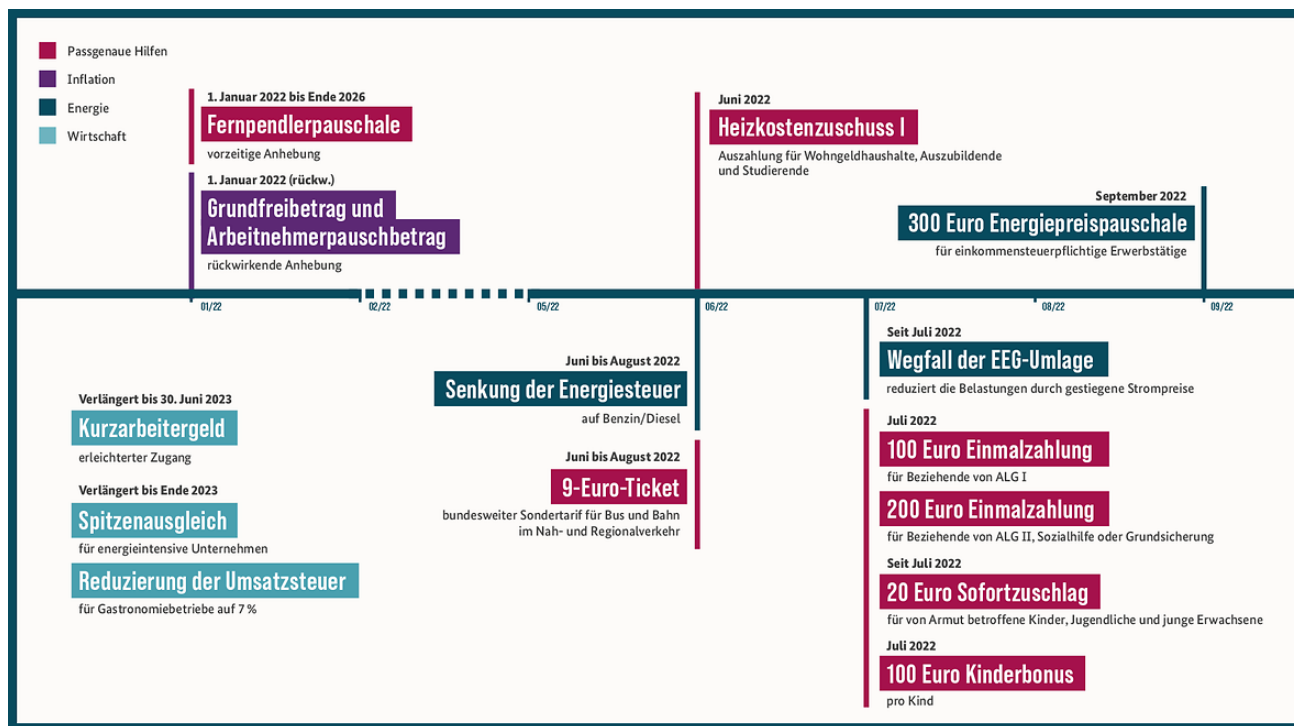
⁵⁴ *Gesetz zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt (Betriebsrätemodernisierungsgesetz)*, 14 giugno 2021, BGBl. I, 1762.

⁵⁵ DGB, *Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert: Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz*, <https://www.dgb.de/themen/++co++21a2fa9a-b4bd-11ec-9da2-001a4a160123> (20 luglio 2023).

⁵⁶ *Steuerentlastungsgesetz 2022* del 23 maggio 2022, BGBl. I del 27 maggio 2022, p. 749.

l'importo rientra nel reddito imponibile. Nella tassazione del reddito si applica quindi la progressività fiscale. Inoltre, è prevista l'erogazione *una tantum* di una somma di 100,00 euro per ogni figlio, così da alleviare l'onere economico che grava sulle famiglie. Infine, sono state adottate diverse misure nell'ambito della legislazione fiscale. In particolare, sono state aumentate alcune detrazioni forfetarie applicate all'imposta sul reddito, che consentono di beneficiare di un ulteriore sgravio finanziario. In seguito, la platea dei destinatari è stata ampliata, includendo anche i pensionati, i beneficiari di prestazioni sociali e gli studenti. Tale forma di sostegno economico è stata finanziata o dai datori di lavoro per i dipendenti privati e pubblici e dallo Stato per gli altri beneficiari. Inoltre, diversi Länder o comuni hanno adottato misure simili, erogando ai residenti prestazioni economiche (di importo diverso).⁵⁷

Nel settembre 2022 il governo tedesco ha convocato una commissione di esperti per definire i dettagli di un "*Gas-und Fernwärmepreisbremse*" (per mettere un freno ai prezzi del gas e del riscaldamento), a favore di privati e di piccole e medie imprese, ma è uno strumento di cui beneficeranno anche le grandi aziende⁵⁸. Tale misura è stata introdotta nel dicembre 2022 per il periodo compreso tra gennaio o marzo 2023 e gennaio 2024⁵⁹. Allo stesso modo e per lo stesso periodo, una misura simile è stata riconosciuta anche a favore dei consumatori.⁶⁰



⁵⁷ Ad esempio, il 12 luglio 2022, l'Assemblea municipale del comune di Kassel ha approvato un « Energie-Geld », ovvero il pagamento *una tantum* di 75,00 euro a chiunque fosse residente nel comune tra ottobre 2022 e marzo 2023. L'importo totale di tale sostegno finanziario è pari a 15,4 milioni di euro, cfr. https://www.svc1.stadt-kassel.de/sdnet4/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZX0VPBrTsMMKyfQOHEYsWAI4knEeYzV9jBApXWps8SGH/Beschlusstext_101.19.475_-oeffentlich-_Stadtverordnetenversammlung_18.07.2022.pdf e https://www.kassel.de/aktuelles/aktuelle-meldungen/Kopf_hoch_Kassel/einwohner-energie-geld.php (20 luglio 2023).

⁵⁸ Bundesfinanzministerium, *Wirtschaftlicher Abwehrschirm und Gaspreisbremse: mit Entschlossenheit durch die Energiekrise*, BMF Monatsbericht 10/2022, p. 8 e ss., <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/10/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-mit-entschlossenheit-durch-die-energiekrise-pdf.pdf?blob=publicationFile&v=5> (20 luglio 2023).

⁵⁹ Gesetz zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme (Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz – EWPPBG) del 20 dicembre 2022, BGBl. I del 20 dicembre 2022, p. 2560), modificato dalla legge del 21 aprile 2023, BGBl. 2023 I n. 110.

⁶⁰ Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsengesetz – StromPBG) del 20 dicembre 2022, BGBl. I del 20 dicembre 2022, p. 2512), modificato dalla legge 21 aprile 2023, BGBl. 2023 I n. 110.

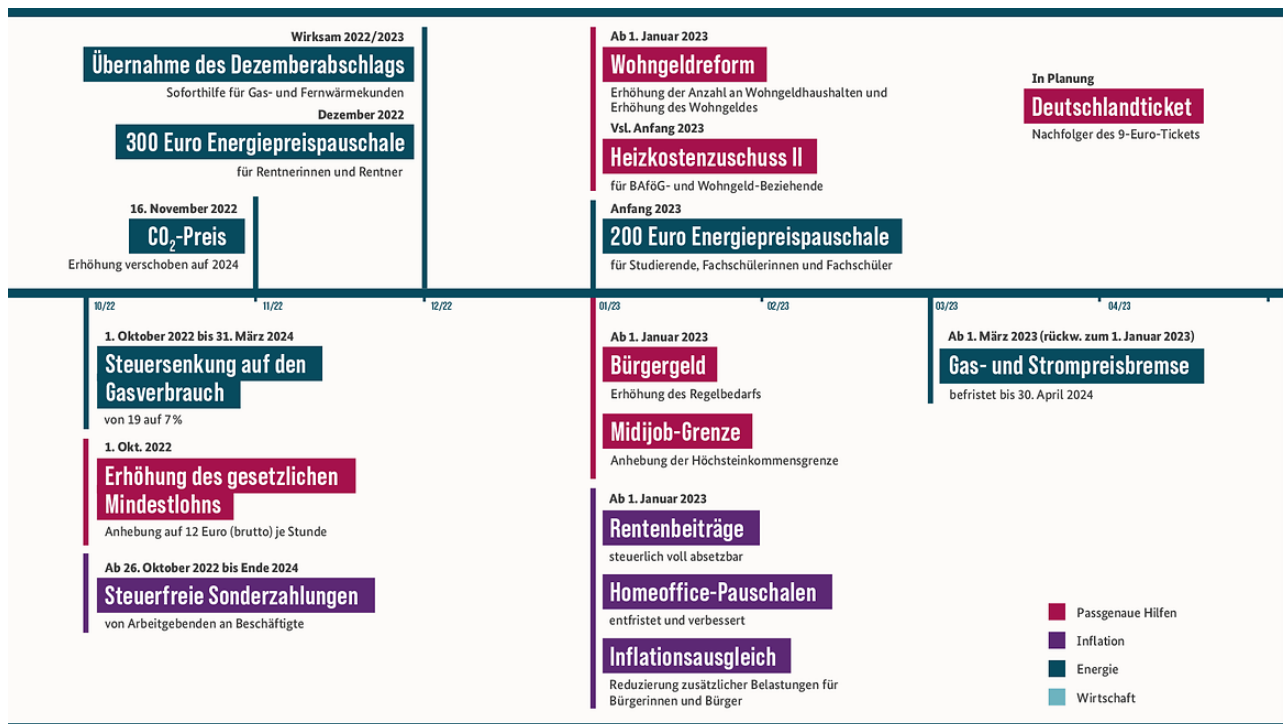


Tabella n. 4: Le misure di sostegno, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/entlastungen-im-ueberblick-2153052> (20 luglio 2023)

7. Conclusioni

Lo strumento del *Kurzarbeit* ha svolto un ruolo molto importante durante la crisi da Covid-19 nell'ordinamento tedesco, che – aspetto, questo, che pare di particolare interesse nell'ambito del progetto di ricerca – non ha beneficiato dello strumento europeo SURE.

L'esistenza di procedure consolidate ha inizialmente facilitato il ricorso al *Kurzarbeit*. In un secondo momento, le norme giuridiche dedicate a tale istituto, in particolare quelle riguardanti il ruolo dei Consigli di fabbrica, e alla sua attuazione sono state adattate alle circostanze specifiche.

In particolare, la pandemia ha portato il legislatore a riformare le norme sulle politiche attive del lavoro al fine di favorire la formazione continua durante i periodi di ricorso al *Kurzarbeit*. Tuttavia, queste regole avevano un'applicazione limitata nel tempo. Il legislatore ha, dunque, preferito creare altri strumenti giuridici a tali scopi, come il *Qualifizierungsgeld* e il *Weiterbildungsgeld* (Indennità per la qualificazione professionale e per la formazione continua). Al momento è troppo presto però per apprezzarne l'impatto e il successo.

APPENDICE

Glossario

ArbSchG (Arbeitsschutzgesetz) – Legge sulle condizioni di lavoro

Berufsabschluss – diploma professionale

Beschäftigungssicherungsgesetz – Legge sulla tutela del lavoro

Betriebsrat – Consiglio di fabbrica: comitato eletto dai dipendenti di un'azienda, che opera all'interno di quest'ultimo in base alla *Betriebsverfassungsgesetz* (*BetrVG*, Legge in materia codeterminazione)

Betriebsverfassung – Ordinamento aziendale

BetrVG (c) – Legge sull'organizzazione aziendale

BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) – Codice civile tedesco

Bund – Stato federale

Bundesagentur für Arbeit – Agenzia federale del lavoro

Deutscher Bundestag – Parlamento tedesco

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) – Confederazione dei sindacati tedeschi

Flüchtlingskrise – la crisi c.d. «dei rifugiati»

Gas- und Fernwärmepreisbremse – Limite al prezzo del gas e del riscaldamento

Jobcenter – Agenzia per il lavoro

KSchG (Kündigungsschutzgesetz) – Legge sulla protezione contro il licenziamento

Kurzarbeit – disoccupazione parziale/riduzione dell'orario di lavoro

SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende) – Libro II del Codice di sicurezza sociale tedesco – Politiche sul mercato del lavoro

SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung) – Libro III del Codice di sicurezza sociale tedesco – Politiche sul mercato del lavoro

Weiterbildungsgeld – formazione continua

Sources légales et réglementaires

SGB III (Diritto della sicurezza sociale; Libro III del Codice di sicurezza sociale tedesco)

Gesetz zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt (Betriebsrätemodernisierungsgesetz) vom 14 giugno 2021, BGBl. I, p. 1762.

Kurzfristenergieversorgungsicherungsmaßnahmenverordnung (Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen – EnSikuMaV) (Ordinanza per garantire l'approvvigionamento dell'energia nel breve periodo) del 26 agosto 2022, BGBl. I, p. 1446.

Kurzarbeitergeldverordnung (Ordinanza sull'indennità di lavoro a orario ridotto del 25 marzo 2020, BGBl. I p. 595, modificato dall'ordinanza del 21 ottobre 2020 BGBl. I. p. 2259).

Progetti di legge attualmente in discussione presso il Deutscher Bundestag (Parlamento tedesco) <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw44-de-beschaefigungssicherungsgesetz-798152>

Steuerentlastungsgesetz 2022 (Legge in materia di sgravi fiscali) del 23 maggio 2022, BGBl. I del 27 maggio 2022, p. 749.

Bibliographie

Armin Aminian et al., Im Oktober war weiterhin ein Drittel der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe und im Gastgewerbe in Kurzarbeit, IAB-Forum du 6 novembre 2020 <https://www.iab-forum.de/im-oktober-war-weiterhin-ein-drittel-der-betriebe-im-verarbeitenden-gewerbe-und-im-gastgewerbe-in-kurzarbeit/> (20 luglio 2022).

Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, octobre 2020 <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Themen-im-Fokus/Corona/Corona-Nav.html;jsessionid=70D16E11CCAF803C76F227A7B2295221> (20 luglio 2022).

Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Beschäftigte aus der Ukraine (Monatszahlen) (Hochrechnung) del 1° aprile 2023, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=bst-hochrechnung-ukraine (20 luglio 2022).

Bundesfinanzministerium, Wirtschaftlicher Abwehrschirm und Gaspreisbremse: mit Entschlossenheit durch die Energiekrise, BMF Monatsbericht 10/2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/10/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-mit-entschlossenheit-durch-die-energiekrise-pdf?__blob=publicationFile&v=5 (20 luglio 2022).

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert: Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, <https://www.dgb.de/themen/++co++21a2fa9a-b4bd-11ec-9da2-001a4a160123> (20 luglio 2023).

Destatis, Statistik Dossier: Daten zur COVID-19-Pandemie, Ausgabe 17/2020 du 16 novembre 2020.

Helen Thompson en interview « Die Gaskrise hat schon vor dem Krieg begonnen » (« La crisi del gas è iniziata molto prima della guerra », traduzione di J.B.), Die Zeit du 21 décembre 2022, https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-12/helen-thompson-energie-weltpolitik-gasversorgung-ukraine-krieg?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.ecosia.org%2F (20 luglio 2023).

IAB/BiB/ BAMF/SOEP (dir.), Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben, dicembre 2022, p. 11, https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.861918.de/221214-gesamtbroschüre-ukraine.pdf#page=10 (20 juillet 2023).

Konle-Seidl, Regina, Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise?, IAB-Forschungsbericht 4/2020 del 2 giugno 2020 <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2020/fb0420.pdf> (20 luglio 2023).

Kruppe, Thomas/Osiander, Christopher, Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau IAB-Forum del 23 settembre 2020)
<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-im-juni-2020-rueckgang-auf-sehr-hohem-niveau/> (20 luglio 2023).

Statista, Anzahl der Kurzarbeiter in Deutschland von 1991 bis 2019 (Jahresdurchschnittswerte) und in den Monaten von Januar bis Oktober 2020, ottobre 2020
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2603/umfrage/entwicklung-des-bestands-an-kurzarbeitern/> (20 juillet 2023)

Statista, Anzahl der Kurzarbeiter in Deutschland von 1991 bis 2019 (Jahresdurchschnittswerte) und in den Monaten von Januar 2020 bis November 2022 del 2 dicembre 2022
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2603/umfrage/entwicklung-des-bestands-an-kurzarbeitern/> (20 luglio 2023)

Weber, Enzo, Jobs retten oder Stillstand finanzieren? Nur mit Qualifizierung dürfte sich Kurzarbeit für den Fiskus auf Dauer auszahlen, IAB-Forum del 20 novembre 2020
<https://www.iab-forum.de/jobs-retten-oder-stillstand-finanzieren-nur-mit-qualifizierung-duerfte-sich-kurzarbeit-fuer-den-fiskus-auf-dauer-auszahlen/> (20 luglio 2023).

La gestione delle crisi in Francia dopo il COVID-19

di SYLVAIN LAULOM

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ricorso alla disoccupazione parziale (chômage partiel) durante la pandemia da COVID-19. – 2.1. La disoccupazione parziale prima della pandemia. – 2.2. Il ricorso semplificato alla disoccupazione parziale durante la pandemia. – 2.3. Le misure di attività parziale dopo la fine della pandemia. – 2.4. L'introduzione di un nuovo strumento: l'Attività Parziale a Lungo Termine (APLD). – 2.5. La formazione. – 3. Le misure anti-crisi in Francia dopo il COVID-19. – 3.1. Le misure di sostegno al potere d'acquisto. – 3.2. L'adozione della legge n. 2022-1598 sulle misure d'emergenza relative al funzionamento del mercato del lavoro con l'obiettivo della piena occupazione. – 3.3. La controversa riforma delle pensioni. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

L'irruzione della pandemia di COVID-19 ha richiesto in Francia, come in tutti i paesi, un'azione governativa forte e rapida per affrontare in particolare la crisi dell'occupazione generata dai *lockdown* e dalle riduzioni dell'attività che si sono susseguite per diversi mesi. Come nel 2008, lo strumento della disoccupazione parziale, adattato alla crisi del COVID-19, è stato lo strumento principale, ampiamente utilizzato per sostenere le imprese costrette a chiudere o ridurre la loro attività.

Mentre la fine della crisi del COVID-19 sembrava avvicinarsi, la Francia, come tutti gli altri paesi, ha affrontato una nuova serie di crisi – crisi energetica, crisi della guerra in Ucraina, inflazione, crisi ambientale – con importanti conseguenze sociali. La risposta del governo è stata diversificata.

Alcune misure di attività parziale (*activité partielle*) state prolungate per consentire alle imprese colpite dalla guerra in Ucraina e dalla crisi energetica di beneficiarne. Tuttavia, con la fine della pandemia, il sostegno all'attività parziale da parte dello Stato è stato ridotto e armonizzato. La disoccupazione parziale rimane quindi uno degli strumenti possibili per affrontare una serie di crisi, compresa la crisi energetica. Il governo ha apportato alcune modifiche marginali e le imprese possono anche fare ricorso all'attività parziale a lungo termine (APLT) istituita durante la pandemia. Tuttavia, non è questo strumento che ha attirato maggiormente l'attenzione delle autorità pubbliche, che non hanno ripreso i livelli di copertura garantiti dallo Stato durante la pandemia.

Mentre la pandemia richiedeva soprattutto di affrontare una drastica ed eccezionale limitazione dell'attività economica, le “nuove” crisi hanno richiesto risposte dirette principalmente a sostenere il potere d'acquisto dei cittadini e dei lavoratori di fronte all'inflazione e all'aumento dei costi dell'energia. Gli interventi sul diritto del lavoro sono stati quindi limitati. Negli ultimi mesi, sembra essersi aperta una nuova fase in cui il governo, con il pretesto di rispondere ad altre crisi (occupazionali e dei finanziamenti pubblici), ha ripreso i progetti legislativi avviati prima della pandemia per continuare ad apportare le sue riforme del mercato del lavoro.

2. Il ricorso alla disoccupazione parziale ai tempi del COVID-19

La Francia ha ampiamente fatto ricorso alla disoccupazione parziale durante la crisi sanitaria del COVID-19. Nel marzo 2020, 7,2 milioni di lavoratori sono stati messi in attività parziale, con un picco raggiunto nell'Aprile 2020 con 8,8 milioni e 7,9 milioni a Maggio 2020. Alla fine del primo *lockdown*, il numero di lavoratori in attività parziale è sceso a 3 milioni e poi è salito in base ai nuovi *lockdown*, al coprifuoco e ad altre misure con conseguenze sull'attività economica. A partire da

Ottobre 2021, il numero si è stabilizzato e a Marzo 2022 vi è stato il livello più basso dal Marzo 2020, con 290.000 lavoratori beneficiari dell'attività parziale. I lavoratori in attività parziale a lungo termine (APLT) rappresentano il 42% di tutti i lavoratori in attività parziale nel gennaio 2022⁶¹.

Se confrontiamo la situazione della Francia con quella degli altri paesi europei, la Francia è uno dei paesi che ha maggiormente fatto ricorso a questo tipo di ammortizzatore sociale. All'inizio di maggio 2020, si trovava al primo posto con 11,3 milioni di lavoratori in disoccupazione parziale, contro 10,1 milioni per la Germania e 8,3 milioni per l'Italia. In proporzione alla popolazione attiva, si trovava al secondo posto dopo la Svizzera e davanti all'Italia, ed era al secondo posto per il tasso di sostituzione netto del salario con l'84% del salario netto (il 70% del salario lordo)⁶².

Come la Germania, la Francia non ha utilizzato il programma SURE per finanziare la disoccupazione parziale, poiché era in grado di ottenere condizioni finanziarie equivalenti o addirittura più vantaggiose rispetto a quelle proposte nel quadro del programma europeo⁶³.

Diverse ragioni spiegano l'importanza della disoccupazione parziale in Francia, chiamata anche, a partire da una legge del 2013, attività parziale (*activité partielle*). Da un lato, i *lockdown* e altre misure di questo tipo non hanno avuto la stessa portata nei diversi paesi, e le conseguenze delle misure sanitarie sull'attività economica e sui settori colpiti sono state diverse. Da un altro lato, la disoccupazione parziale è un ammortizzatore sociale utilizzato da tempo in Francia ed è stato ampiamente utilizzato durante la crisi finanziaria ed economica che è iniziata nel 2008. Questo strumento era, dunque, a disposizione del governo francese quando sono state adottate le prime misure di *lockdown* nel marzo 2019. Il governo ha anche adottato rapidamente misure per estendere il ricorso alla disoccupazione parziale classica così come è aumentata considerevolmente la parte finanziata dallo Stato. L'adattamento di questo strumento alle vicissitudini della crisi sanitaria assume un carattere permanente, la leggi emergenziali, così come i decreti e una serie di strumenti, si susseguono con un'intensità normativa variabile. Per fare un esempio, il governo ha utilizzato spesso nei suoi siti le cosiddette FAQ con "domande e risposte" dettagliate che illustrano le misure adottate e forniscono istruzioni per le aziende. In questo senso, il periodo della pandemia ha generato un uso molto più ampio di meccanismi di "soft law".

La maggior parte di queste misure sono temporanee, ma la loro durata è stata prolungata e adattata più volte in base all'andamento della pandemia. In questo settore, come in altri, la crisi sanitaria ha generato una massiccia produzione normativa ed è spesso difficile orientarsi nel ginepraio dei testi. In questo caso l'obiettivo non è tanto comprendere il dettaglio dei testi, spesso molto tecnici, ma di estrapolare gli aspetti fondamentali e i principali orientamenti.

Alcuni mesi dopo l'inizio della pandemia, nel giugno 2020, il governo ha aggiunto al ventaglio degli ammortizzatori sociali un nuovo strumento destinato alle aziende: l'attività parziale a lungo termine (*activité partielle de longue durée* o APLT). L'obiettivo è quello di completare le tradizionali misure di disoccupazione parziale con una nuova misura diretta a sostenere le imprese che affrontano difficoltà di lunga durata (e non solamente congiunturali) ma che non siano insormontabili. L'APLT può essere attivato solo in presenza di un accordo collettivo e la sua attuazione è stata inclusa nel piano di ripresa adottato a settembre 2020, il cui finanziamento è in parte dell'Unione europea. Questo strumento è stato anch'esso prorogato e il piano di resilienza, presentato dal primo ministro a marzo 2022, destinato soprattutto ad affrontare l'impatto del conflitto in Ucraina, prevede diverse modifiche all'APLT.

⁶¹ DARES, Le chômage partiel, 27 avril 2022, Données.

⁶² T. Müller, Th. Schulten, « Ensuring fair short-time work – A European overview », ETUI Policy Brief, n° 7/2020.

⁶³ C. Chatignoux, « Le fonds Sure de la Commission va attribuer 87,4 milliards de prêts », Les Echos, 29 septembre 2020.

In questo rapporto presenteremo le caratteristiche della disoccupazione parziale prima della crisi sanitaria (2.1), le misure di adattamento di questo strumento durante la pandemia (2.2), l'adozione di un nuovo strumento con l'attività parziale a lungo termine (2.3) e infine il ruolo della formazione riconosciuto ai dipendenti in questi strumenti (2.4).

2.1. La disoccupazione parziale prima della pandemia

La disoccupazione parziale, nota anche come disoccupazione parziale tecnica e oggi come attività parziale, è uno strumento utilizzato da tempo in Francia, inizialmente al di fuori di un quadro normativo specifico. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, è stata introdotta la prima regolamentazione, che avrebbe tratto ispirazione dall'esperienza italiana⁶⁴. Una prima grande trasformazione del sistema avviene nel 1975, quando si adotta una legislazione sui licenziamenti economici. La disoccupazione parziale diventa fondamentalmente un'alternativa ai licenziamenti per motivi economici. Diventa una legislazione per le crisi economiche⁶⁵.

Lo strumento della disoccupazione parziale era stato particolarmente attivo durante la crisi del 2008. Il legislatore è intervenuto più volte, apportando piccole modifiche attraverso vari decreti per rendere più flessibili le condizioni di utilizzo di tale strumento, senza apportare mutamenti fondamentali all'organizzazione della disoccupazione parziale. Si tratta fondamentalmente di favorire il ricorso a questo ammortizzatore sociale. Una riforma più ampia è intervenuta con la legge sulla sicurezza dell'occupazione del 14 giugno 2013, che ha modificato il nome dello strumento senza cambiarne la filosofia. La disoccupazione parziale (*chômage partiel*) è diventata l'attività parziale (*activité partielle*), con l'intenzione del legislatore di porre l'accento sul termine positivo "attività" e sulla continuità del contratto di lavoro che continua senza essere interrotto. Il cambiamento di terminologia non ha comportato mutamenti significativi nella logica dello strumento.

L'articolo L. 5122-1 del codice del lavoro definisce le principali caratteristiche della disoccupazione parziale

"I. - I dipendenti sono posti in posizione di attività parziale, previa autorizzazione espressa o implicita dell'autorità amministrativa, se subiscono una perdita di reddito imputabile:
-o alla chiusura temporanea della loro azienda o di una parte dell'azienda;
-o alla riduzione dell'orario di lavoro praticato nell'azienda o in una parte dell'azienda al di sotto della durata legale del lavoro.

In caso di riduzione collettiva dell'orario di lavoro, i dipendenti possono essere posti in posizione di attività parziale individualmente e alternativamente.

II. - I dipendenti ricevono un compenso orario, versato dal datore di lavoro, corrispondente a una parte del loro reddito precedente, la cui percentuale è stabilita con un decreto del Consiglio di Stato. Il datore di lavoro riceve un'indennità finanziata congiuntamente dallo Stato e dall'ente gestore del regime di assicurazione contro la disoccupazione. Una convenzione conclusa tra lo Stato e quest'ente determina le modalità di finanziamento di questa indennità.

Il contratto di lavoro dei dipendenti posti in attività parziale è sospeso durante i periodi in cui non sono in attività".

⁶⁴ R. Dalmaso, «Les trois âges de l'activité partielle», Droit social 2020, p. 612.

⁶⁵ Ibid.

Il datore di lavoro può ricorrere alla disoccupazione parziale solo quando è costretto dalla congiuntura economica o da altri motivi definiti dalla legge in modo abbastanza ampio⁶⁶. Concretamente, la decisione del datore di lavoro di mettere i dipendenti in disoccupazione parziale è una decisione unilaterale che consente di sospendere il contratto di lavoro del dipendente o di imporre una riduzione dell'orario di lavoro. Sebbene, naturalmente, la disoccupazione parziale ha abbia conseguenze individuali per ciascun dipendente, tuttavia è una misura di carattere collettivo applicata a tutti i dipendenti interessati.

Questa decisione del datore di lavoro deve essere oggetto di informazione e consultazione del comitato aziendale e sociale (CSE), che deve intervenire prima della richiesta di autorizzazione amministrativa presentata dal datore di lavoro. L'obbligo di consultazione del comitato aziendale e sociale deriva dalle competenze generali del CSE, che deve essere informato e consultato sugli orientamenti strategici dell'azienda, sulla situazione economica e finanziaria dell'azienda, sulla politica sociale dell'azienda, sulle condizioni di lavoro e sull'occupazione (art. L. 2312-17 del codice del lavoro). La consultazione deve riguardare i motivi del ricorso alla disoccupazione parziale, le categorie professionali e le attività interessate, il livello e i criteri di attuazione della riduzione dell'orario e le azioni di formazione previste o qualsiasi altro impegno assunto dal datore di lavoro.

Poiché la disoccupazione parziale dà luogo ad un finanziamento dello Stato, il ricorso alla disoccupazione parziale è soggetto a un'autorizzazione amministrativa. La richiesta di autorizzazione del datore di lavoro deve includere i motivi del ricorso alla disoccupazione parziale, in modo che l'autorità amministrativa possa verificare che sono state soddisfatte le condizioni previste (art. R. 5122-2 del codice del lavoro). La richiesta deve anche specificare il periodo previsto di disoccupazione parziale e il numero di dipendenti interessati. La decisione di autorizzazione o di rifiuto è notificata al datore di lavoro entro 15 giorni dalla data di ricezione della richiesta di autorizzazione. L'assenza di decisione entro 15 giorni equivale a un'accettazione implicita della richiesta.

Il lavoratore in disoccupazione parziale riceve un'indennità pari al 70% della retribuzione lorda persa (circa l'85% del netto). Questa indennità è erogata dal datore di lavoro, che riceve un'indennità specifica, il cui costo è ripartito tra lo Stato e l'assicurazione contro la disoccupazione. Esiste un meccanismo per garantire che i lavoratori non ricevano meno del salario minimo, viene inoltre stabilito un limite massimo e l'indennità per la disoccupazione parziale è limitata, in principio, a 1000 ore all'anno.

Le azioni di formazione non sono obbligatorie durante il periodo di disoccupazione parziale. Tuttavia, il tasso di sostituzione del salario viene portato al 100% se il lavoratore segue una formazione durante il periodo di disoccupazione parziale.

La disoccupazione parziale comporta la sospensione del contratto di lavoro o una modifica temporanea del contratto, in quanto il lavoratore subisce una riduzione dell'orario di lavoro e, di conseguenza, della retribuzione. Nonostante questa riduzione, il datore di lavoro può imporre la riduzione dell'orario e la conseguente riduzione del salario, senza che il lavoratore possa opporsi. Si tratta di un'eccezione alla giurisprudenza secondo la quale una modifica del contratto di lavoro non può intervenire unilateralmente.

2.2. Il ricorso semplificato alla disoccupazione parziale durante la pandemia

⁶⁶ Art. R5122-1 del Codice del Lavoro: «difficoltà di approvvigionamento di materie prime o di energia; un incidente o le intemperie di carattere eccezionale, la trasformazione, ristrutturazione o modernizzazione dell'impresa e ogni altra circostanza di carattere eccezionale».

Come nel 2008, il ricorso alla disoccupazione parziale si è subito imposto come strumento di gestione della crisi occupazionale conseguente alla pandemia. Ugualmente, come nel 2008, tale strumento è stato adattato alle specificità della crisi sanitaria ed è stato oggetto di costante attenzione da parte del legislatore, che non ha mai smesso di intervenire per precisare disposizioni, prorogare scadenze di applicazione di misure temporanee, definire e ridefinire i settori in cui si applicavano le misure temporanee, ecc. Molte delle modifiche hanno carattere temporaneo, ma alcune sono destinate ad essere stabili.

La disoccupazione parziale è stata identificata fin dall'inizio della crisi sanitaria come la possibile risposta alla riduzione inedita e improvvisa delle attività economiche, sociali e culturali. Così, la legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020, la legislazione d'emergenza per affrontare l'epidemia di Covid-19, ha autorizzato il governo ad adottare una serie di ordinanze, in particolare per "limitare le interruzioni dei contratti di lavoro ed attenuare gli effetti della riduzione dell'attività, facilitando e rafforzando il ricorso all'attività parziale per tutte le imprese, indipendentemente dalle loro dimensioni, in particolare adattando temporaneamente il regime sociale applicabile alle indennità versate in questo contesto, estendendolo a nuove categorie di beneficiari, riducendo, nel caso del lavoro subordinato, l'onere residuo in capo al datore di lavoro e, per i lavoratori autonomi, la perdita di reddito, adattandone le modalità di attuazione, promuovendo una migliore integrazione con la formazione professionale e una migliore considerazione dei lavoratori subordinati a tempo parziale". Questa prima legge è stata completata da altre leggi d'emergenza e da numerose ordinanze e decreti.

L'obiettivo era di massimizzare nell'emergenza l'uso della disoccupazione parziale. A tal fine, è stata decisa un'estensione del campo di applicazione dei datori di lavoro e dei lavoratori che possono usufruire della disoccupazione parziale, l'incremento del contributo dello Stato al suo finanziamento e, infine, la procedura di ammissione e di controllo alla misura è stata semplificata.

Inizialmente, gli interventi avevano l'obiettivo di ampliare il campo di applicazione dell'attività parziale attraverso un'estensione del campo di applicazione sia dei datori di lavoro ammissibili che dei lavoratori interessati. In questo modo, i datori di lavoro privati, le imprese straniere che occupano lavoratori sul territorio nazionale senza avere una sede in Francia, le assistenti all'infanzia i lavoratori con contratto di apprendistato e alcuni lavoratori stagionali hanno potuto beneficiare dello strumento. Si trattava di massimizzare le possibilità di ricorso all'attività parziale, includendo lavoratori precedentemente esclusi, sia a causa del loro status, sia a causa dello status della loro azienda: ad esempio, i dipendenti del settore privato, costretti a occuparsi dei propri figli a causa della chiusura per motivi sanitari della scuola o della struttura di accoglienza, e senza la possibilità di lavorare da remoto, sono stati anch'essi presi in carico dalla disoccupazione parziale⁶⁷.

Il contributo dello Stato è aumentato a vantaggio delle imprese, ma non dei lavoratori. In questo modo, un lavoratore in attività parziale viene indennizzato, come prima della crisi sanitaria, al 70% della retribuzione lorda perduta, ma i datori di lavoro non partecipano più al finanziamento dello strumento per i loro dipendenti la cui retribuzione è inferiore al 4,5% del salario minimo legale. Questo massimale temporaneo di aiuti statali è stato adattato durante tutta la crisi sanitaria, con il contributo dello Stato che tornava gradualmente ai livelli precedenti, ad eccezione dei settori protetti colpiti dalle misure sanitarie del governo, la definizione di tali settori è stata anch'essa adattata.

Lo Stato e l'assicurazione contro la disoccupazione si sostituiscono al datore di lavoro per coprire l'indennità dei lavoratori in attività parziale. Inoltre, la durata possibile dell'indennità è raddoppiata,

⁶⁷ Al contrario i genitori costretti ad occuparsi dei loro figli positivi al COVID potevano chiedere di beneficiare della interruzione del lavoro COVID, finanziata dall'Assicurazione malattia della Previdenza sociale.

passando da 6 mesi a un anno. Da questo punto di vista si potrebbe dire che la priorità del legislatore è stata più la protezione dell'attività delle imprese che quella dei lavoratori, che è solo una conseguenza indiretta della protezione dei datori di lavoro⁶⁸. Pertanto, "il principale beneficiario dell'attività parziale non è più considerato il lavoratore, ma l'azienda. Le misure di controllo e sanzionatorie sono eloquenti in questo senso. Mentre nel caso della disoccupazione (totale), è il disoccupato che è assistito, controllato ed eventualmente perde il diritto al trattamento di disoccupazione, l'attività parziale implica che l'azienda sia autorizzata a ricorrervi, che sia controllato il rispetto degli obblighi in materia di occupazione, che possono essere oggetto di sanzioni con il rimborso delle indennità percepite. L'azienda è il soggetto dell'attività parziale"⁶⁹.

Infine, la procedura di ricorso alla disoccupazione parziale è stata semplificata insieme ai controlli. Ora, in caso di circostanze di carattere eccezionale, che ovviamente corrisponde alla crisi sanitaria, il datore di lavoro ha un termine di 30 giorni, a partire dalla messa in attività parziale dei lavoratori, per presentare la sua richiesta, mediante qualsiasi mezzo che dia certezza della data di ricezione. L'amministrazione ha ridotto il suo termine di risposta a due giorni. In questo contesto, il ruolo del comitato aziendale e sociale (CSE) ha visto una riduzione. Il parere del comitato potrà, infatti, essere dato successivamente (e non più precedentemente in assenza di circostanze di carattere eccezionale) alla presentazione della richiesta dell'indennità, a condizione che venga trasmesso all'amministrazione entro un termine massimo di due mesi dalla presentazione stessa. La legislazione anti-Covid ha anche permesso il ricorso ad una individualizzazione della disoccupazione parziale, in cui solo una parte dei dipendenti dell'azienda sarà messa in disoccupazione parziale. Questo tipo di disoccupazione parziale individualizzata è subordinata alla conclusione di un accordo collettivo, e in sua assenza, il comitato aziendale e sociale dovrà essere stato consultato preventivamente e aver emesso un parere favorevole.

2.3. Le misure di attività parziale dopo la fine della pandemia

Alcune misure di attività parziale sono state prolungate per consentire alle imprese colpite dalla guerra in Ucraina di beneficiarne. Tuttavia, con la fine della pandemia, il supporto statale all'attività parziale è stato ridotto ed armonizzato. Alcune imprese, particolarmente colpite dall'aumento dei prezzi dell'energia, nonostante le misure già adottate per ammortizzare l'impatto dell'aumento dei prezzi, desiderano vedere riattivate le misure di attività parziale in quanto sono costrette a limitare la loro attività per ridurre il costo dell'energia.

Il ricorso all'attività parziale standard è sempre possibile e le regole di accesso sono state semplificate per le imprese che devono affrontare difficoltà legate al conflitto in Ucraina. Pertanto, la richiesta dell'impresa di attività parziale, per questa ragione, deve essere corredata da documentazione dimostrante l'esistenza di un collegamento diretto o indiretto tra le conseguenze della guerra in Ucraina e la riduzione dell'attività dell'impresa. Per quanto riguarda l'aumento dei prezzi dell'energia, nelle risposte alle domande frequenti, si è limitato in un primo momento a indicare che l'aumento dei prezzi del gas e del petrolio, constatato dal 24 febbraio, data dell'invasione russa dell'Ucraina, poteva essere considerato come motivo sufficiente, se penalizzava notevolmente l'impresa. Dal 4 ottobre 2022, le risposte alle domande frequenti fissano i criteri minimi da rispettare per le imprese che affermano di essere fortemente colpite dall'aumento dei prezzi dell'energia (gas ed elettricità). In particolare, devono dimostrare di:

Aver effettuato acquisti di gas e/o elettricità pari almeno al 3% del loro fatturato;

⁶⁸ R. Dalmaso, op.cit.

⁶⁹ S. Tournaux, « Activité partielle en période de crise sanitaire : rupture ou continuité ? », RDSS 2020, p. 954. Per S. Tournaux, questi mutamenti erano presenti ben prima della crisi sanitaria.

Subire, alla data di presentazione della richiesta, una riduzione dell'utile operativo lordo rispetto al 2021.

Il rispetto di queste condizioni cumulative deve essere attestato da un documento redatto da un soggetto terzo di fiducia (commercialista o revisore dei conti), depositato dall'impresa al momento della richiesta di attività parziale, accompagnato dai documenti contabili che hanno permesso al soggetto terzo di fiducia di redigere questa certificazione⁷⁰.

Pertanto, le imprese hanno potuto ricorrere all'attività parziale quando la loro attività è stata compromessa dalla crisi energetica. Tuttavia, nonostante le richieste da parte dei sindacati dei lavoratori e delle piccole e medie imprese, di un maggiore sostegno da parte dello Stato, come è stato durante la pandemia, questo strumento non è stato riattivato. La percentuale dei costi dell'attività parziale a carico dello Stato è stata modificata durante tutta la pandemia, a seconda dei periodi e dei settori; attualmente, queste percentuali sono uniformi, e sebbene i sindacati chiedano un maggiore sostegno da parte dello Stato, finora il governo non ha seguito questa strada.

Inoltre, il nuovo dispositivo introdotto, l'APLD, sarà utilizzabile anche quando l'attività dell'impresa è particolarmente colpita dall'aumento dei prezzi dell'elettricità e/o del gas.

2.4. L'introduzione di un nuovo strumento temporaneo: l'Attività Parziale di Lunga Durata (APLD)

Alcuni mesi dopo l'inizio della crisi sanitaria, il governo aveva voluto mettere a disposizione delle imprese un nuovo strumento, inizialmente chiamato "attività ridotta per il mantenimento dell'occupazione" (ARME Activité Réduite pour le Maintien en Emploi)", prima che il nome di "Attività Parziale di Lunga Durata (APLD)" si affermasse. Si trattava di concepire uno strumento intermedio tra l'attività parziale e il licenziamento economico per le imprese il cui futuro non è in pericolo ma che non torneranno a un'attività piena prima di alcuni mesi o addirittura anni. Il principio dell'APLD è stato introdotto all'articolo 53 della legge n. 2020-734 del 17 giugno 2020 relativa a diverse disposizioni legate alla crisi sanitaria, ad altre misure urgenti e all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, articolo successivamente integrato da decreti successivi⁷¹.

Questo strumento è intermedio tra l'attività parziale e il licenziamento economico. E' destinato alle imprese "che devono far fronte ad una riduzione dell'attività duratura che non mette in pericolo la loro sopravvivenza". Non è destinato ad essere utilizzato dalle imprese che affrontano una diminuzione congiunturale dell'attività e limitata nel tempo, per le quali esiste l'attività parziale. Per le imprese che non prevedono alcun rilancio dell'attività, la strada sarà quella del licenziamento economico o addirittura della procedura di liquidazione giudiziaria. L'obiettivo qui è di istituire un sostegno pubblico per le strutture che si trovano in questa situazione intermedia, per consentire loro di superare il periodo prolungato di difficoltà, in attesa della previsione di una ripresa.

L'APLD è abbastanza simile all'attività parziale standard. Lo Stato compensa in parte una riduzione durevole dell'attività dei dipendenti fino al 40% dell'orario di lavoro legale. In cambio, l'impresa si impegna a mantenere l'occupazione dei dipendenti interessati (cioè almeno i dipendenti coperti dal regime APLD per la durata dell'accordo).

⁷⁰ FAQ sull'attività parziale /APLD nel contesto del conflitto in Ucraina, pubblicate il 16/03/2022, aggiornate il 4 Ottobre 2022 e l'11 Gennaio 2023 (<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/accompagnement-des-mutations-economiques/activite-partielle-chomage-partiel/article/questions-reponses-ap-apld-dans-le-contexte-du-conflit-en-ukraine>).

⁷¹ Décret n°2020-926, 28 juillet 2020 ; Décret n° 2020-1188, 29 sept. 2020 ; D. n° 2020-1316, 30 oct. 2020 ; D. n° 2020-1579, 14 déc. 2020 ; D. n° 2021-347, 30 mars 2021 ; D. n° 2021-361, 31 mars 2021.

L'APLD può essere richiesta da tutte le imprese che affrontano una riduzione durevole dell'attività e che sono situate sul territorio nazionale, indipendentemente dal settore e dalla dimensione. La riduzione dell'attività nell'ambito dell'APLD riguarda esclusivamente l'aiuto concesso in caso di riduzione dell'orario di lavoro, a differenza dell'attività parziale normale, che può essere utilizzata anche da un'impresa costretta a chiudere temporaneamente. La riduzione non può essere superiore al 40% dell'orario di lavoro legale, ma questa riduzione si valuta per ciascun dipendente interessato per la durata di utilizzo dello strumento, il che consente di sospendere temporaneamente l'attività dei dipendenti. L'impresa che intende usufruire dell'APLD, deve obbligarsi a mantenere l'occupazione, e tale obbligo è sottoposto all'esame dell'autorità amministrativa competente.

Per ricorrere all'utilizzo di questo strumento, è necessario concludere un accordo collettivo a livello di stabilimento, dell'impresa, del gruppo o a livello di settore in senso ampio. Quando la richiesta di APLD si basa sull'accordo di settore, il datore di lavoro deve elaborare un documento conforme a tale accordo, che specifica gli obblighi assunti in materia di occupazione. Per le imprese con almeno 11 dipendenti, l'elaborazione di questo documento comporta la consultazione del comitato sociale ed economico.

Il contenuto obbligatorio dell'accordo e del documento redatto dal datore di lavoro è specificato dall'articolo 1 del decreto n. 2020-926 del 28 luglio 2020. Dopo un preambolo che presenta una diagnosi della situazione economica dell'impresa e delle sue prospettive di attività, l'accordo deve menzionare:

- la data di inizio e la durata dell'applicazione dello strumento specifico di attività parziale;
- le attività e i dipendenti a cui si applica lo strumento;
- la riduzione massima dell'orario di lavoro al di sotto della durata legale dell'orario;
- gli obblighi in materia di occupazione e di formazione professionale. È infatti raccomandato che i periodi di inattività possano essere utilizzati per condurre azioni di formazione e di validazione delle competenze, per mantenere e sviluppare le competenze dei dipendenti;
- le modalità di informazione delle organizzazioni sindacali firmatarie e degli organismi di rappresentanza dei lavoratori sull'applicazione dell'accordo, informazione che deve essere resa almeno ogni tre mesi.

Gli obblighi in materia di occupazione sono definiti nell'accordo, e i posti di lavoro dell'impresa che sono al di fuori dell'accordo possono essere oggetto di procedure di licenziamento. In assenza di precisazioni in proposito, gli obblighi sono ritenuti validi per tutti i posti di lavoro dello stabilimento o dell'impresa.

L'accordo o il documento del datore di lavoro possono anche prevedere:

- le condizioni in cui i dirigenti nell'ambito dell'accordo, i dirigenti aziendali e gli azionisti forniscono sforzi proporzionati a quelli richiesti ai dipendenti durante l'applicazione del dispositivo;
- le condizioni in cui i dipendenti usufruiscono dei giorni di ferie retribuite e utilizzano il loro conto di formazione personale, prima o durante il ricorso allo strumento dell'APLD;
- i mezzi per monitorare l'accordo da parte delle organizzazioni sindacali.

L'accordo di stabilimento, di impresa o di gruppo o il documento unilaterale del datore di lavoro sono sottoposti a validazione o omologazione dell'autorità amministrativa, che ha 15 giorni per convalidare l'accordo e 21 giorni per omologare il documento elaborato in applicazione di un accordo di settore, a partire dal ricevimento da parte dell'autorità amministrativa della richiesta completa.

In caso di convalida o omologazione, l'APLD è accordata nella misura di 24 mesi consecutivi o non consecutivi su un periodo di riferimento di 48 mesi consecutivi. Viene assegnato per periodi di sei

mesi, fino a un massimo di 24 mesi. Il comitato sociale ed economico deve essere consultato preventivamente al rinnovo della procedura di omologazione.

Se lo strumento dell'attività parziale di diritto comune è stato immaginato per accompagnare le interruzioni dell'attività, lo strumento dell'APLD è stato pensato come uno strumento per sostenere una ripresa graduale dell'attività⁷². Inizialmente, la volontà del legislatore era di incoraggiare il maggior numero possibile di imprese a passare dall'attività parziale "di diritto comune" (regime d'emergenza) al regime dell'APLD (regime di crociera). È stato organizzato un doppio movimento: da un lato, lo Stato riduceva il suo livello di copertura dell'attività parziale e aumentava proporzionalmente il resto a carico delle imprese; dall'altro, venivano adottati incentivi a concludere accordi di APLD (tramite una percentuale più elevata dei rimborsi da parte dello Stato). "Tuttavia, gli alti e bassi della crisi economica hanno sconvolto questo schema di "vasi comunicanti" e hanno imposto ai poteri pubblici di dimostrare, ancora una volta, una certa adattabilità. A seconda dell'evoluzione della situazione sanitaria, il governo ha fatto degli aggiustamenti al suo modello. Ha mantenuto un elevato tasso di copertura dell'attività parziale di diritto comune per sostenere le imprese la cui attività è ancora fortemente influenzata dalle misure governative (...). Di scadenza in scadenza, è solo dal 1° giugno 2021 che l'indennizzo concesso nell'ambito dell'APLD può, in alcuni casi, rivelarsi più favorevole rispetto a quello dato nell'ambito dell'attività parziale di diritto comune.

L'APLD è stata concepita come temporanea. Tuttavia, la sua data di scadenza è stata più volte posticipata e la durata dell'utilizzo è stata prolungata. Attualmente, è la guerra in Ucraina a spingere il governo ad adottare un piano di resilienza economica e sociale per le imprese costrette a ridurre o sospendere la loro attività a causa delle conseguenze economiche della guerra. Pertanto, a partire dal decreto n. 2022-508 dell'8 aprile 2022, il diritto all'assegnazione del beneficio è concesso fino a 36 mesi (contro i 24 mesi precedenti), consecutivi o non, su un periodo di riferimento di 48 mesi consecutivi (contro i 36 mesi precedenti), a partire dal primo giorno del primo periodo di autorizzazione all'attività parziale accordata dall'autorità. La negoziazione di accordi APLD è ora possibile fino al 31 dicembre 2022, anziché fino al 30 giugno 2022. È previsto anche il supporto da parte dei servizi statali per i settori e le imprese non coperti dal dispositivo APLD e che desiderano negoziare un accordo in tempi rapidi⁷³. Lo strumento non è stato prolungato, anche se gli accordi possono produrre effetti fino al 31 dicembre 2026 e possono essere oggetto di modifiche negoziate.

Le prime valutazioni dell'uso dell'APLD mostrano che le imprese vi hanno fatto ricorso. Secondo la DARES, a gennaio 2022, i lavoratori in attività parziale di lunga durata rappresentano il 42% di tutti i lavoratori in attività parziale. Questa percentuale raggiunge il 51% a dicembre 2021⁷⁴. Al 1° luglio 2021, erano stati conclusi 67 accordi di settore e 4.462 accordi di impresa. 79 accordi di settore sono stati registrati sul sito del Ministero del Lavoro⁷⁵.

2.5. La formazione

Se la formazione dei lavoratori in attività parziale non è obbligatoria, sono state adottate diverse misure per favorirla. Ad esempio, il tasso di sostituzione dello stipendio è portato al 100% se il lavoratore segue una formazione durante il periodo di attività parziale. La formazione è anche una delle tematiche che devono essere incluse negli accordi APLD.

⁷² F. Favennec-Héry et A. Teissier, « Les lois de crise », JCP S n° 24, 1153.

⁷³ SSL, 28 Marzo 2022, n° 1993, p. 6.

⁷⁴ DARES, Données, « Le chômage partiel », 27 Aprile 2022.

⁷⁵ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/accompagnement-des-mutations-economiques/activite-partielle-chomage-partiel/apld#Les-accords-de-branche-relatifs-a-l-APLD> . Si veda anche, La Négociation collective en 2021, édition 2022, Bilan et Rapport, Bilan & Rapports : La négociation collective en 2021 - Édition 2022 (travail-emploi.gouv.fr)

In questo contesto, il governo ha adottato diverse misure sin dall'inizio della crisi sanitaria per promuovere la formazione dei lavoratori in attività parziale. Lo strumento principale è il Fondo nazionale per l'occupazione, chiamato FNE-Formation, e anche questo strumento si è evoluto nel corso del tempo. Nella prima fase e fino a dicembre 2020, il FNE-Formation si rivolgeva esclusivamente ai lavoratori in attività parziale. Successivamente è stato riorientato per finanziare anche i percorsi formativi dei lavoratori nelle imprese che affrontano cambiamenti accelerati dovuti alla crisi, in particolare nel settore digitale e nella transizione ecologica.

Il FNE-Formation è uno strumento dello Stato che aiuta le imprese ad adattare le competenze dei propri lavoratori alle trasformazioni conseguenti ai cambiamenti economici. L'obiettivo è "favorire la loro adattabilità a nuovi posti di lavoro in caso di cambiamenti professionali dovuti all'evoluzione tecnologica o alle modifiche delle condizioni di produzione". Al fine di incoraggiare la formazione dei lavoratori in attività parziale a causa dell'epidemia di COVID-19, il governo ha facilitato l'accesso delle imprese al FNE-Formation sin dall'inizio della crisi sanitaria e ha pubblicato una serie di domande e risposte (FAQ) su questo argomento⁷⁶. Il FNE-Formation è stato temporaneamente potenziato per rispondere alle esigenze di tutte le imprese in attività parziale, coprendo integralmente i costi di formazione⁷⁷. Nel 2021, l'obiettivo è stato quello di accompagnare percorsi di formazione più strutturati e di maggiore durata per i lavoratori in attività parziale o in APLD.

Come indicato nella sezione delle domande e risposte (FAQ), questo strumento rientra nell'ambito delle norme degli aiuti europei (Next Generation EU).

Tutti i lavoratori dell'azienda, indipendentemente dalla categoria professionale o dal livello di istruzione, possono seguire i corsi di formazione durante il periodo di attività parziale. L'unica eccezione riguarda gli apprendisti e i contratti di apprendistato, poiché evidentemente queste categorie sono già in formazione.

La formazione nell'ambito del FNE-Formation dovrebbe consentire ai lavoratori "di sviluppare le proprie competenze e migliorare la loro occupabilità". Può trattarsi di azioni di formazione nel senso più ampio (comprese le qualifiche definite nelle classificazioni di un contratto collettivo, i certificati di qualifica professionale o i corsi che consentono il rinnovo di una licenza o di una certificazione individuale necessaria ai fini dell'esercizio di una attività professionale), azioni che consentono la certificazione delle competenze (VAE) o anche i bilanci delle competenze.

La durata della formazione corrisponde al periodo durante il quale il lavoratore è in attività parziale, fatta eccezione per le azioni di certificazione delle competenze che possono superare questo periodo. Se il lavoratore è in APLD, la sua formazione può superare il periodo APLD, ma non può superare i 12 mesi.

Il FNE-Formation copre l'intero costo della formazione dei lavoratori in attività parziale quando la richiesta è stata presentata entro il 31 ottobre 2020. Dopo di che, l'entità del finanziamento dipende dalle dimensioni dell'azienda e dallo statuto dei lavoratori, a seconda che si trovino in attività parziale classica o in APLD. Per le aziende con meno di 300 dipendenti, la copertura dei costi di formazione è del 100%. Esiste anche la possibilità di coprire la retribuzione degli stagisti per le aziende con meno di 50 dipendenti attraverso il Piano di Sviluppo delle Competenze delle aziende con meno di 50

⁷⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/qr-covid-fne-formation.pdf>

⁷⁷ Si veda l'Istruzione del 7 settembre 2021 relativa all'utilizzazione del FNE-Formazione e della Pro A (formazione in alternanza) per finanziare i percorsi di formazione dei dipendenti.

dipendenti. Per le aziende con più di 300 dipendenti, la copertura è del 70% per i lavoratori in attività parziale e del 80% per i lavoratori in APLD.

In cambio di questo finanziamento, l'azienda si impegna a mantenere il lavoratore nel suo posto di lavoro per un periodo almeno uguale a quello del contratto di FNE-Formation.

Nel corso del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2022, il Ministro del Lavoro, dell'Occupazione e dell'Inserimento ha presentato un bilancio sulle politiche sociali. Nel 2020, la formazione di 440.000 lavoratori è stata finanziata grazie al FNE-Formation per preservare le competenze durante la crisi⁷⁸. In totale, sono stati mobilitati 334 milioni di euro per rispondere alle esigenze di formazione delle aziende nell'ambito del dispositivo FNE-2020. Dell'89% di questo budget è stato effettivamente impegnato nel 2020 per un totale di 297 milioni di euro. Il 95,2% delle domande è stato approvato. Questo budget ha consentito a 32.482 aziende di formare 437.000 lavoratori, con un totale di 7,8 milioni di ore di formazione⁷⁹. A livello nazionale, è stato il settore alberghiero e della ristorazione, particolarmente colpito dalla crisi COVID e quindi fortemente coinvolto nell'attività parziale, a utilizzare maggiormente il dispositivo FNE-Formation 2020. Le piccole e medie imprese con meno di 50 dipendenti sono quelle ad avere utilizzato maggiormente il FNE-Formation, rappresentando il 40,7% delle domande di formazione presentate (un dato che rimane limitato rispetto al peso di queste imprese hanno nell'economia francese).

3. Le misure di emergenza in Francia dall'epidemia di COVID-19

L'attività parziale è stata quindi la misura chiave dell'epidemia di COVID-19 nel settore dell'occupazione. Come nel 2008, questo meccanismo si è dimostrato facilmente utilizzabile ed è stato adattato rapidamente alle specificità della crisi sanitaria con l'adozione di numerosi decreti. È stato, inoltre, reso disponibile alle aziende un altro strumento negoziato, l'APLD, basato su una logica abbastanza simile, per far fronte alla riduzione dell'attività. La maggior parte delle misure avevano carattere temporaneo e la regolamentazione dell'attività parziale è tornata a quella prima della pandemia. Mentre la minaccia del COVID-19 si è attenuata, la Francia ha dovuto affrontare nuove crisi scatenate dalla guerra in Ucraina. Sebbene la situazione dell'occupazione abbia continuato a migliorare, è stato principalmente con l'adozione di misure a sostegno del potere d'acquisto che il governo ha agito.

Tra queste misure, l'adozione di un accordo nazionale interprofessionale sulla partecipazione dei lavoratori ai profitti, rapidamente trasposto in una legge, costituisce una misura permanente. Allo stesso tempo, il governo ha voluto riprendere i lavori legislativi abbandonati durante la pandemia. La legge sul funzionamento del mercato del lavoro è stata adottata, così come la controversa riforma delle pensioni. La legge sul funzionamento del mercato del lavoro mira alla piena occupazione. La riforma delle pensioni ha vari obiettivi e gli argomenti del governo sono cambiati mentre il movimento di protesta si intensificava. Uno degli argomenti era di natura economica, consistente nella necessità del miglioramento della spesa pubblica e realizzabile solo attraverso questa riforma, dato che il governo rifiutava qualsiasi aumento della pressione fiscale. In questo senso, l'adozione di queste leggi si configura come una risposta a una situazione di crisi: crisi dell'occupazione e crisi della spesa pubblica. Tuttavia, queste riforme si collocano nella linea delle riforme precedenti e le "crisi" sembrano più una giustificazione all'azione del governo, e al contrario della maggior parte delle misure precedenti, sono destinate a durare.

3.1. Misure di sostegno al potere d'acquisto

⁷⁸ Comunicato del Consiglio dei Ministri del 2 Marzo 2022

⁷⁹ Dati principali al 31/12/2020, DGEFP.

Tra le misure adottate nel corso del 2022, vi sono misure di sostegno al potere d'acquisto. Ci concentreremo qui in particolare su quelle relative ai salari.

Un adeguamento automatico del salario minimo

Il salario minimo mensile (SMIC) è stato oggetto di più revisioni: +2,2% al 1 ottobre 2021, +0,9% al 1 gennaio 2022, +2,65% il 1 maggio 2022, +2,01% il 1 agosto, +1,81% a gennaio 2023 e +2,2% a maggio 2023. Questo è una conseguenza del meccanismo legale di determinazione del salario minimo, che viene automaticamente rivalutato il 1 gennaio di ogni anno in base all'inflazione osservata per il 20% delle famiglie a reddito più basso e alla metà del guadagno di potere d'acquisto del salario orario medio dei lavoratori e degli impiegati. Oltre a questa rivalutazione annuale, lo SMIC aumenta in base all'indice dei prezzi al consumo, da cui derivano gli ulteriori aumenti avvenuti quest'anno. L'applicazione di questo meccanismo di indicizzazione ha portato a un aumento costante del salario minimo.

L'adozione della legge n. 2022-1158 del 16 agosto 2022 concernente misure d'urgenza per la protezione del potere d'acquisto

L'adozione di questa legge è avvenuta parallelamente all'adozione del disegno di legge finanziaria del 2022. Queste due leggi costituiscono un pacchetto legislativo a favore del potere d'acquisto dei francesi. Secondo il comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2022, essa costituisce "una nuova tappa nella lotta per il potere d'acquisto, poiché il governo ha agito incessantemente dall'autunno del 2021 per proteggere i francesi, con lo scudo tariffario per l'energia, che ha protetto le famiglie da aumenti dei prezzi che avrebbero raggiunto il +50% sul gas e il 35% sull'elettricità; lo sconto sui carburanti di 18 centesimi di euro per litro dal 1° aprile 2022; l'indennità inflazione di 100 euro versata a più di 6 milioni di francesi, la rivalutazione del 10% dell'aliquota dell'imposta sul reddito per chilometro, che ha alleggerito le spese di trasporto legate ai viaggi professionali".

La legge del 16 agosto 2022 prolungherà alcune delle misure precedenti, in particolare le misure d'urgenza relative all'energia con il mantenimento dello scudo tariffario per il gas e l'elettricità.

Diverse disposizioni della legge riguardano le aziende nei loro rapporti con i dipendenti. Alcune di esse sono classiche e vengono attivate sistematicamente in periodi di crisi economica o sociale. Si tratta, secondo uno slogan che riemerge periodicamente, di consentire ai dipendenti di "lavorare di più per guadagnare di più", il che si traduce in particolare in un aumento degli incentivi previdenziali e fiscali per le ore di lavoro straordinario. La legge di Agosto 2022 consentirà così ai lavoratori subordinati di monetizzare i giorni di riduzione del tempo di lavoro non presi con il consenso del datore di lavoro. Il meccanismo previsto è il riacquisto da parte del datore di lavoro dei giorni di riduzione del tempo di lavoro (RTT) non presi dai lavoratori, ed è esente da contributi previdenziali e dalle imposte sul reddito fino a un massimo di 7.500 euro. Questa possibilità è riconosciuta a tutte le aziende, indipendentemente dalle dimensioni, per un periodo di tre anni con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2025.

Le altre principali disposizioni previste dalla legge del 16 agosto 2022 consistono principalmente in strumenti tecnici volti a promuovere il pagamento da parte delle aziende di una "remunerazione" basata su piani di partecipazione agli utili e di risparmio per i dipendenti. Questi strumenti mirano a fornire rapidamente denaro ai dipendenti. Pertanto, fino al 31 dicembre 2022 i dipendenti hanno la possibilità di sbloccare in modo anticipato 10.000 euro di partecipazione agli utili e di risparmio

collegati ad un piano di risparmio salariale. Secondo un primo commentatore, la legge “rimette al centro dei rapporti tra datori di lavoro e dipendenti la condivisione dei profitti”⁸⁰.

Una delle misure principali è il protrarsi del contributo eccezionale per il potere d’acquisto, comunemente chiamato premio Macron, che era stato introdotto durante la pandemia. Questo strumento mira a incoraggiare i datori di lavoro a versare una somma annuale aggiuntiva ai propri dipendenti. Il contributo è ridenominato “contributo di condivisione dei profitti (prime de partage de la valeur PPV) e ne viene triplicato l’importo. Questo contributo è opzionale, ma può essere istituito tramite un accordo collettivo (aziendale o di gruppo) o tramite una decisione unilaterale del datore di lavoro (previa informazione del comitato sociale ed economico). L’importo può arrivare fino a 3.000 euro, addirittura 6.000 euro per beneficiario e per anno civile (cioè il triplo del premio Macron). Il PPV è esentato, entro il limite di 3.000 euro per beneficiario e per anno civile, da tutti i contributi previdenziali di origine legale o contrattuale a carico del dipendente e del datore di lavoro. Il regime fiscale e previdenziale del PPV è estremamente favorevole, in quanto non vi sono praticamente oneri fino al 31 dicembre 2023.

Altre disposizioni della legge mirano a promuovere la partecipazione agli utili nelle aziende: la possibilità di istituire e rinnovare la partecipazione agli utili attraverso la decisione unilaterale del datore di lavoro è estesa, previo accordo preliminare per le aziende con un delegato sindacale o un CSE alle aziende con meno di 50 dipendenti, la durata del controllo degli accordi in seguito alla presentazione viene ridotta e dovrebbe vedere la luce un controllo alleggerito degli accordi redatti da una procedura telematica.

Infine, nel novembre 2022 è stata avviata una negoziazione interprofessionale sulla “condivisione dei profitti”. Il governo ha inviato a Settembre una lettera di orientamenti invitando le parti sociali a negoziare sulle misure di partecipazione agli utili, sulla partecipazione, sul finanziamento dei piani di risparmio, di azionariato dei dipendenti o anche del contributo di condivisione dei profitti (contributo Macron). La lettera propone tre aree di negoziazione: “generalizzare il beneficio dei strumenti di condivisione dei profitti per i dipendenti, in particolare nelle piccole imprese”, “rafforzare, semplificare e garantire l’articolazione dei diversi strumenti di condivisione dei profitti” e “indirizzare il risparmio salariale verso le grandi priorità di interesse comune”. La negoziazione ha portato a un accordo interprofessionale nazionale firmato il 10 febbraio 2023 “relativo alla “condivisione dei profitti all’interno dell’azienda”, accordo che sarà trasposto in una legge. L’obiettivo è coinvolgere meglio i dipendenti nelle performance delle aziende, in particolare nelle piccole e medie imprese. Pertanto, le aziende con 11-49 dipendenti dovranno istituire almeno un uno strumento di condivisione dei profitti quando le attività siano redditizie.

Tutte queste misure sono destinate a sostenere il potere d’acquisto dei lavoratori di fronte a un’inflazione in continuo aumento. Negli ultimi mesi, un altro movimento è iniziato con l’adozione di riforme, che si presentano sempre come misure volte a risolvere altre crisi, ma che in realtà riprendono questioni legislative che la pandemia, la crisi energetica e l’inflazione avevano temporaneamente messo da parte.

3.2. L’adozione della legge n° 2022-1598 relativa a misure d’urgenza per il funzionamento del mercato del lavoro al fine della piena occupazione.

La legge è stata adottata il 21 dicembre 2022. Il suo titolo rivela gli obiettivi del governo. La Francia sta registrando una relativa diminuzione del tasso di disoccupazione, e il Presidente della Repubblica

⁸⁰ B. Léone-Robin, « Entreprises – Pouvoir d’achat. Partage de la valeur : à la recherche d’une place pour la prime de partage de la valeur (PPV) », Veille, JCP G n° 38 du 26 septembre 2022.

ha fatto del ritorno al pieno impiego (una situazione che la Francia non conosce da decenni) un punto focale del suo secondo mandato. Ma se il tasso di disoccupazione rimane ancora elevato, in alcune aree si riscontrano difficoltà di reclutamento. Pertanto, l'obiettivo è raggiungere la piena occupazione, e queste misure sono presentate come misure di emergenza.

La prima frase dell'esposizione dei motivi del progetto di legge presentato dal governo è particolarmente esplicativa: "La piena occupazione è raggiungibile se v'è una rapida adozione di misure volte a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. In vista di tale obiettivo, il governo avvia una prima fase attraverso il presente progetto di legge. Dalla fine della crisi sanitaria, il mercato del lavoro ha già creato più di 700.000 posti di lavoro e continua a essere caratterizzato da un'effervescenza senza precedenti: i lavoratori modificano le loro aspirazioni professionali e cambiano più spesso azienda, persino settore. Di conseguenza, le aziende stanno affrontando difficoltà di reclutamento molto più significative rispetto al periodo precedente alla crisi, e un numero crescente di imprenditori dichiara di dover limitare l'attività a causa della mancanza di candidati disponibili. Questo è il caso, ad esempio, nel settore sanitario, nell'industria o nei trasporti, dove c'è una massiccia carenza di infermieri, tecnici e autisti, in quanto la formazione iniziale e continua non è in grado di rispondere rapidamente alla domanda. Alla luce dell'urgenza della situazione, il governo intende rispondere con una serie iniziale di misure dirette a intervenire sul regime di assistenza alla disoccupazione, a valorizzare le competenze acquisite con l'esperienza e, in modo molto circostanziato, alle elezioni dei rappresentanti dei lavoratori. Queste misure devono, contemporaneamente, far fronte alla carenza di forza lavoro aumentando il numero di persone idonee a svolgere lavori in settori con carenza di occupazione e supportare le riconversioni professionali dei lavoratori semplificando l'accesso al riconoscimento delle competenze acquisite con l'esperienza".

Le nuove misure hanno lo scopo di adattare meglio le regole alla congiuntura economica e all'evoluzione del mercato del lavoro. L'accento verrà posto sugli incentivi per il rientro nel mercato del lavoro, poiché si presume che il rientro nel mercato del lavoro avverrà più rapidamente se le persone disoccupate sono incoraggiate a trovare un nuovo impiego, un incentivo che si traduce in una riduzione della durata dell'assegno di disoccupazione.

La legge non riforma immediatamente il regime di assistenza alla disoccupazione, ma prepara una riforma futura. Prima di tutto, si prevede di prolungare le attuali regole di indennizzo fino al 31 dicembre 2023. È stata annunciata la promozione di un'ampia consultazione con i partner sociali sulla *governance* del regime di assistenza alla disoccupazione. Tuttavia, il progetto dovrà consentire all'esecutivo di modificare le regole dell'assistenza alla disoccupazione attraverso un decreto, nel caso in cui le parti sociali non riescano a trovare un accordo su una riforma già fortemente disciplinata dal governo. I contorni delle nuove regole relative assistenza alla disoccupazione sono delineati: si tratta, da un lato, della modulazione dei diritti all'assegno di disoccupazione per i disoccupati in base alla congiuntura economica e, d'altro lato, di nuove ipotesi di sospensione dell'indennità di disoccupazione. L'idea principale è quella della modulazione dell'indennità di disoccupazione in modo da tenere conto degli indicatori congiunturali sull'occupazione e il funzionamento del mercato del lavoro. Questo meccanismo è ispirato alle norme sull'assicurazione della disoccupazione in vigore in Canada. In sintesi, migliore è la situazione economica, più bassa sarà l'indennità di disoccupazione per le persone disoccupate. Il sistema si basa sull'idea, non verificata, che un sistema di assistenza alla disoccupazione troppo generoso impedisca il ritorno alla piena occupazione, poiché i disoccupati preferiscono beneficiare dell'indennità piuttosto che tornare a lavorare. Tutte le organizzazioni sindacali si sono dichiarate contrarie al progetto.

Un'altra misura molto contestata della legge è l'introduzione nel codice del lavoro di una presunzione di dimissioni per i dipendenti che abbandonano il loro posto di lavoro. Questa disposizione deriva da un emendamento parlamentare proposto dalla destra. Da ora in poi, secondo i termini del nuovo

articolo L. 1237-1-1 del codice del lavoro, “il dipendente che ha volontariamente abbandonato il proprio posto di lavoro e non ritorna a lavorare dopo essere stato messo in mora per giustificare la sua assenza e riprendere il lavoro, mediante lettera raccomandata o lettera consegnata a mano con ricevuta, entro il termine fissato dal datore di lavoro, si presume che abbia dato le dimissioni alla scadenza di tale termine”. Il testo mira ad impedire ai dipendenti che “provocano” il proprio licenziamento di “beneficiare” dell’indennità di disoccupazione. La maggior parte dei commentatori denuncia una disposizione male formulata, suscettibile di contenziosi, dato che non è stata condotta alcuna consultazione preventiva con le parti sociali e non è stata effettuata alcuna valutazione d’impatto per conoscere il numero effettivo di dipendenti e di datori di lavoro interessati⁸¹.

3.3. Una riforma contestata delle pensioni

Non si tratta di presentare i dettagli di questa riforma, che, come tutte le riforme di questo tipo, è complessa e multidimensionale. La crisi sanitaria aveva sepolto il progetto di riforma delle pensioni. La fine della pandemia segna il ritorno della volontà riformatrice del governo. Le ragioni addotte dal governo sono principalmente di natura economica: l’equilibrio del sistema è in pericolo. Un altro argomento meno tradizionale è che la riforma delle pensioni sarebbe necessaria per finanziare altre riforme e le misure di emergenza già adottate. Poiché il governo si rifiuta di aumentare le tasse, la riforma delle pensioni sarebbe l’unica soluzione per salvare le finanze pubbliche. Il progetto ha scatenato un forte movimento sociale, caratterizzato da un’unità sindacale rara in Francia. Nonostante l’opposizione di tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori e di una maggioranza relativa all’Assemblea nazionale, il progetto è stato approvato dalla legge finanziaria modificativa della previdenza sociale per il 2023. La Corte Costituzionale ha convalidato la legge, ad eccezione di alcune disposizioni chiamate “cavalieri sociali”, che non avrebbero dovuto essere incluse in questo tipo di leggi. E così misure che dovevano agevolare l’occupazione dei lavoratori anziani sono state dichiarate non conformi alla Costituzione. La misura principale è costituita dall’aumento dell’età pensionabile a 64 anni entro il 2030, a partire dal 1° settembre 2023. Pertanto, l’età pensionabile sarà gradualmente innalzata di tre mesi per generazione, per gli assicurati nati il 1° settembre 1961. La durata degli anni di contribuzione rimane di 43 anni, ma la sua attuazione è accelerata e sarà efficace per tutti gli assicurati a partire dal 2027.

4. Conclusioni

Dopo la pandemia e l’adozione di misure di sostegno al potere d’acquisto, alcune delle quali hanno riguardato direttamente i lavoratori, le ultime misure adottate dal governo, pur presentandosi come misure d’emergenza, necessarie a fronte di una situazione di crisi (occupazione, finanze pubbliche), si allontanano dalle misure adottate in precedenza. La “crisi” diventa nuovamente un elemento di giustificazione per le riforme, senza essere precisamente definita. Sia che si tratti della riforma del mercato del lavoro che della riforma delle pensioni, queste misure sembrano più una continuazione delle riforme intraprese dai governi di Macron fin dalla sua elezione e manifestano la volontà politica di riformare in modo duraturo il “mercato del lavoro” con riforme strutturali del diritto del lavoro, dell’assistenza alla disoccupazione e delle pensioni. Si caratterizzano anche per una certa marginalizzazione delle parti sociali. Certamente, il governo ha riunito le parti sociali nel luglio 2023 per concordare un programma sociale e l’avvio di trattative sull’occupazione dei lavoratori anziani, le carriere professionali, i lavori usuranti, le riconversioni professionali e il conto di risparmio del tempo a carattere universale. Tuttavia, sembra che per ora, fino a quando non sopraggiunga una nuova crisi imprevista, e lasciando da parte la crisi ambientale, la Francia esca gradualmente da una gestione di crisi nell’ambito dell’occupazione.

⁸¹ Ch. Radé, DS, 2022, 857.

IL CASO SPAGNOLO

Il diritto del lavoro spagnolo di fronte alle emergenze

di SONIA FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli *Expedientes de Regulación Temporal de Empleo*: da strumento straordinario a permanente. – 3. Il divieto di ricorrere all'estinzione del contratto di lavoro durante situazioni di emergenza: una strategia di protezione dell'impiego. – 4. Il ruolo del dialogo sociale in Spagna durante la situazione di emergenza. – 5. L'obiettivo della recente normativa spagnola di migliorare le politiche attive del lavoro. – 6. Il diritto del lavoro spagnolo e la crisi climatica. – 6.1. Cambiamento climatico, risparmio energetico e salute dei lavoratori. – 6.2. Il diritto della previdenza sociale e il cambiamento climatico. – 6.3. Il telelavoro come alternativa al cambiamento climatico. – 7. L'obiettivo della socializzazione dei rischi: bisogno di un reddito universale? – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

La politica economica in Spagna, a partire dal 2020, è stata caratterizzata dall'adozione di misure straordinarie, messe in campo per poter far fronte alle conseguenze della pandemia. Alcune di queste misure sono state successivamente replicate per far fronte alle situazioni di crisi provocate dalla guerra in Ucraina. Si tratta, sostanzialmente, della rivitalizzazione degli *Expedientes de regulación temporal de empleo* (ERTE) utilizzati per contrastare gli effetti della pandemia sull'occupazione, della regolamentazione del lavoro a distanza; di misure volte a contenere il fenomeno dell'esternalizzazione, quantomeno ove realizzata in forma esclusiva o prevalente a favore di un unico datore di lavoro; si tratta del fenomeno che va sotto nome dei “falsi autonomi”, che interessa soprattutto le grandi piattaforme digitali e la consegna a domicilio.

Durante l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia, il Governo e le Amministrazioni pubbliche si sono dovute far carico, in maniera esaustiva, dell'introduzione di una normativa eccezionale a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, nonché dell'applicazione e del controllo di tale disciplina⁸². Tale normativa mirava sia a garantire la disponibilità di manodopera per far fronte ai bisogni della produzione – come nel caso del RDL 13/2020, del 7 aprile, contenente misure urgenti in materia di lavoro agrario –, ma anche a incentivare un uso efficiente delle tecnologie più avanzate – come nel caso del telelavoro e dei controlli biometrici utilizzati per la conservazione dell'impiego e come garanzia della salute delle persone.

Queste misure possono essere meglio comprese se collocate nell'ambito del più ampio intervento del legislatore in materia di lavoro. In Spagna, infatti, sono state realizzate alcune riforme, di grande impatto, al fine di invertire la tendenza al perseguimento esclusivo dell'obiettivo della riduzione del costo del lavoro, concentrandosi soprattutto sugli aspetti che possono incidere nel miglioramento del rendimento dei lavoratori e della produttività delle imprese. Si tratta di riforme che hanno stabilito un incremento sostanziale del salario minimo, la semplificazione e la riduzione delle tipologie contrattuali, al fine di ridurre la percentuale di contratti a termine, il sostegno delle microimprese, dell'imprenditoria, dell'economia sociale e dell'occupazione giovanile accompagnata dalla

⁸² Lo strumento normativo caratteristico è stato il Decreto Reggior-legge (RDL), come conseguenza del fatto che l'Esecutivo ha monopolizzato la produzione normativa per gestire la crisi economica, utilizzando il RDL al posto della legge, lasciando in secondo piano l'intervento parlamentare. Questo è l'“ipostenia legislativa”, cioè il trasferimento del potere da istanze legislative a governative. In J. Mercader Uguina, *Derecho del Trabajo y Covid-19: tiempos inciertos*, in *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 1, n. 2, 2021, p. 6.

formazione. I nuovi tipi contrattuali per l'inserimento lavorativo incentivano il sistema duale (caratterizzato dal connubio tra lavoro e formazione) e sono accompagnati dal rilancio della formazione professionale regolamentata dalla legge organica n. 3/2022, del 21 marzo.

Allo stesso tempo, in aggiunta agli strumenti menzionati, in Spagna sono state introdotte misure finalizzate a contenere le diseguaglianze. Per un verso, intervenendo sugli aspetti relativi al divario salariale ed alle diverse condizioni di lavoro tra uomini e donne; per altro verso, concentrandosi sui segmenti del mercato del lavoro più carenti di protezione, per favorire l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone disabili o di altre categorie che per carenza di formazione o per altre circostanze versano in uno stato di disoccupazione di lunga durata.

Il finanziamento di alcune di queste misure è reso possibile grazie alla strategia europea. L'Unione europea, infatti, ha previsto un Piano di contributi e di crediti, che privilegia il sostegno dell'impiego e dell'integrazione dei giovani (*Plan Next Generation*). Tale Piano vien integrato, in Spagna, anche attraverso altri canali, tra cui il Programma TánDEM per l'occupazione giovanile ed il Programma Investigo.

2. Gli Expedientes de Regulación Temporal de Empleo: da strumento straordinario a permanente

Le misure straordinarie adottate in Spagna per far fronte alla pandemia hanno consentito, per un verso, di contenere la disoccupazione, in primo luogo, grazie agli ERTE, che hanno permesso la ripresa del lavoro dopo la sosta forzata dovuta alla pandemia o ad altri fattori e, in secondo luogo, per la diffusione del lavoro a distanza. In concreto, riassumendo quanto disposto nel primo rapporto, l'art. 22 del RDL n. 8/2020 ha, innanzitutto, consentito il ricorso all'ERTE in presenza del COVID-19, riconoscendolo quale causa di forza maggiore; mentre l'art. 23 dello stesso provvedimento ha introdotto una nuova figura di ERTE, quello per ETOP (per causa economica, tecnica, organizzativa o produttiva). Le regole previste dalla norma hanno adattato il regime giuridico della sospensione e riduzione del contratto di lavoro, ma senza modificare il regime giuridico vigente. La stragrande maggioranza delle procedure è stata posta in essere mediante l'utilizzo dell'ERTE nella sua variante avente come causa l'esistenza di condizioni di forza maggiore. Questa ipotesi si è rivelata meglio rispondente alle situazioni che si sono verificate durante la fase di emergenza. Gli ERTE posti in essere per ETOP, al contrario, si sono rivelati più utili in un secondo momento. La preferenza per la modalità di ERTE attribuibili a causa di forza maggiore, piuttosto che a quella derivante da cause economiche, tecniche, organizzative o di produzione, è stata dovuta, innanzitutto, al fatto che la situazione dell'emergenza rientrava più facilmente nelle caratteristiche tipiche della forza maggiore.

Gli ERTE si son rivelati, in definitiva, idonei a soddisfare le esigenze dovute alla pandemia, alla crisi economica in atto ed alla post-pandemia. Allo stesso tempo, proprio grazie all'esperienza maturata durante la pandemia, la riforma del lavoro del 2021 ha introdotto rilevanti modifiche in materia di ERTE proprio per quanto riguarda la protezione dell'impiego⁸³. In Spagna si è quindi deciso di riformare la legislazione in materia di occupazione con l'introduzione di specifiche misure orientate alla difesa dei livelli di occupazione in presenza di un'emergenza sociale determinata da qualunque situazione che provochi tale emergenza⁸⁴. Gli ERTE hanno avuto una grande importanza, durante la crisi economica causata dalla pandemia, in quanto sono stati utilizzati non solo in chiave di politica del lavoro orientata al mantenimento dei livelli di occupazione preesistenti, ma anche quale strumento di aggiustamento del mercato del lavoro.

⁸³ J.R. Mercader Uguina e A. De La Puebla Pinilla, *El mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo: un marco permanente para conservación del empleo en situaciones de crisis*, in *La Reforma Laboral de 2021: estudio técnico de su régimen jurídico*, F. Ortiz Castillo, J.L. Monereo Pérez y S. Rodríguez Escanciano, *Laborum* (Dir.), 2022, p. 407 w ss.

⁸⁴ M.A. Malo, *Una reflexión sobre las primeras respuestas de política al impacto del Covid-19 sobre el empleo*, in *MPRA Working Paper*, 104390.

Allo stesso tempo, sotto una prospettiva di carattere economico, il ricorso agli ERTE si è rivelato sia uno strumento di stabilizzazione dal punto di vista della crescita economica, sia un elemento di compensazione delle emergenze di carattere sociale⁸⁵. Tuttavia, tali strumenti di difesa dei livelli di occupazione si sono rivelati efficaci, essenzialmente, per quanto riguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato o stabili⁸⁶.

Nello specifico, ci troviamo in presenza di ERTE “di transizione” – quelli causati da un evento di forza maggiore *assoluta* – e gli ERTE “di continuazione”, secondo la terminologia suggerita da Gómez Abelleira⁸⁷ –, che sono quelli causati da una forza maggiore *parziale*. I primi sono riferiti a situazioni di crisi aziendale che non si è modificata nel tempo, per cui le imprese si sono viste costrette a proseguire il ricorso agli ERTE; i secondi, quelli di forza maggiore *parziale*, si riferiscono alle imprese che, prima o successivamente al 13 maggio del 2020, hanno potuto riprendere, seppure in misura parziale, la propria attività. In questo caso, la norma ha previsto un sistema di incentivi finalizzati a consentire una progressiva ripresa del lavoro da parte dei dipendenti, e, di conseguenza, una riattivazione del funzionamento dell’economia secondo una progressione confacente all’interesse generale. A tal fine, è stata prevista una parziale fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori che vengono reincorporati al loro posto di lavoro una volta concluso il periodo in ERTE ed una riduzione, in misura più limitata, della fiscalizzazione per la rimanente pianta organica. È stato questo, in sostanza – con alcune variabili – il quadro degli interventi adottati dal Governo spagnolo per far fronte alle conseguenze occupazionali dell’emergenza sanitaria.

Per altro verso, il PNRR spagnolo, approvato il 13 luglio del 2021, ha previsto un meccanismo permanente di flessibilità interna, per le imprese, in alternativa al licenziamento, rafforzando gli investimenti in materia di formazione e riqualificazione dei lavoratori e privilegiando la riduzione dell’orario di lavoro e la sospensione del contratto di lavoro.

Tale strumento permanente di “compensazione” interna alle imprese, visto quale alternativa all’elevata percentuale di contratti a termine – caratteristica del mercato del lavoro spagnolo – e alla disoccupazione, è stato introdotto per far fronte a qualsiasi situazione di emergenza e – secondo quanto si legge nella *Exposición de motivos* del RDL n. 32/2021 deve ritenersi “alternativa e prioritaria rispetto all’estinzione del rapporto di lavoro” ed è orientata alla formazione ed alla riqualificazione dei lavoratori⁸⁸.

A tale scopo, in Spagna, sono state adottate diverse riforme finalizzate alla modernizzazione delle politiche attive del lavoro ed è stato semplificato e razionalizzato il sistema di incentivi alla contrattazione. Si tratta del “Meccanismo Rete di Flessibilità e Stabilità” (Meccanismo RED), introdotto per far fronte alle crisi strutturali, introdotto dal RDL n. 32/2021, del 28 dicembre, contenente misure urgenti per la riforma della disciplina del lavoro, la garanzia di stabilità dell’impiego e la trasformazione del mercato del lavoro⁸⁹. Un aspetto da tenere in considerazione, al proposito, è lo stretto rapporto esistente tra la riforma ed il PNRR, in quanto il PNRR che impone l’obbligo di adottare riforme strutturali nel quadro del dialogo sociale per la promozione di una crescita sostenibile ed inclusiva quale condizione per l’assegnazione dei fondi destinati alla Spagna nel quadro del PNRR.

⁸⁵ M.A. Felguera Baró, *Los ERTE en la legislación extraordinaria derivada de la crisis sanitaria*, Bomarzo, Albacete, 2020, pp. 19-22; M. Izquierdo, S. Puente y A. Regil, *Los ERTE en la crisis del covid-19: un primer análisis de la reincorporación al empleo de los trabajadores afectados*, in *Boletín Económico*, n. 2, 2021, pp. 5-7; A. Fernández Cerezo, B. González, M. Izquierdo e E. Moral-Benito, *El impacto económico de la Covid-19 en las empresas españolas según la Encuesta del Banco de España sobre la Actividad Empresarial (EBAE)*, in *Boletín Económico*, n. 1, 2021, pp. 4-8.

⁸⁶ E. López Ahumada, *La adaptación de la legislación de empleo*, in *Estudios Latinos*, vol. II, n. 14, 2022, p. 19.

⁸⁷ F.J. Gómez Abelleira, *Fuerza mayor total y parcial: los ertes de transición*, in *El Foro de Labos*, 5 giugno 2020.

⁸⁸ C. González González, *Reforma laboral 2021: Reforma de la flexibilidad interna. Las modificaciones de los ERTE*, in *Aranzadi digital*, n. 1, 2022.

⁸⁹ G. Guevara Fernández, *La reforma de los ERTE: una modificación necesaria*, in *Economist & Jurist*, n. 257, 2022, p. 20-25.

La riforma del lavoro del 2021, con modalità innovative, ha introdotto l'istituto del RED, al fine di poter intervenire preventivamente in caso di future crisi⁹⁰. La misura si propone di fornire un quadro stabile di garanzie, sia per i lavoratori che per le imprese, nell'evenienza di fluttuazioni cicliche della domanda o per settori interessati da trasformazioni di carattere strutturale, mediante strumenti che possano accompagnare le imprese nel periodo di transizione. Si tratta, in realtà, di uno strumento equivalente agli ERTE utilizzati in occasione della pandemia, ma con una disciplina che dovrebbe consentire di affrontare qualunque situazione di crisi⁹¹. La nuova figura del RED ha una certa somiglianza con un ERTE disposto in via amministrativa o da parte del Governo, in quanto fornisce alle imprese, in alternativa al licenziamento e alla riduzione dell'occupazione, di poter richiedere, in caso di attivazione del RED, l'adozione di misure subordinate alla riduzione dell'orario di lavoro o alla sospensione della prestazione. Come anticipato, il punto 23 del PNRR fa riferimento ad un "sistema di stabilizzazione economica che garantisca alle imprese una flessibilità interna e stabilità nell'impegno in caso di riduzioni, transitorie o cicliche, dell'attività, con una particolare attenzione riservata alla formazione dei lavoratori [...] consistente nella riduzione della giornata lavorativa o nella sospensione del contratto in caso di crisi, (che) dovrebbe consentire di rafforzare gli investimenti in formazione durante le fasi di bassa attività e minimizzare il ricorso al licenziamento, salvaguardando la conservazione del vincolo contrattuale e facilitando la sua riattivazione al termine dello shock, nonché di ridurre l'elevata percentuale di contratti a termine del mercato del lavoro spagnolo". Nel contempo, con la misura n. 5, si proclama la **necessità di prevedere "un modello permanente di ERTE, alla luce della sua straordinaria utilità sociale durante la pandemia, quale strumento di flessibilità nel mercato del lavoro in alternativa al licenziamento"**. A tal fine, si prospetta la creazione di un "fondo tripartito", tra governo, sindacati e associazioni datoriali, al fine di "finanziare le prestazioni previste dagli ERTE e garantire la copertura contributiva dei lavoratori interessati da sospensione del contratto o dalla riduzione dell'orario". Viene indicata come prioritaria l'esigenza di accompagnare gli ERTE con politiche di formazione innovatrici a favore degli interessati.

I RED possono essere attivati con due differenti modalità. La prima, denominata "ciclica", può avere la durata di un anno e vien attivata quando la congiuntura economica suggerisce l'adozione di strumenti finalizzati alla stabilizzazione. Viene attivata, pertanto, in presenza di una congiuntura macroeconomica che richieda l'adozione di misure di stabilizzazione della durata massima di un anno. Tale modalità, da diritto all'esenzione degli obblighi contributivi a carico delle imprese nella seguente misura: il 60% dalla data di attivazione della procedura e sino all'ultimo giorno del quarto mese successivo. La seconda modalità, denominata "settoriale", vien attivata ad iniziativa dell'Esecutivo, quando la crisi interessi uno specifico settore, sia per cause interne che esterne, e richieda un processo di riconversione o riqualificazione dei lavoratori interessati. In tal caso, la durata prevista è di un anno, con possibilità di due proroghe della durata di sei mesi ciascuna, e l'esenzione contributiva per l'impresa sarà del 40%. I benefici in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali sono condizionati alla circostanza che le imprese interessate garantiscano la conservazione del posto di lavoro dei dipendenti interessati per almeno i primi sei mesi successivi alla scadenza di applicazione del meccanismo. In caso di inadempienza, l'impresa dovrà restituire l'importo degli oneri contributivi di cui abbia beneficiato, per ciascun dipendente interessato, maggiorati dagli interessi di mora.

In entrambi i casi, come si è detto, è possibile la proroga. Concretamente, l'impresa interessata dalla RED dovrà comunicare la richiesta della proroga alla rappresentanza dei lavoratori con la quale abbia trattato. La consultazione relativa alla proroga dovrà esaurirsi entro un periodo massimo di 5 giorni e

⁹⁰ M. Fernández Ramírez, *Anatomía jurídica del mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo*, in *IUSLabor*, n. 2, 2022, p. 55 y ss.

⁹¹ P. Gimeno Díaz de Aauri, *La respuesta anticipada del legislador al riesgo de crisis de empleo: el nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo*, in *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, n. Extra 0, 2022, p. 97-110.

la decisione dell'impresa dovrà essere comunicata all'Ufficio competente entro i 7 giorni successivi. La proroga avrà decorrenza a partire dal primo giorno successivo a quello della scadenza del periodo iniziale.

I lavoratori coperti dal RED potranno beneficiare delle misure di sicurezza sociale introdotte dal RDL 4/2022. Con tale norma, all'interno della disciplina generale in materia di Sicurezza sociale, viene inserita una nuova misura, destinata proprio ai soggetti interessati dal meccanismo di cui parliamo. Si tratta di una misura somigliante al trattamento di disoccupazione, la cui gestione è affidata al Servizio Pubblico di Impiego Statale (SPEE). Da segnalare il fatto che per poter beneficiare della prestazione non è richiesto il requisito di un minimo di versamenti precedenti. La misura è finanziata mediante un fondo, denominato "Fondo RED", gestito dal Ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale (MTES).

Da segnalare, infine, che le imprese che realizzino azioni di formazione volte a migliorare la professionalità dei propri dipendenti – nel concreto in materia di competenze digitali – avranno diritto ad un contributo, commisurato alla dimensione dell'impresa: per le imprese da 1 a 9 dipendenti, 424 euro per ciascun lavoratore interessato; tra i 10 e i 49 dipendenti, 400 euro; a partire dai 50 lavoratori in su, 320 euro. Il Governo ha deciso di privilegiare, quale politica attiva, le azioni volte a far fronte alle reali esigenze formative dei lavoratori e delle imprese. La formazione, di conseguenza, diventa la chiave di volta di una nuova architettura giuridica. Tanto che il legislatore ha strettamente collegato le iniziative formative alle esenzioni e ai contributi destinati alle imprese. Anche per questa misura, in caso di inadempimento, l'impresa dovrà restituire gli importi corrispondenti alle esenzioni di cui abbia beneficiato.

In definitiva, le misure previste dagli ERTE, come meglio si vedrà, costituiscono l'armamentario scelto dal Governo per difendere i livelli di occupazione e, allo stesso tempo, far sì che le imprese possano sopravvivere ai periodi di crisi.

3. Il divieto di ricorrere all'estinzione del contratto di lavoro durante situazioni di emergenza: una strategia di protezione dell'impiego

Il Diritto del lavoro spagnolo ha parzialmente modificato la sua tradizionale funzione nel momento in cui la società è stata colpita dalla pandemia sanitaria e, successivamente, per gli effetti indotti alla crisi conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. La crisi ha evidenziato la necessità di garantire la sopravvivenza delle imprese, cercando di evitare, per quanto possibile, la distruzione di posti di lavoro. Il legislatore spagnolo – in occasione della pandemia - ha scelto, come abbiamo visto, di limitare il potere del datore di estinguere il contratto, avvertendo che le cause temporanee non giustificano l'adozione di misure definitive. Così, a partire dal 2020, vengono ridimensionate le ipotesi, lecite, di estinzione del contratto di lavoro, concedendo al datore di lavoro alternative di flessibilità interna, già presenti nell'ordinamento, ma rese più accattivanti grazie ad una semplificazione della procedura e alla concessione di generosi sconti in materia di contribuzione previdenziale a carico delle imprese. Ciò, come si è visto, è stato realizzato mediante gli ERTE, che pur non configurati quale alternativa all'estinzione dei contratti di lavoro, sono stati proposti quale l'unica opzione praticabile. L'ERTE per Covid-19 era accompagnato da una clausola di salvaguardia dell'impiego: il datore di lavoro aveva l'obbligo di mantenere il contratto di lavoro del lavoratore in ERTE Covid-19 durante i sei mesi successivi.

Anche la guerra in Ucraina, al pari di quanto si è verificato in occasione dell'emergenza sanitaria, ha generato un rischio evidente di distruzione di impiego, portando il legislatore spagnolo ad adottare una misura con evidenti parallelismi con le restrizioni introdotte durante la pandemia.

Il RDL 6/2022, del 29 marzo, recante misure urgenti nell'ambito del Piano Nazionale di risposta alle conseguenze economiche e sociali provocate dalla guerra in Ucraina, affronta la crisi originata dall'aumento del costo delle materie prime. Per la verità, la Spagna – secondo quanto si legge nel preambolo della disposizione – è uno dei Paesi membri dell'Unione europea meno esposti agli effetti diretti dell'invasione dell'Ucraina; sia per una sostanziale diversificazione delle fonti di

approvvigionamento di gas, sia per il fatto che i rapporti commerciali, di investimento e finanziario con la Russia e l'Ucraina sono modesti. Tuttavia, gli effetti economici indiretti sono rilevanti, soprattutto a causa dell'aumento del prezzo del gas e del petrolio, ma anche per il rincaro, o la scarsità, di altre materie prime agricole e minerali. L'aumento dei prezzi dell'energia colpisce particolarmente i settori che fanno uso intensivo delle fonti energetiche, quali il trasporto stradale, la pesca, l'agricoltura e l'allevamento di bestiame. La norma prevede il divieto del licenziamento per giustificato motivo oggettivo alle imprese – colpite dalle conseguenze del conflitto con Ucraina – nel caso che siano beneficiarie di aiuti pubblici volti a compensare l'incremento dei costi energetici o che abbiano beneficiato di un'ERTE.

Si tratta di misure non del tutto coincidenti con quelle adottate durante la pandemia, con proprie peculiarità. Tuttavia, si può affermare che, di fronte a situazioni di crisi, non strettamente giustificate da ragioni inerenti al rapporto di lavoro, il Governo spagnolo ha deciso di intervenire attivamente per ammortizzare le conseguenze negative sull'impiego, mettendo a disposizione risorse economiche volte a garantire la sopravvivenza delle imprese, in cambio di una temporanea limitazione del potere di recesso. Si tratta, in definitiva, di un "diritto del lavoro" parallelo – e temporaneo – per far fronte alle contingenze negative⁹².

In concreto – per quanto riguarda la prima situazione –, "nelle imprese beneficiarie degli aiuti diretti previsti dal presente RDL, l'incremento dei costi energetici non potrà costituire causa oggettiva di licenziamento" sino ad una determinata data; quindi, per un periodo di tempo limitato e variabile in dipendenza del perdurare degli effetti derivanti dal conflitto armato. La norma precisa che "l'inadempimento di questo obbligo comporterà l'obbligo di restituzione dell'aiuto ricevuto". La restrizione dei poteri datoriali si configura, evidentemente, quale contrapartita per il godimento delle sovvenzioni pubbliche.

A differenza della situazione creatasi durante la pandemia, le imprese non hanno l'obbligo di utilizzare le misure di sostegno previste dalla norma, sono libere di adottare altri strumenti, quali una modificazione sostanziale delle condizioni di lavoro, il trasferimento di lavoratori o anche il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a causa dell'incremento dei costi energetici. Il divieto di ricorrere al licenziamento per giustificato motivo oggettivo opera soltanto nel caso che l'impresa abbia beneficiato degli aiuti pubblici erogati dal Governo per compensare l'incremento dei costi energetici causato dalla guerra in Ucraina⁹³. Anche un'impresa che si trovi in difficoltà potrebbe eludere la restrizione alla sola condizione di non richiedere aiuti pubblici.

Il divieto di licenziare, peraltro, non equivale all'obbligo di mantenimento degli stessi livelli di occupazione, né impedisce che i contratti si estinguano, legittimamente, in presenza di una causa diversa da quella indicata dalla norma, come le dimissioni, il licenziamento disciplinare, il pensionamento o l'incapacità permanente. Non costituisce neppure una limitazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo quando il motivo sia differente dall'incremento dei costi energetici, come, ad esempio, il mancato adattamento alle modifiche di organizzazione del lavoro introdotte nell'impresa.

Che il divieto sia limitato alle imprese che beneficiano di aiuti pubblici è indiscutibile; ogni diversa causa di estinzione rimane legittima. Ma il problema è che la norma non spiega né cosa debba intendersi per incremento dei costi energetici, né a quali fonti di energia si debba far riferimento. L'interpretazione della norma dovrà necessariamente guardare al contesto⁹⁴. Poiché il titolo del provvedimento è riferito a "*medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las*

⁹² P. Menéndez Sebastián e I.A. Rodríguez Cardo, *Las "prohibiciones" de despido por la invasión de Ucrania: fines, funciones, similitudes con las medidas Covid y articulación con la legislación estructural*, in *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, n. 2, 2022, p. 54.

⁹³ La norma stabilisce quali sono i settori che hanno diritto a sollecitare gli aiuti diretti: l'industria intensiva in consumo di gas, alcuni servizi di trasporto, imprese ferroviarie private, produttori di latte, imprese armatori di navi di pesca, produttori dei settori agrari, produzione di pesce e produzione in acquicoltura.

⁹⁴ P. Menéndez Sebastián e I.A. Rodríguez Cardo, *Las "prohibiciones" de despido por la invasión de Ucrania: fines, funciones, similitudes con las medidas Covid y articulación con la legislación estructural*, in *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, n. 2, 2022.

consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania”, l’incremento dei costi energetici dovrà riguardare le conseguenze economiche dell’invasione dell’Ucraina. Invasione che, anche secondo la *Exposición de Motivos* del RDL, ha provocato un “*contexto de emergencia energética, económica, climática y social*”.

Ciò significa che un incremento dei costi energetici non provocati dall’invasione dell’Ucraina rimane fuori dell’ambito di applicazione della norma. In tal caso, è certo che l’impresa non avrà diritto a percepire gli aiuti diretti. Per altro verso, il divieto di licenziare si applica solo alle imprese di determinati settori che, poiché subiscono un incremento dei costi energetici come conseguenza della guerra, possono richiedere aiuti diretti da parte dello Stato. Ulteriori conseguenze negative che potrebbero derivare dalla guerra, ma che non comportano un aumento dei costi energetici, rimangono sicuramente fuori dall’ambito di applicazione della norma. L’inadempimento della limitazione del licenziamento stabilita dalla norma comporta il “*reintegro de la ayuda recibida*”. L’impresa dovrà quindi restituire il contributo ricevuto nella sua totalità, indipendentemente dal numero dei lavoratori che abbia eventualmente licenziato e del tempo che ancora manchi per la scadenza del termine: non si dimentichi che si tratta di un provvedimento avente efficacia temporale limitata. Alcuni autori ritengono che la sanzione sia sproporzionata, in quanto si applica nella medesima misura sia al datore di lavoro che – in violazione del dispositivo – licenzi numerosi lavoratori, sia a chi, eventualmente, ne licenzi soltanto uno⁹⁵.

La seconda fattispecie è riferita alle “imprese che facciano ricorso alle misure di riduzione della giornata lavorativa o alla sospensione dei contratti secondo quanto disposto dall’art. 47 dello Statuto dei lavoratori, per cause riferibili all’invasione dell’Ucraina e che, laddove beneficino di sovvenzioni pubbliche non potranno effettuare licenziamenti”. Si tratta di una situazione differente dalla precedente: la prima fa esclusivo riferimento all’aumento dei costi energetici come conseguenza della guerra in Ucraina; la seconda, invece, è riferita a qualunque situazione negativa che l’impresa possa subire in dipendenza del conflitto, anche se totalmente estranea all’aumento dei costi energetici.

Sulla base della formulazione della norma, ritengo che sia possibile sollecitare un ERTE relativo a questa seconda fattispecie anche quando la difficoltà sia causata dall’incremento dei costi energetici provocati dalla guerra, ma soltanto se si tratta di un settore non esplicitamente contemplato dalla prima misura.

A differenza di quanto è accaduto durante l’emergenza sanitaria, nel caso dell’emergenza bellica, il divieto di licenziare e di mantenere i livelli di occupazione, opera solo nel caso che il datore di lavoro decida, volontariamente, di avvalersi degli aiuti economici pubblici. In caso contrario manterrà intatto il proprio potere di recesso, secondo la disciplina generale, anche se il licenziamento sia stato disposto per motivi attinenti al conflitto in corso. Le condizioni da soddisfare, in altri termini, sono due: non solo che la causa del recesso sia giustificata dagli effetti della guerra in Ucraina, ma anche dal fatto che l’imprenditore decida di avvalersi del “sostegno pubblico”.

In ogni caso, la limitazione del potere di recesso in presenza di aiuti diretti o di ricorso all’ERTE giustificati dagli effetti della guerra in Ucraina, sussiste solo nel caso che la crisi aziendale sia di carattere temporaneo o congiunturale, e non quando, oggettivamente, sia diventata strutturale⁹⁶. In altri termini, se le difficoltà causate dal conflitto perdurano nel tempo, si aggravano o si cronicizzano

⁹⁵ P. Menéndez Sebastián e I.A. Rodríguez Cardo, *Las “prohibiciones” de despido por la invasión de Ucrania: fines, funciones, similitudes con las medidas Covid y articulación con la legislación estructural*, op. cit., p. 62.

⁹⁶ “[...] decidere se si sia in presenza di una situazione meramente congiunturale o se la crisi abbia già assunto il carattere di crisi strutturale, al fine di valutare se ricorrere ad un ERE (*Expediente de Regulación de Empleo*) o ad un ERTE, è decisione che si configura quale ‘giudizio di opportunità’ che compete esclusivamente all’impresa. Fatto salvo che tale decisione non configuri una ipotesi di abuso del diritto o di frode alla legge, poiché in tal caso la decisione dell’impresa, in quanto anti-giuridica, non potrà essere protetta” (STS 17 luglio 2014, Rec. 32/2014). *Vid.*, F.R. Lacomba Pérez, *El carácter estructural de las causas objetivas de los despidos durante la pandemia*, in *IUSLabor*, n. 2, 2022, p. 94-105.

– rendendo non più praticabile il progetto iniziale – il divieto, congiunturale, di licenziare viene meno e l’impresa recupera tutti i propri poteri secondo la disciplina generale⁹⁷.

4. Il ruolo del dialogo sociale in Spagna durante la situazione di emergenza

Il dialogo sociale, durante il periodo di emergenza sanitaria, è stato uno strumento imprescindibile e ha generato importanti risultati in Spagna con il I° e II° Accordo di *Defensa del Empleo* (ASDE) (dell’8 maggio 2020 e del 25 giugno 2020). Con il I° Accordo, le parti sociali hanno trasformato l’ERTE da misura contingente, finalizzata al mantenimento dei posti di lavoro durante emergenza, per farne uno strumento di regolazione e di ammortizzazione sociale in presenza di contingenze negative delle imprese che richiedano una riattivazione dell’attività economica⁹⁸. Il I° Accordo esprime la concorde volontà delle parti sociali di coinvolgere la parte maggioritaria del Paese verso l’obiettivo, effettivo, di un lavoro decente e con un salario dignitoso⁹⁹.

Con il II° Accordo, l’ERTE viene svincolato dalla funzione che lo vedeva quale principale strumento nella gestione della crisi durante la fase di ripresa dell’attività economica¹⁰⁰. Secondo quanto si legge nella *Exposición de Motivos* del RDL n. 24/2020, l’interlocuzione sociale rappresenta uno “strumento fondamentale per la ricostruzione e il rafforzamento del mercato del lavoro, con l’obiettivo di raggiungere una recuperazione efficiente, ma anche giusta, equitativa, inclusiva e con vocazione di futuro”. Il risultato è costituito dalla creazione di una rete permanente per la gestione della crisi, che prevede la creazione di una Commissione, tripartita, di accompagnamento (*Comisión de seguimiento tripartita laboral*) (Disp. Addizionale Seconda del RDL n. 18/2020).

Anche la regolamentazione del lavoro a distanza, disposta dal RDL n. 28/2020, del 22 settembre, sarà il “frutto della concertazione, di un ampio processo di riflessione e dibattito condivisi che, dopo tre mesi, è culminato nell’Accordo sul lavoro a distanza (ATD), che garantisce un giusto equilibrio nella regolamentazione del lavoro a distanza che, sicuramente, durerà nel tempo, come normalmente accade per tutte le innovazioni in materia di lavoro fondate sul consenso delle parti sociali”¹⁰¹. Ed è da enfatizzare il fatto che questo accordo sia da ascrivere al “nuovo clima di concertazione sociale che caratterizza questa nuova tappa politica”¹⁰². Clima che, pur non ignorando il sottofondo conflittuale delle relazioni industriali, esalta “l’importanza della partecipazione quale componente fondamentale dell’attività sindacale, abbandonando l’idea che il conflitto possa costituire ‘l’unica guida’ per le relazioni industriali all’interno dell’impresa”¹⁰³.

In definitiva, l’emergenza sanitaria ha portato ad un sistema di neo-concertazione sociale che, alla luce dei risultati, deve valutarsi positivamente¹⁰⁴. Il RDL n. 32/2021, la più recente delle Riforme spagnole in materia di lavoro, è frutto del consenso ed è il risultato di un lungo processo di dialogo sociale tra il Governo e parti sociali, oltreché delle mediazioni interne allo stesso governo. Il principale timore era dovuto al fatto che il testo della riforma veniva presentato con la forma del

⁹⁷ SSTs 9 settembre 2020 (Rec. 13/2018), 16 dicembre 2021 (R. 210/2021), 15 dicembre 2021 (R. 196/2021), 18 febbraio 2022 (R. 229/2021). Come accadeva con l’emergenza sanitaria, P. Menéndez Sebastián, *Las facultades extintivas del empresario en la era Covid*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 193 e ss.

Così, ad esempio, la sentenza del TS del 15 dicembre 2021, chiarisce che se è possibile situare l’origine della crisi in un momento precedente all’insorgere della pandemia (nel caso concreto le perdite erano incominciate ancor prima) anche se la crisi si sia successivamente aggravata a causa dell’emergenza sanitaria, non può essere considerata una “causa diretta”.

⁹⁸ Editorial, *Diálogo social para el gobierno de la crisis del estado de alarma*, in *Revista de Derecho Social*, n. 90, 2020, p. 8.

⁹⁹ J. Pérez Rey y H. Morán, *El acuerdo social en defensa del empleo: un acuerdo fruto de la responsabilidad de Estado*, in *Revista de Derecho Social*, n. 90, 2020, pp. 235-236.

¹⁰⁰ A. Baylos Grau, *El II Acuerdo Social de Defensa del Empleo y el RDL 24/2020, de 26 de junio*, in <https://baylos.blogspot.com/2020/06/el-ii-acuerdo-social-de-defensa-del.html>

¹⁰¹ Motivo IV del RDL 28/2020.

¹⁰² J. Cruz Villalón, *De la emergencia a la permanencia*, in *El País*, 22 settembre 2020.

¹⁰³ F. Durán López, *El diálogo social, la política económica y las reformas laborales*, in *Derecho y opinión*, n. 1, 1993, pp. 351-352.

¹⁰⁴ J. Mercader Uguina, *Derecho del Trabajo y Covid-19: tiempos inciertos*, op. cit., p. 8.

progetto di legge, il cui iter consente la presentazione di emendamenti durante il dibattito parlamentare. Si temeva – data la composizione della rappresentanza parlamentare in quel momento – che potessero essere introdotti emendamenti che avrebbero comportato una maggiore rigidità nella mobilità interna, in contrasto con le misure di flessibilità interna che venivano richieste dalle istanze comunitarie. Il *plenum* del Congresso, con una seconda votazione, ha respinto la richiesta di presentare la riforma con le modalità del progetto di legge. Si è così evitata la possibilità che, in sede parlamentare, venissero introdotte modifiche al testo concordato. Per comprendere la preoccupazione del momento, basti ricordare che il presidente dell'Associazione dei datori di lavoro (CEOE) aveva dichiarato che, se il testo dell'Accordo fosse stato modificato durante la fase parlamentare, si sarebbe dissociato dall'Accordo stesso. Sulla base di quest'esperienza, sembra potersi affermare che la concertazione si è rivelata, in Spagna, utilissimo strumento per affrontare le situazioni di crisi.

5. L'obiettivo della recente normativa spagnola di migliorare le politiche attive del lavoro

In Spagna, prima della proclamazione dell'emergenza sanitaria, il tasso di disoccupazione era superiore alla media europea, con una percentuale assai elevata di disoccupati di lunga durata¹⁰⁵. La situazione si è aggravata per la pandemia; successivamente, sia la crisi climatica che il conflitto in Ucraina hanno prodotto ulteriori effetti negativi. Il Governo spagnolo, come risposta, ha indicato, quale obiettivo prioritario, il rafforzamento delle politiche dirette a aumentare l'impiegabilità dei lavoratori più vulnerabili al fine di evitare che l'elevato tasso di disoccupazione diventasse strutturale.

Deve tenersi conto che la crisi sanitaria ha avuto un'incidenza assai eterogenea nei diversi settori produttivi; pertanto, a lungo termine, è possibile che alcune di queste dinamiche provochino cambiamenti permanenti nella composizione settoriale dell'economia. I settori maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria, come il trasporto, la ristorazione, il tempo libero e il commercio, rappresentano, in Spagna, il 20 per cento dell'occupazione totale. Si tratta, peraltro, di settori con elevata concentrazione di lavoratori con scarsa formazione e, di conseguenza, meno idonei allo svolgimento di attività che richiedano la conoscenza delle tecnologie dell'informazione, di attività matematiche e di lettura e scrittura¹⁰⁶. Tutto ciò, costituisce un ostacolo per il trasferimento di tali lavoratori ad altri settori produttivi con migliori prospettive di crescita per il futuro.

Il miglioramento delle politiche attive del lavoro, tuttavia, non viene considerato prioritario soltanto per motivi di adattabilità di professionalità obsolete, ma anche perché l'avanzamento tecnologico, più in generale, per un verso offre nuove opportunità e, allo stesso tempo, distrugge posti di lavoro. Pertanto, le politiche attive del mercato di lavoro e le politiche di formazione permettono di far acquisire ai lavoratori nuove competenze, perfezionarle e consentire loro di riciclarsi professionalmente per adeguarsi alle nuove esigenze del mercato del lavoro. È per questo, come previsto nel PNRR, che occorre insistere sull'apprendimento delle abilità tecnologiche. Sarà necessario, allo stesso tempo, favorire la ricerca attiva di lavoro, fornire un orientamento adeguato ai lavoratori e migliorare l'offerta di una formazione specializzata e specifica. Per altro verso, appare indispensabile, tenendo conto dell'attuale processo di invecchiamento della popolazione, rafforzare la formazione continua,

Il *Servicio Público de Empleo Estatal* (SPEE o SEPE) e la *Fundación para la Formación en el Empleo* (Fundac) hanno attivato un progetto specifico per finanziare programmi di formazione destinati alla riqualificazione di lavoratori. Nell'ambito di tale progetto, vengono erogate sovvenzioni, per la realizzazione di programmi di formazione destinati ai propri lavoratori, alle imprese che lo richiedano, indipendentemente dal settore, ed indipendentemente dal fatto che, al

¹⁰⁵ Nel 2019, il tasso di disoccupazione era di un 13,8 per cento, il 43 per cento dei disoccupati cercava lavoro da più di un anno e, intorno al 30 per cento lo cercava da più di due anni. In P. Hernández de Cos, *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*, Banco de España, p. 25.

¹⁰⁶ B. Anghel, A. Lacuesta y A. Regil, *Transferibilidad de habilidades de los trabajadores en los sectores potencialmente afectados tras el Covid-19*, in *Artículos Analíticos. Boletín Económico*, n. 2, 2020.

momento della richiesta, abbiano beneficiato o si trovino in ERTE¹⁰⁷. Finalità dell'intervento è quello di far acquisire ai lavoratori abilità in materia di trasformazione digitale, tecnologica e produttiva. A tal fine il SPEE nell'ambito del PNRR – con Risoluzione del 22 dicembre 2021 – ha modificato il regolamento per le sovvenzioni destinate alla formazione dei lavoratori in ERTE. Il nuovo testo definisce il progetto di sovvenzioni per l'esecuzione di programmi di formazione destinati alla riqualificazione di lavoratori che siano stati o si trovino ancora in ERTE durante gli anni 2022 e 2023.

Beneficiari del progetto sono i lavoratori occupati che “siano stati inclusi in ERTE, destinatari di misure urgenti straordinarie per far fronte all'impatto economico e sociale del Covid-19, destinatari di misure sociali in difesa del lavoro e di misure urgenti per la protezione del lavoro, la ripresa economica e il miglioramento del mercato di lavoro”. Hanno diritto a partecipare alle iniziative del progetto anche i lavoratori che, al momento, si trovino in ERTE per qualsiasi causa. Possono, inoltre, partecipare nelle azioni formative anche i disoccupati che siano stati precedentemente in ERTE, ma con il limite del 30 per cento del totale dei posti disponibili.

Si tratta di un progetto di ambito statale, la cui programmazione, gestione e controllo ricade nel SPEE e che viene realizzato dalla Fundac.

Il progetto enfatizza l'importanza della formazione, inclusa quella in campo digitale, e della professionalità, quale fondamentale requisito per una più agevole ricollocazione nel caso di una inevitabile estinzione del rapporto di lavoro nell'impresa di provenienza. Tuttavia, le iniziative formative proposte vengono sempre intese come volontarie e non obbligatorie¹⁰⁸. Ciò potrebbe essere considerato un limite del progetto, posto che l'adattamento alle competenze richieste dal mercato del lavoro è condizione per l'ingresso nel mercato del lavoro o per la conservazione del posto di lavoro. Tanto più se si tiene conto del fatto che la “disoccupazione tecnologica”¹⁰⁹ colpisce in forma trasversale, e in maggiore o minore misura, tutti i settori produttivi.

6. Il diritto del lavoro spagnolo e la crisi climatica

L'adozione di misure di contrasto al fenomeno del riscaldamento, rappresentate dal progetto di transizione energetica, costituisce un'altra ineludibile sfida del presente, se si vuole che il cambiamento climatico, in un futuro già in atto, porti a conseguenze catastrofiche. La pressione dell'attività economica sugli ecosistemi ha portato i sistemi economico e produttivo a livelli di insostenibilità ambientale così grave che, in mancanza di adeguati interventi, potrebbe condurre la società ad un collasso socio ambientale. Tale scenario potrebbe essere evitato solo mediante una profonda trasformazione, in termini ambientali, dell'uso delle risorse naturali e delle forme di produzione, lavoro e consumo.

Ciò comporterà, inevitabilmente, la scomparsa di interi settori dell'economia e la loro sostituzione con altri più sostenibili. L'impatto di tale trasformazione genererà straordinarie opportunità per uno sviluppo sostenibile e socialmente giusto, per il lavoro decente. Tuttavia, tale trasformazione, in un primo momento, potrebbe produrre effetti negativi per l'occupazione e per l'inclusione sociale di molte persone. Per scongiurare tali effetti appare indispensabile che la trasformazione avvenga secondo criteri di giustizia sociale ed attraverso la protezione sociale, la formazione professionale e la creazione di nuovi impieghi, soprattutto allo scopo di accompagnare, durante il processo, le persone più vulnerabili.

¹⁰⁷ Il Governo spagnolo ha destinato un totale di 119 milioni di euro dei fondi europei a riqualificare a circa 825.000 lavoratori in ERTE: 80 milioni in 2022 e altri 39 milioni in 2023.

¹⁰⁸ C. Molina Navarrete, *Reforma laboral y digitalización: El mecanismo “RED-FE” (Flexibilidad y Estabilización del empleo) y su gestión automatizada*, in Blog: *Información Transforma e-work* (disponibile en: <https://www.transformaw.com/blog/reforma-laboral-y-digitalizacion-el-mecanismo-red-fe-flexibilidad-y-estabilizacion-del-empleo-y-su-gestion-automatizada/>).

¹⁰⁹ J.M. Keynes, *Essays in persuasion*, Norton. Versione in castigliano: *Ensayos de persuasión*, Editorial Síntesis, 2009, p. 25.

Il Governo spagnolo, l'11 settembre 2019, ha riconosciuto l'esistenza di una situazione di emergenza climatica. Nel farlo, in primo luogo, ha assunto l'impegno a predisporre una legge sul cambiamento climatico. Impegno che è stato successivamente con l'approvazione della legge n. 7 del 20 maggio 2021. Il provvedimento – oltreché prevedere l'obbligo di riduzione delle emissioni gassose ad effetto serra, lo sviluppo di un sistema elettrico rinnovabile, un sistema agrario neutro, un sistema fiscale e finanziario compatibile con la necessaria decarbonizzazione – prevede anche alcune misure specifiche volte alla creazione di impieghi di qualità, dal punto di vista della prospettiva di genere. La medesima legge si impegna all'approvazione di “Contratti di transizione giusta” e di misure di accompagnamento per le industrie per una trasformazione del modello industriale e agrario, e del terziario, che favorisca la sostenibilità delle attività economiche e la creazione di impieghi di qualità. Nell'ambito di tale contesto, uno degli obiettivi prioritari è costituito dall'impegno ad individuare i soggetti che, nel processo di trasformazione, risultano più vulnerabili, al fine di adottare politiche inclusive – come potrebbe essere il reddito di base – al fine di evitare che si creino nuove disuguaglianze.

6.1. Cambiamento climatico, risparmio energetico e salute dei lavoratori

Importante, in questo contesto, è la normativa relativa al consumo razionale di energia. Il Regolamento di Installazioni termiche negli edifici (RITE), approvato dal Real Decreto 1027/2007, 20 luglio), prevede che negli edifici e locali utilizzati dalle Amministrazioni, incluse quelle pubbliche, gli stabilimenti commerciali – come i grandi magazzini e i centri commerciali –, gli spazi culturali – come i cinema o i centri di congressi –, o le infrastrutture destinate al trasporto di persone – come le stazioni e gli aeroporti –, non possa essere utilizzata l'energia convenzionale per riscaldare al di sopra dei 21°C né raffreddare al di sotto dei 26°C. Il Real Decreto 14/2022, 1° agosto, ha modificato tale normativa disponendo che la temperatura in tali luoghi, dovrà essere mantenuta tra i 19°C e i 27°. Ci si chiede, tuttavia, quali effetti il mantenimento di tali temperature possa comportare sulla salute dei lavoratori che prestino la loro attività in tali ambienti. Le misure adottate relative al risparmio del consumo energetico nei posti pubblici tengono conto delle condizioni di salute dei lavoratori?

Alcuni autori hanno osservato che la norma non tiene conto di quanto stabilito dal Real Decreto 486/1997, in materia di disposizioni minime di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro. La nuova norma, infatti, prescrive temperature non sempre coincidenti con quelle della legge sulla salubrità degli ambienti di lavoro che prescrive una temperatura oscillante tra i 17°C e i 27°C per gli ambienti dove si svolgono attività sedentarie, e tra i 14°C e i 25°C per quelli dove si svolgono lavori leggeri. In definitiva, contrariamente a quanto disposto sulla normativa lavoristica, non sarebbe consentito raffreddare gli ambienti al di sotto dei 27 e sino ai 25 gradi. La disposizione, a parere di alcuni, potrebbe essere impugnata – e verosimilmente annullata in sede giudiziaria – in quanto in contrasto con la norma che stabilisce i limiti di tolleranza a tutela della salute dei lavoratori.

Probabilmente si renderà necessaria una normativa più articolata che tenga conto, eventualmente, di altre variabili – ad esempio l'orario di effettuazione della prestazione o gli indumenti da lavoro indossati dal lavoratore – in modo da rendere compatibili i limiti di temperatura fissati al fine di ridurre il consumo energetico con quelli richiesti a tutela della salute dei lavoratori. Anche una più articolata disciplina che tenga conto del periodo di svolgimento della prestazione o rimoduli la disciplina delle pause in ragione dell'esplosione a determinate temperature potrebbe rivelarsi utile.

6.2. Il diritto della previdenza sociale e il cambiamento climatico

Il diritto della previdenza sociale, come abbiamo visto, ha subito modifiche finalizzate a far fronte sia alla crisi sanitaria che a quella energetica. Qualche adattamento ha riguardato anche gli aspetti relativi all'emergenza climatica. Il Real decreto legge n. 4/2022, del 15 marzo, successivamente prorogato, ha stabilito misure urgenti di sostegno al settore agricolo per far fronte alla crisi provocata

da una lunga siccità. L'assenza di precipitazioni e l'aumento generalizzato delle temperature, in Spagna, ha provocato danni nel settore agricolo. Se alla siccità si aggiunge il notevole rincaro dei costi, dovuto agli effetti della guerra in Ucraina, la crisi si è aggravata al punto da mettere a repentaglio l'attività di numerose aziende agricole. Ciò ha spinto il Governo ad adottare una serie di misure finalizzate alla salvaguardia della capacità produttiva delle aziende del settore, alcune delle quali hanno riguardato proprio la previdenza sociale. Misure palliative complementari all'assicurazione agraria per compensare i redditi degli agricoltori e degli allevatori di bestiame; la creazione di una linea di finanziamento che prevede la concessione di sovvenzioni alle imprese del settore; la possibilità di accedere al meccanismo RED; la possibilità di rateizzare i contributi della previdenza sociale; la riduzione del numero delle giornate di lavoro necessarie per poter accedere al trattamento di disoccupazione. Inoltre, nel settore agrario, si segnala un'importante misura volta a limitare l'uso eccessivo del contratto a termine. D'ora in avanti, tali lavoratori dovranno essere assunti con contratto *discontinuo* a tempo indeterminato che va sotto il nome di *fijo discontinuo* (fisso discontinuo).

6.3. Il telelavoro come alternativa al cambiamento climatico

In linea di principio, il telelavoro o il lavoro a distanza non è, di per sé e in generale, una modalità di lavoro più sostenibile del lavoro in presenza (legge 10/2021, 9 luglio, sul lavoro a distanza). Il lavoro a distanza durante la crisi sanitaria si è rivelato quale meccanismo efficace al fine di consentire la prosecuzione dell'attività lavorativa durante la pandemia garantendo una miglior protezione e prevenzione del contagio. Il telelavoro, tuttavia, non può essere definito un "impiego verde"; non è del tutto chiaro, ad esempio, se comporti un effettivo beneficio per quanto riguarda gli effetti sulla crisi climatica. Probabilmente, è per questa la ragione che il Governo non è intervenuto con l'adozione di misure di incentivazione del lavoro a distanza. Durante la crisi sanitaria, i vantaggi del lavoro a distanza, per quanto riguarda l'ambiente, sono consistiti in una riduzione dei costi interni all'azienda e di quelli derivanti dalla riduzione degli spostamenti. Non è chiaro, tuttavia, se tutto ciò comporti veramente effetti positivi quanto alla crisi climatica. Alcuni dei costi, infatti, vengono semplicemente spostati dalla sede di lavoro all'abitazione del dipendente, come quelli dell'elettricità. Sicuramente, il lavoro a distanza ha ridotto gli spostamenti e, conseguentemente, è stato utile sia per la riduzione dell'inquinamento che, indirettamente, per il ripopolamento delle zone rurali. Tuttavia, è anche vero che la rete consuma un'elevata quantità di energia, contribuendo così, all'aggravarsi della crisi climatica¹¹⁰.

In definitiva, al fine di valutare quale sia il reale impatto del telelavoro sulla crisi climatica, occorrerebbe meglio valutare tutte le sue implicazioni, tenendo conto anche della prospettiva di genere. Laddove risulti utile incentivarlo, non si dovrebbe dimenticare di armonizzarlo con misure di risparmio energetico, come il ricorso ad energie rinnovabili, la disconnessione digitale e l'adozione di una buona "igiene digitale".

7. L'obiettivo della socializzazione dei rischi: bisogno di un reddito universale?

L'emergenza sanitaria ha evidenziato che perché possa essere affrontata adeguatamente, è necessario che le persone non vengano private almeno degli elementi essenziali. Tali condizioni, definite "essenziali", secondo Mercader Uguina, nei momenti di crisi sono considerati "lussi insoliti"¹¹¹, perché fuori dalla portata dei più poveri. La disponibilità di una casa dove confinarsi durante il "coprifuoco" imposto dalla pandemia, ad esempio, o di acqua corrente per lavarsi le mani o l'accesso ad internet per poter lavorare da remoto¹¹². È in tale contesto che si avverte, in maniera più urgente, la necessità di ragionare sulle misure di carattere redistributivo che vanno sotto il nome

¹¹⁰ Le tecnologie digitali sono responsabili del 4% delle emissioni di gas serra. Nel suo complesso, internet è responsabile di circa il 7% del consumo energetico globale (Report The shift project, *Lean ICT – Towards Digital Sobriety*, 2019).

¹¹¹ J. Mercader Uguina, *Derecho del Trabajo y Covid-19: tiempos inciertos*, op. cit., p. 14.

¹¹² M. Galindo, *Desobediencia, por tu culpa voy a sobrevivir*, en Sopa de Wuhan, AA.VV., ASPO, 2020, p. 120.

di “reddito universale”, “sussidio universale”, “reddito minimo di esistenza” o “reddito di cittadinanza”. Si tratta, in definitiva, di istaurare un sistema di tutela sociale – attraverso un meccanismo di redistribuzione delle risorse – sulla base di un modello caratterizzato dal fatto di assegnare ad ogni persona, dalla nascita alla morte, un sussidio totalmente scollegato da qualsiasi obbligo o condizione. Un sussidio, caratterizzato dai principi di universalità, incondizionalità e individualizzazione, che si prefigge di assicurare a tutti gli individui un reddito sufficiente a soddisfare i bisogni essenziali, che consenta, a tutti i cittadini, una vita dignitosa.

In Spagna, le norme di sostegno all’occupazione e di integrazione del reddito dei nuclei familiari vulnerabili, introdotte per far fronte alla pandemia, hanno avuto l’effetto di accelerare il dibattito, e di condurre i primi esperimenti sui modelli di *renta vital* destinati ai lavoratori privi dei requisiti per l’accesso alle prestazioni per la disoccupazione involontaria.

Lo strumento introdotto in Spagna, per la verità, non riconosce un vero e proprio reddito universale, ma si configura, piuttosto, quale sistema di protezione a fronte di risorse insufficienti. Pertanto, non risponde ai principi di universalità, incondizionalità e individualizzazione che caratterizzano il reddito universale.

Si tratta, in ogni caso di un modello sperimentale, da ritenersi positivo ed efficace in presenza di situazioni di emergenza, ma non può ancora parlarsi, nell’ordinamento giuridico spagnolo dell’introduzione di un reddito universale.

8. Conclusioni

Il diritto del lavoro ha dimostrato, in presenza dell’emergenza sanitaria, di possedere gli strumenti strategici, indispensabili per poter far fronte alle conseguenze derivanti dell’emergenza; ma è evidente che possiede, quindi, gli strumenti per poter affrontare le conseguenze, sul piano del lavoro, sociale ed economico, anche degli effetti derivanti da crisi di altra natura¹¹³.

Il diritto del lavoro è stato definito quale “diritto dell’opportunità”, strumento di adattamento ai cambiamenti. La crisi, per altro verso è “un compagno di viaggio storico del diritto del lavoro”¹¹⁴. È possibile, oggi, prevedere quale potrebbe essere l’atteggiamento del diritto del lavoro di fronte alle crisi attuali ma anche a quelle future. Ciò in quanto il diritto del lavoro e la previdenza sociale hanno saputo elaborare una serie di misure di carattere straordinario, adattabili alle peculiarità delle crisi, in grado di ammortizzare, per quanto possibile, i loro effetti negativi; ciò sia nei confronti delle imprese che dei lavoratori, tenendo conto che la buona salute dell’impresa può garantire, indirettamente, il mantenimento dei posti di lavoro.

L’utilità degli strumenti messi in campo dal diritto del lavoro per affrontare le crisi è evidente, strumenti che possono risultare utili anche per contrastare gli effetti negativi di crisi di altra natura. Il 19 settembre del 2021, ad esempio, un’eruzione vulcanica ha devastato la regione di Cumbre Vieja, nell’Isola di La Palma, provocando la pressoché completa interruzione delle attività economiche della zona. L’eruzione ha provocato nei confronti dei lavoratori e delle imprese effetti simili a quelli provocati dal Covid, per quanto la causa della crisi fosse differente. Anche in tale occasione, sono state adottate le misure originariamente ideate per far fronte alla crisi sanitaria, ovverossia la possibilità, per le imprese e i lavoratori colpiti dalla catastrofe naturale, di avvalersi delle misure straordinarie relative alla riduzione degli oneri previdenziali e di protezione contro la disoccupazione (misure urgenti previste dal Real Decreto legge 18/2021, del 28 settembre, per la protezione dell’impiego, la ripresa economica e il miglioramento del mercato di lavoro, confermate ed ampliate con il Real decreto legge 2/2022, 22 febbraio). Nel caso in cui gli effetti negativi provocati dalla catastrofe perdurino, le misure straordinarie e temporanee possono essere prorogate di volta in volta.

¹¹³ C. Molina Navarrete, *Un nuevo Derecho del Trabajo en la emergencia. Las medidas laborales y de seguridad social en el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria del coronavirus COVID-19*, in *Derecho de las Relaciones Laborales*, n. 4, 2020.

¹¹⁴ C. Palomeque López, *Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica*, in *Revista de Política Social*, n. 143, 1984, p. 15 e ss.

Il Real Decreto 11/2022, del 25 giugno, ha prorogato sino al 31 dicembre dello stesso anno la possibilità di ricorrere agli ERTE a favore delle imprese e dei lavoratori delle isole Canarie colpiti dall'eruzione vulcanica della zona di Cumbre Vieja. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, è stata prevista la proroga di sei mesi delle misure straordinarie in materia di previdenza sociale, consistenti in un'erogazione economica a favore di quanti, a causa dell'eruzione, sono stati costretti a cessare l'attività e una prestazione straordinaria per quanti sono stati costretti a sospendere temporaneamente la loro attività. È stata inoltre disposta una proroga di ulteriori tre mesi per il versamento dei contributi della previdenza sociale (art. 27). Analoga proroga è stata concessa, su tutto il territorio nazionale, anche ad altre attività – quali il trasporto terrestre o l'attività agropecuaria – che hanno subito conseguenze negative a causa dell'evento.

Il contesto giuridico del lavoro classico ha da sempre cercato di dare risposta agli interessi in gioco sia di lavoratori sia di datori di lavoro. Durante l'emergenza sanitaria, abbiamo potuto osservare come questi interessi hanno dovuto soccombere ad un interesse superiore, in tal caso quello della salute pubblica. Allo stesso modo, per tanto, si dovrà intervenire di fronte a qualsiasi emergenza, nel senso che sarà necessario prendere delle misure per la protezione di un interesse collettivo come può essere, nell'attuale emergenza climatica, la protezione dell'ambiente, ad esempio. Questo comporta che, in certi casi, si dovrà sacrificare l'interesse individuale, anche se ciò comporta una riduzione di posti di lavoro, se l'interesse o il benessere collettivo è prevalente.

LE SFIDE DEL LAVORO POVERO

I “*working-poors*”: dall’analisi del fenomeno allo studio di prime forme di intervento.

di JULIANA BERNHOFER, MARCO MARUCCI, MASSIMO DE MINICIS¹¹⁵

SOMMARIO: 1. *In-work poverty e working poor: una concettualizzazione del fenomeno.* – 2. *La modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, verso una maggiore inclusività del lavoro contingente, autonomo e povero.* – 3. *L’articolazione del sistema di protezione sociale dei lavoratori in Francia, verso un universalismo differenziato.*

1. *In-work poverty e working poor: una concettualizzazione del fenomeno*

In letteratura esistono diversi approcci per individuare e classificare il lavoro povero, metodi ritenuti simili che presentano in realtà approcci al fenomeno diversificati¹¹⁶. Ad esempio, generalmente i termini concettuali *povertà lavorativa* e *lavoratori poveri* vengono utilizzati come sinonimi ma, in realtà, possono nascondere interpretazioni e forme classificatorie differenziate sia in riferimento agli indicatori che alle dimensioni di analisi utilizzate per l’emersione del fenomeno. Se ad esempio viene utilizzata la classificazione statunitense piuttosto che europea (Peña-Casas, e Ghailani 2004; Crettaz e Bonoli, 2011) o se il concetto viene maggiormente utilizzato per analizzare fenomeni inerenti la povertà anziché le dinamiche concernenti il mercato del lavoro (Meo, 2012) il significato dei termini *povertà lavorativa* e *lavoratori poveri* assumono forme differenziate. Elemento rilevante nel definire il lavoro povero è, infatti, chiarire concettualmente cosa si intende con tale fenomeno. In termini pratici identificare la soglia reddituale e il tempo di lavoro per cui un occupato può essere definito povero o soggetto ad una condizione di crisi reddituale necessitante di un sostegno solidaristico. Anche in questo caso esistono importanti differenziazioni a livello internazionale che si possono verificare nella individuazione della soglia reddituale con cui si manifesta il lavoro povero o se tali soglie devono essere riferite al singolo lavoratore o al suo nucleo familiare. L’Unione europea storicamente ha identificato la *povertà lavorativa* attraverso un indicatore introdotto nel 2005 nel portafoglio degli indicatori sociali¹¹⁷ (Commissione europea 2009), mentre il sottogruppo degli indicatori (ISG) del Comitato per la protezione sociale (CPS), istituito nel 2001, ha individuato tra gli indicatori di inclusione sociale primaria il tasso di lavoro a rischio di povertà, come percentuale dei lavoratori che durante l’anno precedente erano occupati per almeno 6 mesi e componenti di famiglie con un reddito inferiore alla soglia di povertà (60% del reddito disponibile equivalente mediano, dopo anche interventi di trasferimento sociale). In questo caso quella rappresentata è una prospettiva laburista, come identificazione dei *working poor* unicamente negli occupati; così, la popolazione di interesse sono i soggetti con relazioni lavorative in essere mentre il nucleo familiare è la dimensione su cui si misura la soglia reddituale per individuare e classificare un lavoratore come povero. L’obiettivo, poi, è quello di superare tale criticità mediante un miglioramento della qualità del lavoro (Gautié e Ponthieux, 2016 Burkhauser et. al 2007), intervenendo quindi nella composizione

¹¹⁵ Pur essendo frutto della riflessione comune degli autori, il § 1 è attribuibile a Marco Mariucci, il § 2 a Massimo De Minicis e il § 3 a Juliana Bernhofer.

¹¹⁶ Per una esaustiva analisi della nascita e radicalizzazione del fenomeno dei *working poors* si consenta di rimandare a De Minicis, Marucci 2019

¹¹⁷ Commissione europea. 2009. Portafoglio di indicatori per il monitoraggio della strategia europea per la protezione sociale e l’esclusione sociale. DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Bruxelles. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756> (ultima analisi luglio 2018). Definizione: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en&id=52>

e regolazione del mercato del lavoro (Anversa, 2011). La tesi centrale di tale impostazione è che la povertà lavorativa può essere affrontata con un lavoro qualitativamente migliore definendo solidi status occupazionali. Se invece ci riferiamo alle analisi statistiche e agli studi pubblicati dal Bureau of Labour Statistics degli Stati Uniti i *lavoratori poveri* sono persone attive nel mercato del lavoro che trascorrono 27 settimane (quasi 7 mesi) o più in un anno lavorando o cercando lavoro, ma i cui redditi scendono al di sotto di un livello economico pre-definito¹¹⁸. Quindi, occupati o soggetti attivi nel mercato del lavoro (Klein e Rones, 1989) in crisi reddituale. In questo caso i poveri sono la popolazione di interesse e la dimensione di analisi è la singola persona non il nucleo familiare, ottenere un lavoro è l'obiettivo. Nella accezione statunitense il termine *lavoratori poveri* riguarda così non solo gli occupati ma tutti i soggetti che agiscono all'interno del mercato del lavoro e presentano un livello reddituale sotto quello definito per indicare la loro condizione di *working poor*. In definitiva, potremmo usare *povertà lavorativa* per identificare l'approccio europeo con la dimensione laburista, solo occupati, e la identificazione del fenomeno a livello familiare e *lavoratori poveri* per identificare la visione orientata alla povertà USA-BLS, che, di fatto, è stata la prima nozione di lavoro povero proposta alla fine degli anni '80 del secolo scorso. Spesso però la letteratura confonde i diversi concetti e la loro distinzione rimane un dibattito concettuale contrastato. Oltre alle forme teoriche di interpretazione del fenomeno evidenziate vi sono anche diversi approcci politici per la risoluzione di tale dinamica. L'Unione europea ha perseguito, con diversa intensità, dalla metà degli anni '90 del secolo scorso la strategia del "workfare" (Standing, 2012) talvolta definita come una *rivoluzione silenziosa* (OCSE, 2009 Tangian, 2011), volta a condizionare e in un certo senso limitare il principio del puro universalismo *beveridgeriano* dello stato sociale, concentrandosi con maggiore interesse sull'attivazione della forza lavoro in una condizione di disoccupazione involontaria, anche come condizione *sine qua non* per accedere a sussidi e integrazioni reddituali (ad esempio il Conditional Cash Transfers Programs¹¹⁹). In tal senso, sviluppando storici approcci culturali tesi a considerare lo sviluppo del capitale umano come elemento centrale per facilitare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro e limitare i fenomeni di mismatching. Approccio culturale che vede l'intervento dello stato orientato principalmente non nelle forme di integrazione reddituale di lavoratori occupati o disoccupati in crisi economica ma nel sostenerli attraverso intensi ed efficaci percorsi di sviluppo del loro capitale umano mediante diverse azioni di sostegno psicologico e formativo. Un approccio culturale teso a favorire le dinamiche di mercato, capaci autonomamente e spontaneamente di riequilibrare situazioni di crisi e disagio relativi a condizioni di povertà e disoccupazione lavorativa (Hayek, 2000). Così importanti investimenti nel capitale umano appaiono elementi cardine di una ritrovata, necessaria e rafforzata condizionalità dei sostegni economici a lavoratori in crisi reddituale (Tangian, 2011). Tale approccio essenzialmente, dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, è stato utilizzato nel tentativo di contrastare i fenomeni di disoccupazione involontaria e anche le prime forme di lavoro povero, ma purtroppo non è riuscito a limitarne la sua esplosione dalla metà degli anni 2000 con l'affermazione di forme produttive sempre più contingenti e digitalizzate ispirate ad una radicalizzazione della filosofia produttiva *Lean*, come l'avvento e l'affermarsi dell'economia delle piattaforme di lavoro digitali, della diminuzione salariale, del lavoro informale e da prestazioni lavorative sempre più caratterizzate dal concetto definibile come *Just in time workforce* (ILO, 2021). Inoltre, un evidente limite degli storici schemi di protezione sociale dei lavoratori in Europa esclusivamente di carattere assicurativo e dei requisiti di condizionalità ad essi collegati è che spesso includono forme di attivazione e sicurezza reddituale inerenti unicamente

¹¹⁸ Per avere qualche riferimento, per il 2016: \$ 12.486 per un singolo individuo sotto i 65 anni; \$ 14.507 una famiglia di due persone con un capofamiglia di 65 anni o più senza figli (Bivens et al., 2014)

¹¹⁹ I programmi di trasferimento di denaro condizionato (CCT) mirano a ridurre la povertà subordinando i programmi di welfare alle azioni dei beneficiari. Il governo (o un ente di beneficenza) trasferisce denaro solo a persone che soddisfano determinati criteri. Questi criteri possono includere l'iscrizione dei bambini alle scuole pubbliche, l'ottenimento di controlli regolari sanitari, la ricezione di vaccinazioni o simili. I CCT cercano di aiutare la diminuzione dei livelli di crisi reddituale anche attraverso l'intenso sviluppo del capitale umano (Galiani et al. 2011).

soggetti in una condizione di disoccupazione involontaria e non occupati in crisi reddituale¹²⁰. Per affrontare così ragionevolmente il tema del lavoro povero devono essere presi in considerazione ulteriori fattori, non riferibili soltanto ad un generalizzato sviluppo delle politiche di attivazione come: la qualità delle condizioni di vita, un sistema di integrazioni reddituali dei lavoratori consistente (durata, importo, requisiti di accesso), discriminazione etnica, discriminazione di genere. Ad esempio, anche negli ultimi decenni gli Stati Uniti sono stati caratterizzati da bassi guadagni come variabile esplicativa predominante del lavoro povero, con il 67% dei lavoratori poveri soggetto a salari molto bassi¹²¹. L'US-BLS specifica chiaramente che *"i lavoratori con orari irregolari e incoerenti hanno molte più probabilità di essere lavoratori a basso salario rispetto al lavoro standard. Sia al 20° che al 50° percentile dei percettori di reddito in ciascun gruppo, i lavoratori FT-FY (full-time e full-year) guadagnano il doppio all'ora rispetto a quelli che hanno lavorato solo part-time o per una parte dell'anno con salari sotto il livello minimale stabilito o a livello federale o per singolo stato"*.¹²² Quindi, il rapporto tra lavoratori no standard / part-time e aumento della povertà lavorativa non è messo in discussione così come il rapporto tra bassi salari e lavoratori poveri. Infine, appare utile segnalare altri modi per misurare i lavoratori poveri, come la definizione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) che identifica i lavoratori di età pari o superiore a 15 anni che vivono con le loro famiglie con meno di \$ 2 al giorno come working poor. Nell'OCSE "Employment Outlook" prevale la prospettiva del lavoro e i dati statistici hanno adottato una soglia di povertà relativa (50 per cento del reddito mediano equivalente) che definisce i lavoratori come *persone povere che hanno un lavoro*¹²³. Si tratta naturalmente di interpretazioni restrittive, ma la sovrapposizione di dimensioni individuali e familiari hanno influenzato anche l'approccio dell'UE e altre statistiche nazionali: i lavoratori poveri sono quindi statisticamente una combinazione di individui che lavorano e famiglie povere.¹²⁴ Ciò potrebbe nascondere altre caratteristiche sociali come la discriminazione di genere (ad esempio famiglie con uomini-capofamiglia e donne che rimangono a casa) o squilibri generazionali (giovani lavoratori poveri con famiglia benestante). Eurostat ha definito alcuni indicatori di rischio di povertà lavorativa che si distanziano dalle considerazioni precedentemente evidenziate, questi infatti, considera un tempo lavorativo minimo: aver lavorato almeno 6 mesi nell'anno. In riferimento alle numerose forme di lavoro atipiche ci suggerisce di ridurre le tempistiche di riferimento e i relativi rapporti. Un punto di partenza da considerare potrebbe essere quello di individuare un lavoratore povero tra coloro che hanno lavorato almeno 24 giorni negli ultimi 6 mesi. Ciò dovrebbe anche essere più in linea con la definizione Eurostat di persona occupata: *chi durante la settimana di riferimento ha svolto un lavoro anche se solo per un'ora alla settimana*¹²⁵.

2. La modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, verso una maggiore inclusività del lavoro contingente, autonomo e povero.

¹²⁰ Su una analisi dettagliata delle forme di protezione sociale dei lavoratori a livello internazionale si rimanda a De Minicis, 2023 Ilo, 2021 Gentilini, 2022 Spasova et. al 2022.

¹²¹ Tra il 1990 e oggi, la maggior parte dei lavoratori americani ha visto i propri salari rimanere invariati o diminuire. Bivens, et al. 2014.

¹²² <https://poverty.ucdavis.edu/research-paper/labor-markets-and-poverty-us-basic-facts-policy-and-research-needs> ; Vedi anche <https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2015/home.htm>; <https://poverty.ucdavis.edu/faq/what-are-annual-earnings-full-time-minimum-wage-worker> (consultato nel luglio 2021)

¹²³ Ciò produce una forte differenza nei risultati: il 5% dei lavoratori poveri negli Stati Uniti durante il 2005 utilizza lo standard BLS contro il 12% che utilizza lo standard OCSE.

¹²⁴ Gautié e Ponthieux, 2016.

¹²⁵ Se trasformiamo "1 ora / settimana" in "1 giorno / settimana", almeno 1 giorno di lavoro in una settimana diventa 24 giorni in 6 mesi.

Come abbiamo visto a livello internazionale era emerso ormai da tempo una composizione del mercato del lavoro in costante trasformazione generatasi all'interno dell'evoluzione delle forme di produzione post-fordiste digitalizzate e globalizzate che avevano impattato inevitabilmente anche sulla natura e le dinamiche del mercato del lavoro e conseguentemente sull'efficacia dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori. Ad esempio da una recente indagine dell'INAPP (De Minicis, 2023) appare evidente come già prima della fase pandemica, i regimi di protezione sociale dei lavoratori cercavano con difficoltà di rideterminarsi, con numerosi contrasti teorici e modalità differenziate verso dinamiche di maggiore inclusività per cercare di ricomprendere nei loro interventi il costante aumento del lavoro contingente, il lavoro povero, il lavoro autonomo individuale, economicamente dipendente (selfemployed individuals), il lavoro su piattaforma e l'informalità di molte relazioni lavorative a cui spesso sono soggetti lavoratori fragili: migranti, individui con richiesta di permesso di soggiorno... Huang, 2023. Numerose istituzioni internazionali con rapporti sviluppatesi durante la crisi pandemica (Ilo, 2021 Gentilini, 2022 Spasova et. al 2022) hanno delineato con chiarezza queste soggettività lavorative non ricomprese dal sistema ordinario di protezione sociale. Gli anni della crisi sanitaria hanno, infatti, messo in luce, stressando al massimo i modelli di protezione sociale, i limiti dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori di tipo categoriale¹²⁶, ancorati a paradigmi strutturalisti¹²⁷ di tipo unicamente assicurativo, fortemente legati a storiche forme di protezione ricomprendenti situazioni riferibili a un lavoratore maschio, con relazioni contrattuali consistenti e permanenti, capace di garantire salari e sostegni reddituali sufficienti per la propria sussistenza e quella della sua famiglia attraverso status occupazionali di carattere fordista (Supiot, 1999). Ma con percorsi controversi e contrastati, attraverso analisi sempre più concentrate sui limiti dei sistemi ordinari (Standing, 2012 Tassinari e Maccarone, 2020 Rodgers, 1989 Srnizeck, 2016) stati come la Francia, la Germania, la Spagna, il Portogallo, il Regno Unito hanno provato a ridefinire i sistemi per rispondere alle sfide dei nuovi modelli di produzione post-fordisti, tentando di riconfigurare il sistema di protezione sociale dei lavoratori ordinario ispirandosi a un rinnovato principio universalistico, come elemento cardine nelle dinamiche di cambiamento, *l'universalismo differenziato* (Ilo, 2021), intensificando tale dinamica durante la fase emergenziale pandemica (De Minicis, 2023 Spasova et al. 2022). La crisi sanitaria ha rappresentato così una sorta di acceleratore per molti contesti internazionali nello sperimentare ed attuare l'estensione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori incentrati sul principio *dell'universalismo differenziato*, includendo sempre più gruppi di lavoratori nel sistema ordinario di protezione sociale. Le costituenti teoriche di tale principio sono riferibili essenzialmente alla esigenza di definire interventi di integrazione reddituale dei lavoratori più inclusivi, capaci di contrastare efficacemente il fenomeno del lavoro povero e contingente nelle sue diverse configurazioni dipendente e autonomo, frutto di prestazioni lavorative sempre più caratterizzate da dinamiche legate alla singola prestazione lavorativa, arrivando a forme di pagamento cottimali (Huws, 2014), annullando qualsiasi forme di status occupazionali del lavoro standard (Supiot, 1999). Il principio *dell'universalismo differenziato* cerca di colmare questo gap utilizzando un modello di sicurezza reddituale complesso (Peyron e Carter 2017), basato sull'integrazione organica e sistematica nel mercato del lavoro di misure di diversa natura contro i rischi di crisi reddituale dei lavoratori¹²⁸. Emblematico, ad esempio, il caso della Francia che, applicando tale

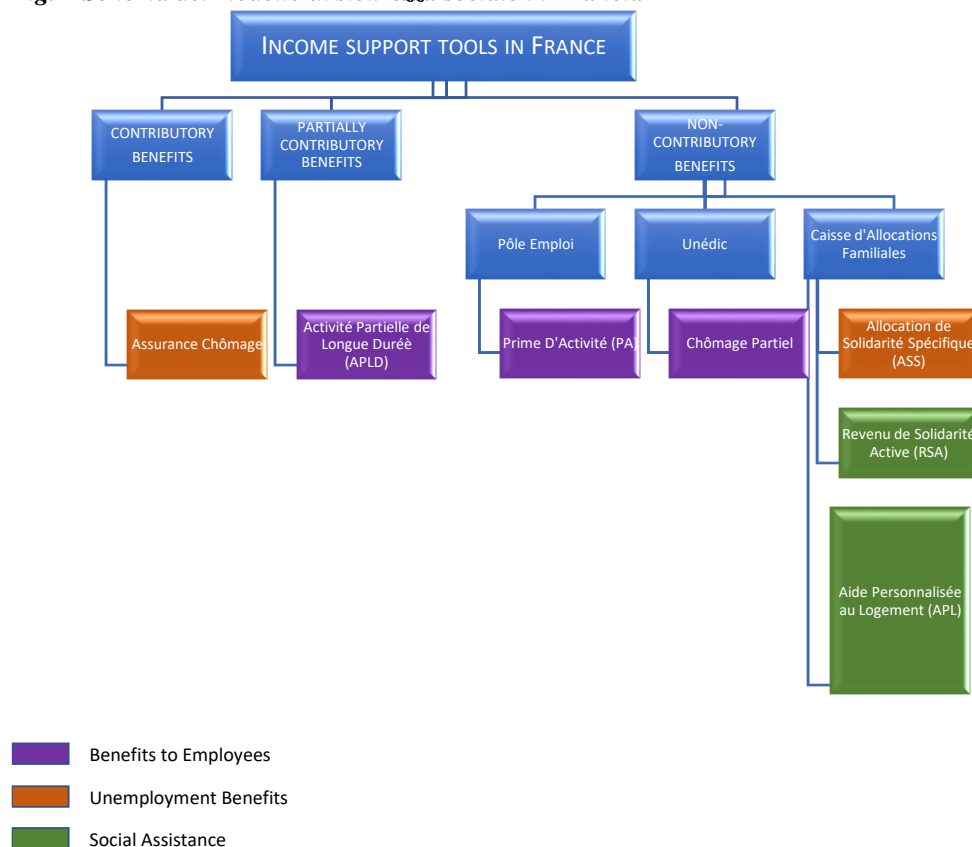
¹²⁶ Con il termine categoriale ci si riferisce a protezioni costruite su rappresentanze di soggettività lavorative precostituite, operai, operai specializzati, artigiani, impiegati. La protezione assicurativa è appunto categoriale e non personalizzata, per ottenerla si deve essere inclusi in uno status professionale standard e identificabile che raggruppa in maniera costante un insieme specifico di caratteristiche precostituite.

¹²⁷ Con paradigmi strutturalisti intendiamo, in termini epistemologici, un concetto che presenta una totale estraneità a ogni suggestione dialettica, presentando una scarsa possibilità di intendere le trasformazioni nella loro complessa e organica ragione, riferendosi sempre alle stesse logiche native ritenute ineludibili, strutturali appunto.

¹²⁸ L'universalismo differenziato è un concetto che riguarda il modo in cui la protezione sociale viene offerta ai lavoratori differenziandosi dagli schemi basati sull'universalismo puro: una stessa tipologia di misura (es. assicurativa/contributiva) per tutte le tipologie di lavoratori in grado, però, di soddisfare specifici requisiti (minimi contributivi e/o lavorativi). L'idea di base è che, mentre la protezione sociale dovrebbe essere universale, ovvero disponibile per tutti indipendentemente dalla loro posizione o condizione lavorativa, essa dovrebbe anche essere differenziata in base alle esigenze e alle

principio, prevede ammortizzatori sociali in costanza o meno del rapporto di lavoro assicurativi/contributivi, diversi assegni sociali contro la disoccupazione di natura assistenziale che coinvolgono anche giovani inoccupati e soggetti disoccupati in formazione professionale definiti dall'OCSE indennità di II livello (OCSE, 2023), interventi di integrazione reddituale individuali work tested rivolti specificatamente a lavoratori poveri per stimolarne la riattivazione e aumentare la domanda di beni e servizi a livello macro (*prime d'activité*) e una misura di reddito minimo per tutti i soggetti sotto un livello reddituale determinante una condizione di povertà. Quest'ultima politica è chiaramente rivolta alla generalità dello spettro sociale al di là della relazione dei beneficiari con il mercato del lavoro (Figura 1) e si differenzia così in termini di durata, condizionalità importi, finalità con le misure di sostegno al lavoro povero o con le integrazioni reddituali di I e II livello.

Fig. 1 Schema del modello di sicurezza sociale in Francia



Fonte: elaborazione dell'autore su informazioni del Servizio pubblico per l'impiego francese

Altri contesti, come quelli scandinavi, che presentavano già originariamente modelli di PSdL (protezione sociale dei lavoratori) nati storicamente su basi teoriche universalistiche (Esping-Andersen 1990), hanno rafforzato tale dimensione durante la fase pandemica dopo fasi evolutive contrastanti. Concentrandosi, quindi, infine su tre diverse misure di sostegno reddituale dei lavoratori, ovvero: 1) contrasto alla disoccupazione involontaria di primo livello (assicurative) e secondo livello (assistenziali) 2) assistenza reddituale work tested e *means tested* per i working poor e 3) misure di

circostanze che affrontano i lavoratori. In altre parole, l'universalismo differenziato sostiene che i programmi di protezione sociale dovrebbero essere progettati in modo da tenere conto delle differenze, ad esempio l'età, il sesso, la relazione lavorativa, la situazione familiare, il reddito percepito. Questo significa che i programmi di protezione sociale dovrebbero essere flessibili e adattabili a esigenze diversificate in modo da offrire una protezione più efficace e mirata per i lavoratori mediante l'integrazione in uno stesso sistema di politiche differenziate (assicurative, assistenziali, miste) e tenendo conto delle diverse situazioni macroeconomiche che il contesto nazionale affronta.

reddito minimo di contrasto alla povertà assoluta o relativa, possiamo sintetizzare la situazione in diversi Paesi esaminati mediante le informazioni presenti nella Tabella 1.

Tab. 1 Misure di contrasto alle crisi reddituali dei lavoratori in alcuni contesti internazionali

	Indennità contro la disoccupazione di I livello Assicurative/Contributive	Indennità contro la disoccupazione di II livello Assistenziali	Assistenza sociale nel mercato del lavoro per lavoratori poveri (in work benefits)	Reddito minimo misura di contrasto alla povertà assoluta o relativa
Germania	<i>Arbeitslosengeld I</i> - Assicurazione contro la disoccupazione	Grundsicherung für Arbeitslose (ALG II) - Indennità contro la disoccupazione		Reddito minimo
Portogallo	Subsidio de desemprego	Unemployment Social Allowance (USA)		<i>Rendimento social de inserção</i>
Spagna	Dos Prestación por desempleo -	Unemployment Assistance Benefit		Reddito minimo nazionale (Ingreso Mínimo Vital) nazionale - Redditi minimi di carattere regionale
Regno Unito	Jobseeker's Benefit	Income-based Jobseeker's Allowance-Inserita nell'Universal Credit	Assegni sociali per famiglie con lavoratori in povertà - Inserite nell'Universal Credit	Reddito minimo inserito nell'Universal Credit
Francia	<i>Assurance Chômage</i>	Allocation de solidarité spécifique (ASS)	<i>Prime d'activité</i> - Integrazioni reddituali work e means tested	(RSA) Reddito minimo
Olanda	Werklooshedswet - Assicurazione contro la disoccupazione		Integrazione reddituali work e means tested	Reddito minimo

Fonte: elaborazione dell'autore su Ocse, 2022 e Caritas italiana, 2023

Concentrandosi sulle indennità di II livello la Tabella 2 ci offre un quadro più complessivo della situazione a livello internazionale (OCSE, 2022; Caritas italiana, 2023) su come l'assistenza (fiscaltà generale) sia sempre più protagonista anche delle protezioni reddituali nel mercato del lavoro¹²⁹.

Tabella 2 Indennità non assicurative/contributive contro la disoccupazione, per il reinserimento lavorativo e il contrasto al lavoro povero a livello internazionale

Paese	Indennità II livello (fiscaltà generale)
Austria	Notstandshilfe
Canada	Ontario Works
Estonia	Secondary Unemployment Allowance
Finlandia	Basic Unemployment Insurance
Francia	<i>Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)</i>

¹²⁹ In genere nella letteratura italiana il termine 'ammortizzatore sociale' è associato unicamente con schemi di natura assicurativa escludendo, in una logica teorica definitoria della sicurezza sociale di tipo bismarchiano, ogni intervento assistenziale ricompreso invece su dimensioni teoriche definitorie universali, beveredgeriane. Nel paragrafo abbiamo voluto superare questa distinzione che appare, oggi, a livello internazionale non ricomprendere più le dinamiche che popolano il mercato del lavoro dove povertà, disoccupazione e occupazione sono condizioni spesso sovrapponibili. Così, già molti contesti internazionali di protezione sociale applicano indennità di disoccupazione non contributive unicamente rivolte a lavoratori privi di qualsiasi anzianità assicurativa, che hanno terminato quest'ultime o soggetti a diversi livelli di povertà pur occupati e per questo distinte dai regimi di minimum income misura, invece, rivolta alla generalità dello spettro sociale.

Germania	Grundsicherung für Arbeitslose (ALG II) (in fase di trasformazione nel Bürgergeld)
Grecia	Special Aid (post-UI claims)
Ungheria	Jobseekers Allowance
Islanda	Municipality financial assistance
Irlanda	Jobseeker's Allowance
Israele	Income support benefit
Giappone	Support System for Job Seekers
Malta	Unemployment Assistance
Nuova Zelanda	Jobseeker Support
Portogallo	Unemployment Social Allowance (USA)
Spagna	Unemployment Assistance Benefit (differenziato in differenti indennità)
Regno Unito	Income-based Jobseeker's Allowance

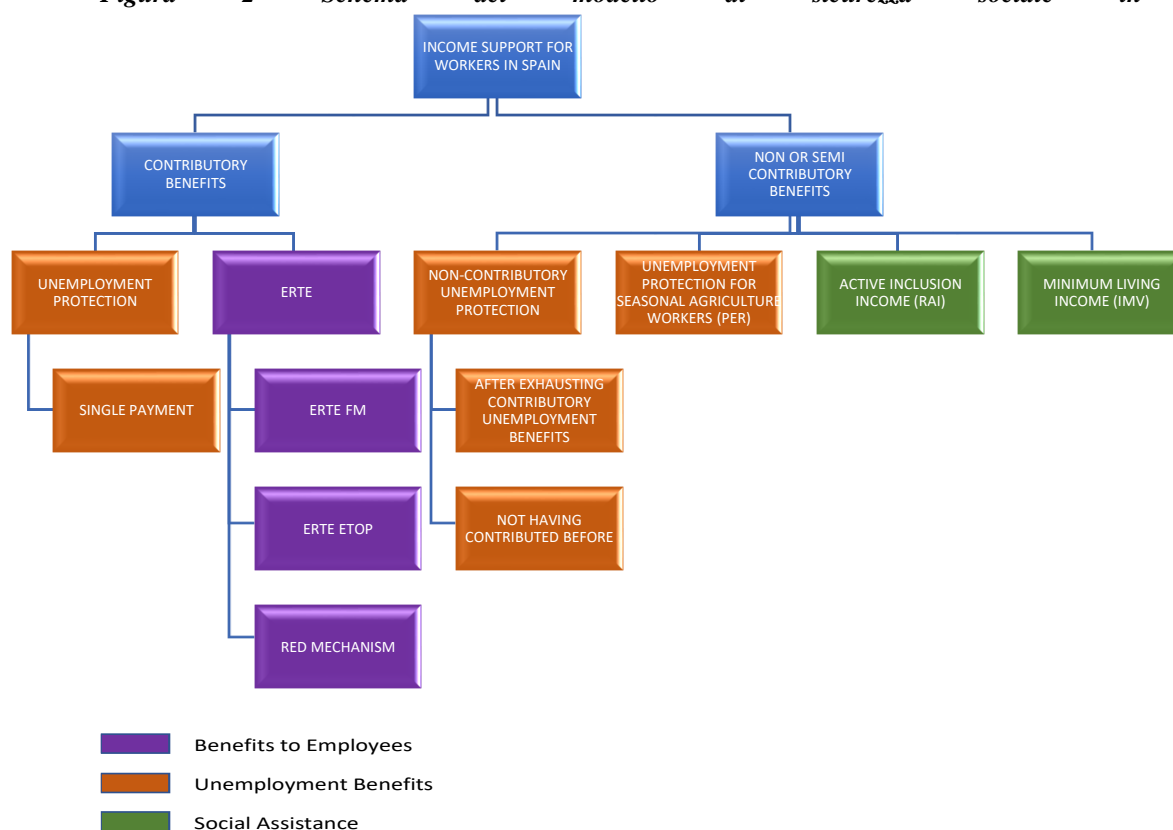
Fonte: elaborazione dell'autore su OCSE, 2022 e Caritas italiana, 2023

Accompagnate da un sistema di politiche di attivazione e formazione con livelli di condizionalità più stringenti rispetto a interventi di reddito minimo, tali indennità delimitano il sostegno assistenziale nel mercato del lavoro, quindi solo a disoccupati, inoccupati attivi e occupati poveri che compiono azioni specifiche, identificate in una serie di attività¹³⁰ per inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro e che dichiarano una predefinita carenza reddituale *means tested* (rilevamento della condizione economica di chi richiede il sussidio al fine di verificare il suo reale stato di bisogno) non necessariamente testimoniante una condizione di povertà assoluta o relativa. Questi criteri di condizionalità, in particolare quello legato all'attivazione, mirano a rafforzare gli incentivi finalizzati a cercare, cambiare e accettare un impiego, specificando a livello epistemologico il concetto di condizionalità¹³¹ (OCSE, 2022). In generale gli assegni sociali nel mercato del lavoro presentano integrazioni reddituali inferiori alle misure di reddito minimo, sono cumulabili con quest'ultime, come per le indennità assicurative e sono a carattere individuale. Alcuni contesti internazionali hanno stabilito una minore estensione di tali sostegni sia in riferimento alla loro durata, sia alla tipologia di disoccupazione o inoccupazione protetta. Ad esempio, in Spagna l'assicurazione contro la disoccupazione assistenziale ha una durata diversificata secondo le caratteristiche del disoccupato a cui è rivolta (età, carichi familiari, esperienze di lavoro precedenti), sopra i 52 anni di età la durata dell'assicurazione contro la disoccupazione assistenziale è illimitata (Figura 2).

¹³⁰ Il sistema spagnolo prevede lo svolgimento di almeno di tre azioni di attivazione e formazione delle sei previste per ottenere una certificazione (BAE) dal servizio pubblico per l'impiego e ottenere l'erogazione dell'integrazione reddituale contro la disoccupazione assistenziale definita reddito per il reinserimento lavorativo.

¹³¹ La condizionalità delle politiche di protezione sociale dei lavoratori configura integrazioni al reddito condizionate all'adempimento di determinate azioni da parte del beneficiario, come la ricerca attiva di lavoro, la formazione continua, la partecipazione a programmi di riabilitazione, etc. In altre parole, per poter mantenere forme di protezione sociale (come il sostegno al reddito per i disoccupati), i destinatari devono soddisfare determinate condizioni imposte dal governo o dalle agenzie responsabili della protezione sociale. Questa pratica è stata introdotta in molti paesi come misura per incoraggiare i lavoratori a rimanere attivi nel mercato del lavoro e a cercare lavoro in modo attivo invece di dipendere esclusivamente dalle prestazioni di sostegno al reddito.

Figura 2 Schema del modello di sicurezza sociale in Spagna



Fonte: elaborazione su informazione del Servizio pubblico all'impiego spagnolo

In altri Paesi come Germania, Francia la durata dell'ammortizzatore sociale assistenziale è legata al mantenimento della situazione di bisogno del beneficiario ed è quindi potenzialmente illimitata, con periodici riesami, però, dei requisiti iniziali di accesso al beneficio (Pacifico, 2023). In questo ultimo caso le indennità assistenziali nel mercato del lavoro sembrano nei tempi di erogazione avvicinarsi agli interventi di *minimum income*, presentandosi come un ibrido tra una misura di reddito minimo e un assegno sociale contro la disoccupazione. L'elemento di differenziazione è dato dal fatto che le indennità di secondo livello (assicurazioni assistenziali contro la disoccupazione) sono rivolte unicamente a soggetti che agiscono nel mercato del lavoro e hanno più stringenti livelli di condizionalità rispetto ai regimi di reddito minimo. Altra differenziazione importante presente nelle diverse specificazioni nazionali dell'Assegno sociale per il reinserimento lavorativo è rappresentata dalla tipologia di disoccupazione, inoccupazione o occupazione povera protetta come, ad esempio, giovani mai entrati nel mercato del lavoro, diverse tipologie di lavoro povero, varietà di coperture che determinano il grado di estensione del sistema di ammortizzatori sociali basato sull'universalismo differenziato. Alcuni Paesi limitano l'accesso agli assegni sociali soltanto a disoccupati che sono transitati nelle integrazioni reddituali assicurative/contributive¹³² e che ne hanno terminato i tempi di utilizzo, questo è il caso ad esempio della Grecia, del Portogallo. Tale dimensione attuativa della misura può comportare il rischio di scaricare sugli interventi di contrasto alla povertà il sostegno reddituale verso categorie lavorative non standard (Ilo, 2021)¹³³. Altri contesti ne hanno incrementato

¹³² In tale modalità attuativa le indennità di II livello si presentano in Italia similari alla forma che assunse l'assegno sociale contro la disoccupazione (ASDI) nel 2015. Indennità contro la disoccupazione di II livello introdotta in Italia nel 2015 con una sperimentazione che si concluse nel 2018, quando tale misura fu sostituita includendola in un intervento di diversa natura, un reddito minimo, rappresentato dal Reddito di inclusione (ReI).

¹³³ Una chiara evidenza della presenza di tali soggetti non riguardanti soltanto il lavoro dipendente si è verificata in Italia durante la pandemia con la definizione di una serie di indennità di II livello per target group, definite 'indennità una tantum' o bonus, che hanno riguardato circa 4 milioni di lavoratori per una spesa di circa 6 miliardi di euro (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Inapp 2021).

la copertura, come la Germania, la Finlandia, riservando l'indennità contro la disoccupazione di II livello a tutti i soggetti giudicati occupabili dai job centers e che non hanno i requisiti per accedere agli ammortizzatori sociali contributivi, ricomprendendo nell'intervento anche giovani inoccupati e working poors¹³⁴. Altro elemento importante, nel caso della Spagna, è che sia l'erogazione reddituale che le politiche di attivazione delle indennità di II livello sono gestite da un'unica istituzione e si differenziano a seconda della composizione del nucleo beneficiario, della sua storia contributiva e dell'età anagrafica (Tabella 3).

Tabella 3: Modalità attuative delle integrazioni reddituali contro la disoccupazione non contributive in Spagna

Nome	Lavoratori che hanno esaurito l'indennità di disoccupazione e contributiva e hanno responsabilità familiari	Lavoratori di età superiore ai 45 anni che hanno esaurito la prestazione e contributiva pur non avendo carichi familiari	Emigranti rimpatriati sopra i 45 anni	Lavoratori che non hanno raggiunto l'anzianità contributiva minima per accedere a una prestazione contributiva.	Persone rilasciate dal carcere	Lavoratori dichiarati pienamente abili o con invalidità parziale a seguito di una pratica di revisione per il miglioramento di una situazione di grande invalidità, invalidità permanente assoluta o totale per la professione abituale.	Lavoratori di età superiore a 52 anni	Sussidio straordinario di disoccupazione e per i lavoratori che non hanno diritto a nessuno dei precedenti sostegni e che hanno partecipato a uno dei programmi di attivazione RAI, PRODI o PREPARA.
Dura	Da 6 mesi a 18 mesi max +4 5: max 24 mesi - 45: max 18 mesi	6 mesi	Da 6 mesi a 18 mesi al massimo	Con responsabilità familiari: da 1 a max 21 mesi	Da 6 mesi a 18 mesi massimo	Da 6 mesi a 18 mesi massimo	Fino a quando il lavoratore non raggiunge l'età necessaria per ottenere la pensione di vecchiaia contributiva.	Massimo 6 mesi
Importo	80% dell'IPREM ¹³⁵ (480 € nel 2023)	80% of IPREM (480 € in 2023)	80% dell'IPREM (480 € in 2023)	80% dell'IPREM (480 € in 2023)	80% dell'IPREM (480 € in 2023)	80% dell'IPREM (480 € in 2023)	80% dell'IPREM (480 € in 2023)	80% dell'IPREM (480 € in 2023)

Di particolare interesse anche l'integrazione salariale parziale sviluppata in Germania. Definita regime speciale *Kurzarbeit* rivolto unicamente a integrazioni salariali per dinamiche di interruzione periodica stagionale del lavoro, limitando la sua attuazione ad attività economiche

¹³⁴ In particolare, in Germania l'indennità di disoccupazione di II livello è in via di ridefinizione. Lo strumento è stato riformato nel 2023 ed ha preso il nome di *Bürgergeld* mantenendo le caratteristiche di assegno sociale contro la disoccupazione, ma perdendo alcuni tratti originari come l'estrema condizionalità, aumentando invece il livello quantitativo delle integrazioni reddituali e dei percorsi di attivazione. Essenzialmente la riforma punta a definire dei percorsi di attivazione maggiormente concentrati su corsi di formazione in grado di fornire delle occupazioni più consistenti in termini temporali e salariali. Corsi di formazione capaci di non far rientrare in poco tempo il beneficiario nuovamente in una condizione di nuovo beneficiario della misura contro la disoccupazione, garantendo degli inserimenti nel mercato del lavoro stabili, cosa che non assicurava la precedentemente applicazione attuata con la riforma del mercato del lavoro Hartz 4 che prevedeva l'ampio utilizzo dei mini-jobs.

¹³⁵ L'IPREM è l'indicatore di reddito pubblico a effetti multipli ed è fondamentalmente l'indice di riferimento per eccellenza in Spagna per l'allocatione dell'allocatione di aiuti e sussidi in base al reddito. Questo indicatore è stato realizzato all'inizio degli anni 2000 con l'obiettivo principale di sostituire il Salario Interprofessionale Minimo (SMI) come fonte di riferimento per quantificare questi sussidi

interessate da perdite di posti di lavoro periodiche negli stessi intervalli temporali, evita così fenomeni periodici di povertà lavorativa¹³⁶ (per approfondimento sul punto si rinvia al contributo di J. Brockmann sul caso tedesco nel presente Rapporto).

In conclusione di questo paragrafo, possiamo evidenziare come i Paesi che hanno contrastato più efficacemente la crisi pandemica presentavano un sistema di indennità contro la disoccupazione articolato e tendenzialmente universale (Ilo, 2021 Gentilini, 2022), integrando in maniera organica e complessa sostegni reddituali assicurativi e assistenziali per la sicurezza dei lavoratori all'interno di un contesto di importanti finanziamenti per le politiche formative e di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari (OCSE, 2022). L'attuazione di una dinamica di costruzione di un sistema di protezione sociale dei lavoratori incentrato sul principio dell'universalismo differenziato garantisce, così, una complementarità ed elasticità del modello in termini sistemici¹³⁷. Più, infatti, la struttura del mercato del lavoro è regolamentata (rigida), maggiore sarà l'azione delle protezioni assicurative/contributive, più il mercato del lavoro tende a presentare ampie dinamiche di flessibilità e deregolamentazione maggiore sarà la funzione svolta dalle indennità assistenziali di II livello; inoltre, quando profonde crisi sistemiche globali impattano sull'economia, le risposte istituzionali storicamente collaudate tendono ad orientarsi verso una maggiore universalizzazione del sistema di protezione sociale (De Minicis, 2021). La crisi pandemica ha così riaperto uno spazio nel quale ricorrenti riflessioni teoriche su un futuro di maggiore universalizzazione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori sono emerse. Finita, però, la fase acuta delle crisi sistemiche, il tema della sostenibilità finanziaria di forme di protezione universali dei lavoratori torna in auge, riportando l'attenzione, invece, sugli investimenti nel capitale umano come cardine di una ritrovata, necessaria e rafforzata condizionalità e sostenibilità limitata dei sostegni reddituali. A livello internazionale si è oggi nuovamente di fronte a questa dialettica su quanto e se sia necessario investire prioritariamente in un sistema di protezione reddituale universalmente differenziato o se riprendere il cammino di una copertura reddituale individuale, flessibile, selettiva affidata a una deregolamentazione del mercato del lavoro per rendere occupabile l'offerta attraverso politiche di attivazione fondata su principi teorici basati su un individualismo metodologico¹³⁸, limitando al massimo fenomeni di mismatching e circoscrivendo l'intervento dello stato. In generale appare evidente come la prima strada con il rafforzamento delle protezioni reddituali in termini universali includa una scelta per gli Stati definibile *ad alta intensità* (Ilo, 2021), mentre la seconda appare una strada definibile a bassa intensità, con costi assistenziali fortemente inferiori. Un welfare meno esteso, un mercato del lavoro più flessibile. Finita la fase acuta del periodo pandemico i diversi contesti internazionali si stanno ritrovando nuovamente di fronte a questa scelta essenzialmente riassumibile in un concetto: quanto dell'esperienza pandemica di una grande crisi sistemica deve rappresentare un riferimento necessario per la riforma dei sistemi ordinari di PSdL? Così, dopo la pandemia, molti Paesi sono giunti a un crocevia sulla strada da intraprendere per la modernizzazione dei loro modelli di protezione sociale dei lavoratori. In tal senso nell'ultimo paragrafo analizzeremo un complesso sistema di PSdL basato sul principio dell'universalismo differenziato, quello francese, descrivendone gli interventi costituenti.

3. L'articolazione del sistema di protezione sociale dei lavoratori in Francia, verso un universalismo differenziato

¹³⁶ Pensiamo ad esempio al caso italiano dei precari della scuola e dei lavoratori stagionali dove, in assenza di una misura simile all'integrazione salariale parziale tedesca, le cessazioni periodiche del rapporto di lavoro, con successivi costanti rientri, vengono scaricate sull'assicurazione contro la disoccupazione alterandone la sua corretta funzione.

¹³⁷ Per termini sistemici intendiamo un modello di protezione sociale dei lavoratori costituito da misure di natura diversificata di cui devono essere analizzati gli elementi costituenti, le interconnessioni e la funzione complessiva.

¹³⁸ Per individualismo metodologico si intende una corrente di pensiero secondo la quale ogni fenomeno, in questo caso le forme di protezione nel mercato del lavoro, è riconducibile unicamente a un'azione e a un livello individuale. I fenomeni della società e le istituzioni vanno pertanto analizzati come un insieme di azioni di singoli individui. L'individualismo metodologico rifiuta il costituirsi di gruppi e soggettività sociali su cui strutturare analisi o interventi di policy.

Premessa

Le misure e gli interventi presi in considerazione non ricomprenderanno quelli rientranti nel campo degli *short time work schemes* trattati esaustivamente nelle altre sezioni del rapporto. Nel seguente paragrafo verranno così analizzati interventi come l'assicurazione contro la disoccupazione assicurativa, l'integrazione contro la disoccupazione assistenziale di II livello, una specifica misura contro il lavoro povero, il reddito minimo parzialmente riguardante il mercato del lavoro (solo per i lavoratori in una condizione di crisi reddituale testimoniante un livello di povertà), e le misure di sostegno al pagamento dei canoni di locazione e mutui anche qui riguardanti solo parzialmente il mercato del lavoro.

Assurance Chômage – L'assicurazione contro la disoccupazione

L'*Assurance Chômage* francese è un sistema di previdenza sociale che fornisce sostegno economico a persone che si trovano in disoccupazione involontaria. L'erogazione avviene in modalità automatica per coloro che soddisfano i requisiti di idoneità e i benefici ARE (*Allocation d'aide au retour à l'emploi - Indennità di assistenza al rientro*) sono calcolati in base allo stipendio precedente e al periodo di tempo in cui l'individuo beneficiario è stato disoccupato. La durata delle prestazioni è determinata da una serie di fattori, tra cui l'età e la storia lavorativa. Dal 1° febbraio 2023 la durata massima è di 18 mesi (27 mesi per chi ha più di 55 anni), prorogabile di 6 mesi (9 mesi per chi ha più di 55 anni) in caso di condizioni macroeconomiche sfavorevoli.

L'assicurazione contro la disoccupazione è concepita come un regime assicurativo obbligatorio al quale i datori di lavoro pubblici e privati contribuiscono con il 4,05% del salario lordo (*contribution patronale*) fino ad un importo massimo mensile di € 594 nel 2023¹³⁹, con quattro volte il massimale mensile della previdenza sociale (*PASS*) come reddito imponibile massimo (Unédic, 2023b).

Attualmente l'indennità di disoccupazione consiste nel maggior importo tra:

- 40,4% della retribuzione giornaliera di riferimento + 12,71 euro
- 57% della retribuzione di riferimento.

L'indennità giornaliera minima è di € 31 e quella massima è di € 274,80 (ovvero il 75% della retribuzione giornaliera di riferimento).

Condizionalità

Per essere ammissibili e continuare a beneficiare dell'indennità di disoccupazione devono essere soddisfatti sette requisiti principali (CLEISS, 2022). Questi includono (i) essere registrati come persone in cerca di lavoro presso il Centro per l'Impiego (*Pôle emploi*) entro 12 mesi dalla cessazione del contratto, (ii) non aver raggiunto l'età pensionabile, e (iii) aver lavorato per almeno 6 mesi nei precedenti 24 mesi (o 36 mesi per chi ha almeno 53 anni alla data dell'ultimo contratto di lavoro). Inoltre, il o la richiedente deve trovarsi in una condizione di disoccupazione involontaria, essersi dimesso/a per giusta causa oppure aver presentato un piano di cambio di carriera approvato da un comitato regionale. Deve inoltre essere fisicamente idoneo/a al lavoro, impegnato/a in una continua ricerca di lavoro con un piano di occupazione personale (*projet personnalisé d'accès à l'emploi*), e essere residente in Francia (ivi compresi i territori d'oltremare, con l'esclusione di Mayotte).

Per continuare a ricevere i benefici, non deve essere rifiutata più di una congrua offerta di lavoro¹⁴⁰. Se le persone richiedenti l'indennità di disoccupazione non adempiono ai loro obblighi, le

¹³⁹ A partire dal 1° gennaio 2019, solo i datori di lavoro contribuiscono al regime assicurativo, mentre il contributo dei dipendenti dello 0,90% (*contribution salariale*) è stato abolito.

¹⁴⁰ Un'offerta di lavoro congrua tiene conto del livello di istruzione e delle competenze professionali, nonché della situazione personale e familiare, delle aspirazioni lavorative in termini di stipendio, ore lavorate, settore di attività, ruolo e sede.

loro prestazioni possono essere sospese. Ulteriori obblighi includono la partecipazione agli appuntamenti obbligatori stabiliti dal centro per l'impiego e la partecipazione a programmi di formazione. La durata dell'interruzione del beneficio va da 1 a 4 mesi in base al tipo di infrazione. In caso di dichiarazioni false, i pagamenti delle prestazioni possono essere sospesi in modo definitivo.

Evoluzione Storica

La riforma del 2019¹⁴¹ mirava principalmente a ridurre le disuguaglianze in materia di contratti a tempo determinato, a incentivare il rientro nel mercato del lavoro e a ridurre le disparità tra i beneficiari. Doveva essere attuata tra il 2019 e il 2021, ma la pandemia Covid-19 ha modificato i tempi di attuazione.

Tuttavia, una prima parte della riforma è entrata in vigore il 1° novembre 2019 con le seguenti principali novità (Unédic, 2019):

- Accesso all'indennità di disoccupazione: per ricevere i benefici, le lavoratrici e i lavoratori devono aver lavorato per almeno 6 mesi invece di 4 mesi su un periodo di 24 mesi (36 mesi per chi ha più di 53 anni), anziché i precedenti 28 mesi. Le vecchie regole si applicano ai lavoratori la cui ultima scadenza contrattuale è avvenuta prima del 1° novembre 2019.
- Nuova acquisizione del beneficio: per avere nuovamente diritto ai benefici sono ora necessari 6 mesi di lavoro invece precedentemente bastava 1 mese. Se l'ultimo giorno dell'ultima occupazione cade in una data antecedente il 1° novembre 2019, si ha comunque diritto a un equivalente di 1 mese di sussidio.
- Degressività dell'assegno: dopo sei mesi di indennità e un'indennità giornaliera superiore a € 84,33 (circa € 4500 lordi), l'indennità di disoccupazione veniva ridotta del 30%. Questa regola non si applicava a coloro che avevano più di 57 anni.
- Lavoratori autonomi attivamente in cerca di lavoro, ricevono un compenso forfettario mensile di € 800 per un periodo non rinnovabile di 6 mesi, noto come *Indennità per Lavoratori Autonomi (Allocation des Travailleurs Indépendants - ATI)*, a determinate condizioni (2 anni di attività, attività cessata per liquidazione o concordato preventivo, entrate annue minime di € 10 000 nei due anni precedenti e un reddito personale inferiore al *Reddito di Solidarietà Attiva (Revenu de Solidarité Active - RSA)*).
- Dipendenti che si dimettono per riqualificazione professionale possono ora beneficiare dell'indennità di disoccupazione a determinate condizioni.

Assicurazione contro la disoccupazione e Covid-19

In risposta alla crisi economica causata dalla pandemia Covid-19, alcune parti della riforma di novembre 2019 sono state sospese mentre il governo francese ha introdotto diverse modifiche aggiuntive per mitigare gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro. È stata sospesa la norma sulla degressività delle prestazioni e per contratti in scadenza tra agosto 2020 e novembre 2021 è stata temporaneamente ridotto da 6 a 4 mesi il requisito minimo lavorativo per avere diritto alle prestazioni e per "riottenere" l'indennità di disoccupazione. Il periodo di riferimento di 24 mesi è stato esteso includendo anche i giorni di lockdown. Inoltre, la durata dell'indennità di disoccupazione è stata estesa per un periodo fino a 6 mesi per coloro che hanno esaurito l'indennità tra il 1° marzo 2020 e il 31 maggio 2020. Il governo ha implementato nuovi criteri di ammissibilità per l'indennità di disoccupazione comprendendo lavoratori e lavoratrici che si sono dimessi/e per motivi legati alla pandemia, come la necessità di prendersi cura dei figli o di una persona vulnerabile.

Infine, è stato semplificato il processo di domanda, la scadenza per la registrazione con il centro per l'impiego è stata prorogata, è stato sospeso l'obbligo delle attività di ricerca di lavoro in presenza ed è stata resa possibile la domanda online per l'indennità di disoccupazione.

¹⁴¹ Decreti n° 2019-797 e n° 2019-796 del 26 luglio

Le riforme di luglio e ottobre 2021

A luglio 2021 sono state ripristinate in parte le regole del 2019 sulla degressività, con benefici decrescenti dopo gli 8 mesi (invece dei 6 mesi originariamente previsti con la riforma del 2019).

La riforma del 1° aprile, 2022, per i lavoratori autonomi

Dal 1° aprile 2022 si applicano nuove regole all'*Indennità per Lavoratori Autonomi (ATI)* per lavoratori e lavoratrici individuali (Pôle Emploi, 2022). Sono ammissibili anche gli autonomi con attività non redditizie (ovvero cali certificati di almeno il 30% del reddito dichiarato). Contestualmente è stato adeguato l'importo forfettario delle prestazioni con un importo minimo di 19,73 euro/giorno (circa 600 euro/mese) e un massimo di 26,30 euro/giorno (circa 800 euro/mese).

La riforma del 1° febbraio 2023

La missione della recente riforma del 1° febbraio, 2023¹⁴², era quello di colmare il divario tra la domanda e l'offerta di lavoro mirando alla piena occupazione. Dopo la pandemia di Covid-19, il 60% delle aziende dichiarava di incontrare difficoltà nell'assunzione di nuovi dipendenti (Vie Publique, 2023). Le regole per le persone in cerca di lavoro ora seguono una tendenza anticiclica e sono state modificate come segue (Ministère du Travail, 2023; Unédic, 2023a). La durata dell'indennità di disoccupazione è stata ridotta del 25% per i contratti che terminano dopo il 1° febbraio 2023, con una durata minima di 6 mesi. Se il tasso di disoccupazione supera il 9% oppure ha registrato un aumento di almeno 0,8% nell'ultimo trimestre al termine del periodo di indennità, la durata è prorogata di un ulteriore 25% (ovvero reintroducendo i 6 mesi aggiuntivi massimi nel caso delle persone con meno di 53 anni di età). La durata massima dell'indennità di disoccupazione in circostanze macroeconomiche difficili è quindi di 24 mesi per i richiedenti di età inferiore a 53 anni, di 30 mesi per coloro che hanno 53 o 54 anni e di 36 mesi per i beneficiari di età pari o superiore a 55 anni.

Indipendentemente dalla situazione economica, nel caso in cui le persone in cerca di lavoro frequentino corsi di formazione della durata di almeno sei mesi, l'indennità di disoccupazione viene prorogata fino al termine del periodo di formazione.

Prime d'activité (PA) – Misura di contrasto al lavoro povero

Il *Prime d'activité (PA)* è un tipo di sussidio governativo introdotto nel 2016, che fornisce sostegno economico ai lavoratori a basso reddito per aiutarli a integrare il loro salario. Il programma ha lo scopo di incoraggiare le persone ad entrare o a rimanere nel mondo del lavoro fornendo una prestazione direttamente collegata all'esercizio effettivo di un'attività lavorativa.

Il calcolo del PA è complesso e basato su una somma forfettaria che varia in funzione della composizione del nucleo familiare e del numero di figli a carico, a cui va aggiunto il 61% dell'ammontare del reddito professionale del nucleo familiare. Le risorse familiari considerate comprendono i redditi da attività lavorativa, gli assegni familiari, le indennità di disoccupazione, le pensioni, i redditi mobiliari e immobiliari e gli aiuti per l'accesso all'alloggio. Viene calcolato su una scala mobile, il che significa che l'importo della prestazione diminuisce all'aumentare del reddito della persona. Il PA è gestito dall'ente di previdenza sociale del governo francese, la *Caisse d'Allocations Familiales (CAF)*, ed è finanziato da imposte nazionali.

L'importo dovuto è calcolato come segue:

¹⁴² Legge n. 2022-1598 del 21 dicembre 2022, recante misure di emergenza relative al funzionamento del mercato del lavoro ai fini della piena occupazione, e Decreto n. 2023-33 del 26 gennaio 2023, relativa al regime di assicurazione contro la disoccupazione.

$PA = \text{Forfait} + 0,61 * \text{retribuzione} + \text{bonus individuale} - (\text{reddito familiare} + \text{assistenza alloggio})$

Il forfait per una persona sola senza figli al 1° aprile 2023 era di € 595,60, maggiorato del 50% per la prima persona del nucleo familiare e poi del 30% per ogni persona aggiuntiva¹⁴³. Il bonus individuale è un incentivo al lavoro e può essere richiesto per redditi mensili superiori a € 679,68. Il bonus individuale massimo è di € 173,22 per ricavi mensili superiori a € 1382,40.

Condizionalità

Il beneficio è disponibile per le i lavoratori subordinati o autonomi di età superiore ai 18 anni che risiedono in Francia e il cui reddito è al di sotto di una certa soglia. C'è anche un reddito mensile minimo che deve essere raggiunto per poter beneficiare del PA ed ammonta attualmente a € 1018,96. Il reddito mensile massimo ammissibile dipende dalla composizione del nucleo familiare e dalla situazione lavorativa:

- Persona single senza figli: € 1885,28
- Persona single – un figlio: € 2636,87
- Coppia – senza figli – un lavoro: € 2636,87
- Coppia – senza figli – due lavori: € 3057,48
- Coppia – un figlio – un lavoro: € 3087,79
- Coppia – un figlio – due lavori: € 3508,41
- Coppia – due figli – un lavoro: € 3538,71
- Coppia – due figli – due lavori: € 3959,33
- Per ogni figlio in più: € 601,26

Il reddito familiare deve essere dichiarato ogni tre mesi e gli individui continueranno a ricevere i benefici fintanto che il loro reddito scende al di sotto di una certa soglia.

PA e Covid-19

In risposta alla pandemia di Covid-19, i criteri di ammissibilità sono stati ampliati per includere i lavoratori autonomi che hanno registrato un calo significativo del reddito a causa della crisi. Infine, il governo ha semplificato il processo di domanda.

Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) – Assegno di Solidarietà contro la disoccupazione non contributivo

L'*Allocation de Solidarité Spécifique* (ASS) è una prestazione di assistenza sociale fornita dal governo francese per sostenere i disoccupati che hanno esaurito i loro sussidi di disoccupazione assicurativi. Il beneficio è disponibile per le persone che sono state registrate come individui attivamente in cerca di lavoro da almeno 12 mesi. L'ASS fornisce un'indennità finanziaria mensile di € 545,21 (o € 18,17 al giorno) alle persone idonee. Le risorse mensili devono essere inferiori a 1.272,16 € per i single e inferiori a 1.999,11 € per le coppie. I candidati che hanno lavorato per almeno 5 anni negli ultimi 10 anni (riduzione di 1 anno per ogni figlio, fino a un massimo di 3 anni) ricevono l'assegno per un periodo di 6 mesi, rinnovabile se ancora sussistono i requisiti.

L'ASS è gestito dall'ente di previdenza sociale del governo francese (CAF), ed è finanziato da imposte nazionali.

¹⁴³ Sono previsti importi forfettari dedicati per le persone single con figli.

Condizionalità

I requisiti per continuare a ricevere l'assegno di solidarietà sono:

- Ricerca attiva del lavoro
- Registrazione presso il Centro per l'impiego e partecipazione a regolari colloqui di lavoro
- Disponibilità a lavorare
- Accettazione di offerte di lavoro congrue

L'assegno è ridotto nel caso in cui i beneficiari ricevano anche altre forme di aiuto, come il reddito di solidarietà attivo.

ASS e Covid-19

Durante la pandemia di COVID-19, il governo francese ha temporaneamente prorogato la durata dell'ASS.

Revenu de Solidarité Active (RSA) – Reddito minimo

Il *Revenu de Solidarité Active* (RSA) è una prestazione che fornisce un'integrazione finanziaria alle famiglie a basso reddito e con risorse patrimoniali limitate. È finanziato dal governo e gestito dall'agenzia di previdenza sociale del governo (CAF).

Questo strumento ha lo scopo di garantire un tenore di vita minimo e incoraggiare i beneficiari a tornare al lavoro. L'RSA è finanziato dalle tasse nazionali e locali e non è legato a datori di lavoro o alla posizione dei beneficiari nel mercato del lavoro. Per poter essere destinatario della RSA, una famiglia deve avere un reddito basso, un patrimonio mobiliare e immobiliare limitato.

L'indennità mensile è calcolata come segue:

$$RSA = \text{Somma forfettaria} - (\text{reddito familiare} + \text{assistenza alloggio} + PA)$$

Somme forfettarie:

- Single senza figli: 607,75 €
- Single – un figlio: € 911,63
- Coppia senza figli: € 911,63
- Coppia – un figlio: € 1093,96
- Coppia – due figli: € 1276,29

Condizionalità

Per continuare a ricevere l'RSA, i beneficiari giudicati dai servizi per il lavoro occupabili devono cercare attivamente lavoro, avviare un'impresa o seguire i programmi offerti dal centro per l'impiego. Il beneficio è ottenuto fintanto che il reddito del nucleo familiare è inferiore alla soglia predefinita, il richiedente dichiara tale situazione trimestralmente che viene periodicamente verificata.

RSA e Covid-19

Le famiglie che ricevevano il reddito di solidarietà hanno beneficiato di varie misure messe in atto in risposta alla pandemia del 2020. Tali misure includevano un bonus straordinario una tantum di 150 euro per i nuclei familiari single e di 300 euro per le famiglie, nonché un aumento dell'importo del beneficio RSA stesso per alcuni nuclei familiari. Inoltre, il governo ha esteso i criteri di ammissibilità per le RSA in modo da includere i lavoratori che avevano perso il lavoro o avevano subito una riduzione dell'orario di lavoro a causa della pandemia e non potevano accedere alle misure assicurative di contrasto alla disoccupazione o alla diminuzione dell'orario di lavoro.

RSA “giovani”

Nel gennaio 2021 è stato introdotto un nuovo sussidio che fornisce assistenza finanziaria a giovani di età compresa tra i 18 ed i 25 anni e che vivono in modo indipendente ma guadagnando salari bassi.

Aide Personnalisée au Logement (APL) – Assistenza alloggio

L'*Aide Personnalisée au Logement* è un tipo di sovvenzione governativa che fornisce assistenza finanziaria a individui o a famiglie a basso reddito per aiutarli a pagare le spese abitative, come l'affitto o il mutuo, riguarda, quindi, come il reddito minimo solo parzialmente il mercato del lavoro ed è rivolto in maniera generalizzata all'intera collettività. Ci sembra comunque importante evidenziarne alcune caratteristiche come intervento innovativo, che può intervenire come sostegno ulteriore per lavoratori in crisi reddituale occupati o in stato di disoccupazione involontaria. L'importo dell'assistenza APL dipende da vari fattori come il reddito, le dimensioni del nucleo familiare, l'ubicazione dell'alloggio e il costo dell'alloggio. L'agevolazione viene corrisposta direttamente al locatore o all'istituto di credito ipotecario, riducendo l'importo che il beneficiario stesso deve pagare. L'APL è gestita dall'ente di previdenza sociale del governo francese (CAF) e fa parte di un più ampio sistema di programmi di assistenza sociale volti a ridurre la povertà e promuovere l'accesso all'alloggio per le famiglie a basso reddito in Francia¹⁴⁴.

APL e Covid-19

In risposta alla pandemia, l'importo di APL per gli aventi diritto è stato temporaneamente incrementato in due momenti distinti: prima nell'aprile 2020 e poi di nuovo nel gennaio 2021. L'importo dell'aumento variava a seconda del reddito e della situazione familiare del beneficiario. Oltre all'aumento temporaneo dell'APL, il governo francese ha introdotto ulteriori misure come il congelamento degli affitti per gli inquilini delle case popolari e ulteriori finanziamenti alle autorità locali per aiutarle a fornire servizi di assistenza per l'emergenza abitativa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Anversa L. (2011), *I working poor e le politiche del lavoro in Europa. Un'analisi comparativa dei sistemi di welfare europei*, Paper for the Espanet Conference, Milano.

Bivens J., Gould E., Mishel L., Shierholz H. (2014), *Raising America's Pay: Why It's Our Central Economic Policy Challenge*. Economic Policy Institute.
<http://www.epi.org/publication/raising-americas-pay/>

Burkhauser V., Sabia J (2007), *The Effectiveness of Minimum-wage Increases in Reducing Poverty: Past, Present, and Future*, Contemporary Economic Policy 25 (2): 262–81

¹⁴⁴ Il sistema di assistenza abitativa comprende diversi programmi volti ad aiutare le famiglie a basso reddito ad accedere e mantenere un alloggio adeguato. Oltre al programma APL, altri programmi nell'ambito del sistema di assistenza abitativa includono l'*Allocation de Logement Familial* (ALF) che fornisce assistenza abitativa alle famiglie con almeno un figlio a carico, e *Allocation de Logement Social* (ALS) che sostiene individui e famiglie che non hanno i requisiti per APL o ALF, ma hanno comunque redditi modesti.

Caritas italiana (2023), *Adeguate ai tempi e ai bisogni, Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Roma, Caritas italiana

Crettaz E., Bonoli G. (2011), *Worlds of Working Poverty. National Variations in Mechanisms*, Pp. 46–69 in *Working Poverty in Europe. A Comparative Approach*, edito da Neil Fraser, Rodolfo Gutierrez and R. Peña-Casas. London: Palgrave Macmillan.

De Minicis M. (a cura di) (2023), *Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori alla prova della crisi pandemica. Un'analisi internazionale*, Inapp Report n. 38, Roma, <<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3997>>

De Minicis, M., Marucci, M. (2019). *In-work poverty, precarious work and indebtedness. The steady state European equilibrium?*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/6tfcf>

De Minicis M. (2021), *Shelter from the storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila*, Sinappsi, XI, n. 1, pp. 84-99 <<https://oa.inapp.org/handle/20.500.12916/933>>

Employment Committee (2008), *Monitoring and analysis of flexicurity policies. Progress report*. INDIC/17/040608/en.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, New Jersey, Princeton University Press

Eurofound (2013), *Impact of the crisis on working conditions in Europe*. Available at: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/impact-of-the-crisis-on-working-conditions-in-europe> [Accessed on July 2018]

Eurofound (2010), *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Eurofound (2012), *Trends in job quality in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2017), *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2006), *Green paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, COM (2006)708 final, 22 November 2006, Brussels.

European Commission (2007), *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*.

European Commission (2017), DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Labour Market and Wage Developments in Europe 2017. Annual Review, Publications Office of the European Union.

Eurostat (2010) *In-Work Poverty in the EU, Methodologies and Working Papers 2010 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Galiani S., Patrick J. (2011), "The heterogeneous impact of conditional cash transfers." Working Paper, Washington University in St. Louis

Gentilini U. (ed.) (2022), *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*, Washington (DC), World Bank

Gautié and Ponthieux, S. (2016), *Employment and the Working Poor*. In *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*. : Oxford University Press. Retrieved 12 Jul. 2018, from <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199914050.001.0001/oxfordhb-9780199914050-e-22>.

Hayek F. (2000), *The meaning of the welfare state*, in Pierson C., Castles F.G., Naumann I.K. (eds.), *The welfare state reader*, Hoboken (NJ), Wiley, pp.90- 92

Huws U. (2014), *Where did online platforms come from? The virtualization of work organization and the new policy challenges it raises*, in Meil P., Kirov V. (eds.), *Policy implications of virtual work*, Cham, Springer, pp.29-48

Huang (2023), *The Food Delivered is More Valuable Than My Life: Understanding the Platform Precarity of Online Food-Delivery Work in China*, Journal of Contemporary Asia, Routledge

- ILO (2021), *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, ILO Flagship Report, Geneva, International Labour Office
- IMF (2009), *Fiscal implications of the global economic and financial crisis*.
- Klein W. and Rones P. (1989), *A Profile of the Working Poor*, Monthly Labor Review 112(10):3–13.
- Meo A. (2012), *I working poor. Una rassegna degli studi sociologici* in "La Rivista delle politiche sociali", Ediesse Roma n.2/2012, pp.219-242.
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inapp (2021), *National plan for access to social protection by subordinate and autonomous workers*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- OCSE (2009), *Is Work the Best Antidote to Poverty?* in Employment Outlook 2009: "Tackling the Jobs Crisis", OCSE, Paris.
- OCSE (2022), Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefit. Results 2022, Paris, OCSE
- Pacifico D. (2023), *Il disegno della misura: povertà o lavoro? Un confronto europeo*, in *Caritas italiana, Adequate ai tempi e ai bisogni*, Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia, Roma, Caritas italiana, pp.13-35
- Peyron B., Carter J. (2017), *Unemployment Protection. A Good Practices Guide and Training Package. Experiences from ASEAN*, Bangkok, ILO Regional Office for Asia and the Pacific
- Peña-Casas, Ramon and Dalila Ghailani (2011), *Towards Individualizing Gender In-work Poverty Risks*, in "Working Poverty in Europe" (Work and Welfare in Europe), edited by N. Fraser, R. Gutierrez and R. Peña-Casas. London: Palgrave Macmillan.
- Peña-Casas, Ramon and Mia Latta. (2004), *Working Poor in the European Union*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Rodgers, G. (1989), *Work in Western Europe: The State of the Debate.* In *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, pubblicato da Rodgers G. e Rodgers J., 1–16. Geneva: International Institute of Labour Studies
- Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (2022), *Social protection for atypical workers during the pandemic*, Brussels, ETUI aisbl <<https://bit.ly/3Mg79t0>>
- Standing G., (2012), *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna, Il Mulino.
- Supiot A., (1999), *The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective*, Roma, Carocci.
- Srnicek N. (2016), *Platform capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Tangian A., (2011), *Flexicurity and Political Philosophy*, Nova Science Publishers
- Tassinari, A., and V. Maccarrone. 2020. "Riders on the Storm: Workplace Solidarity among Gig Economy Couriers in Italy and the UK." *Work, Employment and Society* 34 (1): 35–54.
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2016), *A Profile of the Working Poor, 2014*, BLS Report 1060.
- CLEISS. (2022). *The French Social Security System: V - Unemployment insurance*. https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html
- Ministère du Travail, du P. E. et de l'Insertion. (2023). *Nouvelles règles d'assurance chômage*. <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/nouvelles-regles-d-assurance-chomage/>
- Pôle Emploi. (2022). *Self-employed workers, find out about your rights to the Self-Employed Workers' Allowance (ATI)*. <https://www.pole-emploi.fr/candidat/mes-droits-aux-aides-et-allocati/a-chaque-situation-son-allocati/qui-etait-mon-employeur/vous-etes-travailleur-non-salari.html>
- Unédic. (2019). *Assurance chômage : on refait le point. Quelles évolutions au 1er novembre?* <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/assurance-chomage-refait-le-point-queelles-evolutions-au-1er-novembre>

Unédic. (2023a). *Assurance chômage: ce qui entre en vigueur au 1er février*. <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/assurance-chomage-ce-qui-entre-en-vigueur-au-1er-fevrier>

Unédic. (2023b). *Taux de contribution*. <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/taux-de-contribution#:~:text=Les contributions générales d'assurance,€ par mois en 2023>.

Vie Publique. (2023). *Sept questions sur la réforme de l'assurance chômage*. <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/271537-sept-questions-sur-la-reforme-de-lassurance-chomage>

IL CASO ITALIANO (I)

La legislazione italiana di sostegno al reddito in costanza di rapporto alla prova delle emergenze

di FRANCESCA DE MICHIEL e ANGELO PANDOLFO

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *La nuova ipotesi di Cassa integrazione guadagni in deroga prevista dall'art. 30, d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (c.d. decreto lavoro).* – 3. *L'emergenza climatica in Emilia-Romagna: dalla Cassa integrazione ordinaria per eventi oggettivamente non evitabili all'introduzione dell'«ammortizzatore sociale unico» da parte dell'art. 7, d.l. 1° giugno 2023, n. 61 (c.d. decreto alluvioni).* – 4. *Il ricorso alla Cassa integrazione guadagni ordinaria per temperature elevate.* – 5. *Osservazioni di sintesi e conclusive.*

1. *Premessa*

Come si è avuto modo di evidenziare nei precedenti rapporti di ricerca, nell'area del lavoro subordinato, la strategia italiana di contrasto alle emergenze susseguitesesi nel corso dell'ultimo triennio ha fatto perno essenzialmente sugli strumenti di sostegno al reddito operanti in costanza di rapporto. Il ricorso a tale sistema di tutele è stato tuttavia diverso e variamente declinato non solo in funzione del tipo di emergenza da affrontare, ma anche in ragione del differente contesto normativo nel quale si sono collocati e hanno inciso gli eventi sinora considerati: la pandemia, da un lato; l'aumento dei prezzi nel settore elettrico, la carenza di materie prime per la produzione di alcuni beni e il conflitto russo-ucraino, dall'altro. Nel primo caso, a fronte di un fattore di crisi inedito per natura e portata, il modello speciale di ammortizzatori sociali connessi all'emergenza epidemiologica è stato elaborato nel tentativo di allargare le maglie protettive dei trattamenti di integrazione salariale oltre i limiti rigorosi imposti dal d.lgs. n. 148/2015 e derivanti, più in generale, dal carattere tradizionalmente selettivo e settoriale delle tutele operanti in costanza di rapporto. Nel secondo caso, invece, i provvedimenti emanati per fronteggiare le difficoltà economiche ingenerate da nuovi fattori di crisi¹⁴⁵ si pongono a valle di un intervento di riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto – la l. 30 dicembre 2021, n. 234 –, che ha in larga parte innovato il quadro normativo previgente, assecondando in via strutturale quell'istanza di universalizzazione delle tutele emersa con vigore durante la pandemia. In questo medesimo contesto, del resto, si inquadrano anche le previsioni legislative più recenti, intervenute dopo la chiusura del secondo Rapporto intermedio e introdotte vuoi per reiterare, a fronte del perdurante stato di crisi e di instabilità economica, gli effetti di disposizioni poste a sostegno dei lavoratori e dei datori di lavoro, vuoi per rispondere a situazioni nuove di emergenza.

La rivisitazione in chiave estensiva degli strumenti di integrazione salariale, ad opera della l. n. 234/2021, non è quindi bastata ad evitare la sopravvenienza di norme eccezionali e temporanee, volte di fatto a forzare i limiti di accesso e di fruizione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto. Il che, per vero, non sorprende se si guarda alla storia della Cassa integrazione nel nostro ordinamento e, in particolare, alla sistematicità con cui il legislatore è ricorso all'intervento in deroga per prolungare oltre i termini la durata dei trattamenti di integrazione salariale ovvero per offrire tutela ad aziende e lavoratori esclusi dal campo di applicazione di tali istituti. Finanche nel *corpus* originario del d.lgs. n. 148/2015, con il quale si (ri)tentava un rigoroso contenimento dell'istituto, erano ancora

¹⁴⁵ Il riferimento è al d.l. 21 marzo 2022, n. 21, conv. da l. 20 maggio 2022, n. 51 (c.d. decreto Ucraina) e al d.m. n. 67 del 31 marzo 2022.

ampi gli spazi riconosciuti agli ammortizzatori in deroga¹⁴⁶. Spazi che, dunque, la condizione di *pluri-emergenza* in atto ha solo contribuito ad allargare.

Occorre allora domandarsi se anche rispetto alla legislazione in deroga la pandemia abbia segnato uno spartiacque e se, quindi, si possano rinvenire elementi utili a tracciare una qualche distinzione tra le ipotesi di deroga già contemplate dall'ordinamento prima dell'avvento dell'emergenza da Covid-19, ed eventualmente potenziate in seguito ad essa, e quelle introdotte successivamente per affrontare emergenze di altra natura.

Per rispondere a tale quesito è anzitutto necessario completare l'analisi avviata nei precedenti Rapporti di ricerca, aggiornandola ai provvedimenti intervenuti più di recente:

- da una parte, il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (c.d. decreto lavoro), conv. con modif. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85, recante “*Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro*”;
- dall'altra, il d.l. 1° giugno 2023, n. 61 (c.d. decreto alluvioni), recante “*Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*”, da leggere unitamente al messaggio dell'Inps n. 1699 del 10 maggio 2023 e alla circolare n. 53 dell'8 giugno 2023¹⁴⁷.

All'illustrazione di essi saranno perciò dedicati i paragrafi successivi.

2. La nuova ipotesi di Cassa integrazione guadagni in deroga prevista dall'art. 30, d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (c.d. decreto lavoro)

Tra le principali misure di sostegno previste dal c.d. decreto lavoro (d.l. n. 48/2023, conv. modif. da l. n. 85/2023) figura una nuova ipotesi transitoria di Cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga, disciplinata all'art. 30. Con essa il legislatore si propone di salvaguardare i livelli occupazionali delle aziende interessate, garantendo al contempo una tutela del reddito ai lavoratori coinvolti nella riduzione o sospensione dell'orario di lavoro, nella prospettiva di una definitiva riconversione dei siti industriali e di una ripresa dell'attività lavorativa¹⁴⁸.

Tale disposizione è posta, in particolare, a beneficio delle “*aziende che abbiano dovuto fronteggiare situazioni di perdurante crisi aziendale e di riorganizzazione e che non siano riuscite a dare completa attuazione, nel corso del 2022, ai piani di riorganizzazione e ristrutturazione originariamente previsti per prolungata indisponibilità dei locali aziendali, per cause non imputabili al datore di lavoro*” (c. 1).

Le aziende interessate, anche qualora si trovino in stato di liquidazione, possono presentare domanda di accesso al trattamento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che “*può autorizzare, con proprio decreto, in via eccezionale e in deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, un ulteriore periodo, in continuità di tutele già autorizzate, di cassa integrazione salariale straordinaria fino al 31 dicembre 2023, al fine di salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori dipendenti*”.

¹⁴⁶ La l. 28 giugno 2012, n. 92 aveva già provato ad abrogare in via definitiva le ipotesi di ammortizzatori in deroga, ampliando l'ambito di operatività dei fondi di solidarietà bilaterali, salvo poi reiterarne successivamente l'intervento.

¹⁴⁷ Il 25 luglio 2023 è stato approvato alla Camera ed è stato trasmesso al Senato il disegno di legge di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 61/2023.

¹⁴⁸ Cfr. il messaggio Inps n. 2512 del 4 luglio 2023, con il quale l'Istituto fornisce le istruzioni procedurali e contabili per l'accesso alle prestazioni ex art. 30, d.l. n. 48/2023, e la Relazione tecnica al d.l. n. 48/2023, reperibile nell'A.S. n. 685, XIX Legislatura.

Raggiunti i limiti di durata massima complessiva previsti, rispettivamente, dall'art. 4 per la fruizione della Cassa integrazione ordinaria e straordinaria¹⁴⁹ e dall'art. 22 del d.lgs. n. 148/2015 per la sola Cassa integrazione straordinaria¹⁵⁰, la previsione in discorso consente dunque di prorogare i trattamenti di integrazione salariale straordinaria già in essere per causali di crisi aziendale e di riorganizzazione¹⁵¹.

Nulla dice la norma sulla durata di tale intervento in deroga. A questo proposito, la relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 48/2023 e il messaggio Inps n. 2512 del 4 luglio 2023, intervenuto dopo la conversione del decreto, affermano che l'arco temporale coperto dal trattamento va dal 1° ottobre 2022 e al 31 dicembre 2023, per un massimo di 15 mesi complessivi.

Oltre a derogare ai limiti di durata massima ordinariamente previsti dalla normativa, il legislatore esclude anche l'applicabilità alla fattispecie in esame delle disposizioni previste dagli artt. 24 e 25, d.lgs. n. 148/2015, inerenti la procedura di consultazione e di esame congiunto con le organizzazioni sindacali, nonché i termini e le modalità di svolgimento del procedimento di concessione dei trattamenti di Cassa integrazione guadagni straordinaria.

L'accesso ai trattamenti in deroga è, poi, subordinato al vincolo di spesa individuato dal c. 2 dell'art. 30, che provvede anche alla copertura dei relativi oneri finanziari. Le prestazioni di cui al c. 1 sono infatti riconosciute nel limite di spesa di 13 milioni di euro per l'anno 2023 e di 0,9 milioni di euro per l'anno 2024 e la relativa spesa è soggetta al monitoraggio da parte dell'Inps, che informa con cadenza periodica il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Qualora dal monitoraggio emerga, anche in via prospettica, il raggiungimento del limite di spesa fissato dal legislatore, non potranno più essere accolte ulteriori domande¹⁵².

Per favorire l'attività di monitoraggio, l'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale è effettuata dall'Inps con la modalità di pagamento diretto ai lavoratori. Pertanto, l'azienda è tenuta ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento entro la fine del secondo mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale o, se posteriore, entro sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di autorizzazione. Trascorsi tali termini, il pagamento della prestazione è a carico del datore di lavoro inadempiente (v. art. 7, c. 5-bis, d.lgs. n. 148/2015).

A garantire la copertura degli oneri di cui al primo periodo è il Fondo sociale per l'occupazione e formazione di cui all'art. 18, c. 1, lett. a), d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modif. dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.

In sintesi, dunque, si tratta di un trattamento in deroga concesso allorché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni:

¹⁴⁹ Secondo l'art. 4, d.lgs. n. 148/2015, la durata massima totale degli interventi di Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, riferibili a ciascuna unità produttiva, non può essere superiore a 24 mesi nell'arco di un quinquennio mobile. Per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché per le imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo e per quelle artigiane, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinti dalla attività di escavazione, tale limite di durata è esteso a 30 mesi per ciascuna unità produttiva. Il limite massimo di 24 mesi è poi esteso nell'ipotesi di cui all'art. 22, c. 5, d. lgs. n. 148/2015, allorché la Cassa integrazione salariale straordinaria venga richiesta "per contratto di solidarietà", nel qual caso il computo della durata dei trattamenti è stabilito nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente, così portando a 36 mesi il periodo di fruizione massimo sempre all'interno del quinquennio mobile.

¹⁵⁰ Secondo l'art. 22, d.lgs. n. 148/2015, i limiti di durata massima dei trattamenti di Cassa integrazione straordinaria variano in relazione alla causale invocata: a) 24 mesi, anche continuativi, nell'arco di un quinquennio mobile per la riorganizzazione aziendale; b) 12 mesi, anche continuativi, nell'arco di un quinquennio mobile per la crisi aziendale; c) 24 mesi per il contratto di solidarietà difensivo, elevabili a 36, in quanto i primi 24 mesi sono computati nella misura della metà.

¹⁵¹ Tra le disposizioni derogate dal trattamento di cui all'art. 30, d.l. n. 48/2023, vi è anche l'art. 22, c. 4, d.lgs. n. 148/2015, in forza del quale, per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale, possono essere autorizzate sospensioni del lavoro soltanto nel limite dell'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva, nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato (v. messaggio Inps n. 2512 del 4 luglio 2023).

¹⁵² In materia di trattamenti di integrazione salariale straordinaria, tale potestà fa capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, limitandosi l'Inps ad autorizzare l'erogazione dei trattamenti.

- a) una situazione di *perdurante crisi* aziendale o di riorganizzazione, per la quale è stata già richiesta la Cigs;
- b) l'*incompleta attuazione*, nel corso del 2022, dei piani di riorganizzazione e ristrutturazione originariamente previsti per prolungata indisponibilità dei locali aziendali, per cause non imputabili al datore di lavoro;
- c) l'*esaurimento del periodo di durata massima* dei trattamenti di integrazione salariale ex d.lgs. n. 148/2015;
- d) la necessità di salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori dipendenti.

La deroga, inoltre, interessa in particolare due profili:

- da un lato, la durata massima dei trattamenti prevista dagli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015;
- dall'altro, la procedura per l'ammissione agli interventi straordinari di integrazione salariale ex artt. 24 e 25, d.lgs. n. 148/2015.

3. *L'emergenza climatica in Emilia-Romagna: dalla Cassa integrazione ordinaria per eventi oggettivamente non evitabili all'introduzione dell'«ammortizzatore sociale unico» da parte dell'art. 7, d.l. 1 giugno 2023, n. 61 (c.d. decreto alluvioni)*

Agli inizi del mese di maggio, una parte del territorio italiano è stata colpita da una nuova emergenza, di natura climatica: una alluvione, che ha pesantemente colpito la Regione Emilia-Romagna.

Dopo la deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri¹⁵³, l'Inps è prontamente intervenuta con il messaggio n. 1699 del 10 maggio 2023, fornendo indicazioni utili sulle modalità di accesso ai trattamenti ordinari di integrazione salariale da parte dei datori di lavoro colpiti dall'alluvione, rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. n. 148/2015 e, per il settore agricolo, in quello della l. n. 457/1972. L'Istituto aveva in particolare precisato che, per la presentazione delle domande di Cassa integrazione guadagni ordinaria e di assegno di integrazione salariale, i datori di lavoro interessati avrebbero dovuto utilizzare la causale "*incendi – crolli – alluvioni*", compresa tra quelle riferibili al verificarsi di *eventi oggettivamente non evitabili* (c.d. EONE). Inoltre, ai datori di lavoro colpiti dagli eventi alluvionali, che avessero già inviato la domanda di accesso ai citati trattamenti con una causale differente da quella indicata, veniva richiesto di annullare l'istanza precedentemente avanzata, presentandone una nuova.

Data la gravità dell'emergenza, il ricorso agli strumenti ordinari di integrazione salariale è stato presto abbandonato e sostituito da un *corpus* di regole *ad hoc*. Con il d.l. 1° giugno 2023, n. 61, recante "*Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*" (c.d. decreto alluvioni), il Governo ha, infatti, varato un pacchetto di misure specificamente volte ad attenuare le ricadute economiche, sociali e occupazionali dell'evento climatico abbattutosi in Emilia-Romagna. Tra queste, a rilevare è soprattutto l'art. 7, che detta ulteriori "*Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali*". Più precisamente, esso introduce un nuovo strumento di sostegno al reddito, sotto forma di "*ammortizzatore sociale unico*", erogabile dall'Inps fino al 31 agosto 2023 e posto a tutela sia dei datori di lavoro – costretti a sospendere

¹⁵³ Lo stato di emergenza per la Regione Emilia-Romagna è stato dichiarato dapprima con delibera del 4 maggio 2023, a cui hanno fatto seguito quella del 23 maggio 2023 e del 25 maggio 2023.

l'attività produttiva a causa dell'alluvione – sia dei lavoratori, impossibilitati a prestare la propria attività lavorativa ovvero a recarsi al lavoro, in conseguenza di tale “*evento straordinario*”.

Le peculiarità sottese alla disciplina posta dall'art. 7 sono state riepilogate e diffusamente illustrate dalla circolare Inps n. 53 dell'8 giugno 2023, alla quale è dunque opportuno fare riferimento per un corretto inquadramento dell'istituto in esame.

Natura e caratteristiche. L'ammortizzatore sociale unico delineato dall'art. 7, d.l. n. 61/2023, configura una prestazione di sostegno al reddito di natura speciale, incompatibile con i trattamenti di integrazione salariale previsti dal d.lgs. n. 148/2015, dall'art. 8, l. n. 457/1972 e dall'art. 21, c. 4, l. n. 223/1991¹⁵⁴. Da tale incompatibilità discende un duplice ordine di conseguenze:

- da un lato, i lavoratori destinatari per i medesimi periodi delle ordinarie misure di sostegno al reddito non potranno fruire dell'ammortizzatore sociale unico;
- dall'altro lato, i datori di lavoro che, pur avendo già inoltrato domanda per le prestazioni ordinarie (di Cassa integrazione ordinaria, o di Assegno di integrazione salariale a carico del FIS e/o dei Fondi di solidarietà bilaterale ovvero di Cassa integrazione salariale per gli operai agricoli), volessero optare per la nuova misura di sostegno, possono richiedere l'annullamento dell'istanza originariamente presentata.

Disciplina. I datori di lavoro sono dispensati dall'osservanza degli obblighi di preventiva consultazione sindacale, dal rispetto dei limiti temporali, nonché dal versamento del contributo addizionale, normalmente previsti dal d.lgs. n. 148/2015 per l'accesso ai trattamenti integrativi¹⁵⁵. Inoltre, ricalcando una previsione già posta dal legislatore per far fronte all'emergenza pandemica, il c. 8 sancisce la neutralità, rispetto ai limiti di durata massima complessiva previsti dagli artt. 4, 12 e 30, d.lgs. n. 148/2015, dei periodi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro in conseguenza degli eventi alluvionali.

I destinatari. La prestazione di sostegno al reddito è destinata ai lavoratori subordinati del settore privato, compresi quelli del settore agricolo, ai quali la norma dedica specifiche disposizioni in linea con la specialità di tale rapporto di lavoro.

Più in dettaglio, integrando la previsione dell'art. 7 del decreto con le indicazioni offerte dalla circolare Inps, i beneficiari della misura sono:

a) i lavoratori subordinati del settore privato che, alla data del 2 maggio 2023¹⁵⁶:

- a prescindere dal comune di residenza o domicilio, fossero impossibilitati a prestare la propria attività lavorativa perché dipendenti da datori di lavoro aventi sede legale/unità operative ubicate in uno dei Comuni contenuti nell'allegato n. 1 al decreto che, in conseguenza degli eventi alluvionali, hanno sospeso l'attività lavorativa;
- risiedessero o fossero domiciliati in uno dei Comuni alluvionati e fossero perciò impossibilitati a recarsi presso datori di lavoro la cui attività si svolge al di fuori dei territori ricompresi nell'allegato n. 1 al decreto;

¹⁵⁴ Cfr. art. 7, c. 7, d.l. n. 61/2023.

¹⁵⁵ Cfr. art. 5, c. 1, d.lgs. n. 148/2015.

¹⁵⁶ Per vero, la norma fa riferimento alla data del 1° maggio 2023. Sul punto, ad integrazione della circ. Inps n. 53 dell'8 giugno 2023 è intervenuto il mess. Inps n. 2215 del 14 giugno 2023, con il quale l'Istituto ha precisato che la data indicata dall'art. 7, d.l. n. 61/2023, deve intendersi differita al 2 maggio 2023, essendo il primo giorno del mese festivo.

Con il messaggio n. 2215 del 14 giugno 2023 l'Inps ha chiarito che, ove il ricorso alla nuova misura di sostegno al reddito derivi dall'impossibilità di recarsi al lavoro dei lavoratori subordinati del settore privato – residenti o domiciliati in uno dei Comuni colpiti dall'alluvione – l'accesso all'ammortizzatore unico può essere ammesso a prescindere dalla circostanza che l'attività lavorativa si svolga all'interno o al di fuori dei territori ricompresi nell'allegato 1 al d.l. n. 61/2023.

b) i lavoratori agricoli che, alla data del 2 maggio 2023:

- a prescindere dal Comune di residenza o di domicilio, avessero un rapporto di lavoro attivo e fossero impossibilitati a prestare la propria attività lavorativa perché si svolge in uno dei Comuni alluvionati di cui all'allegato 1 al decreto;
- avessero un rapporto di lavoro attivo, risiedessero o fossero domiciliati in uno dei Comuni interessati dall'alluvione e fossero impossibilitati a recarsi al lavoro presso datori che svolgono la propria attività al di fuori dei medesimi Comuni;
- a prescindere dal Comune di residenza o di domicilio, non avessero ancora un rapporto di lavoro attivo, siano assunti entro e non oltre il 31 agosto 2023 e siano impossibilitati a prestare attività lavorativa perché la stessa si svolge in uno dei Comuni ricompresi nell'allegato 1. Per tali lavoratori la misura di sostegno può essere riconosciuta a decorrere dalla data di assunzione;
- fossero residenti o domiciliati in uno dei Comuni interessati dall'alluvione, non avessero ancora un rapporto di lavoro attivo, siano assunti entro e non oltre il 31 agosto 2023 e siano impossibilitati a recarsi al lavoro presso datori di lavoro che svolgono attività lavorativa al di fuori dei medesimi Comuni. Anche per tali lavoratori la misura di sostegno può essere riconosciuta a decorrere dalla data di assunzione.

La condizione impeditiva descritta dal primo comma della disposizione viene poi circostanziata dal legislatore. Ai sensi del c. 2, l'impossibilità di recarsi al lavoro deve essere infatti collegata:

- a) a un provvedimento normativo o amministrativo direttamente connesso allo straordinario evento emergenziale;
- b) alla interruzione o impraticabilità delle vie di comunicazione;
- c) alla inutilizzabilità dei mezzi di trasporto;
- d) alla inagibilità della abitazione di residenza o di domicilio;
- e) alle condizioni di salute di familiari conviventi;
- f) ad ulteriori avvenimenti che abbiano richiesto la presenza del lavoratore in un luogo diverso da quello di lavoro, tutti ricollegabili all'evento straordinario ed emergenziale.

Di tali condizioni deve essere fornita adeguata documentazione¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Cfr. circ. n. 53 dell'8 giugno 2023, che contiene utili precisazioni a proposito della documentazione da presentare a supporto delle richieste di accesso alla nuova misura di sostegno. Ad esempio, relativamente alla condizione di cui alla lett. a), i datori di lavoro devono indicare l'esistenza di un provvedimento normativo o amministrativo riferito alla situazione emergenza, quale un decreto di stato di calamità ovvero una ordinanza prefettizia o comunale.

Durata della misura di sostegno. La durata della prestazione di sostegno al reddito, che si colloca nell'arco temporale compreso tra il 2 maggio 2023 e il 31 agosto 2023, è variamente modulata a seconda del beneficiario a favore del quale essa interviene.

- a) L'integrazione al reddito è riconosciuta per le giornate di sospensione dell'attività nel limite massimo di 90 giorni:
- ai lavoratori subordinati del settore privato – che risiedono o sono domiciliati ovvero lavorano presso datori di lavoro che hanno sede legale/operativa in uno dei Comuni ricompresi nell'allegato 1 al d.l. n. 61/2023 – impossibilitati a prestare attività lavorativa;
 - ai lavoratori agricoli che risiedono o sono domiciliati ovvero lavorano presso datori di lavoro che svolgono la propria attività in uno dei Comuni alluvionati di cui all'allegato 1.
- b) L'integrazione al reddito è riconosciuta per le giornate di mancata prestazione dell'attività nel limite massimo di 15 giorni:
- ai lavoratori subordinati del settore privato – che risiedono o sono domiciliati in uno dei Comuni alluvionati – impossibilitati a recarsi al lavoro presso datori di lavoro ubicati al di fuori dei territori di cui all'allegato 1;
 - ai lavoratori agricoli che, alla data del 2 maggio 2023, avessero un rapporto di lavoro attivo, risiedono o sono domiciliati in uno dei Comuni alluvionati e sono impossibilitati a recarsi al lavoro presso datori di lavoro che operano al di fuori dei territori di cui all'allegato 1.

Per i lavoratori agricoli che, alla data del 2 maggio 2023, fossero privi di un rapporto di lavoro attivo la durata della prestazione di sostegno al reddito è così modulata:

- per coloro che sono impossibilitati a prestare la propria attività lavorativa perché alle dipendenze di datori di lavoro che operano in uno dei Comuni di cui all'allegato 1 ovvero risiedono o sono domiciliati in uno di tali Comuni, la misura è concessa per un periodo pari al numero di giornate lavorate nell'anno precedente, detratte quelle lavorate nell'anno in corso, fino ad un massimo di 90;
- per coloro che risiedono o sono domiciliati in uno dei territori alluvionati e che sono impossibilitati a recarsi al lavoro presso datori che operano al di fuori dei comuni di cui all'allegato 1, la misura è riconosciuta per le giornate di manca prestazione di attività lavorativa, fino ad un massimo di 15.

In entrambi i casi, comunque, la prestazione è riconoscibile a decorrere dalla data di assunzione.

Importo della prestazione e contribuzione figurativa. Il *quantum* mensile del sostegno al reddito spettante ai lavoratori dipendenti del settore privato, per le giornate di mancato svolgimento dell'attività lavorativa, è indicato al primo comma dell'art. 7 ed è pari a quello massimo ordinariamente previsto per le integrazioni salariali dall'art. 3, c. 5-bis, d.lgs. n. 148/2015 (per l'anno

2023, si tratta di 1321,53 euro lordi.)¹⁵⁸. Durante il periodo di fruizione della misura è altresì previsto l'accreditamento della contribuzione figurativa, che avviene secondo le regole dettate dall'art. 6, d.lgs. n. 148/2015¹⁵⁹.

Finanziamento e modalità di pagamento della prestazione. In modo non dissimile da quanto osservato con riguardo alla prestazione in deroga ex art. 30, d.l. n. 48/2023, anche l'accesso all'ammortizzatore sociale unico descritto dall'art. 7, d.l. n. 61/2023, è concesso entro il vincolo di spesa individuato dal c. 9. Le prestazioni di cui ai cc. da 1 a 8 sono infatti riconosciute nel limite di 620 milioni di euro per l'anno 2023 e la relativa spesa è soggetta al monitoraggio da parte dell'Inps, che è tenuto a fornire i risultati di tale attività al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Qualora dovesse emergere, anche in via prospettica, il raggiungimento del limite di spesa complessivo fissato dal legislatore, l'Istituto non potrà più accogliere ulteriori domande.

Sempre per favorire l'attività di monitoraggio, l'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale è effettuata esclusivamente dall'Inps con la modalità di pagamento diretto ai lavoratori beneficiari.

All'Istituto è poi espressamente affidata la disciplina, oltre che delle modalità, anche dei termini di presentazione della domanda¹⁶⁰. A questo proposito, la circolare n. 53/2023 precisa che, "al fine di contemperare le esigenze dei datori di lavoro – che possono trovarsi in condizioni di grave disagio – e dei lavoratori – che hanno necessità di ricevere un pagamento tempestivo – si prevede che le istanze siano presentate entro la fine del mese successivo a quello in cui si colloca l'inizio della sospensione dell'attività lavorativa".

Per l'anno 2023 la copertura degli oneri di cui al c. 9, pari a 620 milioni di euro è così garantita:

- a) 400 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del trasferimento a carico dello Stato di cui all'art. 1, c. 255, l. 30 dicembre 2021, n. 234;
- b) 50 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, c. 1, lett. a), d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modif. da l. 28 gennaio 2009, n. 2 (lo stesso su cui grava la prestazione di cui all'art. 30, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con modif. da l. 3 luglio 2023, n. 85);
- c) 20 milioni mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, c. 203, l. 11 dicembre 2016, n. 232;
- d) 150 milioni di euro mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12, c. 1, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. con modif. da l. 28 marzo 2019, n. 26.

Da ultimo, qualora in sede di monitoraggio degli oneri di cui al c. 9 dovessero emergere minori esigenze finanziarie rispetto al complessivo limite di spesa previsto, le risorse non utilizzate saranno ridestinate, fino a 50 milioni, alle finalità di cui alla lett. b), e oltre tale misura alle finalità di cui alla lett. a), fino a concorrenza dell'importo indicato (c. 12).

¹⁵⁸ Come si ricorderà, la l. n. 234/2021 ha unificato il massimale del trattamento di integrazione salariale, eliminando la diversa modulazione basata sull'importo della retribuzione mensile di riferimento, originariamente dettata dal d.lgs. n. 148/2015.

¹⁵⁹ A questo proposito, oltre all'art. 7, c. 1, d.l. n. 61/2023, cfr. soprattutto la circ. Inps n. 53 dell'8 giugno 2023.

¹⁶⁰ Con i messaggi n. 2264 del 16 giugno 2023 e n. 2325 del 22 giugno 2023, l'Inps fornisce, rispettivamente, le istruzioni operative per l'inoltro delle domande e chiarisce le modalità di esposizione nei flussi di denuncia UNIEMENS dei nuovi codici evento, istituiti in relazione all'ammortizzatore sociale unico.

4. Il ricorso alla Cassa integrazione guadagni ordinaria per temperature elevate

Eventi metereologici estremi, quali l'alluvione in Emilia-Romagna, non rappresentano ormai episodi isolati, ma sembrano piuttosto sintomatici dell'emergenza climatica da tempo in atto. Le elevate temperature che hanno segnato su scala globale il mese di luglio¹⁶¹ ne sono, del resto, una ulteriore manifestazione.

Sebbene la questione delle temperature elevate nel periodo estivo e delle conseguenze sull'attività lavorativa non sia di per sé inedita, l'eccezionalità (o, se si preferisce, l'anomalia) delle attuali condizioni climatiche ha spinto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, insieme al Ministero della Salute, ad avviare un tavolo di confronto con gli enti previdenziali (Inps e Inail), l'Ispettorato Nazionale del lavoro e le organizzazioni sindacali, sui pericoli derivanti dall'esposizione dei lavoratori alle c.d. ondate di calore e sulle possibili misure di tutela da adottare soprattutto nei settori produttivi e nei territori più a rischio. L'obiettivo finale dovrebbe essere la redazione di un Protocollo condiviso con le parti sociali, nell'ambito del quale definire buone prassi e costruire più efficaci strategie organizzative di tutela della salute e della sicurezza.

Nel frattempo, all'esito del primo incontro, è stato elaborato un *vademecum* dedicato ai *Rischi lavorativi da esposizione ad alte temperature*, nel quale vengono sinteticamente illustrati: a) le risultanze di ricerche, avviate tra il 2006 e il 2010, per verificare la correlazione tra le temperature estreme (caldo e freddo) e il rischio di infortunio occupazionale; b) gli effetti del caldo sulla salute e la sicurezza dei lavoratori; c) i settori produttivi maggiormente esposti al rischio; d) le misure di prevenzione da adottare, distinte a seconda che l'attività si svolga in ambienti chiusi o all'aperto.

Per vero, i contenuti del *vademecum* ministeriale non sono innovativi e riprendono in larga parte indicazioni offerte, anche di recente, dalla prassi amministrativa, alla quale infatti lo stesso documento rinvia in chiusura.

Tra le più recenti, ai fini del presente rapporto, è utile richiamare:

a) la nota n. 5056 del 13 luglio 2023, con cui l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha rammentato, tra l'altro, la possibilità per le aziende di richiedere la Cassa integrazione guadagni ordinaria invocando la causale “*eventi meteo*”, nel caso di temperature elevate (cioè superiori a 35° centigradi) registrate dai bollettini meteo o “*percepite*” in ragione della particolare tipologia di lavorazioni in corso;

b) il messaggio Inps n. 2729 del 20 luglio 2023, che, riprendendo i contenuti di circolari e messaggi precedenti¹⁶², riepiloga i criteri per il riconoscimento in tali ipotesi dei trattamenti di integrazione salariale.

La causale integrativa per “*eventi meteo*” che, a seguito del riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro da parte della l. n. 234/2021, spetta anche ai datori di lavoro tutelati dal FIS e dai Fondi di solidarietà bilaterali *ex* artt. 26 e 40, d.lgs. n. 148/2015, è invocabile – in via generale – dai datori di lavoro, quando le temperature risultino superiori a 35° centigradi. Per effettuare tale verifica, l'Istituto acquisisce d'ufficio i bollettini meteo per le giornate oggetto d'istanza e rimette invece all'azienda l'onere di autocertificare in sede di relazione tecnica l'avversità atmosferica (*id est*: la temperatura elevata) per la quale è inoltrata la

¹⁶¹ Cfr. i dati del *Copernicus Climate Change Service* (C3S), finanziato dall'Ue, e resi noti anche dalla *World Meteorological Organization* dell'Onu.

¹⁶² Cfr., in particolare, la circolare Inps n. 139 del 1° agosto 2016 (spec. par. 6.4), avente ad oggetto i criteri di esame delle domande di concessione dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria di cui al d.m. n. 95442 del 15 luglio 2016, e il messaggio Inps n. 1856 del 3 maggio 2017, contenente criteri interpretativi e applicativi delle causali di richiesta della Cassa integrazione ordinaria. Si noti, comunque, che i criteri di massima per la valutazione delle istanze di Cigo relative ad eventi meteo erano stati specificati già con il messaggio n. 28336 del 1998.

domanda, nonché di provare gli eventuali altri elementi che concorrono alla valutazione di accesso al trattamento (v. *infra*)¹⁶³.

L'ammissione al trattamento è però riconosciuta anche in caso di temperature inferiori ai 35° centigradi:

a) qualora la temperatura “*percepita*” sia più elevata di quella reale – situazione che, secondo l'Inps, si verifica nelle giornate in cui si registra un elevato tasso di umidità, del quale la valutazione contenuta nei bollettini meteo deve, perciò, tenere conto;

b) in ragione della natura e delle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. L'Inps precisa che, ai fini dell'accesso alla tutela, la valutazione non deve fare riferimento solo al gradiente termico, sia esso reale o percepito, ma anche alla tipologia di attività svolta e alle condizioni nelle quali si trovano ad operare i lavoratori. Anche temperature inferiori a 35 gradi possono infatti determinare la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro, se le relative attività sono svolte in luoghi non proteggibili dal sole o se comportino l'utilizzo di materiali ovvero in presenza di lavorazioni che non sopportano il forte calore. Analoga tutela è riconosciuta in caso di lavorazioni al chiuso, ove “*le stesse non possano beneficiare di sistemi di ventilazione o raffreddamento per circostanze imprevedibili e non imputabili al datore di lavoro*”, nonché nell'ambito del lavoro in agricoltura ai fini dell'accesso alla Cassa integrazione speciale per gli operai e gli impiegati a tempo indeterminato (Cisoa).

Di tali elementi l'azienda è tenuta a dare conto nell'istanza, avendo quindi cura di indicare – oltre alla temperatura reale o percepita – le tipologie di lavorazione in atto, le modalità e l'assenza di cause imputabili all'azienda circa il perdurare delle temperature elevate.

Da ultimo, l'Istituto ricorda la possibilità di riconoscere il trattamento di integrazione ordinario in tutti i casi in cui il datore di lavoro, su indicazione del responsabile della sicurezza dell'azienda, disponga la sospensione e/o la riduzione delle attività in presenza di rischi o pericoli per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Ciò, naturalmente, a patto che questi non siano imputabili a titolo di responsabilità al datore di lavoro.

Al pari dell'alluvione, anche i “*motivi metereologici*” sono ricompresi tra i c.d. *eventi oggettivamente non evitabili* – clausola che abilita a derogare ad alcuni profili della disciplina generale posta in materia di ammortizzatori sociali dal d.lgs. n. 148/2015¹⁶⁴. Con essa sono molteplici e significativi gli sconti consentiti dal legislatore:

- a) non è richiesta l'anzianità minima di effettivo lavoro per i lavoratori operanti nell'unità produttiva per la quale è avanzata l'istanza di integrazione (ora 30 giorni di effettivo lavoro);
- b) il datore di lavoro è esonerato dal versamento del contributo addizionale per l'accesso al trattamento integrativo;
- c) sono previste alcune semplificazioni procedurali nella fase di consultazione delle organizzazioni sindacali;
- d) è ammessa la presentazione dell'istanza all'INPS entro la fine del mese successivo;
- e) i periodi di fruizione dell'istituto non incidono sui limiti di durata massima previsti in via ordinaria.

¹⁶³ Cfr., sul punto, il messaggio Inps n. 1856 del 3 maggio 2017.

¹⁶⁴ Cfr., sul punto, il messaggio Inps n. 1963 dell'11 maggio 2017, che interviene per fornire ulteriori chiarimenti, rispetto a quanto già precisato con i messaggi n. 4752/2016 e n. 1548/2017, riguardo le causali relative ad eventi oggettivamente non evitabili.

Ciò nondimeno, in modo analogo a quanto già sperimentato per l'alluvione e prima ancora per la pandemia da Covid-19 e il conflitto russo-ucraino, il legislatore è pronto a emanare un provvedimento che, pur se limitato per ora ai soli settori maggiormente esposti (edilizia e agricoltura), dovrebbe estendere – in deroga – la possibilità di chiedere la cassa integrazione a ore *in caso di eventi estremi* non evitabili, escludendola dal computo delle settimane ordinariamente previste nell'arco di un biennio mobile.

5. Osservazioni di sintesi e conclusive

Le due fattispecie sin qui esaminate richiedono ora di essere meglio contestualizzate all'interno del ricco panorama di deroghe che, a partire dal d.lgs. n. 148/2015, hanno caratterizzato la legislazione in materia di integrazioni salariali. Molte di esse, per vero, sono state già oggetto di attenzione nei precedenti rapporti e non si intende perciò replicarne in questa sede l'analisi. L'obiettivo di tale rassegna è piuttosto quello di provare a rispondere alla domanda proposta in apertura e a capire, cioè, se la pandemia abbia in qualche misura segnato un punto di svolta anche per quanto riguarda la legislazione in deroga. Per sciogliere questo interrogativo è, però, opportuno avere chiaro il quadro complessivo delle deroghe attualmente previste dalla normativa, così da poterne cogliere differenze e assonanze.

In via preliminare, occorre muovere da due considerazioni:

- la prima attiene alla *ratio* ispiratrice del d.lgs. n. 148/2015. Con tale provvedimento il legislatore si proponeva infatti un duplice obiettivo: da un lato, di allargare il campo di applicazione dei trattamenti di integrazione salariale, allentandone il carattere selettivo e settoriale per il tramite dei Fondi di solidarietà bilaterali; dall'altro, di razionalizzare e irrigidire, attraverso la posizione di limiti rigorosi, la disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto. Ciò, in particolare, per evitare le torsioni funzionali tipiche della passata legislazione e così mantenere saldo l'intervento delle integrazioni salariali al loro fondamentale presupposto: la transitorietà della crisi e, quindi, la perdurante capacità dell'impresa di continuare a stare sul mercato una volta cessata.
- La seconda attiene, invece, alla *ratio* storicamente sottesa agli interventi in deroga. Tradizionalmente, infatti, essi si sono mossi in una duplice direzione, estendendo, per un verso, l'applicazione dei trattamenti di integrazione salariale a imprese escluse dalla disciplina ordinariamente prevista e, per altro verso, la durata degli interventi oltre i limiti imposti dalla normativa.

Dell'universalizzazione delle tutele si è dato conto diffusamente nei precedenti Rapporti di ricerca, rimarcando l'influenza esercitata dalla pandemia sulle scelte successive operate dal legislatore in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto. Come si è già rilevato, infatti, sebbene all'esito della riforma realizzata dalla l. n. 234/2021 il sistema presenti ancora talune criticità¹⁶⁵, l'obiettivo di allargarne le tutele a tutti i lavoratori subordinati, si può dire che abbia sicuramente compiuto un decisivo passo in avanti.

¹⁶⁵ In chiusura del secondo Rapporto ci si è chiesti se – per il perseguimento della maggiore inclusività – sia stato, ad esempio, rispettato un necessario principio di proporzionalità tra tutele apprestate e le effettive dinamiche gestionali e organizzative delle diverse categorie di imprese.

Quanto, invece, al tentativo di contenere entro limiti rigidi e rigorosi in specie la durata delle integrazioni salariali, esso è parso fin da subito smentito dalle diverse previsioni derogatorie racchiuse entro le maglie del medesimo provvedimento normativo. Si considerino, a mero titolo esemplificativo:

- l'art. 21, c. 4, ove, in deroga agli artt. 4, c. 1, e 22, c. 2, per il triennio 2016-2018, era riconosciuta l'autorizzazione di interventi per crisi aziendale in caso di cessazione di attività produttiva, sino a un limite massimo rispettivamente di 9, 12 e 24 mesi e previo accordo stipulato in sede governativa, purché fosse presente una concreta prospettiva di rapida cessione dell'azienda, con conseguente riassorbimento occupazionale;
- l'art. 42, cc. 3 e 4, ove è prevista la continuazione degli accordi sottoscritti in sede governativa entro il 31 luglio 2015, che presentino eccezioni alla durata massima complessiva degli interventi e ai limiti temporali delle causali della riorganizzazione aziendale e del contratto di solidarietà;

L'insofferenza dell'istituto alla rigidità della disciplina imposta – almeno nelle intenzioni – dal d.lgs. n. 148/2015 è ben testimoniata dalla legislazione successiva che, agendo sia all'interno del decreto sia all'esterno di esso, ne ha in varie occasioni superato i limiti. Tra le ipotesi di deroga interne al decreto figurano:

- l'art. 22-*bis*, introdotto dalla l. n. 205/2017, che consente di prorogare il periodo di cassa integrazione guadagni straordinaria per riorganizzazione o crisi aziendale” per le aziende di rilevanza economica strategica anche a livello regionale¹⁶⁶;
- l'art. 22-*ter*, introdotto dalla l. n. 234/2021, e che disciplina in via strutturale il c.d. *Accordo di Transizione Occupazionale*¹⁶⁷;
- l'art. 25-*bis*, introdotto dal d.lgs. n. 69/2017, che contiene “*Disposizioni particolari per le imprese del settore dell'editoria*”, sottratto ai limiti occupazionali previsti per l'intervento straordinario e ai limiti di durata massima per la causale “*crisi aziendale*” (portata da 12 a 24 mesi);
- l'art. 41, c. 3, per quanto concerne i limiti di durata dell'intervento di integrazione straordinaria previsto dalla disciplina del *contratto di espansione*;
- l'art. 44, c. 7, che estende la durata delle misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei *call center*¹⁶⁸;
- l'art. 44, c. 11-*bis*, introdotto dal d.lgs. n. 185/2016, che contiene una deroga sia alla durata dell'intervento per crisi aziendale sia alla durata massima complessiva delle integrazioni salariali, a favore delle imprese collocate nelle aree di crisi industriale complessa, previo accordo siglato in sede governativa.

¹⁶⁶ È stato prorogato dalla l. n. 234/2021 per gli anni 2022, 2023 e 2024.

¹⁶⁷ È stato introdotto dalla l. n. 234/2021.

¹⁶⁸ È stata prorogata per il 2023 dalla l. n. 197/2022.

- l'art. 44, c. 11-*ter*, introdotto dalla l. n. 234/2021, che, in deroga ai limiti di durata di cui agli artt. 4 e 22, prevede – al momento per i soli anni 2022 e 2023 – un trattamento straordinario di integrazione salariale, a favore di imprese interessate da processi di riorganizzazione aziendale e in situazioni di particolare difficoltà economica;
- l'art. 44, cc. da 11-*quinques* a 11-*septies*, introdotti dal d.l. n. 21/2022, conv. con modif. dalla l. n. 51/2022, con i quali il legislatore ha esteso la durata dei trattamenti di integrazione salariale previsti dal d.lgs. n. 148/2015, in favore di lavoratori e datori di lavoro operanti nei settori produttivi maggiormente interessati dal conflitto russo-ucraino, esentando altresì le imprese dal pagamento del contributo addizionale.

Tra le principali ipotesi di deroga *esterne* al d.lgs. n. 148/2015 figurano, invece:

- l'art. 1-*bis*, d.l. n. 243/2016, conv. con modif. dalla l. n. 18/2017, che riconosce un trattamento di Cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga per i lavoratori del gruppo Ilva, anche al fine di consentirne la formazione professionale per la gestione delle bonifiche del sito industriale;
- l'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 72/2018, per i lavoratori sospesi o impiegati a orario ridotto, che dipendono da aziende sequestrate o confiscate, sottoposte ad amministrazione giudiziaria;
- l'art. 44, d.l. n. 109/2018, conv. con modif. da l. 130 del 2018, con il quale, in presenza di rigorosi presupposti di accesso, si ammettono alla cassa integrazione straordinaria anche le imprese cessate.
- l'art. 16, c. 3-*sexies*, d.l. n. 121/2021, conv. con modif. dalla l. n. 156/202, che estende fino al 31 dicembre 2023 l'erogazione di una indennità pari al trattamento di Cassa integrazione guadagni straordinaria, in favore dei lavoratori dipendenti da imprese ubicate nel territorio di Savona impossibilitati a prestare, in tutto o in parte, la propria attività lavorativa dopo la frana verificatasi in seguito agli eccezionali eventi atmosferici del novembre 2019.

Ed è qui che, da ultimo, si inquadrano anche:

- l'art. 30, d.l. n. 48/2023, conv. con modif. dalla l. n. 85/2023, che estende la durata dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria in favore delle aziende interessate da crisi aziendali o da processi di riorganizzazione incompiuti.
- l'art. 7, d.n. 61/2023, che ha introdotto il c.d. *ammortizzatore sociale unico*, volto a fronteggiare la situazione di crisi generata dall'alluvione in Emilia-Romagna.

Esaminando la disciplina di tali fattispecie, si può anzitutto notare un aspetto significativo nell'attuale utilizzo dell'intervento in deroga, che segna una certa distanza non solo rispetto alla storia dell'istituto, ma anche rispetto alla stessa legislazione emergenziale introdotta per fronteggiare la pandemia da Covid-19. In queste ipotesi, infatti, il ricorso all'intervento in deroga, più che a forzare il campo di applicazione dell'istituto, è volto ad attenuare la rigidità delle regole poste dal d.lgs. n. 148/2015 in termini di durata e di onerosità dell'intervento di integrazione salariale, consentendo così alle imprese di poter far fronte a situazioni di crisi incompatibili con i tempi ordinari di fruizione dei trattamenti, previsti dalla normativa. E, infatti, le deroghe operano tendenzialmente in due sensi: 1) esentare il datore di lavoro dal pagamento del contributo addizionale; 2) estendere, oltre i limiti, la

durata delle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto. Questo, peraltro, in molte delle ipotesi, senza tradire il presupposto fondamentale di accesso ai trattamenti *ex d.lgs. n. 148/2015*, ossia la potenziale transitorietà della crisi.

Sotto questo profilo, la pandemia ha esercitato in ogni caso un ruolo cruciale, consentendo al legislatore di intervenire con una riforma che ampliasse in via strutturale e non più eccezionale il campo di applicazione degli ammortizzatori in costanza di rapporto.

Ma pure rispetto alla legislazione in deroga, dopo la pandemia, si può rilevare qualche elemento di ulteriore novità nel ricorso ad essa. Il che consente di rispondere tutto sommato positivamente al quesito posto in apertura del presente contributo.

Come ben emerge dal capitolo dedicato alle politiche attive¹⁶⁹, l'emergenza pandemica ha senz'altro contribuito a rafforzare la sinergia tra queste e gli strumenti di sostegno passivo del reddito¹⁷⁰. Sinergia della quale si potrebbe ritenere che abbiano beneficiato, indirettamente, anche fattispecie introdotte in precedenza, ove già il legislatore aveva timidamente agganciato l'intervento di integrazione salariale a strumenti di politica attiva¹⁷¹. Ciò se non altro perché si inseriscono in una cornice profondamente rivisitata.

L'esperienza pandemica sembra, però, avere inciso soprattutto sulla natura e sulle modalità di gestione della legislazione in deroga dinanzi ad emergenze *esterne*, legate cioè a fattori di crisi di natura non prettamente economica, ma suscettibili di incidere sulla temporanea capacità dell'impresa di stare sul mercato.

Quanto alla natura, sussiste infatti una differenza di non poco momento tra le attuali deroghe *lato sensu* strutturali (benché pur sempre transitorie) e quelle emergenziali. Mentre in situazioni di crisi aziendale in senso stretto, il ricorso alla legislazione in deroga è ormai di frequente agganciato a presupposti di intervento piuttosto rigorosi ed è volto, se non a contenere, a supportare i processi di transizione occupazionale; in questi casi, invece, il fine ultimo è quello di sostenere passivamente i lavoratori e i datori di lavoro fino al termine dell'emergenza, sgravandoli ove possibile di adempimenti e costi.

Quanto alle modalità di gestione, a fronte delle emergenze susseguitesi a partire dal 2020, il legislatore ha messo a punto una particolare strategia. Nonostante, infatti, il d.lgs. n. 148/2015 già fornisca uno strumento utile a garantire una tutela in deroga, celere e semplificata della crisi – la causale per eventi oggettivamente evitabili –, alla predetta causale si è fatto ricorso al più nell'immediatezza dell'evento straordinario e nelle more di un provvedimento *ad hoc*. Una strategia replicata e confermata, da ultimo, anche per affrontare l'eccezionale ondata di caldo di queste settimane.

L'impressione complessiva che ne deriva è che il sistema di tutele immaginato dal d.lgs. n. 148/2015 non solo faticò a rispondere quando la crisi nasce da un grave evento esterno, oggettivamente accertato, non evitabile e con effetti su vasta scala (il Covid-19, la guerra in Ucraina, l'alluvione in Emilia-Romagna, l'esposizione a temperature elevate), ma che la sola possibilità di derogare pezzi di disciplina attraverso la c.d. causale EONE non sia di per sé sufficiente, in questi casi, a garantire un sostegno efficace.

In una prospettiva *de jure condendo*, questo dovrebbe perciò indurre a riflettere quantomeno sulla opportunità di inserire nel *corpus* del d.lgs. n. 148/2015 una fattispecie strutturale di intervento emergenziale, appositamente costruita per fronteggiare eventi gravi, eccezionali e oggettivamente non evitabili, da azionare al verificarsi di emergenze conclamate. In tale direzione, oltre al modello

¹⁶⁹ Cfr., in questo rapporto, il contributo di P.A. Varesi.

¹⁷⁰ Emblematico in questo senso l'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015, da leggere peraltro insieme alla previsione – parimenti innovativa – di cui all'art. 24-bis. Lo stesso, però, si potrebbe dire rispetto alle modifiche apportate alla disciplina del contratto di espansione dalla l. n. 178/2020.

¹⁷¹ Si pensi all'art. 44, d.l. n. 109/2018 (c.d. decreto Genova).

spagnolo¹⁷², l'esperienza dell'*ammortizzatore sociale unico* sperimentato per fronteggiare l'alluvione potrebbe essere un valido punto di partenza.

¹⁷² Cfr., in questo rapporto, il contributo di S. Fernández Sánchez.

IL CASO ITALIANO (II)

La legislazione italiana volta a rafforzare le politiche attive del lavoro

di PIER ANTONIO VARESI

SOMMARIO: *1. Introduzione. – 2. Le riforme relative all’assetto istituzionale ed organizzativo del sistema. – 3. L’intreccio tra sostegni al reddito e politiche attive del lavoro. – 4. La formazione quale pilastro della politica attiva del lavoro. – 5. Conclusioni.*

1. Introduzione

L’analisi delle politiche del lavoro poste in essere dall’Italia per contrastare le problematiche sul fronte dell’occupazione derivanti dall’incessante susseguirsi di emergenze (sanitarie, economiche, climatiche), consente di cogliere i passi compiuti dal Paese nel cammino delle riforme riguardanti il settore. In particolare, possono essere segnalati interessanti elementi di innovazione sul fronte delle politiche attive del lavoro. Infatti, a complemento delle necessarie misure di sostegno al reddito (cc.dd. “politiche passive”) è stata adottata una strategia volta a valorizzare le politiche attive del lavoro, sia mediante il potenziamento del sistema di servizi per l’impiego, sia favorendo la diffusione di attività di formazione professionale (in specie di formazione professionale continua) ed infine coinvolgendo in attività di politica attiva del lavoro non solo i disoccupati ma anche i lavoratori collocati da più tempo in cassa integrazione guadagni e con minori speranze di rientro in azienda (pudibondamente definiti dal legislatore “lavoratori a rischio di esubero”).

La legislazione finalizzata al raggiungimento di questi obiettivi non è riconducibile ad un unico intervento di riforma ma è l’esito di più provvedimenti (legislativi ed amministrativi) maturati anche, ma non solo, sotto la pressione delle emergenze sopra richiamate. Sul piano legislativo essa ha come ineludibile punto di riferimento il d. lgs. n. 150/2015 (che le fa da cornice ed al cui interno si colloca armoniosamente) al punto da poter essere interpretata come il più audace tentativo di portare a compimento il processo di modernizzazione del sistema italiano di servizi per l’impiego e di politica attiva del lavoro; sul piano amministrativo essa trova la sua più chiara espressione nell’ambito delle azioni di politica del lavoro previste dal PNRR Italia (e più precisamente quelle indicate nella Missione 5 Coesione ed Inclusione, Componente 1-Politiche per il lavoro).

L’esito complessivo di **questa strategia** offre alla nostra attenzione un mosaico meritevole di attenzione poiché, rispetto ad altri (pur apprezzabili) tentativi di riforma sperimentati in passato (v. il d.lgs. n. 469/1997, il d. lgs. n. 276/2003 e, più recentemente, il d. lgs. n. 150/2015), ha il pregio di coniugare un quadro normativo sempre meglio definito con schemi attuativi molto puntuali e con risorse finanziarie ingenti. Essa, dunque, **interviene su tutti i tasselli del mosaico (normativi, organizzativi, finanziari) offrendoci un panorama significativamente diverso da quello pre-crisi.**

Questa affermazione non è volta a sminuire il rilievo delle politiche cc.dd. “passive”. E’ indiscutibile infatti che nel periodo considerato (2020- primo semestre 2023), la legislazione del nostro Paese, come illustrato ampiamente in altre parti del presente Rapporto, ha proseguito con misure di sostegno al reddito a contrasto delle emergenze; va però sottolineato il fatto che, anche grazie al PNRR, queste misure sono state affiancate con sempre maggiore decisione da interventi di politica attiva del lavoro.

Più precisamente, emergono rafforzate tre linee di tendenza (già segnalate nei Rapporti intermedi della presente Ricerca):

- a) L'intervento sull'assetto istituzionale ed organizzativo;
- b) il collegamento tra l'accesso alle forme di sostegno al reddito (ed in particolare dell'intervento a sostegno dei disoccupati beneficiari della NASPI, di coloro che beneficiano dell'intervento straordinario della Cassa Integrazione Guadagni – CIGS e del Reddito di cittadinanza/Assegno di inclusione) e le politiche attive del lavoro;
- c) la centralità della formazione quale ulteriore strumento di “sostegno” offerto ai lavoratori.

Queste politiche risultano ora dotate di una strumentazione operativa e di adeguate risorse finanziarie che consentono la c.d. “messa a terra” del disegno tracciato.

2. Le riforme relative all'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema

La conclamata gracilità del sistema italiano ha indotto le istituzioni interessate ad adottare importanti innovazioni su alcuni punti critici che in passato ne hanno fortemente limitato l'azione:

- a) **lo Stato ha più volte riordinato l'organizzazione dell'Amministrazione centrale** (in un primo tempo istituendo l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro-ANPAL¹⁷³, in seguito apportando modifiche alla disciplina di ANPAL e del suo braccio operativo ANPAL-Servizi¹⁷⁴ e, recentemente, riportando le funzioni ed i compiti dell'ANPAL al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁷⁵);
- b) **i Centri per l'impiego**, dopo un lungo periodo di travaglio e superate le turbolenze generate dal progetto di riforma costituzionale del 2016, **sono ora saldamente incardinati presso le Regioni¹⁷⁶**; è stato inoltre adottato un **Piano straordinario per il potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro¹⁷⁷**. Il Piano contiene il riparto tra le Regioni delle risorse destinate all'assunzione di personale ed al potenziamento anche infrastrutturale dei Centri per l'impiego. In particolare, va richiamata l'attenzione sull'impegno dello Stato a finanziare, pur gradualmente, l'assunzione da parte delle Regioni in tre anni (2019, 2020, 2021) di un nuovo contingente di personale da assegnare ai Centri per l'impiego fino ad 11.600 unità¹⁷⁸. Si noti che sono

¹⁷³ V. l'art. 4 della d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

¹⁷⁴ V. in proposito i commi 2,3 e 4 dell'art. 46 del d. l. n. 73/2021 conv. dalla legge n. 106/2021 che hanno modificato gli artt. 4, 6 e 7 del d. lgs. n. 150/2015.

¹⁷⁵ V. l'art. 3 del d.l. 22 giugno 2023, n. 75 che prevede la riattribuzione al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali le funzioni a suo tempo attribuite all'ANPAL e, di conseguenza, la soppressione dell'ANPAL.

¹⁷⁶ V. l'art. 11, c.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150. L'unica eccezione è rinvenibile nella L. R. Lombardia 4 luglio 2018, n. 9 che, invece, riconferma la delega alle Province delle funzioni amministrative in materia.

¹⁷⁷ V. l'art. 12, c. 3 del decreto-legge n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019. Il piano di potenziamento del personale e delle strutture pubbliche preposte ai servizi per l'impiego ed alle politiche attive del lavoro è oggetto dell'intesa tra Stato e Regioni del 17 aprile 2019 (intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome), nonché del D.M. 28 giugno 2019 e del D.M. 22 maggio 2020.

¹⁷⁸ Il totale di 11.600 unità è dato dalla somma degli effetti di diversi provvedimenti in materia: l'art. 1, c. 258, l. 30 dicembre 2018, n. 145, come modificato dall'art. dall'art. 12, cc. 3-ter e 8 d. l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. dalla l. 28 marzo 2019, n. 26 e, successivamente, dall'art. 4, c. 1, d. l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. dalla l. 2 novembre 2019, n. 128, autorizza a partire dal 2019 le Regioni e Province autonome, le agenzie e gli enti regionali, o le Province e le Città metropolitane, se delegate all'esercizio delle funzioni con legge regionale, ad assumere fino a complessive 4.000 unità di personale da destinare ai centri per l'impiego; successivamente, l'art. 12, c. 3-bis, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, autorizza l'assunzione di ulteriori 3.000 operatori nel 2020 e 4.600 nel 2021. Con l'assunzione dei nuovi operatori l'organico complessivo dei CPI potrebbe quasi raddoppiare, passando da circa 8.000 a circa 19.000 unità; ciò consentirebbe un'azione più capillare nei confronti dei lavoratori e delle imprese e anche radicali riorganizzazioni dell'attività.

previste anche risorse da destinare al **potenziamento delle infrastrutture** (sedi, attrezzature, spese di funzionamento) con l'obiettivo specifico di far fronte agli oneri di funzionamento dei Centri per l'impiego¹⁷⁹;

- c) superando le inerzie registrate in passato sul fronte dell'accreditamento di ulteriori soggetti (privati e pubblici) all'erogazione di servizi per l'impiego, la legislazione (v. l'art. 12 d. lgs. n. 150/2015) ed il PNRR tendono ora esplicitamente a valorizzare la cooperazione tra sistema pubblico e privato. È infatti un obiettivo dichiarato del PNRR “*far crescere in maniera strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e quelli privati, anche nella condivisione delle informazioni, ad esempio favorendo la trasparenza della domanda di lavoro proveniente dalle imprese mediante la collaborazione tra le piattaforme di recruiting pubbliche e private*”. Il Paese si avvia in tal modo verso il “sistema misto” auspicato dall'Unione europea e dai documenti O.I.L.

3. *L'intreccio tra sostegni al reddito e politiche attive del lavoro*

3.1. *i servizi per favorire l'inserimento al lavoro dei disoccupati*

Un interessante innovazione da registrare in questo ambito è rinvenibile non tanto nel mero rafforzamento dei meccanismi di condizionalità (rivelatisi non particolarmente efficaci se utilizzati senza agganci reali alle politiche attive) quanto nel loro collegamento ai livelli essenziali delle prestazioni (v. l'art. 21, d. lgs. n. 150/2015). In tal modo la legislazione in materia non ha principalmente carattere punitivo ma impegna la Repubblica ad offrire al cittadino disoccupato od in difficoltà occupazionale, in tutto il territorio nazionale, i servizi utili a sostenere il suo rientro nel mondo del lavoro.

A questi fini spicca, quale principale intervento, il programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)¹⁸⁰, rientrante tra le azioni di politica del lavoro previste dal PNRR (Pilastro4, Missione 5 – Coesione ed inclusione, Componente 1 – Politiche per il lavoro). Questo Programma, che in parte si colloca nella scia della c.d. Garanzia per giovani¹⁸¹, è diretto ad assicurare la presa in carico da parte del sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro di tutti i soggetti in stato di disoccupazione (cioè privi di impiego e che siano immediatamente disponibili ad attività lavorative ed alla partecipazione ad attività di politica attiva del lavoro) e di coloro che sono in transizione occupazionale (lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, lavoratori fragili o vulnerabili indipendentemente dalla presenza di un

L'Intesa in esame ha previsto, tra l'altro, il rafforzamento nell'immediato dei Centri per l'impiego mediante azioni di assistenza tecnica di natura sussidiaria svolte da ANPAL-Servizi grazie alla messa a disposizione di circa 3.000 operatori (c.d. navigators), suddivisi tra tutti i Centri per l'impiego del territorio nazionale, con il compito di assicurare servizi connessi al Reddito di cittadinanza per la parte in cui esso ha un impatto operativo sui Centri per l'impiego.

¹⁷⁹ In proposito vanno segnalate le risorse stanziare dall'art. 46 del d.l. 25-5-2021, n. 73, conv. dalla l. 23-7-2021, n. 106 con l'obiettivo. Per il ristoro dei costi di funzionamento dei CPI è stanziata la somma di 70 milioni di Euro per il 2021.

¹⁸⁰ Il programma, già previsto dal comma 324 dell'articolo 1 della legge n. 178/2020 è stato adottato con D. M. 5 novembre 2021 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, acquisita, in data 21 ottobre 2021, l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

¹⁸¹ La c.d. “Garanzia per i giovani”, prevista dall'art. 5 del d. l. 28 giugno 2013, n. 76 convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99, è la formula con cui il legislatore italiano ha inteso dare attuazione a quell'insieme di interventi di politica attiva del lavoro proposto dalla Commissione europea nel dicembre 2012, nell'ambito del pacchetto per l'occupazione dei giovani (Youth Employment Package), e successivamente ripreso dalla Raccomandazione del Consiglio n. 2013/C 120/01 del 22 aprile 2013 sulla “Youth Guarantee”.

sostegno al reddito nonché i percettori del Reddito di cittadinanza/Assegno di inclusione¹⁸²), al fine di favorirne la crescita di competenze o l’inserimento occupazionale.

Il Programma GOL è rivolto dunque ad una platea molto ampia e variegata. Ne consegue la diversificazione della tipologia dei servizi in relazione alle peculiari condizioni del lavoratore da prendere in carico (occupato/disoccupato; percettore di sostegni al reddito/lavoratore privo di sostegni al reddito; soggetto appartenente a categorie fragili o vulnerabili; lavoratore con redditi molto bassi).

Sono infatti previsti cinque diversi percorsi rivolti a specifici target di popolazione (in questo modo a ciascun target corrispondono i servizi più appropriati):

- azioni di sostegno al reinserimento lavorativo;
- aggiornamento (*upskilling*);
- riqualificazione (*reskilling*);
- lavoro e inclusione;
- processi di ricollocazione collettiva (in caso di crisi aziendali).

GOL riprende e perfeziona alcuni strumenti già sperimentati in precedenza: si pensi alla “profilazione” (già applicata a partire dal 2013 nella succitata Garanzia per i giovani) o alla confluenza in GOL dell’Assegno di Ricollocazione di cui all’art. 23 del d. lgs. n. 150/2015).

Alla luce di quanto previsto dalla Delibera del Commissario straordinario dell’ANPAL di data 9 maggio 2022, n. 5 (esito di un’elaborazione condivisa con Regioni e Province autonome), la procedura per l’erogazione dei servizi offerti nell’ambito di GOL può essere così sintetizzata:

- il lavoratore è preso in carico ed accompagnato nel progetto di ricerca di lavoro mediante una procedura di profilazione quantitativa e, successivamente, mediante una fase di valutazione qualitativa (definita “servizio di *assessment*”). Il primo obiettivo di questo servizio è l’inquadramento del lavoratore in uno dei Cluster sopra indicati; in secondo luogo, esso tende ad offrirgli indicazioni sulle attività formative utili a ridurre i suoi problemi di disallineamento rispetto al mercato del lavoro;
- sulla base dei risultati dell’*assessment*, il lavoratore è invitato a stipulare il Patto di servizio e indirizzato ad uno dei percorsi sopra indicati.

Il Percorso 1 (Reinserimento occupazionale) è, in estrema sintesi, un servizio per facilitare l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, particolarmente utile laddove il mismatch tra domanda ed offerta di lavoro sia prevalentemente da attribuire a difficoltà di circolazione delle informazioni (e non a discrepanza tra le competenze richieste dalle imprese e quelle in possesso dei lavoratori).

¹⁸² Il Reddito di cittadinanza è stato istituito dal d. l. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. dalla l. 28 marzo 2019, n. 26. L’Assegno di inclusione, quale misura destinata a subentrare almeno in parte al Reddito di cittadinanza, è stato istituito dal d. l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85. L’art. 6, c. 4 di quest’ultimo provvedimento **prevede che siano tenuti “all’obbligo di adesione ed alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa [...] i componenti del nucleo familiare maggiorenni che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi e che non abbiano carichi di cura [...]”**.

I percorsi 2 e 3 richiedono, invece, il rafforzamento o il mutamento delle competenze possedute dal lavoratore.

È indubbio che il Percorso n. 4 (Lavoro ed inclusione) è quello che presenta maggiori difficoltà. Ciò è dovuto non solo all'elevato grado di debolezza (non solo sotto il profilo occupazionale) dei lavoratori interessati ma anche alla necessità di attivare reti di collaborazione tra servizi per il lavoro e servizi sociali. È comprensibile, quindi, che il Programma preveda la realizzazione di specifiche iniziative a carattere sperimentale nei confronti dei soggetti più fragili, anche attivando percorsi di lavoro protetto o di accompagnamento al lavoro (v. in proposito le recenti linee-guida del Ministero del Lavoro per l'attuazione della legge n. 68/1999).

Gli ambiziosi obiettivi quantitativi perseguiti¹⁸³, i tanti elementi di innovazione che si intendono introdurre nel sistema, la complessità della strategia sin qui descritta rendono necessario il coinvolgimento di tutti i soggetti disposti a collaborare alla sua attuazione. È comprensibile, quindi, che accanto al ruolo di rilievo attribuito ai Centri per l'impiego, il Programma nazionale richiami con forza l'obiettivo di cooperazione tra sistema pubblico e soggetti privati (APL, soggetti accreditati del mondo dei servizi per l'impiego e della formazione professionale, altri soggetti del c.d. privato sociale).

Infine, le ristrettezze di bilancio con cui nei decenni scorsi sono state realizzate le riforme dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro inducono a segnalare con piacere che alle indicazioni di obiettivi ambiziosi corrispondono stanziamenti di rilevanti risorse¹⁸⁴.

3.2. Le politiche attive del lavoro rivolte a particolari categorie di lavoratori collocati in CIGS

Se la riforma delle politiche attive del lavoro del 2015 è apparsa principalmente incentrata sulla ridefinizione dei servizi per l'impiego rivolti ai disoccupati (v. in particolare l'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d. lgs. n. 150/2015), nella fase più recente (2018-2021) il legislatore ha promosso un più intenso ricorso a politiche attive del lavoro in favore dei lavoratori sospesi dal lavoro e beneficiari del trattamento straordinario di Cassa Integrazione Guadagni, apportando a tal fine incisive modifiche alla disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148). In questa sede pare opportuno segnalare che il tema dell'intervento a supporto della ricollocazione di lavoratori eccedenti non solo è determinante per l'efficiente funzionamento del nostro mercato del lavoro ma, da studi comparati, risulta essere rilevante anche per i mercati del lavoro di altri Paesi europei¹⁸⁵.

A testimonianza di questo indirizzo appaiono emblematici i provvedimenti che subordinano alla definizione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro la concessione della proroga del

¹⁸³ Il Programma GOL persegue obiettivi di assoluto rilievo: 3 milioni di beneficiari entro il 2025 di cui 800.000 coinvolti in attività di formazione; almeno l'80% dei Centri per l'impiego in ogni Regione dovrà aver rispettato gli standard definiti quali livelli essenziali delle prestazioni.

¹⁸⁴ Il Programma GOL potrà avvalersi infatti di 4,4 miliardi di Euro per realizzare "politiche attive del lavoro e formazione" a cui vanno aggiunte ulteriori risorse (500 milioni) provenienti dal programma React-EU. Inoltre, 0,60 miliardi di Euro saranno destinati al potenziamento dei Centri per l'impiego (risorse che vanno ad aggiungersi a quelle stanziate per l'attuazione del "Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro" di cui si è detto in precedenza).

¹⁸⁵ Sul tema si veda D. Brochier, *From restructuring to career transitions: a new era of occupational mobility*, in *Training & Employment*, 2021, n. 152, p. 1 ss. 86

trattamento di CIGS oltre i limiti massimi di durata¹⁸⁶ o la concessione della CIGS nel caso di cessazione di attività¹⁸⁷. Nella prima ipotesi è richiesta la predisposizione di “piani di recupero occupazionale e di riqualificazione per la ricollocazione delle risorse umane”, non attuabili nei limiti massimi di durata ordinari; nella seconda non solo è richiesto un accordo sindacale che impegni le parti sociali ma è chiamata in causa direttamente la Regione competente a cui è affidata la realizzazione delle iniziative.

Allo stesso filone appartiene anche il recente provvedimento che prevede l’obbligo per tutti i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie di partecipare a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione poste in essere “allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell’attività lavorativa ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio”¹⁸⁸. L’intento del legislatore è chiaro: in caso di iniziative formative aziendali, eventualmente sostenute anche dai Fondi interprofessionali o dalla Regione di riferimento, i lavoratori collocati in CIGS non potranno rifiutare la partecipazione a tali attività (salvo giustificato motivo), pena l’applicazione di sanzioni di diversa gravità.

Rispetto alle finalità indicate in precedenza (investire i lavoratori collocati in CIGS con azioni di politica attiva del lavoro) risultano ancor più incisive le norme che sospingono le parti sociali, durante la procedura di consultazione sindacale relativa alla richiesta di collocazione in CIGS dei lavoratori, a stipulare “Accordi di ricollocazione” o “Accordi di transizione occupazionale” (v. oltre).

In proposito è opportuno richiamare l’attenzione sul fatto che queste politiche, pur essendo destinate a lavoratori “sospesi dal lavoro” (e, dunque, sul piano formale non appartenenti alla categoria dei disoccupati), non si limitano a favorirne l’aggiornamento o l’innalzamento delle competenze ma sono esplicitamente indirizzate anche a sostenerne il reimpiego all’esterno dell’azienda, sul mercato del lavoro.

Si prende atto, con realismo, che in molte realtà produttive una quota dei lavoratori collocati in CIGS non ha più concrete chances di rientro in azienda e, di conseguenza, si appronta un sistema di aiuti alla ricollocazione sul mercato del lavoro che potremmo definire di “pre-mobilità”, in quanto, pur investendo lavoratori con rapporto di lavoro ancora in essere, delinea percorsi del tutto simili (ed in alcuni casi ancor più articolati e consistenti) di quelli rivolti ai lavoratori disoccupati.

Al fine di consentire al lettore di meglio comprendere la portata innovativa di questo indirizzo del legislatore pare opportuno soffermarsi, seppur succintamente, sui due principali interventi: la disciplina degli Accordi aziendali di ricollocazione e la disciplina degli Accordi di transizione occupazionale.

3.2.1. Accordi aziendali di ricollocazione

L’art. 24-*bis* del d. lgs. n. 148/2015¹⁸⁹ prevede che la procedura di consultazione sindacale relativa alla richiesta di collocazione in CIGS per “riorganizzazione aziendale” o per “crisi aziendale”

¹⁸⁶ V. art. 22 bis del d. lgs. n. 148/2015.

¹⁸⁷ V. art. 44 del d. l. n. 109/2018 conv. con modificazioni dalla legge n. 130/2018.

¹⁸⁸ V. l’art. 1, il comma 202 della legge n. 234/2021 (Legge di bilancio per il 2022), comma che aggiunge al decreto legislativo n. 148/2015 l’articolo 25-*ter* (*Condizionalità e formazione*). La definizione delle modalità di attuazione delle attività formative ivi previste è demandata ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo n. 281/1997.

¹⁸⁹ L’art. 24-bis è stato inserito nel d. lgs. n. 148/2015 dall’art. 1, c. 136, della legge n. 205/2017.

di “lavoratori a rischio di esubero” possa concludersi con un accordo (denominato “accordo di ricollocazione”) che contenga un piano di ricollocazione. È evidente che l’intento del legislatore è quello di attivare, il più presto possibile, processi di sostegno alla ricollocazione di quei “cassaintegrati” per i quali siano ridotte le probabilità di rientro in azienda, senza attendere che vengano posti in essere licenziamenti collettivi. È un’ apprezzabile azione che tende ad anticipare l’intervento di politica attiva del lavoro già a partire dalla condizione di cassaintegrato, contrastando l’obsolescenza delle competenze connaturata al permanere in inattività, ed a favorire la rioccupazione (quanto più rapida possibile) dei lavoratori cassaintegrati di cui è pressoché certa la scarsa probabilità di reimpiego in azienda (difficoltà certificata dall’accordo aziendale di ricollocazione).

Si noti che, a questo fine, l’articolo 24-*bis* prevede, ai commi 4, 5 e 6, sostegni e significativi vantaggi per il lavoratore e per quei datori di lavoro che fossero interessati ad assumerli:

- i lavoratori rientranti negli ambiti o profili professionali considerati a rischio di esubero possono richiedere all’Anpal (ora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) l’attribuzione (anticipata) dell’assegno di ricollocazione (AdR) (ed in futuro i servizi di GOL);
- inoltre, coloro che accettano di essere assunti da un altro datore di lavoro beneficiano dell’esenzione dal reddito imponibile ai fini dell’Irpef «delle somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro» (entro il limite massimo di nove mensilità) e beneficiano inoltre di un contributo mensile pari al 50% del trattamento straordinario di integrazione salariale che sarebbe stato altrimenti loro corrisposto;
- infine, essi portano in dote apprezzabili incentivi all’eventuale nuovo datore di lavoro che li assume¹⁹⁰.

3.2.2. Accordi di transizione occupazionale

Il comma 200 dell’articolo 1 della legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022) aggiunge altre ipotesi di deroga ai limiti massimi di durata della CIGS condizionate all’implementazione di politiche attive del lavoro (oltre a quelle già previste dall’articolo 22-bis del decreto legislativo n. 148/2015). A questo fine, dopo l’articolo 22-*bis* è inserito un nuovo articolo (il 22-*ter*, la cui rubrica recita “Accordo di transizione occupazionale”). L’intento del legislatore è di accompagnare verso nuova occupazione i lavoratori che, giunti al termine dell’intervento straordinario di integrazione salariale, motivato dalle causali “riorganizzazione” o “crisi aziendale”, risultino a rischio di esubero. Gli strumenti a cui il legislatore ricorre sono quattro:

- è prevista la concessione della CIGS per altri 12 mesi complessivi, non ulteriormente prorogabili;
- mediante accordo sindacale (denominato “Accordo di transizione occupazionale”) devono essere definite le misure finalizzate alla ricollocazione o all’autoimpiego, «quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali»;
- inoltre, i lavoratori identificati dall’accordo sindacale accedono ai servizi del programma GOL illustrato nelle pagine precedenti;

¹⁹⁰ Ai sensi del comma 6 del citato art. 24-*bis* il datore di lavoro che assume il lavoratore oggetto del “contratto di ricollocazione” può godere di agevolazioni contributive pari al 50% dei complessivi contributi previdenziali per la durata massima di 18 mesi in caso di assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato (ridotta a 12 mesi in caso di assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato) nel limite massimo di importo pari a 4.030 Euro su base annua. Nel caso di trasformazione del predetto contratto di lavoro in contratto a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori 6 mesi (v.

- infine, sono riconosciuti consistenti incentivi economici ai datori di lavoro che assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato i lavoratori beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale di cui all'articolo 22-ter¹⁹¹.

4. La formazione quale pilastro della politica attiva del lavoro

4.1. Introduzione

La necessità di investire sulle competenze dei lavoratori è diffusamente avvertita. Non è un caso che essa rientri tra le sette sfide comuni (c.d. European Flagships), che devono permeare l'azione dei Paesi aderenti all'Unione. Come è noto, in Italia vi sono persistenti difficoltà delle imprese a reperire manodopera in possesso delle competenze richieste (v. le periodiche indagini Excelsior e, da ultimo, le puntuali considerazioni svolte nei recenti Rapporti INAPP¹⁹²), ma il fenomeno è diffuso in molti Paesi europei, come segnalato dalle indagini della Commissione europea da cui risulta che soffre del problema più del 20% delle imprese europee.

La carenza di adeguate competenze professionali genera però problemi anche sotto un altro profilo, invero non meno interessante e preoccupante del primo: la "povertà formativa". Essa incide come uno stigma sui percorsi professionali dei lavoratori che ne sono portatori ed in molti casi è all'origine di fenomeni di precarietà e bassi salari o dell'accettazione di condizioni di lavoro irregolari.

Vi sono dunque ottime ragioni affinché, nell'ambito del disegno di rinnovamento delle politiche attive del lavoro illustrate in precedenza, sia riservata particolare attenzione al rafforzamento della formazione dei lavoratori lungo tutto l'arco della loro vita professionale.

In questa prospettiva tutta la gamma delle attività di formazione professionale (da quella rivolta ai giovani in ingresso nel mercato del lavoro, alla formazione continua per gli occupati, alla riqualificazione dei disoccupati) risalta come pilastro della politica attiva e si emancipa dal ruolo ancillare che spesso in Italia le è stato assegnato. È dunque un approccio nuovo per il nostro Paese e ben si accompagna con le tendenze che da tempo si sono affermate nei principali Paesi europei.

La crucialità del tema è stata peraltro avvertita proprio nell'azione a contrasto delle emergenze di cui ci siamo occupati nella presente Ricerca. Contro il rischio di una progressiva marginalizzazione di quote significative di popolazione attiva per "mancanza di adeguate competenze" (rischio accentuato dai processi di digitalizzazione dell'economia e di produzione con nuove modalità ecologicamente sostenibili), l'Unione europea ha infatti risposto promuovendo, in specie nell'ambito di NEXT Generation EU, politiche inclusive fondate sulla istruzione e sulla formazione lungo tutto l'arco della vita (cc.dd. Life Long learning). Si tratta di finalità riprese ampiamente nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR Italia) e racchiuse nella Missione 4 (M4C1-Potenziamento dei servizi di istruzione dagli asili nido alle Università) e nella Missione 5 (M5C1-Politiche attive del lavoro e formazione) al cui interno spicca, per l'importanza che assume ai nostri fini, l'implementazione del "Piano Nuove Competenze".

¹⁹¹ L'art. 1, comma 243 della l. n. 234/2021 prevede che il datore di lavoro che assume con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato i lavoratori beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale di cui all'accordo di transizione occupazionale, è' concesso, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al 50 per cento dell'ammontare del trattamento straordinario di integrazione salariale autorizzato. Il predetto contributo non può essere erogato per un numero di mesi superiore a dodici.

¹⁹² V. INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post- Covid-19*, in Rapporto INAPP, Roma, 2021, in specie pp. 167-205.

Infatti, **focalizzare l'attenzione sui provvedimenti a sostegno della formazione dei lavoratori ed in specie della formazione destinata a processi di *upskilling* e di *reskilling* di adulti disoccupati o occupati, è un modo per verificare quanto l'azione a contrasto delle emergenze sia andata al di là del mero sostegno al reddito (indubbiamente importante) ed abbia saputo trarre, dalle crisi che si sono susseguite, stimoli per ripensare ed ampliare il concetto di "protezione sociale" dei lavoratori, includendovi anche l'offerta di opportunità per l'adeguamento delle competenze ai nuovi contesti economici, produttivi e sociali.**

Nelle pagine che seguono saranno illustrate, seppur in sintesi, le linee di sviluppo delle indicazioni sopra riportate rinvenibili nella più recente normativa italiana in materia ed in particolare:

- Il Piano nazionale Nuove Competenze (quale cornice nel cui ambito si collocano i diversi filoni di intervento);

- la formazione offerta da GOL ai lavoratori disoccupati;

- il Fondo Nuove Competenze;

- l'obbligo per i lavoratori collocati in Cassa integrazione guadagni straordinaria di partecipare ad iniziative di formazione professionale;

- le attività di formazione collegate al contratto di espansione.

Occorre però essere consapevoli che il positivo adeguamento del quadro normativo non è sufficiente ad assicurare interventi efficaci. In specie la qualificazione o la riqualificazione di lavoratori adulti rappresenta una difficile sfida, come confermano anche coloro che operano fuori dal contesto italiano ed in realtà che possono vantare tradizioni in materia molto più solide delle nostre¹⁹³.

4.2. Il Piano nazionale Nuove competenze (PNC)

La strategia volta all'innalzamento delle competenze dei lavoratori tracciata nell'ambito del PNRR appare di ampio respiro. Infatti, in parallelo al programma GOL di cui si è detto in precedenza, è stato adottato il Piano nazionale nuove competenze¹⁹⁴; esso è definito come quadro di coordinamento strategico delle iniziative a carattere formativo volte a fronteggiare i bisogni di nuove competenze emergenti dalla Missione 5, Componente 1 (Politiche per il lavoro) e dalla Missione 4, Componente 1 (Istruzione) del PNRR.

Il Piano si configura quale intervento essenziale per il miglioramento del mercato italiano del lavoro mediante l'intreccio tra servizi per l'impiego ed attività di formazione. Tali attività sono volte, in generale, a migliorare il grado di occupabilità dei lavoratori ed in specie a sostenere quelli caratterizzati da un basso livello di competenze o dall'obsolescenza delle stesse. L'obiettivo è perseguito predisponendo una diffusa offerta formativa da rendere disponibile ai disoccupati ed a coloro che si trovano in difficoltà occupazionale. Più precisamente l'attenzione è rivolta ai disoccupati beneficiari di strumenti di sostegno al reddito (Naspi e Dis-Coll), ai lavoratori sospesi dal lavoro per ragioni economiche che beneficiano di integrazione salariali, ai lavoratori occupati che desiderano cambiare occupazione, ai giovani in ingresso nel mercato del lavoro, nonché ai percettori del Reddito di cittadinanza/Assegno di inclusione.

¹⁹³ Sulle difficoltà che incontrano anche in Paesi, come la Francia, con una solida tradizione nella promozione di qualificazione o riqualificazione di lavoratori adulti occupati v. C. Stephanus – J. Vero, *Retraining is a hard work!*, in Training ed employment, Céreq, n. 156, 2022; per alcune riflessioni sulle ragioni per cui per molto tempo in Italia la formazione professionale non è stata al centro delle politiche a sostegno del reinserimento al lavoro dei disoccupati o dei lavoratori collocati in cassa integrazione guadagni v. P.A. Varesi, *La formazione per disoccupati nel nuovo sistema nazionale di politiche per l'impiego*, in R. Salomone – M. Ghirotti (a cura di), *La formazione nelle politiche attive del lavoro*, Atti del Convegno dell'Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento, Trento, 2019.

¹⁹⁴ Il Piano è stato adottato con d.m. 14 dicembre 2021 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisita in data 2 dicembre 2021 l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il testo del d.m. 14 dicembre 2021 è pubblicato in GU, 28 dicembre 2021, n. 307.

Il Piano identifica tre principali target di riferimento (disoccupati, giovani, occupati), a cui il Governo intende far corrispondere dei Programmi “guida”. Più in dettaglio, è previsto che:

- il target “lavoratori disoccupati” benefici di attività formative nel contesto del programma GOL;
- i «giovani in età compresa tra i 15 ed i 25 anni» si avvalgano del programma “Sistema duale” (da intendersi come superamento della fase sperimentale della “via italiana al sistema duale” avviata nel 2015 e che è destinata a sfociare nel suo definitivo incardinamento nell’ambito del sistema educativo nazionale);
- i “lavoratori occupati” possano avvalersi del Fondo Nuove competenze (vedi oltre).

4.3. Il rafforzamento dell’offerta di formazione continua: il Fondo Nuove competenze

Nel quadro delineato dal PNC, un intervento legislativo particolarmente meritevole di segnalazione riguarda la **formazione professionale continua**. Il legislatore, nel corso della emergenza Covid-19, ha ritenuto opportuno affiancare all’attività dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali¹⁹⁵ un nuovo strumento denominato Fondo Nuove Competenze¹⁹⁶. Tale Fondo, collocato in origine presso l’Anpal ed ora presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, ha lo scopo di finanziare attività formative, previste da specifiche intese sindacali, volte alla rimodulazione dell’orario di lavoro; mediante tali intese parte dell’orario di lavoro viene dunque finalizzato a percorsi formativi. In questo modo il legislatore offre alle parti sociali un nuovo strumento alternativo alla Cassa integrazione guadagni: le ore di lavoro temporaneamente eccedenti rispetto al fabbisogno aziendale potranno essere impiegate per favorire l’aggiornamento, la qualificazione o la riqualificazione dei lavoratori (upskilling o reskilling).

È un approccio molto promettente anche in chiave di politica attiva del lavoro, poiché l’eccedenza di manodopera può in tal modo essere gestita non con la mera erogazione del sussidio ma promuovendo un processo di innalzamento delle competenze che apre al lavoratore sia la prospettiva del reinserimento qualificato in azienda, sia l’opportunità di rendersi appetibile sul mercato del lavoro.

Si noti che il Fondo interviene solo a copertura del costo del lavoro relativo alle ore in cui i lavoratori saranno impegnati nelle attività formative (quindi a copertura del costo derivante dalla quota di retribuzione e di contribuzione oraria). I costi relativi alla erogazione della formazione (costo dei docenti, delle sedi, del materiale didattico, ecc.) non sono ricompresi, invece, tra quelli ammessi a contributo del Fondo; essi resteranno a carico del datore di lavoro o, come auspica la normativa in esame, potranno essere recuperati (in tutto od in parte) mediante accesso alle risorse del Fondo paritetico interprofessionale di riferimento o della Regione interessata.

Le parti sociali hanno dimostrato, pur con qualche distinguo¹⁹⁷, apprezzamento per questo nuovo strumento, come dimostra il rapido esaurirsi delle pur consistenti risorse stanziato¹⁹⁸. Ne è ulteriore prova il fatto che il Fondo, come diremo, è destinato ad avere continuità nel tempo in quanto ricompreso nel Piano nazionale Nuove competenze e dotato di risorse fino al 2027.

¹⁹⁵ I Fondi paritetici interprofessionali nazionali sono disciplinati dall’art. 118, comma 1, della l. n. 388/2000 e successive modifiche.

¹⁹⁶ V. art. 88 del decreto-legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020 (c.d. decreto rilancio).

¹⁹⁷ Le organizzazioni delle imprese artigiane o delle PMI hanno lamentato difficoltà di accesso ed hanno richiesto la statuizione di quote riservate in favore delle imprese appartenenti a questi settori produttivi.

¹⁹⁸ Il Fondo ha goduto di una dotazione iniziale di 730 milioni di euro con cui sono state finanziate attività formative per 350.000 lavoratori appartenenti ad oltre 7.000 imprese (si vedano in proposito i dati dei periodici monitoraggi realizzati dall’Anpal).

- *Le recenti modifiche al Fondo nuove competenze*

Negli ultimi due anni il “Fondo nuove competenze” è stato oggetto di significativi interventi finalizzato sia al rifinanziamento del Fondo stesso, sia alla revisione della sua disciplina. Il recente **Decreto Interministeriale 22 settembre 2022**¹⁹⁹ ha infatti apportato modifiche ed integrazioni al D.I. 9 ottobre 2020 (già modificato, a suo tempo, dal D.I. 22 gennaio 2021).

Quanto alla progressiva integrazione di nuove risorse, va detto che le pur rilevanti somme stanziare nella fase di avvio (nel biennio 2020-2021 pari complessivamente a 730 milioni di Euro²⁰⁰) sono state rapidamente esaurite, a testimonianza dell’apprezzamento da parte del sistema produttivo delle finalità perseguite²⁰¹. Allo scopo di dare continuità nel tempo all’azione del Fondo stesso, il Piano Nuove Competenze (PNC) ha previsto che ulteriori risorse venissero destinate al rifinanziamento del Fondo. Ed è dunque in attuazione di quanto previsto dal PNC che il D.I. 22 settembre 2022 ha previsto un ulteriore stanziamento di un miliardo di Euro²⁰². Ancor più interessanti, in quanto destinati a produrre effetti nel medio periodo (fino al 2027), sono gli incrementi delle risorse recentemente destinate al Fondo posti a carico delle risorse provenienti dal Programma nazionale giovani, donne e lavoro, identificate in sede di tale programmazione²⁰³.

Devono inoltre di essere richiamate all’attenzione le parti del Decreto Interministeriale del settembre 2022 che apportano significative modifiche ed integrazioni alla disciplina del Fondo.

In primo luogo, in attuazione di un preciso indirizzo del legislatore²⁰⁴ e facendo proprie le priorità del PNRR e di Next Generation EU, l’art. 3 del decreto circoscrive in modo più preciso il campo di intervento²⁰⁵. Le risorse dovranno essere indirizzate al finanziamento di attività formative funzionali

¹⁹⁹ Il D.I. 22 settembre 2022 è stato registrato dalla Corte dei Conti in data 27 ottobre 2022 e pubblicato sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 2 novembre 2022. In precedenza, il testo era stato sottoposto all’esame preventivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta dell’8 settembre 2022 al fine di acquisirne il parere. In tale sede Le Regioni hanno espresso parere negativo, richiedendo, in particolare, che fosse individuata una quota di riserva regionale. Il Governo ha ritenuto di non poter accogliere le proposte avanzate dalle Regioni “*in particolare con riferimento alla richiesta di individuare una quota di riserva regionale, tenuto conto della necessità di assicurare l’opportuna omogeneità e coerenza sul piano nazionale del finanziamento a copertura degli oneri connessi alle intese di rimodulazione dell’orario di lavoro*”.

²⁰⁰ Tale somma è l’esito di un incremento progressivo degli stanziamenti a favore del Fondo: il decreto-legge n. 34/2020 stanziava solo 230 milioni a valere sul PON “Sistemi di politiche attive per l’occupazione”; questo importo è stato successivamente incrementato di 200 milioni per il 2020 e di 300 milioni per il 2021 dal d. l. 14 agosto 2020, n. 104 conv. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

La legge prevede inoltre che a queste risorse possano aggiungersi quelle dei Programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo, dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua di cui all’art. 118 della legge n. 388/2000 nonché del Fondo di cui all’art. 12 del D. Lgs. n. 276/2003 (relativo all’area della somministrazione di lavoro).

²⁰¹ Lo conferma anche il provvedimento legislativo che ne ha esteso la durata al 31 dicembre 2022: v. l’art. 9, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”.

²⁰² Il miliardo di Euro è a valere sulle risorse dell’iniziativa REACT-EU affluite al Programma operativo nazionale Sistemi di Politiche attive del l’Occupazione (PON SPAO).

²⁰³ V. art. 19 d. l. 4 maggio 2023, n. 48 conv. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85. Lo stesso provvedimento prevede inoltre che al finanziamento del Fondo possono concorrere, altresì, le risorse del Programma operativo complementare Sistemi di politiche attive per l’occupazione.

²⁰⁴ V. in proposito il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n.215, e, in particolare, l’articolo 11-ter, il quale, tra l’altro, prevede al comma 2, che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, siano ridefiniti: i limiti degli oneri finanziari a valere sulle risorse del Fondo Nuove Competenze, “*prevedendo comunque [...] le caratteristiche dei datori di lavoro che possono presentare istanza, avendo particolare attenzione a coloro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale; [...]*”. Il secondo comma dell’art. 19 del d. l. 4 maggio 2023, n. 48 riconferma questa disciplina.

²⁰⁵ La disciplina originaria del Fondo individuava le attività formative ammesse al finanziamento con una formulazione molto più ampia: dovevano far fronte “*ai fabbisogni di nuove o maggiori competenze in ragione dell’introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo, di prodotto o di servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell’impresa*”

“all’aggiornamento delle professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica” in funzione di alcuni processi aziendali precisamente indicati²⁰⁶.

Un’ulteriore novità è rinvenibile nella all’art. 2, disposizione con cui il decreto rimodula i meccanismi per il calcolo del rimborso spettante al datore di lavoro in relazione alle ore di lavoro destinate alla formazione²⁰⁷. In via ordinaria il Fondo rimborserà il 60% della retribuzione oraria, al netto degli oneri previdenziali e assistenziali, per le ore destinate alla formazione, mentre rimborserà interamente gli oneri relativi ai contributi previdenziali ed assistenziali.

Si noti però la previsione di una variante che pone in luce un ambizioso obiettivo perseguito dal Governo: l’abbinamento della formazione con la riduzione generalizzata dell’orario di lavoro a parità di retribuzione. Più precisamente, la lettera c) del comma 1 dell’art. 2 prevede che la quota di retribuzione finanziata dal Fondo per le ore di formazione sia elevata al 100% nel caso in cui gli accordi sindacali prevedano, oltre alla rimodulazione dell’orario di lavoro finalizzata a percorsi formativi, una riduzione dell’orario normale di lavoro a parità di retribuzione complessiva. Ben consapevole delle difficoltà che può incontrare questa impostazione, il decreto promuove anche soluzioni dotate di flessibilità: l’impegno assunto in via contrattuale, infatti, può anche avere “*natura sperimentale*” purché operi per almeno un triennio coinvolgendo tutti i lavoratori dell’azienda.

Al fine di consentire l’accesso al Fondo al più ampio numero possibile di imprese, è previsto un tetto al contributo massimo che può essere concesso per ciascuna istanza di finanziamento: dieci milioni di Euro.

L’esistenza, a cui si è fatto cenno in precedenza, di due strumenti a sostegno della formazione continua (i Fondi paritetici interprofessionali ed il Fondo nuove competenze) e la numerosità dei soggetti coinvolti nell’erogazione dei contributi del Fondo nuove competenze (ANPAL/Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Fondi interprofessionali, Regioni, INPS) hanno indotto il Governo, mediante il nuovo Decreto, a promuovere delle sinergie, in particolare favorendo la cooperazione tra Fondi interprofessionali e Fondo nuove competenze ed a rendere più fluida la procedura per l’esame e l’approvazione dei progetti, e per l’erogazione dei relativi finanziamenti²⁰⁸.

A tali obiettivi può essere attribuita la disposizione del recente D.I. (art. 4, c. 4) che non solo riafferma che i Fondi paritetici interprofessionali possono concorrere, mediante finanziamenti, alle attività di formazione, ma stabilisce che, “*di norma*”, l’attività di formazione è finanziata dai Fondi

²⁰⁶ I datori di lavoro devono indicare a quale dei seguenti processi aziendali sono riconducibili le necessità di aggiornamento dei dipendenti:

- a) *Innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali;*
- b) *Innovazioni aziendali volte all’efficientamento energetico ed all’uso di fonti sostenibili;*
- c) *Innovazioni aziendali volte alla promozione dell’economia circolare, alla riduzione di sprechi ed al corretto trattamento di scarti e rifiuti, incluso il trattamento delle acque;*
- d) *Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione di beni e servizi a ridotto impatto ambientale;*
- e) *Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione sostenibile di beni e servizi nei settori agricoltura, silvicoltura e pesca, incluse le attività di ricettività agrituristica;*
- f) *promozione della sensibilità ecologica, di azioni di valorizzazione o riqualificazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale.*

²⁰⁷ V. l’art. 2 del D. I. 22 settembre 2022.

²⁰⁸ Secondo le procedure previste dal citato D.M. del 9 ottobre del 2020 il finanziamento da parte del Fondo giunge dopo un complesso percorso a tappe: la richiesta è stata autorizzata da ANPAL che ha valutato il progetto formativo “sentita la Regione interessata” seguendo il criterio cronologico di presentazione; il contributo previsto è erogato dall’INPS, mediante il meccanismo dello sgravio contributivo. I Fondi Paritetici Interprofessionali hanno avuto la facoltà di finanziare le attività (limitatamente ai costi della formazione), in aggiunta a quanto concesso dal Fondo Nuove Competenze, ricorrendo al Conto formazione e/o al Conto sistema.

paritetici interprofessionali. **Ne consegue che il Governo predilige interventi a sostegno della formazione continua articolati su due canali chiamati ad operare in sinergia tra di loro: al Fondo nuove competenze è affidato il compito di rimborsare ai datori di lavoro gli oneri sostenuti relativi al costo del lavoro per le ore di formazione; ai Fondi paritetici interprofessionali è affidato il compito di rimborsare i costi riguardante la realizzazione delle attività formative (affitto delle sedi, compensi ai docenti, materiale didattico, ecc.).**

A rafforzamento questa impostazione sinergica, vi è nel Decreto la sollecitazione ad ANPAL (ora Ministero del Lavoro) e Fondi paritetici interprofessionali affinché collaborino per lo scambio delle informazioni sui progetti formativi, sui lavoratori da formare, sugli esiti della formazione erogata e sulle attività di verifica svolte, anche al fine di semplificare gli adempimenti burocratici che gravano sui datori di lavoro.

4.4. L'obbligo per i lavoratori in CIGS di partecipare ad iniziative di formazione professionale (D.M. 2 agosto 2022, n. 142) e le sanzioni in caso di mancata partecipazione (D.M. 2 agosto 2022, n. 140)

Il rilievo attribuito alla formazione al fine di salvaguardarne l'occupazione del lavoratore presso l'azienda da cui dipende od al fine di sostenerne la transizione verso un'altra realtà produttiva trova esplicita conferma nell'art. 25-ter (*Condizionalità e formazione*) del D. Lgs. n. 148/2015²⁰⁹ che impone ai lavoratori collocati in cassa integrazione guadagni, intervento straordinario-CIGS, di partecipare ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione.

Nel riscrivere le regole di condizionalità per i lavoratori beneficiari di trattamenti di CIGS o di trattamenti erogati da Fondi di solidarietà, il legislatore ha inteso disciplinare gli obblighi di partecipazione ad attività formative gravanti sui lavoratori sospesi dal lavoro e destinatari dei sostegni al reddito sopra indicati e tracciare le linee per la disciplina delle sanzioni da applicare loro in caso di mancata partecipazione. In proposito è però opportuno precisare che la definizione delle modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo rientranti nell'ambito di applicazione del provvedimento, nonché la definizione delle modalità e dei criteri con cui irrogare le sanzioni sono demandate a due distinti Decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali. Si noti che il primo dei due Decreti (quello relativo alle modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo) si avvale anche dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D. Lgs n. 281/1997 (Conferenza Stato-Regioni unificata con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali)²¹⁰.

Il rinvio alla decretazione ministeriale investe punti fondamentali che non attengono solo alla disciplina relativa alla c.d. condizionalità ma riguardano anche le modalità di intreccio tra sostegni al reddito (nel caso, integrazioni salariali straordinarie) ed attività finalizzata all'acquisizione o all'innalzamento delle competenze dei lavoratori. Il **D.M. 2 agosto 2022, n. 142**²¹¹ riveste un particolare interesse ai nostri fini in quanto disciplina, per l'appunto, le *“Modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie”*. Come si può notare, il **Decreto Ministeriale, discostandosi dalla rubrica dell'art. 25-ter, più che alla condizionalità è dedicato alla formazione, nell'intento di dare corpo al virtuoso intreccio tra politiche attive ed ammortizzatori sociali.**

²⁰⁹ L'art. 25-ter è stato introdotto dal comma 202 dell'art. 1 della l. n. 234/2021 (Legge di Bilancio per il 2022) al fine di colmare il vuoto derivante dall'abrogazione, ad opera della stessa legge, del comma 1 dell'art. 8 del d. lgs. n. 148/2015 e dell'art. 22 del d. lgs. n. 150/2015.

²¹⁰ L'intesa sul contenuto del Decreto Ministeriale n. 142/2022 è stata raggiunta in sede di Conferenza unificata nella seduta del 27 luglio 2022.

²¹¹ Il D.M. 2 agosto 2022, n. 142 è stato pubblicato sulla G.U. il 28 settembre 2022.

L'art. 1 del D.M., riprendendo le indicazioni dell'art. 25-ter del d. lgs. n. 148/2015, individua con precisione i destinatari delle attività di formazione o riqualificazione; sono tenuti a partecipare alle attività formative sia i beneficiari di trattamenti di integrazione salariale straordinaria di cui Titolo I, capo III (*Integrazioni salariali straordinarie*), sia i beneficiari dei medesimi trattamenti erogati dai Fondi di solidarietà di cui al Titolo II del d. lgs. n. 148/2015, qualora tale attività siano previste dalla legge o da accordi sindacali.

L'articolo successivo illustra le finalità perseguite mediante gli interventi di formazione: si intendono rafforzare le competenze dei lavoratori sospesi e collocati in CIGS al fine di *“mantenere o sviluppare le competenze dei lavoratori in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio”*. Da notare che, ricorrendo ad un'espressione molto chiara, **il Decreto in esame esprime la volontà del Governo di indirizzare le attività formative non solo per favorire l'eventuale rientro dei lavoratori nell'azienda di provenienza ma anche per sostenere processi di ricollocazione nel mercato del lavoro del territorio (e quindi presso altri datori di lavoro).**

Il terzo e quarto comma dell'art. 3 del D.M. in esame sono dedicati alla precisazione delle caratteristiche che devono avere i progetti formativi o di riqualificazione rivolti ai lavoratori sopra indicati. Sono prescrizioni che condizionano la progettazione dei percorsi di formazione; esse si configurano come requisiti (impegnativi) affinché i progetti formativi siano considerati idonei per l'eventuale applicazione della condizionalità.

In proposito il Decreto richiede:

- la personalizzazione dei percorsi di apprendimento;
- la valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore (anche mediante servizi di individualizzazione o validazione delle competenze);
- il rilascio, al termine del percorso formativo, di un'attestazione (di trasparenza, di validazione o di certificazione) dei risultati di apprendimento, conformemente a quanto disposto dal D.M. n. 13/2013²¹² e dal Decreto interministeriale 5 gennaio 2021.

Quanto alle fonti a cui i datori di lavoro possono attingere per ottenere il finanziamento delle attività formative, il Decreto afferma che esse possono essere cofinanziate (oltre che dal Fondo nuove competenze) anche dalle Regioni e dai Fondi paritetici interprofessionali. Nell'intento di rendere più agile l'intervento di questi ultimi, è previsto che essi possano finanziare le attività formative sopra indicate sul Conto individuale/Conto formazione, oppure mediante la pubblicazione di avvisi per la concessione di finanziamenti sul Conto collettivo o di sistema.

- Come segnalato in precedenza, il comma terzo dell'art. 25-ter del d. lgs. n.148/2015, richiede l'emanazione di un D.M. che definisca **l'apparato sanzionatorio volto a colpire la mancata partecipazione, senza giustificato motivo, dei lavoratori collocati in cassa integrazione straordinaria alle attività formative sopra indicate**. Il D. M. 2 agosto 2022, n. 140 dà attuazione alla norma succitata e stabilisce la **graduazione delle sanzioni in relazione**

²¹² Il Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. È dedicato alla *“Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.*

alla gravità delle assenze (si passa gradualmente dalla sanzione minima, prevista direttamente dal legislatore, pari alla decurtazione di una mensilità del trattamento di integrazione salariale, nel caso in cui la mancata partecipazione risulti al di sotto del 25% delle ore di formazione, fino alla dichiarazione di decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito, nel caso in cui l'assenza abbia superato l'80% dell'attività formativa).

Il Decreto, infine, precisa che, qualora le assenze siano riconducibili a giustificati motivi, il lavoratore non sarà colpito dalle sanzioni sopra esposte.

4.5. I Contratti di espansione

La rassegna degli interventi legislativi volti ad abbinare il ricorso ad ammortizzatori sociali ad interventi di formazione professionale deve includere anche il contratto di espansione di cui all'articolo 41 del decreto legislativo n. 148/2015 e successive modificazioni ⁽²¹³⁾. È pur vero che l'attenzione sull'istituto è stata richiamata principalmente dalle disposizioni che consentono a particolari categorie di lavoratori di accedere a specifiche forme di "pre-pensionamento" (si vedano in specie i commi 5 e 5-bis) ⁽²¹⁴⁾ o di riduzione oraria (si veda il comma 7). Ai nostri fini, invece, rileva segnalare soprattutto il comma 8 di tale articolo: esso prevede infatti che, nell'ambito di iniziative per la gestione di processi di reindustrializzazione e riorganizzazione aziendale che comportino «l'esigenza di modificare le competenze professionali in organico mediante un loro più razionale impiego», ed ove tale obiettivo sia perseguito attuando la modifica delle competenze professionali dei lavoratori in organico ed alla assunzione di nuove professionalità, **l'impresa interessata debba presentare un «progetto di formazione e di riqualificazione per il conseguimento di una diversa competenza tecnica professionale rispetto a quella a cui è adibito il lavoratore»**, eventualmente abbinabile ad un periodo di CIGS della durata massima di 18 mesi ⁽²¹⁵⁾.

5. Conclusioni

Per quanto riguarda le questioni esaminate nel presente capitolo, il dato di maggior interesse è rinvenibile nella avvertita necessità del legislatore italiano, nell'azione di contrasto alle emergenze, di **affiancare all'ampliamento ed al rafforzamento delle misure di sostegno al reddito l'offerta ai lavoratori di servizi per l'impiego e di formazione**. Si noti che questo indirizzo tende a trasformarsi in un effettivo connubio tra i due interventi non solo (e non tanto) per l'enfasi posta sulle norme che danno applicazione al principio di "condizionalità" (obiettivo già perseguito, peraltro senza particolare successo, dal d. lgs. n. 150/2015), quanto per l'importante innovazione introdotta dal PNRR: la predisposizione di una diffusa offerta di servizi al lavoro, non paragonabile per qualità e quantità all'offerta disponibile in passato.

Come si è cercato di dimostrare nel corso delle pagine precedenti, dalle emergenze che si sono susseguite **il legislatore italiano ha quindi tratto stimoli per ripensare ed ampliare il concetto di**

⁽²¹³⁾ L'art. 41 è stato successivamente modificato anche dall'art.1, comma 215, della l. n. 234/2021 che, oltre a prolungare la sperimentazione dell'istituto agli anni 2022 e 2023, per lo stesso periodo di tempo ha abbassato il limite per l'accesso al contratto di espansione alle imprese che abbiano un numero di unità lavorative in organico non inferiore a 50. Recentemente l'art. 25 del d. l. 4 maggio 2023, n. 48 conv. dalla l. 3 luglio 2023 n. 85 ha previsto la facoltà di prolungamento dei piani di rilancio per le sole aziende che occupano più di 1000 dipendenti con rimodulazione delle cessazioni dei rapporti di lavoro entro un arco temporale di dodici mesi successivi al termine originario del contratto di espansione.

⁽²¹⁴⁾ La misura riguarda i lavoratori che si trovano a non più di 60 mesi dal conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o anticipata e dipendenti da aziende con un organico originariamente superiore a mille unità lavorative e progressivamente ridotto a 50 unità lavorative (si veda la nota precedente).

⁽²¹⁵⁾ Si noti che, per i lavoratori eccedenti che non rientrano nei requisiti di pensionamento anticipato previsti dal contratto di espansione, l'azienda potrebbe attivare un programma di formazione finalizzato alla ricollocazione in altra impresa, anche accedendo alle risorse del Fondo Nuove competenze e del Fondo interprofessionale di riferimento.

“protezione sociale” dei lavoratori, includendovi anche l’offerta di opportunità di servizi, compresi quelli formativi, nell’intento di promuovere l’adeguamento delle competenze dei lavoratori ai nuovi contesti economici, produttivi e sociali.

IL CASO ITALIANO (III)

Misure di ampliamento dei soggetti beneficiari di protezione sociale in caso di crisi e persistenti aree non coperte

di MASSIMO DE MINICIS, DARIO ERCOLANI, MANUEL MAROCCO E ROSITA ZUCARO

SOMMARIO: 1. *Il caso del lavoro economicamente dipendente: l'estensione della tutela contro la disoccupazione.* – 2. *Prime analisi sui potenziali beneficiari della tutela in caso di disoccupazione.* – 3. *L'estensione del sistema di protezione sociale dei lavoratori italiani nella crisi pandemica.* – 3.1. *Dalla pandemia e oltre: la sperimentazione dell'ISCRO.*

1. *Il caso del lavoro economicamente dipendente: l'estensione della tutela contro la disoccupazione*

Già prima ben prima della crisi pandemica era latente la presenza di aree non protette nel sistema di protezione sociale²¹⁶.

Tradizionalmente, le assicurazioni sociali in caso di disoccupazione tutelano il solo lavoro dipendente. Con riguardo specifico all'Italia, con eclatante ritardo rispetto all'effettivo emergere del fenomeno, collocabile attorno alla metà degli anni '90 successivamente alla cd. Riforma Dini del sistema previdenziale (l. n. 335/95), solo al momento della *Great recession* del 2008, si è sentita l'esigenza di apprestare una prima forma di protezione contro questo evento (la mancanza di lavoro) anche in favore di una particolare specie nell'ambito del più ampio genere del lavoro autonomo, il lavoro coordinato e continuativo.

Le collaborazioni coordinate e continuative sono riconducibili al cosiddetto lavoro grigio, a metà tra il lavoro subordinato e quello autonomo, noto a livello internazionale anche come “lavoro economicamente dipendente” (Perulli, 2002)²¹⁷. Questo multiforme fenomeno²¹⁸ è anche espressione della cosiddetta “fuga dal diritto del lavoro” (Liso, 1992) e cioè inquadrabile nell'utilizzo, alle volte distorto, del lavoro autonomo, per sfuggire alla disciplina protettiva – ed ai costi – collegati al lavoro subordinato (cd. falso lavoro autonomo). Si tratta, come detto, di un fenomeno noto a livello globale ed anche l'Organizzazione Internazionale del Lavoro lo ha stigmatizzato, in quanto la sua emersione determina una crisi del campo di applicazione del contratto di lavoro (Ilo, 2003).

In Italia, la fuga ha fatto breccia nell'ambito della nozione di “parasubordinazione”, la quale, frutto dell'elaborazione della dottrina (Santoro Passarelli, 1979), ha trovato poi spazio nel diritto positivo, al fine di espandere le tutele, in particolare, relative alle aree “esterne” alla regolazione del rapporto individuale di lavoro. La legge di riforma del processo del lavoro (l. n. 533/'73) estese il regime processuale del lavoro subordinato ai “rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato”. Il Legislatore riconosceva così l'esistenza di una categoria aperta di rapporti di lavoro tutti caratterizzati da un vincolo di dipendenza economica e apprestava in loro favore un primo embrione di tutele. In assenza di una disciplina sostanziale sul piano civilistico, si mossero prima il Legislatore previdenziale, poi quello della legislazione infortunistica ed, infine, quello fiscale. Per quel che qui interessa soprattutto, senza modificare la nozione processuale, in ambito previdenziale,

²¹⁶ Così il cd. Rapporto Supiot del 1999. Vedi European Commission (1999).

²¹⁷ Dal punto di vista statistico, ad esempio, l'espressione *dependent self-employed* è stata introdotta da Eurostat nel 2017 e quella *dependent contractor* è stata definita da ILO nell'ambito della nuova classificazione dello *status in employment* (ICSE18). Per maggiori approfondimenti vedi Della Ratta (2023).

²¹⁸ Per una efficace e sintetica ricostruzione di queste diverse manifestazioni si veda Scarpelli (2020).

si realizzò la prima rilevante opera di “estensione selettiva” di tutele, con l’istituzione, ad opera della Riforma Dini già ricordata, di un’apposita Gestione Separata Inps, nel cui ambito venivano fatti confluire i contributi versati da committenti e collaboratori al fine dell’allargamento in favore di quest’ultimi dell’assicurazione generale obbligatoria IVS, e, successivamente, della tutela relativa alla maternità, agli assegni al nucleo familiare ed alla malattia in caso di degenza ospedaliera.

A fasi alterne e scossoni, si sono poi succedute diverse fasi nell’opera di contrasto al falso lavoro autonomo e di contemporanea costruzione di un nucleo di tutele base in favore del lavoro autonomo coordinato genuino. Senza ricostruire nel dettaglio questo processo²¹⁹, allo stato, si può affermare che la nozione civilistica di lavoro autonomo etero-organizzato di cui al cd. Codice Contratti (d.lgs. n. 81/2015) costituisce l’attuale barriera di contrasto all’uso fittizio del lavoro autonomo e il cd. Statuto del lavoro autonomo (l. n. 81/2017) fornisce l’apparato, minimale, di tutele. Proprio in questo Statuto ha trovato una stabile disciplina una prestazione previdenziale in caso di disoccupazione involontaria (vedi Tav. 1).

Originariamente, e cioè al momento della crisi finanziaria del 2008, fu anche introdotto sperimentalmente un sostegno economico in favore di una specifica platea di lavoratori autonomi (d.l. 185/2008). In via sperimentale, per il triennio 2009-2011, era infatti riconosciuta “una somma liquidata in un’unica soluzione pari al 10 per cento del reddito percepito l’anno precedente” in favore dei collaboratori coordinati e continuativi. Questi, a tali fini, dovevano essere iscritti in via esclusiva alla già menzionata Gestione Separata Inps e soddisfare, congiuntamente, una serie di requisiti occupazionali, di reddito e contributivi (monocommittenza; soglia reddituale minima e massima; minimale contributivo presso la detta gestione). La sperimentazione, successivamente e fino alla Riforma Fornero del 2012, fu modulata in particolare nei requisiti e negli importi (vedi ancora la Tav. 3), confermandone i tratti essenziali: una prestazione una tantum riservata agli iscritti alla particolare gestione dedicata ai collaboratori e tra questi a quelli cd. puri – e cioè non iscritti ad altre gestioni – e titolari di una soglia di reddito massima. Posta infatti l’eterogeneità degli iscritti in termini reddituali, l’obiettivo della disciplina di accesso alla una tantum sembrava nel complesso orientata a selezionare gli effettivi bisognosi di tutela: insomma un test del bisogno *ex ante*, verificato anche in termini di dipendenza economica, posto che era richiesta la mono-committenza.

La prestazione cambiò natura, in prima battuta, grazie al decreto del 2015 che istituì anche la NASpI (il d.lgs n. 22/2015). Così, in attesa di un altro pezzo del Jobs Act (il d.lgs. n. 81/2015) che, di lì a poco, fortemente limitava (e limita) l’area di utilizzo del lavoro parasubordinato genuino, si istituiva sperimentalmente²²⁰ la “Indennità di disoccupazione per i collaboratori (DIS-COLL)”. In sostanza, proprio perché perde il carattere di una tantum, rispetto al passato la nuova prestazione si allinea, per alcuni aspetti, soprattutto procedurali, a quella spettante ai lavoratori subordinati (la NASpI), ma rimane comunque diversa da questa per requisiti, durata e finanziamento.

In primo luogo, come detto, la DIS-COLL diviene una prestazione continuativa, mentre, di regola (per importi sotto i 1.000 €), prima spettava una somma erogata in un’unica soluzione; proprio perché acquisisce continuità si applicano anche a questa le regole relative a condizionalità, decalage, sospensione e possibilità di cumulo con altri redditi, riprendendo, in sostanza, quanto previsto per i dipendenti.

In secondo luogo, rispetto al passato fu disposta una maggiore copertura, garantita, soprattutto, dal superamento dei due requisiti per il test del bisogno: non viene più richiesto al collaboratore di aver operato in regime di mono-committenza e non è più imposto un tetto di reddito. Il superamento dei meccanismi di verifica preventiva della condizione di bisogno finisce per allargare la platea, tendenzialmente, anche a soggetti forti sul mercato del lavoro.

²¹⁹ Sia consentito rinviare a Marocco (2023).

²²⁰ Il d.lgs. n. 22, originariamente, prevedeva che la DIS-Coll si applicasse ai soli eventi di disoccupazione intercorrenti tra il 1° gennaio e il 31 dicembre del 2015. Successivamente, la legge di Stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015) e poi il d.l. n. 244/2016 hanno rispettivamente esteso la prestazione agli interi 2016 e 2017.

Infine, mentre non sono introdotte modifiche di rilievo circa i requisiti assicurativi (che continuano a non essere imposti) e quelli contributivi (sostanzialmente analoghi²²¹); cambiano invece importo e durata, uniformate, almeno dal punto di vista del calcolo, alla NASpI. Anche in questo caso, difatti, l'obiettivo è "meritocratico" e cioè di parametrare il trattamento alla storia contributiva del beneficiario. Il meccanismo per il calcolo della misura dell'DIS-Coll è del tutto analogo a quello spettante ai lavoratori dipendenti: anche qui il tasso di sostituzione è parametrato sul reddito imponibile a fini previdenziali²²² e sulla retribuzione media mensile così ricavata si applicano le aliquote variabili a seconda delle soglie massime mensili e del tetto massimo che l'Inps applica anche al lavoro dipendente. Anche in materia di durata, il meccanismo di calcolo è ricavato dalla NASpI e, corrisponde, pertanto, ai periodi di contribuzione versata (metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa), anche se il tetto massimo di durata era decisamente inferiore (6 mesi), rispetto a quella spettante ai lavoratori subordinati.

Dopo quasi un triennio di sperimentazione (2015-2017), come anticipato, sulla Dis-Coll ri-interveniva lo Statuto del lavoro autonomo, che stabilizza ed estende la platea soggettiva della prestazione del 2015²²³. Innanzi tutto, grazie alla l. n. 81/2017, dal 1° luglio 2017, la prestazione perde il carattere sperimentale e diviene strutturale, al tal fine prevedendo un aumento generalizzato²²⁴ dell'aliquota contributiva, che sale dello 0,51% e quindi passa dal 32,72 % al 33,23 %. Inoltre, il campo di applicazione soggettivo è esteso anche ad assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio. Infine, si dispone il superamento, anche in questo caso con effetti espansivi, del requisito di attualità contributiva, che, da sempre, ha caratterizzato la tutela economica riservata ai collaboratori.

Stabilizzata dal punto di vista finanziario la prestazione, successivamente si registrano modifiche marginali che non ne modificano la struttura, ma la rafforzano a piccoli passi, con il traguardo finale – non ancora conquistato – di uniformare il trattamento in favore dei collaboratori con quello dei lavoratori dipendenti; del resto, uno dei principi e criteri direttivi della delega contenuta nel Jobs Act, ma poi rimasto del tutto disatteso nei successivi decreti governativi.

In primo luogo, nel 2019 il cd. Decreto Rider (d.l. n. 101/2019) ha disposto l'ulteriore riduzione del, già "risibile" (Renga, 2018), requisito contributivo della Dis-Coll (l'accredito diminuisce da 3 a un mese versato).

Durante l'emergenza sanitaria, la Dis-Coll ha poi condiviso con la NASpI, alcune delle disposizioni emergenziali volte a favorire l'accesso al sostegno al reddito. Nel biennio 2020-21, infatti, anche per la Dis-Coll si è previsto, sempre a titolo temporaneo: la sospensione della condizionalità e del *decalage* ed estensione del termine perentorio entro il quale presentare la relativa istanza e della durata del trattamento.

Infine, legge fiscale 2022 (l. n. 234/2021) è nuovamente intervenuta in materia. In sintesi, la Dis-Coll, rispetto al passato, risulta maggiormente rafforzata, anche grazie alla parificazione dell'aliquota contributiva prevista per l'indennità spettante ai lavoratori dipendenti. Il maggior gettito contributivo è utilizzato per finanziare l'aumento della durata della prestazione, nonché – finalmente

²²¹ Nello specifico, si ribadisce il montante contributivo minimale (accredito di almeno 3 mesi di contribuzione), il cui calcolo risultava però più favorevole rispetto al passato: il periodo di osservazione per l'individuazione del montante va dal 1° gennaio dell'anno precedente la data di cessazione dal lavoro fino alla predetta data di cessazione, prima andava effettuato solo nell'anno precedente. Era confermato anche il requisito di attualità contributiva (un mese di contribuzione nell'anno solare della disoccupazione o un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione).

²²² In questo caso, in modo ancor strettamente assicurativo, il reddito imponibile ai fini previdenziali è quello risultante dai contributi versati nell'anno civile in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e nell'anno civile precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi, ottenendo così l'importo del reddito medio mensile.

²²³ La Legge n. 81, in realtà, prevedeva tre deleghe che il Governo avrebbe dovuto esercitare nel 2018, ma andate scadute. In sintesi, si prevedeva la possibilità di rimettere e ai professionisti ordinistici l'esercizio di funzioni pubbliche; un rafforzamento, attraverso gli enti di previdenza, delle misure di sicurezza e protezione sociale *ad hoc* per i professionisti; la semplificazione della materia della salute e sicurezza dei lavoratori applicabili agli studi professionali.

²²⁴ L'aumento contributivo riguarda anche amministratori e sindaci, seppure non rientranti nella platea dei possibili beneficiari della Dis-coll.

– il riconoscimento della contribuzione figurativa durante la fruizione della indennità, fin dal 2015 espressamente esclusa²²⁵. In dettaglio, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022: il *decalage* (riduzione del 3% ogni mese) scatta più in là (dal sesto e non più il quarto mese di fruizione); la durata è pari ai mesi di contribuzione accreditati e non più alla meta di essi ed è raddoppiata la soglia massima di durata (da 6 a 12 mesi), infine, è innalzata dallo 0,51% all'1,31% l'aliquota contributiva.

In conclusione, la ricostruzione dell'evoluzione disciplinare nel tempo mostra un gran lavoro normativo attorno alla prestazione per il rischio di disoccupazione involontaria dei collaboratori: strutturalmente si è passati infatti da *una tantum* sperimentale ad una prestazione strutturalmente finanziata, anche grazie, da ultimo, alla parificazione del costo contributivo con quella spettante in caso di lavoro dipendente. Proprio questa tutela è una delle manifestazioni principali del principio di solidarietà che interviene a mitigare l'operatività del principio assicurativo, di cui, come detto, è intessuto l'ordinamento. In questo caso, infatti, il rischio assicurato (la disoccupazione involontaria) non limita il campo applicativo della tutela: in quanto lavoratori autonomi, si tratta di “soggetti per i quali si realizza la certezza del verificarsi del rischio” (Renga, 2018). Rimane che la parasubordinazione – peraltro oggetto di riforme intese a disincentivarne l'uso – costituisce solo una delle manifestazioni di un “bisogno di tutela” del lavoro autonomo (Scarpelli, 2020), come drammaticamente ha dimostrato la disciplina di sostegno al reddito “fuori sistema” durante l'emergenza sanitaria (vedi *infra*).

2. Prime analisi sui potenziali beneficiari della tutela in caso di disoccupazione

Per verificare gli esiti della evoluzione del regime di protezione del lavoro economicamente dipendente appena ricostruito può essere utile un recente esercizio ricostruttivo condotto dall'Inapp sulla base dei dati amministrativi a sua disposizione²²⁶.

L'identificazione della popolazione che potenzialmente può accedere all'indennità di disoccupazione Dis-Coll, è stata ricostruita mediante l'uso delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) archiviate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²²⁷. Il Sistema Informativo delle CO (SISCO) è lo strumento raccolto dei flussi di assunzioni e di cessazioni dei rapporti di lavoro, dipendente e parasubordinato, nonché di esame delle principali caratteristiche relative ai lavoratori e ai datori di lavoro coinvolti.

La popolazione potenziale di individui “eleggibili” alla Dis-Coll è ricostruita sulla base di quattro regole esposte nel precedente paragrafo:

- a. avere un rapporto di lavoro a progetto, di collaborazione coordinata e continuativa, essere assegnisti di ricerca o dottorandi di ricerca con borsa di studio²²⁸;
- b. aver perduto involontariamente quel rapporto di lavoro;

²²⁵ Si applicano gli stessi limiti previsti per la NASpI. La disciplina del 2015 ha modificato *in pejus* della disciplina relativa alla contribuzione figurativa spettante in costanza della prestazione. Il d.lgs. n. 22 esclude, infatti, la esclude per la parte di retribuzione che eccede un tetto pari a 1,4 volte la misura massima mensile del trattamento per l'anno in corso. Cinelli (2016) è particolarmente critico sul punto perché questo istituto costituisce: “in via di principio, “rimedio” che idealmente si fa carico (...) dell'adeguatezza della (futura) pensione dei giovani di oggi.”. Egualmente critica, sulla questione, anche Bozzao (2015).

²²⁶ Per maggiori approfondimenti si veda De Angelis et al. (2023).

²²⁷ La fornitura posseduta dall'INAPP, gestita dal Servizio Statistico, riguarda un campione di rapporti di lavoro cessati opportunamente pesati al fine di riprodurre l'universo delle prestazioni.

²²⁸ Devono inoltre essere iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata presso l'INPS, e non devono essere: titolari di pensione; titolari di partita IVA; amministratori, sindaci o revisori di società, associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica. Alcune di queste caratteristiche non sono direttamente rilevabili mediante le informazioni contenute nelle COB, e pertanto il presente conteggio dei beneficiari di Dis-Coll potrebbe risultare lievemente sovrastimato.

- c. essere disoccupati al momento della richiesta di accesso alla prestazione e disponibili al lavoro;
- d. non aver iniziato un nuovo lavoro prima del nono giorno successivo alla perdita di lavoro.

Strutturalmente, la fornitura COB presente presso i server INAPP riguarda i rapporti di lavoro (RL) cessati dal primo trimestre 2009, corredati di una serie di informazioni anagrafiche e professionali. Lo studio di questa fornitura è stato circoscritto, a partire dall'annualità 2016, ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, per i quali sussiste l'obbligo di dichiarazione nelle COB stesse.

Accanto ad ogni RL sono stati costruite quattro variabili dicotomiche relative alle suddette regole, e la costruzione delle prime tre è di tipo tematico. Utilizzando le informazioni presenti nelle COB, sono state individuate le modalità di variabile corrispondenti a quelle ritenute ammissibili, come da seguenti passi:

- selezione dei contratti di lavoro a progetto o di collaborazione coordinata e continuativa.
- selezione dei motivi di cessazione di lavoro involontaria (Tav. 2).
- l'esclusione dal campo di osservazione delle cessazioni che ricadono in un altro periodo lavorativo dello stesso individuo (identificazione dello stato di disoccupazione). Di conseguenza è stata valorizzata una variabile utile quando la cessazione del RL avviene in un momento in cui non è in corso alcun altro RL.
- per ogni RL cessato, è stata valorizzata una variabile se un qualsiasi nuovo RL per lo stesso individuo inizia non prima del nono giorno successivo alla cessazione (periodo di carenza).

Tavola 2 – Motivi di cessazione di lavoro involontaria

Descrizione
Fine termine (prorogato)
Fine termine
LICENZIAMENTO PER GIUSTA CAUSA DURANTE IL PERIODO DI FORMAZIONE
DIMISSIONI PER GIUSTA CAUSA O GIUSTIFICATO MOTIVO DURANTE IL PERIODO DI FORMAZIONE
LICENZIAMENTO PER GIUSTIFICATO MOTIVO DURANTE IL PERIODO DI FORMAZIONE
RECESSO CON PREAVVISO AL TERMINE DEL PERIODO FORMATIVO
CESSAZIONE ATTIVITA' AZIENDALE
DIMISSIONI GIUSTA CAUSA
DIMISSIONI LAVORATRICE MADRE IN PERIODO PROTETTO
DECADENZA DAL SERVIZIO
LICENZIAMENTO PER GIUSTIFICATO MOTIVO OGGETTIVO
LICENZIAMENTO PER GIUSTIFICATO MOTIVO SOGGETTIVO
LICENZIAMENTO COLLETTIVO
LICENZIAMENTO GIUSTA CAUSA
LICENZIAMENTO INDIVIDUALE
MODIFICA DEL TERMINE INIZIALMENTE FISSATO
MANCATO SUPERAMENTO DEL PERIODO DI PROVA
RISOLUZIONE CONSENSUALE
RISOLUZIONE CONSENSUALE EX ART. 14, C. 3 DL 104/2020

Fonte: Codici metadati SISCO

L'individuazione della popolazione eleggibile Dis-Coll si basa sull'analisi quantitativa delle variabili ricostruite e ha tenuto conto del fatto che ogni individuo, in un prefissato periodo, può svolgere più rapporti di lavoro e quindi cessarne altrettanti. Di conseguenza, il conteggio degli individui aventi i requisiti per accedere alla misura dipenderà dall'arco temporale considerato. Nella tabella che segue (Tab. 1) sono mostrati il numero di RL cessati nelle COB e la numerosità di

individui distinti aventi almeno un rapporto di lavoro nell'anno che soddisfano ogni requisito descritto.

Tabella 1 – Quota annua di rapporti di lavoro e relativi individui che soddisfano ognuno dei quattro criteri di eleggibilità Dis-Coll, anni 2016-2021

		Criterio di popolazione eleggibile DIS-COLL				
		Rapporto di collaborazione	di	Cessazione involontaria	Disoccupazione	Inattività fino all'8° giorno dopo cessazione
Anno 2016	Rapporti	3,5%		84,4%	92,1%	61,9%
	Individui	3,8%		82,8%	95,4%	83,4%
Anno 2017	Rapporti	3,1%		84,5%	91,0%	61,5%
	Individui	3,5%		82,7%	94,9%	82,8%
Anno 2018	Rapporti	3,0%		83,4%	90,4%	61,9%
	Individui	3,5%		81,9%	94,8%	81,4%
Anno 2019	Rapporti	2,9%		82,0%	90,3%	62,2%
	Individui	3,4%		80,5%	94,6%	80,6%
Anno 2020	Rapporti	3,2%		80,9%	91,3%	65,7%
	Individui	3,5%		80,6%	94,2%	81,3%
Anno 2021	Rapporti	2,9%		78,5%	90,8%	59,8%
	Individui	3,4%		77,5%	94,3%	76,4%

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Individuati i RL validi e i relativi soggetti potenzialmente eleggibili, sono stati studiati i seguenti requisiti di accesso alla Dis-Coll, al fine di costruire una variabile di accesso alla misura, strutturata nel tempo.

1. aver versato 30 giorni di contributi nell'anno di riferimento (di cessazione dell'attività lavorativa), congiuntamente a 90 giorni dal primo gennaio dell'anno precedente fino alla data di cessazione²²⁹ (requisito valido dal 07/03/2015 al 31/12/2015).
2. aver versato 90 giorni di contributi dal primo gennaio dell'anno precedente fino alla data di cessazione (requisito valido dal 01/01/2016 al 04/09/2019).
3. aver versato 90 giorni di contributi previdenziali dal primo gennaio dell'anno precedente fino alla data di cessazione (requisito valido dal 05/09/2019).

Innanzitutto, la banca dati costruita permette di affermare che, nel 2021, i rapporti di lavoro cessati desunti dalle Comunicazioni Obbligatorie sono poco meno di 12,3 milioni e coinvolgono quasi 7 milioni di individui. Nella Tab. 2 è poi mostrata la consistenza dei RL e individui nelle COB appartenenti alla popolazione eleggibile Dis-Coll, che cioè soddisfano potenzialmente i criteri di accesso alla assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Il 92,6% dei rapporti di lavoro di collaborazione cessati nel 2021, soddisfacendo i criteri di potenziale eleggibilità sopra ricostruiti, risultano ammissibili alla Dis-Coll (tale copertura era dell'80,4% nel 2016).

Tabella 2 – Quota annua di rapporti di lavoro eleggibili Dis-Coll e relativi individui che soddisfano il criterio di accessibilità Dis-Coll, anni 2016-2021

²²⁹ La misura in giornate valide a fini contributivi non è immediata poiché le informazioni previdenziali non sono presenti nelle COB; di conseguenza è stato assegnato al RL un valore dicotomico approssimando il montante di contribuzione versata al numero di giornate lavorate. Operativamente, per ogni RL cessato sono stati osservati tutti i RL svolti dallo stesso individuo e la variabile di accesso alla Dis-Coll è stata valorizzata se l'individuo ha lavorato un numero di giorni pari a quelli di contribuzione richiesti, facendo attenzione a non considerare i periodi di sospensione dal lavoro e i periodi di lavoro sovrapposti che ovviamente sono stati contati una sola volta.

AMMISSIBILI SU POTENZIALI DIS-COLL

	Rapporti	Individui
Anno 2016	80,4%	79,9%
Anno 2017	78,4%	78,0%
Anno 2018	79,0%	78,8%
Anno 2019	83,8%	83,9%
Anno 2020	94,2%	94,3%
Anno 2021	92,6%	92,6%

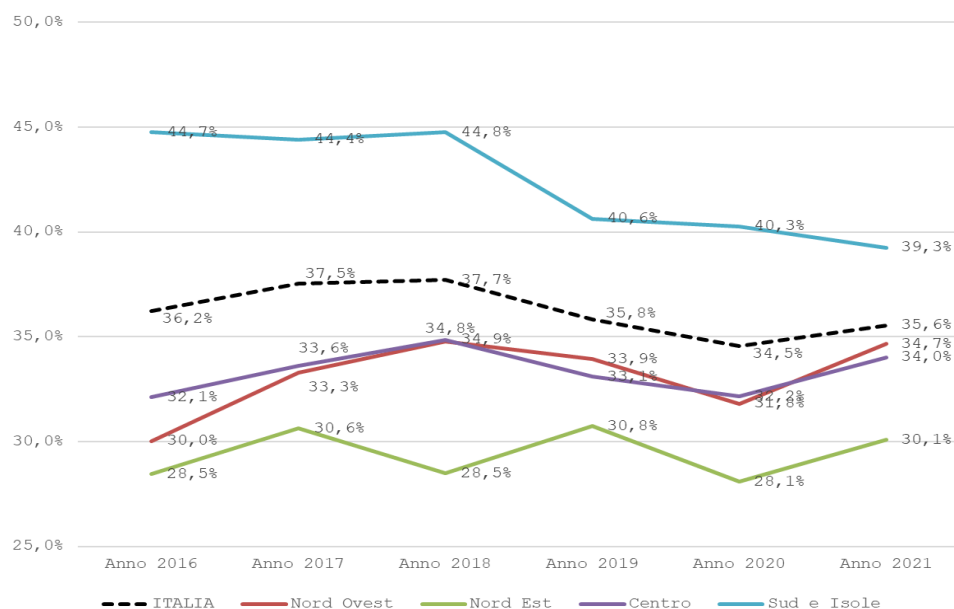
Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Nel dettaglio e sempre con riferimento al 2021, i rapporti di lavoro cessati che rispettano le regole di accesso alla misura, come sopra ricostruite, ammontano a 130 mila e 300, per un numero di individui coinvolti di quasi 118 mila unità (Tab. 3). Rispetto al trend 2016-2021, si osserva un andamento altalenante dei rapporti cessati dal 2016 al 2019 (in linea con l'andamento crescente dell'occupazione dipendente nazionale), un calo nel 2020, dovuto alla pandemia, che prosegue sino a fine periodo; coerentemente, il numero di individui coinvolti ha avuto la stessa tendenza.

L'analisi per territorio (vedi ancora Tab. 3) mette in luce che, nel 2021, il Meridione è l'area ove si colloca la quota maggiore di cessati dal lavoro eleggibili Dis-Coll (quasi 50 mila rapporti per più di 44 mila collaboratori interessati); mentre nel Nord est si osservano i dati più bassi (poco più di 19 mila rapporti per quasi 18 mila individui).

Nel corso di una annualità sono molti gli individui eleggibili che cessano più di un rapporto di lavoro (Fig. 1). Tale quota è pari al 36,2% nell'anno 2016, e scende fino al 35,6% del 2021, con un picco del 37,7% nel 2018. Al Nord Est l'incidenza è inferiore (30,1% nel 2021), mentre l'area in cui si osserva il picco massimo è il Meridione (39,3% nel 2021, e addirittura il 44,8% nel 2018).

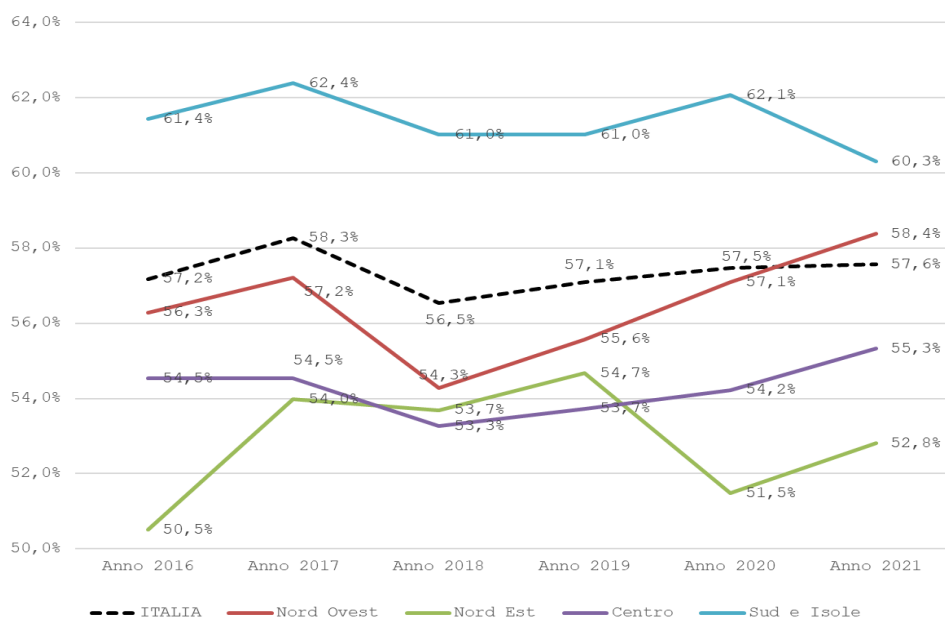
Figura 1 – Quota annua di individui eleggibili Dis-Coll con più di un rapporto di lavoro cessato, classificati per ripartizione geografica di lavoro, anni 2016-2021



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

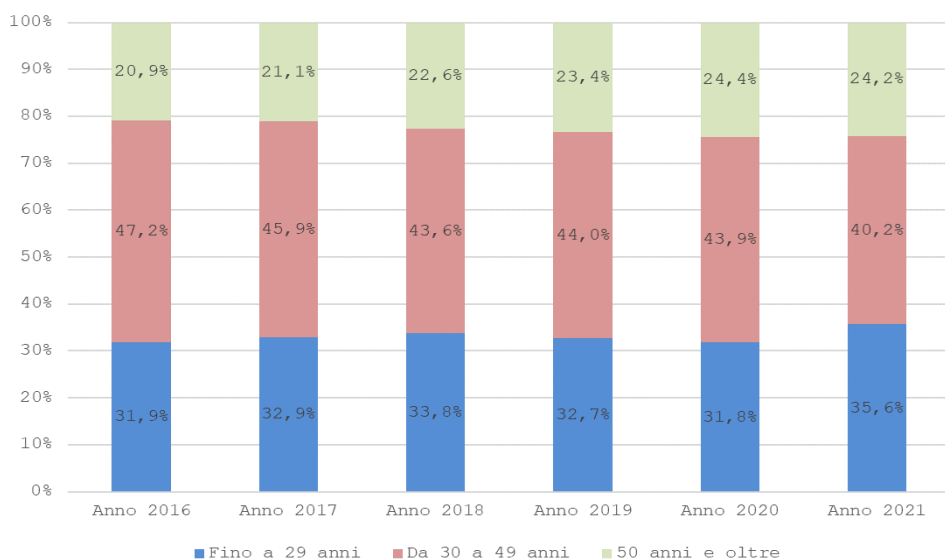
La figura che segue mostra che le quote femminili tra le cessazioni nel periodo 2016-2021 sono sempre state superiori rispetto a quelle maschili. Più equilibrata appare la situazione al Nord Est (52,8% nel 2021), mentre il picco di intensità femminile si riscontra ancora una volta al Sud (dal 61,4% dell'anno 2016 al 60,3% del 2021).

Figura 2 – Quota annua di lavoratrici tra gli individui eleggibili Dis-Coll, classificati per ripartizione geografica di lavoro, anni 2016-2021



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

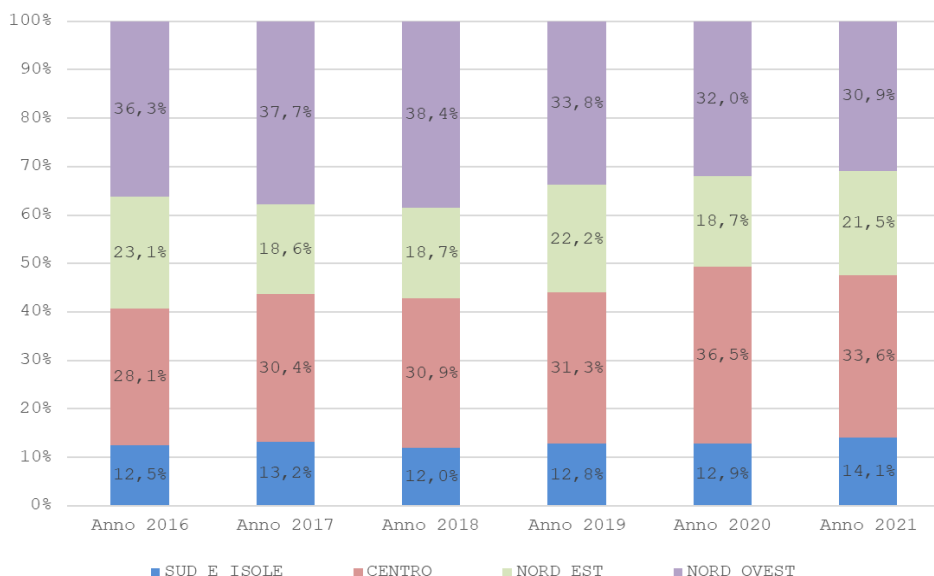
Figura 3 – Individui eleggibili Dis-Coll classificati per classe d'età, anni 2016-2021. Valori %



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

L'analisi per generazioni è stata svolta considerando tre classi di età con ampiezza di circa 15 anni (Fig. 3): il raggruppamento centrale (30-49 anni) presenta le quote annue maggiori di individui con rapporto di lavoro regolare cessato (47,2% nel 2016 e 40,2% nel 2021), ed è seguita dalla platea dei più giovani (35,6% nel 2021) e da quella degli over 50 (24,2% nel 2021).

Figura 4 - Quota annua di individui eleggibili Dis-Coll stranieri, classificati per ripartizione geografica di lavoro, anni 2016-2021

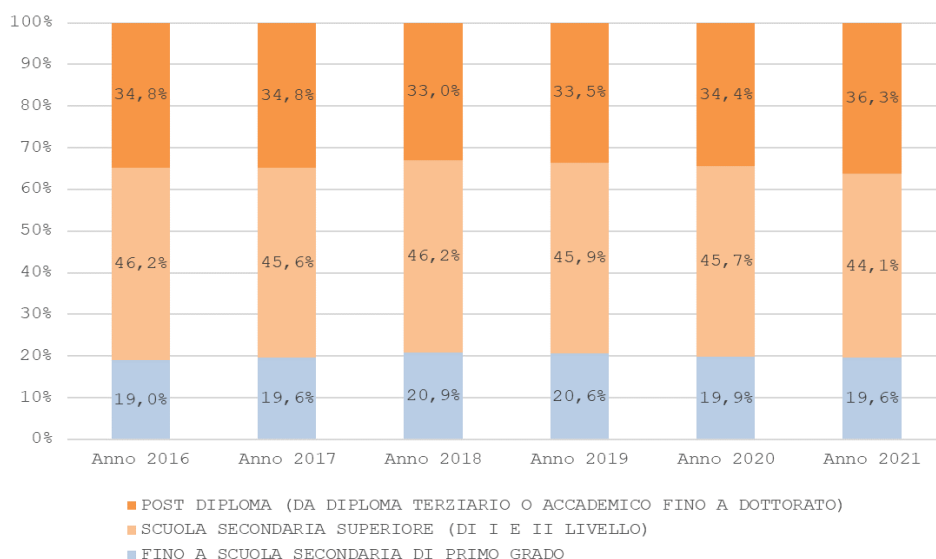


Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Il 7% circa della platea degli eleggibili è composta da cittadini stranieri. La distribuzione territoriale appare piuttosto stabile nel tempo (Fig. 4) e vede le regioni centrali come quelle in cui sono maggiormente presenti gli individui stranieri che cessano un'attività lavorativa (33,6% nel 2021). Al sud tale dato è molto distante: è il 12,5% nel 2016 e si attesta al 14,1% nel 2021.

La distribuzione degli individui per livello di istruzione mostra sostanzialmente una platea di soggetti piuttosto istruiti (Fig. 5). Nel 2021, solo il 19,6% di essi ha un grado di istruzione non superiore alla scuola media inferiore, e ben il 36,3% possiede almeno una laurea o titolo di studio di livello equivalente.

Figura 5 - Individui eleggibili NASpI classificati per titolo di studio, anni 2016-2021. Valori %



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Come detto, la platea è composta da occupati che cessano la propria attività involontariamente (Tab. 4): la maggior parte degli individui ha cessato la propria prestazione lavorativa alla scadenza del termine contrattuale (88% nel 2021). Nel periodo 2016-2021 è piuttosto costante il numero di

collaboratori che cessa alla naturale scadenza la propria attività, e delle risoluzioni consensuali (queste risultano l'1,6% nel 2021); aumentano lievemente gli occupati per i quali la risoluzione è avvenuta a seguito di una proroga del termine contrattuale inizialmente fissato (quota che passa dal 2,5% dell'anno 2016 al 2,8% del 2021); diminuiscono i recessi (da 1,5% a 1%).

Tabella 4 - Individui eleggibili Dis-Coll classificati per motivo di cessazione, anni 2016-2021. Valori %

Motivo di cessazione	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Cessazione al termine	87,6%	88,0%	85,6%	85,8%	87,9%	88,0%
Modifica termine inizialmente fissato	2,5%	2,1%	2,8%	2,9%	3,0%	2,8%
Risoluzione consensuale	1,6%	1,4%	1,5%	1,7%	1,4%	1,6%
Recesso del committente	1,5%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%
Cessazione attività aziendale	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%
Decadenza	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Dimissioni giustificate	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Altro	6,1%	6,7%	8,2%	7,9%	6,1%	6,2%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Il settore di attività economica è stato opportunamente riclassificato in nove gruppi di ambito omogeneo (Tab. 5). Quello dei servizi di mercato connessi alla comunicazione, assicurazione, l'immobiliare e gli studi professionali, è il più rappresentato nel 2021 (36,3%; era 41,6% nel 2016); a seguire compaiono l'istruzione (27,1%), la PA, la sanità e le organizzazioni associative e internazionali. Degno di nota il trend crescente nel periodo 2016-2021 per gli occupati eleggibili appartenenti proprio a quest'ultimo raggruppamento di settori (dal 21,2% dell'anno 2016 al 25,6% del 2021).

In conclusione, queste prime analisi descrittive sembrano delineare una platea di individui eleggibili per l'accesso alla Dis-Coll prevalentemente italiani, residenti nel Meridione, appartenenti ad un profilo di livello di istruzione alto, di età lavorativa adulta avanzata, che cessano prevalentemente il loro rapporto alla scadenza naturale, e impiegati soprattutto nei settori di attività economica dell'istruzione, la PA, la sanità e specifici servizi orientati al mercato.

Come già sottolineato altrove (De Angelis et al. 2023), grazie all'accesso e al trattamento dei microdati presenti in altri archivi amministrativi, nel futuro si potrà fornire una rappresentazione approfondita delle reali possibilità di ingresso ai trattamenti di sostegno al reddito e, per quanti vi accedono, sul loro effettivo utilizzo. L'utilizzazione congiunta di più fonti informative, e nella fattispecie dei microdati sui trattamenti erogati e quelli concernenti le COB, consentirà di indagare la copertura delle erogazioni del sussidio con un maggiore livello di attendibilità rispetto alle stime prodotte fino qualche tempo fa. La scelta di misurare il grado di diffusione di una politica pubblica evitando di mescolare tra loro grandezze concettualmente differenti (come nel caso specifico della disoccupazione statistica e quella amministrativa), facendo soprattutto ricorso ai dati di fonte amministrativa, dovrebbe portare ad una migliore valutazione di queste politiche.

Tabella 3 – Rapporti di lavoro eleggibili Dis-Coll e relativi individui, classificati per ripartizione geografica di lavoro, anni 2016-2021. V.a. in migliaia

Ripartizione geografica di lavoro	Anno 2016		Anno 2017		Anno 2018		Anno 2019		Anno 2020		Anno 2021	
	Rapporti	Individui	Rapporti	Individui	Rapporti	Individui	Rapporti	Individui	Rapporti	Individui	Rapporti	Individui
NORD OVEST	33,5	29,9	32,9	29,1	35,2	32,0	34,0	30,8	32,4	29,3	32,4	29,1
NORD EST	19,0	17,7	18,0	16,8	21,6	19,9	20,7	19,0	19,4	18,1	19,3	17,9
CENTRO	32,2	29,2	33,1	29,8	35,5	31,8	33,5	29,6	31,0	28,2	29,1	26,5
SUD E ISOLE	60,6	52,2	59,1	52,1	60,0	52,1	55,9	48,7	52,7	46,1	49,5	44,4
ITALIA	145,3	129,0	143,1	127,9	152,2	135,8	144,1	128,0	135,6	121,7	130,3	117,9

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Tabella 5 - Individui eleggibili Dis-Coll classificati per settore di attività economica, anni 2016-2021. Valori %

Settore di attività	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ALTRI SERVIZI DI MERCATO (J,K,L,M,N)	41,6%	40,3%	38,5%	37,7%	35,7%	36,3%
ISTRUZIONE (P)	25,3%	26,6%	25,6%	26,7%	27,4%	27,1%
P.A., SANITA', ATTIV. ARTIST. E SPORTIVE, ORGAN. INTERNAZ.LI (O,Q,R,U)	21,2%	21,8%	24,6%	24,3%	24,2%	25,6%
COMMERCIO (G)	4,8%	4,7%	4,5%	4,4%	5,3%	5,0%
MANIFATTURA, ESTRAZIONE E FORNITURE (B,C,D,E)	3,3%	2,8%	2,7%	3,0%	3,1%	2,5%
COSTRUZIONI (F)	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	1,2%	1,1%
ALLOGGIO E RISTORAZIONE (I)	0,9%	1,2%	1,5%	1,1%	1,4%	1,0%
TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO (H)	0,8%	1,0%	1,0%	1,3%	1,1%	0,9%
LAVORI DOMESTICI E ALTRI SERVIZI ALLA PERSONA (S,T)	0,9%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati SISCO

Tavola 1 - L'evoluzione della indennità in favore dei co.co.co (in grigio parti invariate rispetto alla disciplina pre-vigente)

	INDENNITÀ UNA TANTUM			INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE		
	Una Tantum in caso di fine lavori (l. n. 2/2009)	Una Tantum in caso di fine lavori (l.n.191/09)	Indennità ai collaboratori coordinati e continuativi (l. 92/2012)	DIS-COLL sperimentale (d.lgs. n. 22/2015)	DIS-COLL strutturale (l. n 81/2017)	Modifiche DIS-COLL strutturale (l. n. 234/2021)
Beneficiari	Lavoratori a progetto: - in regime di monocommittenza; - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata - reddito compreso tra 5.000 e 13.819 € nell'anno precedente	Lavoratori a progetto: - in regime di monocommittenza; - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata - reddito non > a 20.000 € e non < a 5.000 nell'anno precedente	Lavoratori a progetto: - in regime di monocommittenza - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps - con reddito nell'anno precedente non > a 20.000 (da rivalutare)	Co.co.co, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps	+ assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio	
Soggetti esclusi	Titolari anche di reddito di lavoro autonomo			- Amministratori e sindaci - pensionati - titolari di Partita IVA		
Condizione occupazionale	Non prevista	Senza contratto di lavoro da almeno 2 mesi	Periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno 2 mesi nell'anno precedente	Stato di disoccupazione involontaria al momento dell'istanza		
Requisito contributivo	- nell'anno di cessazione almeno 3 mesi accreditati; - nell'anno precedente non meno di 3 mesi e non più di 10 accreditati;	- nell'anno di cessazione almeno un mese accreditato; - nell'anno precedente almeno 3 mesi accreditati		- nell'anno di cessazione almeno un mese accreditato o una co.co.co. di durata almeno di un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione. - nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione dal lavoro e la cessazione stessa, almeno 3 mesi di contribuzione	Nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione dal lavoro e la cessazione stessa, almeno 3 mesi di contribuzione	
Condizionalità	No	Si	No	Si		
Importo	10% (20% dal 2009) del reddito percepito l'anno precedente	30% del reddito percepito l'anno precedente e comunque non > a 4.000 €	7% del livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione	- 75% della retribuzione mensile, se questa è = o < 1.195 € (rivalutato annualmente) - 75% della retribuzione mensile + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.195€ (rivalutato annualmente). Si applica comunque un tetto massimo pari a 1.300€ (rivalutato annualmente)		
Durata	Una tantum		- un'unica soluzione se importo =< a 1.000 € - importi mensili se => a 1.000 €	Numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa, per un massimo 6 mesi. Non vanno computati periodi di contribuzione già	-	Numero di mesi pari ai mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione del lavoro al predetto evento, per un

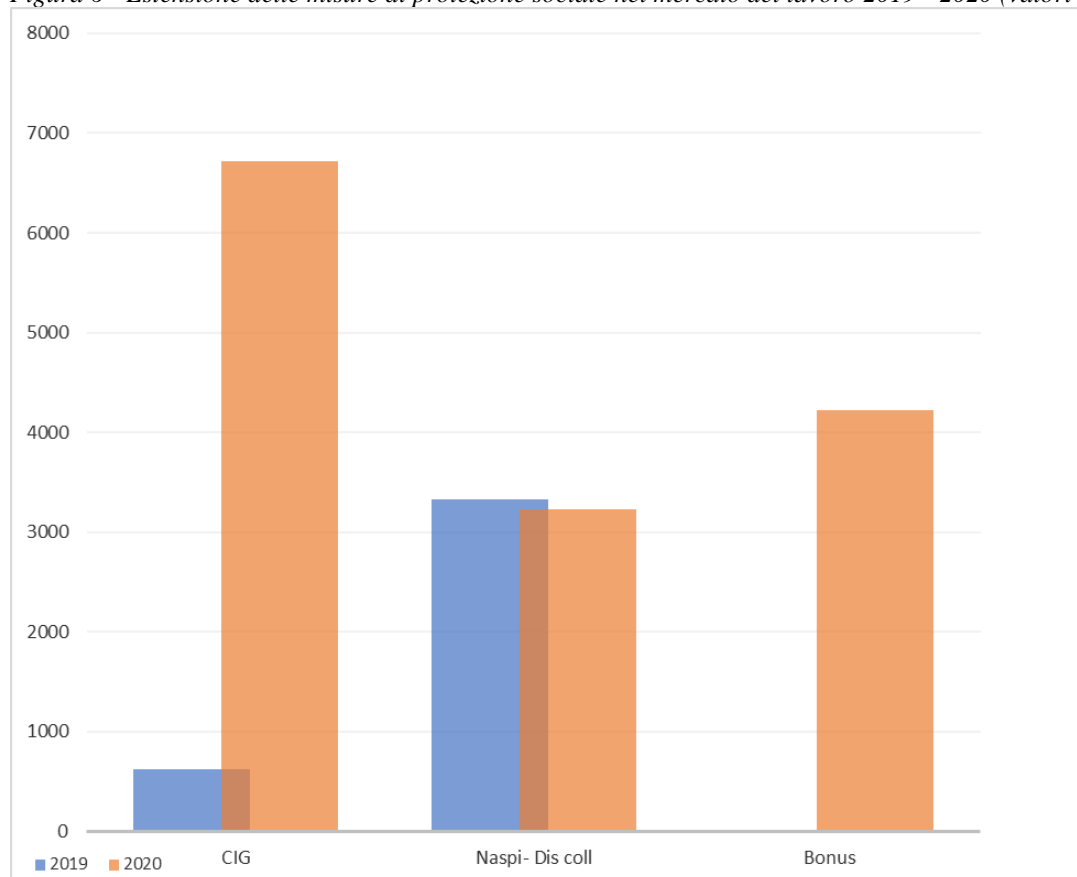
	INDENNITÀ UNA TANTUM			INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE		
	Una Tantum in caso di fine lavori (l. n. 2/2009)	Una Tantum in caso di fine lavori (l.n.191/09)	Indennità ai collaboratori coordinati e continuativi (l. 92/2012)	DIS-COLL sperimentale (d.lgs. n. 22/2015)	DIS-COLL strutturale (l. n 81/2017)	Modifiche DIS-COLL strutturale (l. n. 234/2021)
				conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione.		massimo di 12 mesi. Non vanno computati periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione.
Riduzione (Decalage)	Non applicabile	-	-	3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del 4° mese di fruizione	-	3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del 6° mese di fruizione (8° se => 50 anni)
Sospensione	Non applicabile	-	-	Contratto di lavoro subordinato di durata < a 5 gg.	-	-
Cumulo con altri redditi	Non applicabile	-	-	Cumulabile con lavoro autonomo, dal quale derivi un reddito < al limite utile alla conservazione dello stato di disoccupazione. Spetta l'80% dell'indennità sulla base dei proventi preventivati	-	-
Contribuzione figurativa	Non applicabile	-	-	Per i periodi di fruizione non sono riconosciuti i contributi figurativi	-	Per i periodi di fruizione è riconosciuta la contribuzione figurativa rapportata al reddito medio mensile entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile della prestazione

3. L'estensione del sistema di protezione sociale dei lavoratori italiano nella crisi pandemica

I difetti di copertura sono deflagrati durante la crisi sanitaria del 2020, che ha rappresentato un *punto di non ritorno*. Quest'ultima, sottoponendo ad alti livelli di stress il sistema complessivo degli ammortizzatori sociali in Italia, ne ha evidenziato storiche criticità: 1) l'estrema frammentarietà degli interventi ordinari 2) la presenza di una esclusiva matrice contributiva, evidenziando un sistema di tipo categoriale. Un sistema in costante tensione nel tentativo di rispondere alle esigenze di protezione di una nuova platea di lavoratori originatesi nelle diverse fasi evolutive della produzione post-fordista (De Minicis, 2021).

In tale contesto gli effetti della crisi sanitaria hanno accelerato alcuni interventi di riordino della struttura degli ammortizzatori sociali consolidatesi poi, nella riforma contenuta nella legge di bilancio 2022 (vedi § 3.4). L'estensione del campo applicativo e della durata degli interventi assicurativi, avvenuta, nella pandemia, mediante l'introduzione di una causale speciale alle integrazioni salariali (Covid 19), l'utilizzo della fiscalità generale e la realizzazione di un consistente intervento emergenziale assistenziale per il lavoro autonomo individuale e il lavoro contingente (indennità, bonus, fondo di ultima istanza) hanno mostrato la necessità di ridefinire il modello di protezione sociale dei lavoratori ordinario. Tali interventi emergenziali hanno, inoltre, ritratto plasticamente il complesso dei soggetti esclusi dal sistema degli ammortizzatori sociali assicurativi: 1) lavoratori dipendenti di microimprese 2) lavoratori dipendenti contingenti 3) parte consistente dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Così se osserviamo, in un'ottica tendenziale (2019-2020), i dati sui beneficiari delle misure introdotte nella crisi pandemica, in un anno di assoluta *straordinarietà* (Figura 6), si evidenzia come la struttura degli ammortizzatori sociali ha dovuto necessariamente estendere la sua capacità inclusiva, assumendo un assetto orientato verso schemi universalistici.

Figura 6 - Estensione delle misure di protezione sociale nel mercato del lavoro 2019 - 2020 (valori in migliaia)



Fonte: Elaborazione Inapp su dati Inps

I dati riferibili alle integrazioni salariali nel 2019 e 2020 evidenziano, ad esempio, come con un numero di lavoratori assicurati non troppo dissimile (12.300.000 nel 2019 - 11.800.000 nel 2020), i beneficiari aumentano considerevolmente, passando da circa seicentomila nel 2019 con una spesa di 1,4 miliardi di euro, a quasi sette milioni nel 2020 con una spesa superiore ai 18 miliardi di euro, con un intenso utilizzo della forma non assicurativa della Cassa Integrazione Guadagni (Cigd) e con più di sei milioni di lavoratori destinatari delle diverse tipologie di integrazione salariale (Cigo, Fondi di solidarietà, Cigd) riferibili alla causale emergenziale speciale Covid - 19. L'indennità di disoccupazione ordinaria non subisce invece incrementi, ma anzi diminuisce, anche se unicamente nel segmento riguardante il lavoro standard. Tale diminuzione, in un periodo di crisi occupazionale, è riferibile alla natura dello strumento e alle particolari condizioni che ne hanno caratterizzato l'attuazione nella fase pandemica. Un'altra importante misura, che riesce a supportare un numero considerevole di lavoratori è l'indennità/bonus emergenziali, che interessa più di 4 milioni di soggetti, con una spesa complessiva di 6 miliardi di euro. Indennità non presenti nel sistema ordinario prima della crisi (Tab. 6).

Tabella 6 - Numero dei beneficiari e spesa complessiva della Cig, NAsPI, Dis Coll, Bonus emergenziali (2019-2020)

Trattamenti previdenziali, assistenziali nel mercato del lavoro					
2019			2020		
Interventi	Beneficiari (in migliaia)	Spesa (in milioni)	Interventi	Beneficiari (in migliaia)	Spesa (in milioni)
INTEGRAZIONI SALARIALI			INTEGRAZIONI SALARIALI		
Cigo	420,4	479	Cigo	2.762,1	7.702
Cigd	0	0	Cigd	1.618,4	4.215
Cigs	187,9	939	Cigs	213,3	751
Fondi di solidarietà	12,1	23	Fondi di solidarietà	2.124,4	6.064
INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE			INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE		
NAsPI (Ex lavoratori dipendenti extra agricoli)	2.754	15.166	NAsPI (Ex lavoratori dipendenti extra agricoli)	2.657	15.932
NAsPI (ex operai agricoli)	553	2.097	NAsPI (ex operai agricoli)	544	2.194
Dis - Coll	20	44	Dis - Coll	24	46
BONUS EMERGENZIALI			BONUS EMERGENZIALI		
Indennità, Bonus	Non presente	0	Indennità, Bonus	4.227,5	6.000
Tot.	3.947	18.748	Tot.	14.170	42.904

Fonte: Elaborazione Inapp su dati Inps

Così, gli effetti della crisi nel 2020 sulla estensione delle misure di sostegno reddituale dei lavoratori, complessivamente più di dieci milioni di lavoratori beneficiari in più rispetto al 2019 circa 24 miliardi di euro di spesa aggiuntiva, sembrano aver evidenziato un percorso di estensione del modello di protezione sociale.

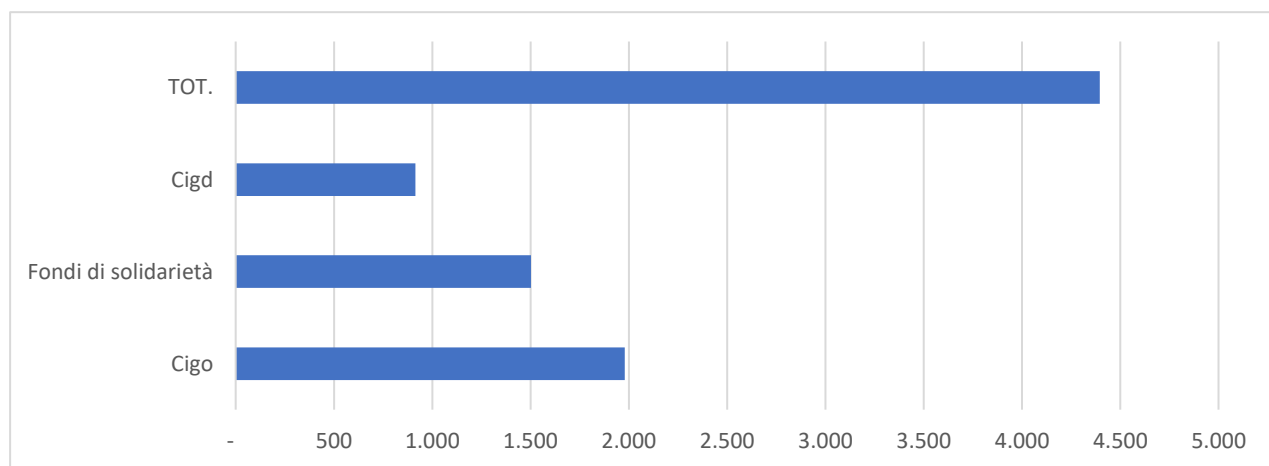
Tale dinamica si è sviluppata mediante un consolidamento degli istituti ordinari assicurativi, con l'estensione delle diverse tipologie delle integrazioni salariali (Cassa integrazione, Fondi bilaterali di solidarietà, Fondo di Integrazione salariale), aumentando il periodo di sostegno reddituale offerto dalle indennità di disoccupazione e con l'introduzione di specifici bonus reddituali emergenziali per tutte le soggettività non ricomprese negli strumenti ordinari assicurativi. Tutti gli interventi (Tav. 4) hanno riguardato individui in sofferenza reddituale nel mercato del lavoro (autonomi, dipendenti).

Tavola 4 - Classificazione degli interventi di protezione sociale nel mercato del lavoro nella crisi pandemica 2020

Misure	Tipologia	Natura	Destinatari	Efficacia
1) Integrazioni salariali ➤ Cigo ➤ Cigs ➤ Cigd ²³⁰ ➤ Fondi di solidarietà	Ordinario (preesistente)	Assicurativo	Lavoro dipendente in costanza della relazione lavorativa	- Esteso temporalmente - Sospensione del principio lavorativo - Semplificazione delle procedure amministrative e finanziarie
2) Indennità di disoccupazione	Ordinario (preesistente)	Assicurativo	Lavoro dipendente dopo la cessazione della relazione lavorativa	- Esteso temporalmente - Sospensione del principio lavorativo - Sospensione della riduzione temporale dell'indennizzo
2) Indennità/Bonus	Emergenziale (contingente alla crisi)	Assistenziale	Specifici gruppi di lavoratori autonomi e dipendenti radicalmente contingenti	Sostegni reddituali <i>una tantum</i>

L'effetto della legislazione emergenziale ha cominciato ad avere un forte impatto in termini di ore autorizzate e lavoratori coinvolti a partire dal mese di aprile 2020, nel quale sono state autorizzate complessivamente 855 milioni di ore, quantità simile alle ore autorizzate nell'intero 2009, primo anno di effetti economici della crisi finanziaria del 2008. Se analizziamo, le diverse tipologie di ore di integrazione salariale autorizzate con causale speciale covid 19 (anno 2020), risultano essere complessivamente più di 4 miliardi (Fig. 7).

Figura 7 - Ore di integrazione salariale autorizzate con causale Covid-19 per tipologia. Anno 2020 (in milioni)

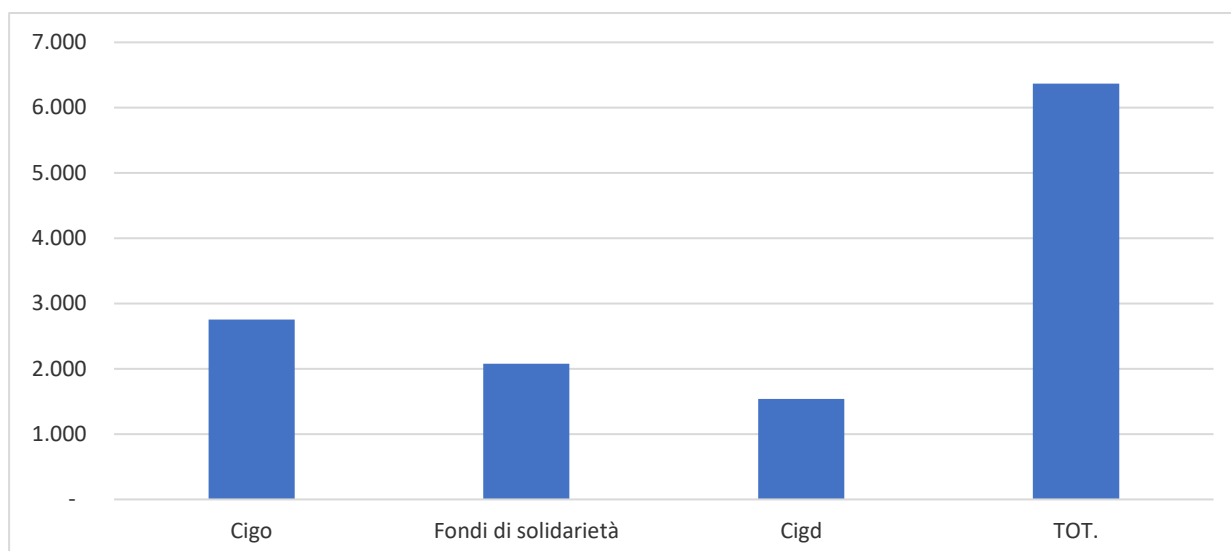


Fonte: Elaborazione Inapp su dati Inps

I lavoratori beneficiari della causale speciale trasversale Covid 19 risultano essere, invece, più di 6 milioni. (Fig. 8).

Figura 8 - Beneficiari delle integrazioni salariali con causale Covid-19 per tipologia. Anno 2020 (valori in migliaia)

²³⁰ Importante precisare come la Cassa integrazione in deroga sia la manifestazione delle integrazioni salariali non riferibile a schemi assicurativi ma finanziata, per le fasi strettamente emergenziali, unicamente dalla leva fiscale.

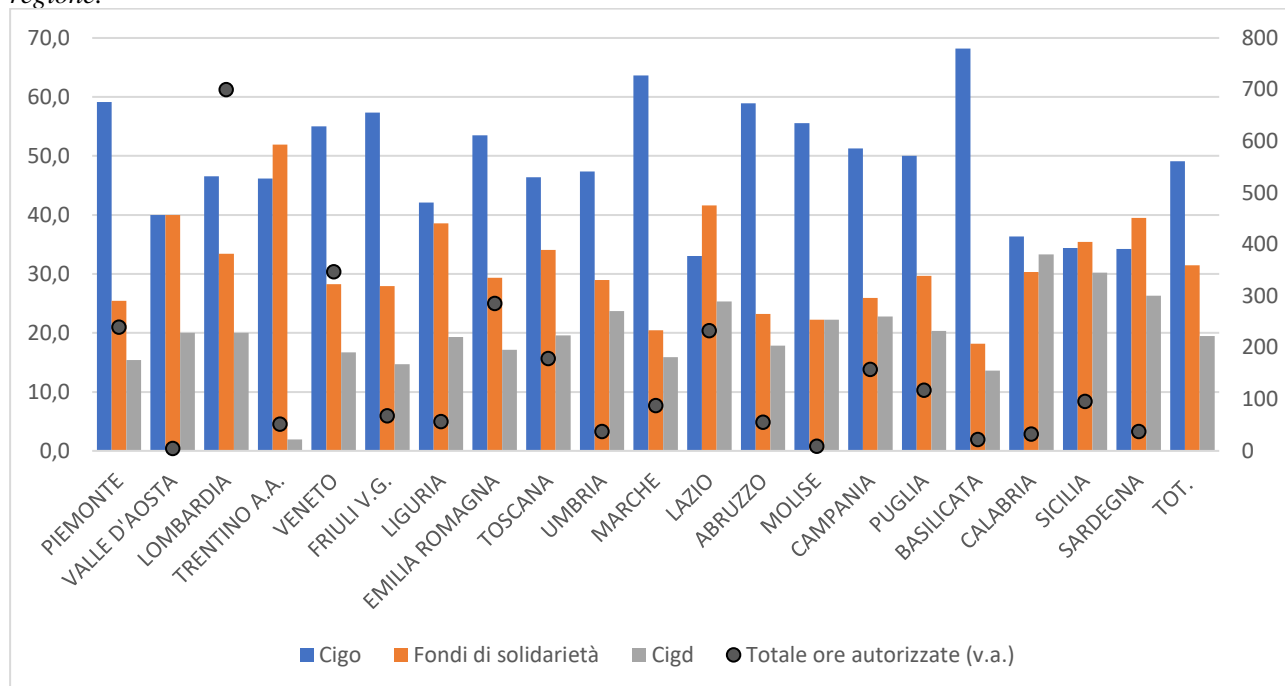


Fonte: Elaborazione Inapp su dati Inps

Evidenziando la distribuzione delle ore autorizzate di integrazione salariale per settore di attività economica, si osserva come il 57% è stato richiesto nei settori fermati dal Dpcm del 22 marzo 2020, mentre il 43% è stato richiesto nei settori attivi, cosiddetti essenziali, segno che comunque anche queste attività hanno risentito del lock down anche se indirettamente (mancanza di circolazione delle persone, caduta dell'indotto). Considerando le diverse tipologie di ore autorizzate per regione notiamo subito la prevalenza dell'area geografica del Nord-Est e Nord – Ovest. In particolare, il 56% delle ore totali sono state autorizzate in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, regioni nelle quali si concentra la maggior parte delle attività produttive destinatarie della cassa ordinaria (Fig. 9)²³¹.

²³¹ In queste regioni la predominanza di richiesta della misura della cassa integrazione appare, infatti, caratterizzata da imprese industriali e dell'edilizia. In Lombardia le ore di Cigo sono il 47% del totale autorizzato, in Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna sono superiori al 50%. Modalità attuative nell'impiego delle integrazioni molto differenti di altri contesti produttivi come il Lazio, dove il 67% delle ore è stato autorizzato con integrazioni salariali caratterizzate dai fondi di solidarietà per imprese superiori ai 5 dipendenti e dalla cassa in deroga per microimprese costituite da meno di 5 dipendenti.

Figura 9 - Ore autorizzate di integrazione salariale dal 1° aprile al 31 agosto 2020 (in milioni) con causale Covid-19 per composizione della tipologia di intervento (% , asse sx) e ore totali autorizzate (v.a., asse dx) per regione.



Fonte: Elaborazione Inapp su dati Inps

Con alcuni limiti l'impiego delle integrazioni salariali ha garantito un supporto reddituale e occupazionale decisivo per i lavoratori dipendenti delle imprese e microimprese italiane insieme ad un effetto positivo per la tenuta economica delle imprese.

Accanto alle misure di sostegno in costanza di rapporto di lavoro, sono state introdotte misure in parte innovative, frutto di allocazioni pubbliche di reddito generalizzato non soggette a contribuzione e tassazione. Interventi di sostegno trasversali alla posizione lavorativa (dipendente, autonomo) di carattere non assicurativo. Tale regime sostitutivo reddituale è intervenuto a favore di categorie di lavoratori autonomi e dipendenti contingenti privi di preesistenti istituti di protezione reddituale e occupazionale: 1) professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (parasubordinati) 2) lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS 3) lavoratori stagionali anche appartenenti a settori differenti da quelli del turismo e degli stabilimenti termali 4) lavoratori del settore agricolo 5) lavoratori dello spettacolo 6) lavoratori intermittenti 7) lavoratori a tempo determinato del turismo e del settore terme.

Tali misure rappresentano un insieme di interventi di sostegno riferibile a gruppi specifici di lavoratori, misure assenti nell'insieme degli strumenti di sostegno al reddito pre-pandemico.

Tabella 7 - Dettaglio per categoria e sesso dei beneficiari Bonus 500, 600 e 1000 euro

Categoria	Uomini	Donne	Totale	Importo medio
Professionisti/collaboratori	203.342	209.134	412.476	1.450 €
Autonomi	2.007.792	840.683	2.848.475	1.196 €
Stagionali	132.735	143.848	276.583	3.000 €
Agricoli	334.737	217.962	552.699	1.099 €
Spettacolo	30.455	19.464	49.919	4.031 €
Intermittenti	23.576	33.660	57.236	3.906 €
Tempo determinato turismo-terme	10.307	9.324	19.631	2.430 €
Altre categorie	5.654	4.899	10.553	3.435 €
Totale	2.748.598	1.478.974	4.227.572	1.407 €

Fonte: Elaborazione INAPP su dati Inps

Elaborazione dati: marzo 2021. In questa tavola sono riportati i soli soggetti (codici fiscali univoci) con domanda pagata. L'importo è la somma di tutte le erogazioni ricevute - sull'ultima è rilevata la categoria indicata. "Altre categorie" include gli autonomi occasionali, i venditori a domicilio, i lavoratori autonomi delle c.d. "zone rosse", i pescatori autonomi, i lavoratori marittimi. Sono possibili variazioni dovute a riesami amministrativi.

L'estensione del sostegno reddituale pubblico in favore di una platea soggettiva non omogenea²³², si è realizzata adottando così una strategia *Targeted Measures to Subgroups* (Ilsoe Et alt. (2021), piuttosto che attraverso l'introduzione di una unica misura universale assistenziale per la disoccupazione nel mercato del lavoro di II livello (OCSE, 2023). Tale scelta strategica spiega, così, la sequela di interventi contingenti, legislativi e amministrativi volti alla estensione a nuove soggettività lavorative in crisi.

3.1. Dalla pandemia e oltre: la sperimentazione dell'ISCRO

Come visto, la peculiare crisi economico-sociale determinata dal Covid-19 ha comportato l'emersione del bisogno di tutela del reddito del variegato panorama del lavoro autonomo, andando oltre l'istanza, da più tempo avvertita e condivisa, di estensione universale delle misure afferenti all'area del welfare (in particolare malattia, infortuni, maternità/paternità), nonché previdenziale, esaminata nel primo capitolo.

La difficile situazione pandemica nell'urgenza di fornire una risposta, che potesse contenere non solo il virus, ma anche il dramma causato dalle ricadute negative di un grave fattore esogeno sul sistema economico-sociale, ha realizzato una prova sul campo di strumenti a ciò direzionati.

La sospensione delle attività, o comunque il calo di fatturato per la riduzione delle stesse, unitamente a una scarsa digitalizzazione, hanno comportato una plurima gamma di forme di politica passiva specificatamente indirizzate alle varie categorie di lavoratori e lavoratrici autonomi, come si è visto nei precedenti paragrafi.

Tale stato dell'arte, nell'essersi realizzato per la prima volta a così ampio spettro, ha costituito un terreno particolarmente fertile per il positivo esito dei lavori, che hanno impegnato la "Consulta del lavoro autonomo e professionale", insediatasi presso il CNEL in data 24 gennaio 2019 e composta

²³² I gruppi pur appartenendo ad una macro-tipologia del mercato del lavoro riferibile al lavoro autonomo e contingente, presentano una forte eterogeneità in termini reddituali e lavorativi, contenendo professionisti appartenenti alla gestione separata Inps, professionisti ordinistici, autonomi e lavoratori dipendenti radicalmente temporanei (stagionali, intermittenti, agricoli e lavoratori dello spettacolo). Tale diversità ha comportato anche una differenziazione nell'erogazione degli indennizzi sia in termini quantitativi che nelle modalità, per i professionisti non ordinistici, ad esempio, mentre la prima fase del sostegno, quella di marzo e aprile, era generalizzata, la seconda indennità, quella di maggio, aumentata da 600 a 1000 euro, prevedeva una prova dei mezzi che ha ridotto considerevolmente la platea dei beneficiari da 318.000 nei mesi marzo - aprile ai 110.000 di maggio. Complessivamente la nuova misura di protezione sociale contingente alla pandemia ha garantito una tenuta reddituale per diverse tipologie di lavoratori e si è rilevato particolarmente efficace per una parte del lavoro dipendente frammentato: stagionali, lavoratori dello spettacolo, intermittenti.

da esperti e membri nominati dalle associazioni sindacali, individuate quali maggiormente rappresentative del settore.

Il riferimento è alla proposta legislativa di tale organismo, rubricata “Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata dell’INPS”, che, a seguito dell’approvazione all’Assemblea del CNEL, è divenuta il disegno di legge del 28 luglio 2020 n. 36.

Il Ddl n. 36/2020 ha, innanzitutto, disposto l’attuazione degli obiettivi di tutela in materia di maternità e malattia, che erano stati previsti nella legge n. 81/2017 (vedi *supra*). Tuttavia, dette previsioni non hanno ricevuto alcun riconoscimento normativo, nonostante afferiscano a un processo volto all’universalizzazione di prioritarie misure di welfare. Diversamente è stato per l’innovativa forma di ammortizzatore sociale, disciplinata all’art. 3 del citato Ddl, ossia l’Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa, il cosiddetto ISCRO. Tale misura è confluita nella Legge 30 dicembre 2020, ossia la Legge di Bilancio 2021, e ne è stata disposta l’erogazione in via sperimentale per il triennio 2021-2023, anche in quanto adottato “nelle more della riforma degli ammortizzatori sociali”.

Già i primi osservatori della misura rilevano però la difficoltà di definire e perimetrare una sorta di periodo di disoccupazione nel lavoro autonomo, con conseguente riconoscimento del diritto al relativo trattamento qualora il lavoratore o la lavoratrice si trovino in tale status, ed evidenziano infatti che la legge n. 178/2020 non disciplina tale fattispecie, ma quella della riduzione del reddito prodotto (Feltrin, Rosato 2020).

Il campo di applicazione della misura viene circoscritto ai liberi professionisti, compresi i partecipanti agli studi associati o società semplici, iscritti alla Gestione separata Inps, che esercitino per professione abituale un’attività di lavoro autonomo connessa all’esercizio di arti e professioni (Mattei 2022). Sono pertanto espressamente escluse le libere professioni ordinistiche (ai sensi dell’articolo 1, comma 387, della legge n. 178/2020), la cui iscrizione al relativo albo comporta generalmente l’obbligo di optare per la cassa privata di riferimento, come ad esempio avviene per gli avvocati con la Cassa Nazionale Forense.

Costituendo l’iscrizione alla gestione separata il presupposto sostanziale per l’ottenimento dell’indennità, questa deve necessariamente già sussistere alla presentazione della domanda.

Viene altresì previsto il possesso da parte del richiedente di determinati requisiti puntualmente indicati dall’art. 1, comma 388, della legge di Bilancio 2021, ossia:

- a) non essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie;
- b) non essere beneficiari di Reddito di cittadinanza;
- c) avere prodotto un reddito di lavoro autonomo, nell’anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei tre anni anteriori all’anno precedente alla presentazione della domanda;
- d) avere dichiarato, nell’anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 €, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell’indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rispetto all’anno precedente;
- e) essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria;
- f) essere titolari di partita IVA attiva da almeno quattro anni, alla data di presentazione della domanda, per l’attività che ha dato titolo all’iscrizione alla gestione previdenziale in corso.

L’importo dell’indennità è pari al 25%, su base semestrale, dell’ultimo reddito da lavoro autonomo certificato dall’Agenzia delle Entrate, e trasmesso da quest’ultima all’INPS alla data di presentazione della domanda. Inoltre, l’importo mensile erogato non può essere inferiore a 250 €, né superare gli 800. La prestazione viene, inoltre, erogata una sola volta per un massimo di sei mesi²³³,

²³³ Con il recente messaggio n. 1636 del 5 maggio, l’INPS ha comunicato che a decorrere dall’8 maggio 2023 è stato nuovamente attivato il servizio di presentazione delle domande ISCRO, che rimarrà disponibile fino alla data del 31 ottobre 2023, termine ultimo per la presentazione della domanda di ISCRO relativamente all’ultimo anno della sperimentazione.

non comporta alcun accreditamento di contribuzione figurativa, oltre a non concorrere alla formazione del reddito ai sensi del TUIR.

In ordine al reperimento delle risorse di copertura, la misura viene finanziata dagli stessi potenziali beneficiari, attraverso un aumento della relativa aliquota.

L'aspetto di tale policy, che può ritenersi innovativo, sembra afferire all'ancoraggio dello stesso a misure di politica attiva, configurandosi per tale via non come mera misura assistenziale, ma quale avente una prospettiva di "welfare generativo" (Zucaro 2021), oltre a porsi nel solco di quelli che sembrano essere i principi guida della proposta di Riforma degli ammortizzatori elaborata in sede di specifica Commissione ministeriale.

Nello specifico l'art. 1, comma 400, della legge n. 178/2020 prevede l'obbligatoria partecipazione, da parte dei beneficiari della prestazione, a percorsi di aggiornamento professionale, la cui efficacia e adeguatezza in ottica accrescimento professionale effettivamente spendibile e attrattivo sul mercato, costituisce elemento prioritario, anche se purtroppo corre l'obbligo di rilevare che non costituisce una costante dei percorsi di formazione continua obbligatoria.

Il Decreto Interministeriale 24 marzo 2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze ha dato attuazione a tale disposizione e si è previsto che la relativa domanda presentata all'INPS equivalga a dichiarazione di immediata disponibilità ed è trasmessa all'ANPAL ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

L'INPS, analogamente a quanto avviene in materia di indennità di disoccupazione NASpI e DIS-COLL, mette a disposizione dell'ANPAL le domande di indennità ISCRO per l'inserimento delle dichiarazioni di immediata disponibilità nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Per quanto attiene al prioritario aspetto del monitoraggio in ordine all'effettiva partecipazione a tali percorsi formativi da parte della popolazione lavorativa beneficiaria dell'indennità, l'organismo investito in ragione della propria funzione istituzionale, è quindi l'ANPAL.

La citata misura per quanto ancora insufficiente in termini di copertura e campo di applicazione (si pensi all'esclusione totale delle professioni ordinistiche, su cui non è possibile in questa sede effettuare riflessioni più puntuali), ha comunque il merito di aver determinato l'uscita dal cono d'ombra del gap di protezione sociale del lavoro autonomo non imprenditoriale, la cui attenta analisi, potrebbe offrire elementi significativi anche per un allineamento sistemico con quanto previsto nel quadro europeo.

Come rilevato anche dal Rapporto INPS 2021 l'obiettivo al quale tendere è: "(...) un intervento complesso in grado di bilanciare la (legittima) aspirazione dei lavoratori di tutte le categorie a vedersi garantita una continuità reddituale di fronte ad eventi avversi, con i possibili rischi di evasione fiscale e contributiva, che derivano dalla posizione di soglie reddituali (e) o relative alla perdita di guadagno per l'accesso alla prestazione" (Inps 2021, p. 238).

Riferimenti bibliografici

Bozzao P. (2015), *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, Diritti Lavori Mercati, 13, n.3, pp.519-542, <https://bit.ly/3FJbwua>.

Cinelli M. (2016), *Le nuove tutele contro la disoccupazione (per un commento al d.lgs. n. 22/2015 e successive modificazioni)*, in Carinci F. (a cura di), "Jobs Act: un primo bilancio", Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna, 22-23 ottobre 2015, ADAPT LABOUR STUDIES, e-Book series, 54.

De Angelis M. et al. (2023), *Analisi della riforma degli ammortizzatori sociali: il punto sulla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego*, Inapp Working Paper n.101, Roma, Inapp, <https://shorturl.at/opU16>.

Della Ratta F. (a cura di, 2023), *Le misure di protezione sociale per i lavoratori autonomi*, Inapp, <https://shorturl.at/psEGV>.

- De Minicis M. (2021), *Shelter from the storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila*, Sinappsi, XI, n. 1, pp. 84-99 <<https://oa.inapp.org/handle/20.500.12916/933>>
- European Commission (1999), *Transformation of labour and future of labour law in Europe*, Final report, <https://goo.gl/Bf3sqq>.
- Feltrin P., Rosato S. (2020), *Una terza rivoluzione (imprevista) nel lavoro dipendente e il riaccendersi della discussione sulle sue tutele*, LavoroDirittiEuropa, 2.
- Ilo (2003), *The scope of the employment relationship*, *International Labour Conference, 91st Session 2003*, Report V, <https://shorturl.at/pzDJW>.
- Ilsøe A., Larsen T.P. (eds.) (2021), *Non-standard work in the Nordics. Troubled waters under the still surface*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers
- Inps (2021) *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del paese*, *XX Rapporto*, <https://bit.ly/3bqyf2d>
- Liso (1992), *La fuga dal diritto del lavoro*, *Industria e sindacato*, 28.
- Marocco M. (2023), *Il caso italiano*, in Della Ratta (a cura di), "Le misure di protezione sociale per i lavoratori autonomi", op. cit.
- Mattei A. (2022), *La protezione sociale per i lavoratori autonomi a confronto: Dis-coll, Iscro e Alas*, *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 3.
- Ocse (2022), *Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefit. Results 2022*, Paris.
- Perulli A. (2002), *Study on economically dependent work/parasubordinate (quasi-subordinate) work*, Study for the EU Commission, <https://shorturl.at/cMP25>.
- Santoro Passarelli G. (1979), *Il lavoro "parasubordinato"*, Franco Angeli, Milano.
- Scarpelli F. (2020), *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in Bonardi O., Carabelli U., D'Onghia M., Zoppoli L. (a cura di), "Covid-19 e diritti dei lavoratori", *Gli instant book della Consulta giuridica della Cgil*, 1, Roma, Ediesse.
- Zucaro R. (2021), *L'impatto della pandemia sul reddito dal lavoro non subordinato, possibili scenari*, LavoroDirittiEuropa, 3.

Conclusioni

di PIERA LOI e PIER ANTONIO VARESI

1. I sistemi di sistemi di contrasto alla disoccupazione e tutela del reddito attraverso la riduzione dell'orario di lavoro prima della pandemia

Prima della pandemia molti Stati membri dell'UE avevano già istituito forme di politiche passive finalizzate a ridurre i rischi della disoccupazione, consistenti nella creazione o nell'estensione di regimi di riduzione dell'orario di lavoro, con il contemporaneo intervento di sussidi pubblici a tutela del reddito.

Queste forme specifiche di politiche passive denominate *Short Time Work Arrangement (STWA)*, comportano l'erogazione di sussidi pubblici associati alla riduzione dell'orario di lavoro per tutti i lavoratori o solo per quelli di specifiche unità produttive. Si tratta di politiche passive in alternativa al licenziamento collettivo con una riduzione dell'orario, accompagnata da una corrispondente (*pro-rata*) riduzione della retribuzione, cosicché i sussidi pubblici compensano la riduzione della retribuzione dei lavoratori. Tali misure hanno una durata temporanea e possono prevedere l'accompagnamento di misure di formazione (politiche attive). Quanto al finanziamento di tali strumenti, in alcuni Stati membri essi sono finanziati sia attraverso contributi ordinari dei datori di lavoro, sia attraverso interventi del sistema previdenziale e assistenziale, con un conseguente aumento della spesa pubblica. Quest'ultimo aspetto, ovvero il notevole aumento della spesa pubblica negli Stati Membri dovuto alle politiche passive dell'occupazione, è una delle ragioni più importanti del tradizionale ridotto intervento di coordinamento delle politiche passive, da parte dell'Unione Europea, nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione, come si è visto nei capitoli precedenti.

In tutti gli Stati membri esaminati il ricorso a sistemi di riduzione dell'orario di lavoro con interventi di sostegno al reddito era già presente anche prima della pandemia: si pensi al *Chômage partiel* in Francia (istituito nel 1919 e che dal 2013 ha cambiato denominazione in *Activité partielle*), al *Kurzarbeit* in Germania (istituito fin dal 1910) o alla cassa integrazione in Italia (istituita inizialmente solo per gli operai nel 1945) o, ancora, al sistema degli *ERTE* (istituito in Spagna nel 1980, sebbene in una forma diversa).

La pandemia da Covid-19 e gli altri rischi globali, come il rischio climatico e bellico, tuttavia, pongono l'Unione Europea di fronte all'urgenza di definire con maggior chiarezza un ruolo di coordinamento e di supporto alle politiche passive degli Stati Membri, anche dal punto di vista economico. La sperimentazione avvenuta con il programma SURE, sebbene sia giunta al termine, ha segnato un percorso da non abbandonare: non solo in quanto ha rafforzato la solidarietà tra Stati, ma in quanto ha garantito la continuità dell'attività delle imprese e dell'occupazione a fronte di un rischio, come la pandemia, che difficilmente gli Stati avrebbero potuto affrontare da soli, senza produrre *spill over effects* anche sugli Stati meno colpiti.

In queste brevi note comparate si intende evidenziare prima di tutto in che misura gli Stati considerati siano intervenuti introducendo modifiche ai preesistenti sistemi di contrasto alla disoccupazione e tutela del reddito, attraverso la riduzione dell'orario di lavoro. In molti casi gli Stati sono intervenuti sia sull'estensione del campo di applicazione soggettiva delle misure, sia sull'estensione della durata delle stesse. Inoltre, altre modifiche hanno riguardato il contributo dei datori di lavoro alla copertura dei costi legati a queste misure, nonché la durata delle procedure per la concessione dei benefici pubblici e il ruolo dei sindacati e dei contratti collettivi in tali procedure.

2. L'adattamento dei precedenti sistemi di contrasto alla disoccupazione e tutela del reddito ai nuovi rischi globali

Nella maggior parte dei casi i sistemi di contrasto alla disoccupazione e tutela del reddito, tradizionalmente, facevano fronte a crisi temporanee di mercato o a ristrutturazioni e riconversioni generate da rischi del mercato. A partire dalla crisi finanziaria del 2008 gli Stati Europei si sono confrontati con un diverso tipo di crisi (e quindi di rischio) di dimensione globale, cioè non collegata a specifici Stati, specifici settori o specifiche attività produttive. La crisi finanziaria è stata una crisi globale che ha prodotto i suoi effetti prima sui mercati finanziari e poi sui mercati del lavoro nazionali, ed è stata causa di altri rischi come il rischio di disoccupazione. Già in quell'occasione i c.d. *STWA* hanno svolto la loro funzione di ammortizzazione sociale, a fronte di un rischio globale, evitando in molti casi licenziamenti di massa.

La pandemia ha mostrato, con maggiore gravità, l'impatto dei rischi globali sui sistemi nazionali di tutela dell'occupazione: l'Unione Europea, attraverso SURE, è riuscita tuttavia a mobilitare l'uso di risorse utili agli Stati per apprestare, e in molti casi rafforzare, le misure di contrasto alla disoccupazione generata dal rischio pandemico. Innanzitutto, sembra importante sottolineare il fatto che l'UE e gli Stati membri, sia quelli che hanno avuto accesso ai fondi SURE, sia quelli che, come Francia e Germania, non hanno ritenuto necessario accedere a tali fondi, hanno utilizzato gli strumenti di *STWA* per fare fronte a rischi impreveduti e di dimensione globale. In tutti i casi gli Stati che avevano già istituito sistemi di *STWA*, hanno reagito rapidamente attraverso interventi legislativi e/o regolamentari che hanno consentito un adeguamento molto rapido degli strumenti esistenti alle necessità imposte dalla pandemia.

Sembra interessante notare che negli ordinamenti considerati si fa riferimento alle nuove tipologie di rischi che gli originari strumenti devono affrontare nei tempi più recenti e che, in qualche modo, impongono un cambiamento o un adattamento degli stessi. In Francia, ad esempio, negli interventi legislativi e regolamentari del 2020 sull'*Activité partielle*, si fa riferimento alle imprese "che affrontano crisi di una certa durata, non insormontabili, ma che non siano semplicemente congiunturali"; anche in Spagna sono state introdotte specifiche misure orientate alla difesa dei livelli di occupazione in presenza di qualunque situazione che provochi una emergenza occupazionale. Un altro aspetto di grande rilievo è che, nelle modifiche che sono state apprestate dai legislatori agli strumenti di sostegno al reddito e all'occupazione attraverso la riduzione dell'orario di lavoro, non solo si riconosce un carattere permanente e non temporaneo a tali strumenti, ma si riconosce altresì una funzione di stabilizzazione e di risposta agli shock del mercato, in una parola si assegna a tali strumenti una funzione di gestione dei rischi. Per chiarire meglio questi concetti è significativo il fatto che in Spagna nel punto 23 del PNRR approvato a luglio del 2021 si fa riferimento a "un sistema di stabilizzazione economica che garantisca alle imprese una flessibilità interna e stabilità nell'impegno in caso di riduzioni, transitorie o cicliche, dell'attività [...] consistente nella riduzione della giornata lavorativa o nella sospensione del contratto in caso di crisi, (che) dovrebbe consentire [...] di minimizzare il ricorso al licenziamento, salvaguardando la conservazione del vincolo contrattuale e facilitando la sua riattivazione al termine dello shock".

È interessante notare che, in linea generale, in tutti gli ordinamenti esaminati, l'adattamento degli strumenti esistenti alle urgenze determinate dalla pandemia o dalle successive crisi climatiche e belliche, è stato giustificato esplicitamente negli interventi regolativi, dalle crisi: dapprima quella pandemica e, più di recente, da quella climatica e bellica. Inoltre, gli adattamenti sono consistiti, in primo luogo, nell'estensione del campo di applicazione degli *STWA* a lavoratori o imprese inizialmente non compresi. In tutti gli ordinamenti giuridici gli interventi di estensione del campo di applicazione dal punto di vista dei soggetti destinatari, hanno riguardato i lavoratori subordinati, sia

in Francia, in Italia, in Spagna e in Germania: in quest'ultima anche un'impresa con almeno un dipendente può avere accesso al regime di *Kurzarbeit*.

Inoltre, in molti casi si è intervenuti aumentando la durata degli strumenti di sostegno al reddito preesistenti: in Germania, ad esempio, prima della pandemia la durata massima del *Kurzarbeit* era di 12 mesi ed è stata portata fino a 24 mesi. Al contempo, vi è stato un aumento della percentuale dell'ammontare del sussidio rispetto alla retribuzione: si è passati da una iniziale copertura pari al 60% della retribuzione perduta a causa della riduzione dell'orario fino all'80%, con l'obbligo per il datore di lavoro di coprire la restante parte della retribuzione mancante, in caso di firma di un accordo collettivo. In altri Paesi, come l'Italia e la Francia, la percentuale di copertura della retribuzione perduta da parte dei lavoratori non è stata, al contrario, modificata (70% in Francia, 80% in Italia)

Questo porta ad interrogarci sulla doppia natura dei sistemi di contrasto alla disoccupazione e tutela del reddito attraverso la riduzione dell'orario di lavoro, specialmente quando si tratta di affrontare rischi globali come la pandemia, che sono capaci di colpire sia i lavoratori che le imprese. A fronte di questa doppia natura, alcuni Stati hanno dimostrato di avere una maggiore attenzione nei confronti delle imprese: in Francia l'introduzione di uno strumento come *l'Activité partielle de longue durée* (in sigla *APLD*), nuovo nel nome ma non nel contenuto rispetto al precedente *Chômage partiel*, ha comportato una riduzione dei costi contributivi sostenuti dalle imprese per *l'Activité partielle*, che sono stati in gran parte sostenuti dallo Stato. Lo stesso tipo di attenzione nei confronti delle imprese è reso evidente da quegli interventi che incidono sulla distribuzione dei costi di copertura del rischio di disoccupazione, come la riduzione dei contributi per il *Kurzarbeit* da parte delle imprese in Germania, compensato, tuttavia, da un corrispondente aumento nella durata e nella misura dei sussidi per i lavoratori. Anche in Italia l'accesso alla Cassa integrazione "in deroga" è stato "agevolato", esonerando le imprese dal contributo addizionale e "neutralizzando" i periodi di utilizzo della disciplina speciale rispetto ai limiti massimi di durata generalmente applicati.

La pandemia ha imposto agli Stati la necessità di reagire in modo tempestivo, pertanto in tutti gli ordinamenti giuridici si è proceduto alla semplificazione e accelerazione delle procedure per l'accesso ai *STWA*, in molti casi facendo a meno di procedure di contrattazione collettiva, precedentemente ritenute come condizioni di accesso alle misure in questione. Il ruolo dei sindacati, tuttavia, si è solo apparentemente ridotto a causa dell'accelerazione delle procedure. In Germania, infatti, nonostante la firma di un accordo collettivo non sia una condizione per l'accesso al *Kurzarbeit*, l'esistenza di un accordo collettivo può facilitare l'attivazione del beneficio e, soprattutto, può comportare l'obbligazione del datore di lavoro di corrispondere ai lavoratori la parte restante della retribuzione non coperta dal sussidio pubblico. In ogni caso, anche in mancanza di un accordo collettivo resta rilevante il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori in seno al *Betriebsrat*, organo in cui i rappresentanti dei lavoratori esercitano i loro diritti alla consultazione, cogestione e codeterminazione. Altrettanto determinante è stato il ruolo dei sindacati in Spagna: con il I° e II° Accordo di *Defensa del Empleo* (ASDE) le parti sociali hanno trasformato l'*ERTE*, facendone uno strumento di ammortizzazione sociale in presenza di crisi non solo contingenti per le imprese. In Francia, invece, la sottoscrizione di un contratto collettivo continua ad essere la condizione per attivare *l'Activité partielle de longue durée*. Anche in Italia l'accesso alla cassa integrazione in deroga per fronteggiare la crisi del 2008-2009 è stata subordinata alla sottoscrizione di un accordo sindacale. Nella fase di contrasto alle emergenze più recenti (Covid-19, crisi energetica, crisi climatica) vi sono state semplificazioni procedurali: in alcuni casi è stata consentita un'informativa successiva alle OO.SS. (e non preventiva); in altri casi (v. l'alluvione in Emilia-Romagna) viene omessa la fase di informazione/consultazione sindacale.

Un ultimo aspetto che vale la pena di sottolineare è relativo alla possibilità di coniugare gli strumenti di contrasto alla disoccupazione e tutela del reddito, con la formazione professionale. Ci si

chiede se, in questo caso, il problematico rapporto tra politiche passive e politiche attive, possa trovare una conciliazione nell'ottica del rischio. La formazione professionale, infatti, è da considerarsi come uno dei principali strumenti per affrontare i rischi della disoccupazione prodotti del mercato. In alcuni ordinamenti come la Germania la pandemia è stata l'occasione per introdurre l'obbligo di formazione continua in capo ai lavoratori aventi accesso al *Kurzarbeit*, nella convinzione che essa sia uno strumento utile ad affrontare le crisi: le misure in favore della formazione consistono in incentivi per i datori di lavoro, come il rimborso del 50% contributi previdenziali e il rimborso dal 15% fino al 100% dei costi sostenuti dal datore di lavoro per la formazione, in relazione al numero dei dipendenti. In ogni caso la formazione continua nell'ambito della recente riforma del 2023 (*Weiterbildungsgesetz*) assume in Germania un ruolo chiave nella tutela dell'occupazione, in caso di crisi strutturali o di professionalità maggiormente a rischio a causa dell'impatto delle tecnologie digitali. Anche in Spagna si sottolinea l'esigenza di coniugare gli *ERTE* con politiche di formazione innovatrici a favore degli interessati, e nella legislazione del 2022 relativa alla disciplina del *RED* si introduce un meccanismo incentivante in virtù del quale le aziende che realizzino azioni di formazione dirette a migliorare le competenze professionali dei propri dipendenti, specialmente quelle digitali, riceveranno contributi, commisurati alla dimensione dell'impresa. In questo senso la formazione in Spagna diventa elemento centrale del sistema degli *ERTE* come strumento per affrontare le crisi globali. Anche in Francia gli ultimi interventi del legislatore sono diretti a rafforzare la formazione per i destinatari dell'*Activité partielle de longue durée*, anche se non è obbligatoria, e questo è un tema che deve essere incluso negli accordi collettivi che accompagnano la richiesta di attivazione di questo istituto.

Nel periodo considerato, anche il legislatore italiano ha manifestato grande attenzione per la formazione professionale continua dei lavoratori. Basti pensare alla promozione dei Fondi paritetici nazionali interprofessionali per la formazione continua ed alla istituzione del Fondo Nuove Competenze. A questo si aggiunge, inoltre, la previsione di obblighi di formazione per i percettori della Cassa integrazione straordinaria (CIGS). Ciò ha comportato anche rilevanti impegni finanziari della Pubblica Amministrazione. Queste attività formative sono state però indirizzate in larga parte all'aggiornamento o alla riqualificazione di dipendenti in attività o sospesi dal lavoro in quanto dipendenti da aziende in crisi od in ristrutturazione. La Cassa integrazione in deroga concessa per cause di emergenza non richiede, invece, il collegamento con attività formative.

3. Le misure adottate dagli Stati membri per fare fronte alla crisi bellica, energetica e climatica ed i suoi effetti sull'occupazione

In questo breve quadro comparato sulle misure adottate dagli Stati per far fronte alla crisi bellica ed energetica, la Spagna si presenta come l'ordinamento giuridico che in modo più articolato è intervenuto per adottare misure legislative nella disciplina del rapporto di lavoro, in grado di porre le imprese e i lavoratori al riparo dalle conseguenze negative della crisi energetica.

È prima di tutto nell'ambito dei licenziamenti, in modo non dissimile a quanto avvenuto in reazione alla crisi pandemica, che il legislatore spagnolo è intervenuto, al fine di sospendere il potere datoriale di intimare licenziamenti per g.m.o., giustificati dall'aumento dei prezzi dei beni energetici a seguito del conflitto in Ucraina. Le imprese hanno due strade alternative: la prima è la richiesta del sostegno economico previsto dalla legge (*ERTE*) a fronte della causale bellica (aumento dei prezzi dei beni energetici), con la conseguenza di vincolarsi alla restrizione del proprio potere di licenziamento; la seconda è di non accedere al sostegno economico e mantenere intatto il proprio potere di licenziamento facendo ricorso alle conseguenze della guerra per giustificare la causa oggettiva del licenziamento.

In secondo luogo, senza che sia stato necessario apportare modifiche per adattare gli istituti alla attuale crisi energetica, a differenza di quanto accaduto durante la pandemia, le imprese che intendono avanzare una richiesta di *ERTE*, non devono far riferimento ad una specifica fattispecie di

ERTE “bellico” o “energetico”. Lo Statuto dei lavoratori, come modificato a seguito della pandemia, contempla già due tipi di *ERTE*: quello ordinario o strutturale (art. 47) e quello destinato a far fronte a crisi sistemiche o settoriali (art. 47-bis, c.d. meccanismo *RED*), quest’ultimo con una specifica procedura per la sua attivazione. Pertanto, i due strumenti già esistenti e modificati durante la pandemia sono in grado di essere pienamente utilizzati se giustificati dalla causa bellica o energetica.

Da questo punto di vista si ritiene che anche nel nostro ordinamento la Cig, in particolare quella straordinaria, continui ad essere, senza necessità di specifiche modifiche legislative, un valido strumento per rispondere alla crisi energetica e per garantire continuità ai rapporti di lavoro.

Infine, il legislatore spagnolo, in modo non dissimile agli altri legislatori, è intervenuto stabilendo aiuti economici diretti nei confronti dei cittadini per attenuare l’impatto dell’aumento del costo dei beni energetici.

In una direzione opposta rispetto alla Spagna, che conferma l’utilizzo degli strumenti di *STWA* con interventi pubblici di sostegno alla retribuzione, sembra essersi mossa la Francia, in cui la possibilità di utilizzare l’istituto dell’*Activité partielle de longue durée (APLD)* in risposta alla crisi energetica è stato oggetto di discussione. Sebbene sindacati come la *CFDT* abbiano sollecitato interventi di riattivazione dei sistemi di sostegno della retribuzione dei lavoratori, in particolare con lo strumento del *Chômage partiel*, chiedendo una copertura della retribuzione al 100% “in quanto i lavoratori non sono in alcun modo responsabili della situazione”, il Governo Macron è sembrato inizialmente restio a confermare in via generale l’uso di questo strumento e ad ammettere deroghe specifiche per alcuni settori, come le aziende energivore, dopo una verifica della possibilità di utilizzare fonti energetiche alternative.

In ogni caso il Governo francese ha prorogato le misure di *Activité partielle de longue durée* (che ricordiamo che, a differenza della normale *Activité partielle*, la quale si attiva in caso di crisi congiunturali, viene attivata in caso di crisi durature) per consentire alle imprese colpite dalla guerra in Ucraina di beneficiarne. Tuttavia, con la fine della pandemia, la copertura statale dell’*Activité partielle* è stata ridotta e armonizzata. Ma alcune aziende, particolarmente colpite dall’aumento dell’energia, e nonostante le misure già adottate per attutire lo shock dell’aumento dei prezzi, vogliono vedere riattivati i regimi di *Activité partielle* nell’ipotesi in cui siano costrette a ridurre la loro attività produttiva per ridurre la loro bolletta energetica. Non si tratta, tuttavia, di una proroga in via generale: il ricorso all’*Activité partielle* è ammesso e semplificato per le imprese che hanno difficoltà economiche legate al conflitto in Ucraina e la richiesta dell’azienda deve essere accompagnata da ogni documento che dimostri l’esistenza di un nesso, diretto o indiretto, tra le conseguenze della guerra in Ucraina e la riduzione dell’attività dell’azienda.

Queste scelte vanno inquadrare nell’ambito di un più generale ripensamento da parte del Governo francese in merito alle politiche a sostegno del reddito dei disoccupati. Il Governo francese è orientato, in modo più deciso, a modificare il sistema dell’assicurazione sociale in caso di disoccupazione, in modo da renderlo più adattabile alle crisi congiunturali. La proposta è delineata nei suoi elementi essenziali e si ispira al modello canadese. L’idea principale è quella di una modulazione della indennità di disoccupazione che tenga conto di indicatori congiunturali sull’occupazione e sul funzionamento del mercato del lavoro. In sintesi: migliore è la situazione economica, minore – e di minore durata – sarà l’assegno di disoccupazione che riceverà il disoccupato. Il sistema si basa sull’idea, non verificata, che un sistema di assicurazione sociale contro la disoccupazione troppo generoso sia un ostacolo al ritorno alla piena occupazione (in quanto si ritiene che i disoccupati preferiscano ricevere un’indennità piuttosto che tornare al lavoro). Pertanto, adattare l’ammontare e la durata dell’assegno di disoccupazione rispetto alla durata e gravità delle crisi congiunturali, come si suppone sia anche la crisi energetica, dovrebbe favorire il ritorno alla piena occupazione.

Quanto al caso della Germania il regime del *Kurzarbeit*, che era stato modificato e semplificato durante la crisi pandemica, è stato prorogato fino a Giugno 2023 da un progetto di Regolamento che fa esplicito riferimento alle crisi multiple e alle incertezze causate dal conflitto e

alla necessità di prorogare tale strumento in modalità semplificata per evitare la perdita dell'occupazione.

Al contempo si continua a rafforzare il legame tra le misure passive come il *Kurzarbeit* e la formazione professionale, con la possibilità per le imprese che accedono al *Kurzarbeit* di ottenere dal 15% al 100% del contributo statale sui costi della formazione, a seconda del numero dei dipendenti dell'azienda.

Oltre a una serie di misure in favore dei rifugiati ucraini diretti a facilitare il loro ingresso nel mercato del lavoro, anche il governo tedesco ha adottato misure di intervento diretto, indirizzate alle imprese e ai lavoratori, per ridurre l'impatto dell'aumento dei beni energetici. Alcune si riferiscono a misure da adottare nei luoghi di lavoro per ridurre il consumo energetico, altre consistono in misure forfetarie di sostegno economico per i lavoratori dipendenti.

Si ripropongono, in sintesi, i due modelli principali già esistenti prima della pandemia: garantire ai lavoratori (e alle imprese) la continuità nel lavoro o assistere i lavoratori fuori dal mercato del lavoro? La pandemia pareva aver proposto un modello di tipo solidaristico, in cui imprese e lavoratori sono travolti dalla stessa crisi, che offre attraverso i vari modelli di *STWA*, uno strumento utile sia ai lavoratori, ai quali si garantisce la continuità del reddito, che alle imprese, alle quali si garantisce la continuità del legame con i loro dipendenti. L'azione Europea con SURE ha certamente contribuito all'espansione di questo modello solidaristico tra gli Stati membri dell'UE che non lo avevano fino ad allora adottato e le incertezze delle istituzioni europee di fronte alla crisi energetica rischiano di mettere in pericolo i risultati raggiunti con SURE.

4. Insegnamenti acquisiti, nodi da sciogliere e spunti per ulteriori approfondimenti

Alla luce delle considerazioni svolte nei due Rapporti intermedi e nel presente Rapporto finale, possiamo ora sviluppare alcuni punti di riflessione che, in parte, possono costituire insegnamenti acquisiti dall'esperienza maturata e, in altra parte, consentono di identificare le nuove questioni che si profilano davanti a noi.

1. Insegnamenti acquisiti

La prima considerazione conclusiva che ci sentiamo di avanzare è che le emergenze esaminate (quella pandemica per prima, ma anche le successive) hanno posto in evidenza elementi di gracilità dei sistemi di protezione sociale preesistenti ed hanno indotto l'Unione e gli Stati nazionali ad adottare rapidamente misure volte ad ampliare significativamente l'area dei soggetti tutelati. Questo obiettivo è stato perseguito prevalentemente mediante l'adozione o lo sviluppo di schemi di *Short Time Work Arrangement – STWA*, sostenuti anche dalle risorse rese disponibili dal Fondo comunitario SURE.

Ora che SURE ha concluso il suo intervento possiamo chiederci quanto dell'esperienza che abbiamo acquisito in questi anni può aiutarci nel tracciare il cammino per il prossimo futuro.

2. Nodi da sciogliere

SURE, come sappiamo, è definito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione causati dalla pandemia Covid-19.

Prendendo spunto da quanto emerso dall'analisi del quadro normativo comunitario, dall'esame della legislazione dei singoli Paesi considerati nonché dalla valutazione degli effetti che ne sono derivati, ci chiediamo se sia possibile (ed eventualmente come) dare continuità nel tempo, pur con gli opportuni adattamenti, al patrimonio di esperienze generato da SURE nell'ampliamento delle forme di protezione sociale, nell'innovazione delle tecniche, nel rafforzamento dei meccanismi di solidarietà tra Paesi dell'Unione. Se, con riferimento al recente passato, possiamo esprimere un giudizio positivo

sull'esperienza applicativa di SURE e sui risultati ottenuti, proiettando lo sguardo nel futuro possiamo chiederci se sia utile promuovere una strumentazione stabile dell'Unione europea adatta a mitigare gli effetti occupazionali negativi di emergenze che possono presentarsi ciclicamente, colpendo il mondo del lavoro.

Se al quesito diamo una risposta positiva, dobbiamo identificare ed affrontare i nodi da sciogliere per intraprendere il cammino verso questo obiettivo.

Pur non avendo l'ambizione di poter dare risposte esaurienti alle molte questioni che questa scelta solleva, in questa sede pare possibile almeno richiamare l'attenzione sulle principali opzioni che si presentano a chi voglia rendere concreto tale disegno. In proposito è possibile segnalare le seguenti questioni:

A) come accennato, la prima questione da affrontare riguarda il superamento (o meno) della "temporaneità/provisorietà" dell'intervento in materia da parte dell'Unione europea. Alla luce dell'esperienza svolta, si ritiene auspicabile che l'Unione europea appresti una strumentazione stabile per supportare gli Stati nazionali nel rafforzare o istituire misure di sostegno al reddito dei lavoratori in difficoltà occupazionale? Si tratta di valutare se sia preferibile che l'intervento in materia dell'UE sia affidato a valutazioni estemporanee connesse ad eventi che provocano emergenze occupazionali oppure se trasferire il tema nell'ambito dell'attività ordinaria e continuativa dell'Unione.

A prescindere dalle ricorrenti emergenze, gli effetti sull'occupazione della transizione economica e sociale a cui siamo chiamati (basti pensare agli obiettivi di *NEXT Generation EU*), a nostro avviso, fanno propendere per la ricerca di strumenti in grado di accompagnare stabilmente gli attori del sistema istituzionale, economico e sociale europeo nel lungo e difficile cammino che li attende.

B) L'Unione dovrebbe affrontare le problematiche sopra indicate continuando a promuovere la diffusione di schemi di riduzione dell'orario di lavoro a contrasto di rischi di licenziamento (secondo il modello sperimentato con SURE) oppure, come abbozzato in alcune proposte avanzate nel dibattito da autorevoli esponenti politici, dovrebbe spostare l'azione sul sostegno alla indennità di disoccupazione (ipotizzando una sorta di indennità di disoccupazione europea)?

C) Qualunque sia la scelta adottata rispetto alle opzioni indicate al punto precedente va affrontato anche il tema dell'intreccio tra le forme di sostegno al reddito e le politiche attive del lavoro, e, più in particolare, la statuizione di obblighi di partecipazione ad attività formative. In proposito, la scelta italiana, diversa (come abbiamo visto) da quella di altri Paesi, appare convincente: per i lavoratori sospesi dal lavoro e collocati in Cassa integrazione, l'obbligo di partecipare ad iniziative di politica attiva del lavoro ed in specie ad attività formative è circoscritto all'area dei lavoratori in Cassa integrazione straordinaria e, con maggiore intensità, ai lavoratori che ottengono proroghe di durata oltre il termine di durata massima del sostegno al reddito. Non v'è dubbio infatti che, per questi lavoratori, sia manifesto il bisogno di rafforzamento delle competenze. In proposito, appare interessante la scelta francese di prolungare nel tempo il sostegno al reddito fino al termine del percorso formativo.

Per la massa indifferenziata di lavoratori collocati in Cassa integrazione in deroga a causa delle emergenze più volte citate, questa necessità non è ravvisabile. L'aiuto richiesto alla collettività è primariamente ed essenzialmente di sostegno al reddito.

D) L'UE dovrebbe limitarsi al sostegno finanziario alle misure adottate autonomamente dai singoli Stati o appare auspicabile un processo di progressivo e intenso coordinamento delle discipline nazionali? Sulla base di quest'ultima opzione occorrerebbe riflettere sulla

efficienza, a tal fine, del quadro legislativo dell'UE (artt. 145 ss. TFUE) e del ciclo di monitoraggio annuale relativo alle politiche per l'occupazione nell'ambito del Semestre europeo.

- E) Il finanziamento dell'intervento UE può continuare a replicare l'esperienza di SURE (emissione di social-bonds con il cui ricavo la Commissione effettua prestiti ai Paesi aderenti) oppure è possibile immaginare un finanziamento stabile sul Bilancio della UE?

Alcune delle risposte ai dilemmi sopra elencati soddisfano un disegno ambizioso: qualora accolte, saremmo di fronte alla progressiva estensione del raggio di azione delle politiche comunitarie in campo sociale (mediante la concessione di sostegni finanziari a difesa dell'occupazione nel caso di rischio di licenziamento oppure in caso di disoccupazione) e, forse, anche ad un processo indiretto di graduale omogeneizzazione delle politiche nazionali in materia.

3. Spunti per ulteriori approfondimenti

L'analisi svolta, prevalentemente incentrata, su SURE e sulla legislazione relativa a forme di *STWA* nei Paesi oggetto di confronto, sollecita però ad estendere in futuro la riflessione sugli sviluppi che l'azione dell'Unione europea e la legislazione dei quattro Paesi potranno registrare in due campi che, pur avendo una loro autonomia rispetto al tema oggetto della presente Ricerca, possono incidere significativamente sull'insieme dell'azione pubblica:

1. le azioni di contrasto al lavoro povero e la creazione, utilizzando il linguaggio dell'OCSE, di sostegni al reddito di secondo livello, collocati in posizione intermedia tra i sostegni al reddito subordinati a requisiti contributivi e sostegni al reddito erogati a totale carico della fiscalità generale in favore di soggetti privi di sufficienti mezzi di sostentamento.
Su questo fronte, accanto agli esempi descritti nel Rapporto, possono essere ricordati anche timidi tentativi già sperimentati o in corso di sperimentazione nel nostro Paese.
Si pensi alle norme sul Reddito di cittadinanza ed ora a quelle sull'Assegno di inclusione, che integrano con il sussidio altri redditi (anche da lavoro) considerati insufficienti;
2. il monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro e delle politiche attive che, a quanto risulta dai Rapporti nazionali, sono prefigurate da provvedimenti legislativi e/o da dichiarazioni governative ufficiali in Francia, Germania e Spagna.

Si tratta di proposte che seguono impostazioni diverse (quella francese, tra l'altro, si ispira al modello canadese) e consentirebbero un interessante confronto tra modelli diversi in contesti economici e sociali certo non identici, ma abbastanza omogenei (si tratta pur sempre del cuore dell'Europa).