

Stefano Sacchi

**Rischio di disoccupazione
e ammortizzatori sociali
dalla riforma Fornero
al Jobs Act di Renzi.
Problemi aperti, riforme
possibili, nodi irrisolti**

1. INTRODUZIONE

La crisi economica e il progressivo acuirsi dei suoi effetti occupazionali hanno dato origine a cambiamenti di grande rilevanza nel sistema italiano degli ammortizzatori sociali, stimolando l'attuazione di riforme per decenni rinviate di governo in governo. In una prima fase, sotto il governo Berlusconi, ai vuoti di protezione del welfare italiano è stata data attraverso gli ammortizzatori in deroga una risposta emergenziale anziché strutturale. Essa era volta a contrastare i problemi in modo pragmatico ma altamente discrezionale, senza generare diritti sociali così da poter tenere sotto stretto controllo i saldi di finanza pubblica attraverso il razionamento dei beneficiari. L'utilizzo di tale strumento si è però istituzionalizzato, generando un equilibrio di political economy con effetti distributivi molto discutibili. L'acuirsi della crisi occupazionale in connessione con la crisi del debito pubblico italiano, le pressioni delle istituzioni internazionali e la finestra di opportunità resasi disponibile al governo Monti hanno favorito una riforma del lavoro che ha introdotto importanti innovazioni strutturali nei sussidi di disoccupazione. Il persistere dell'emergenza occupazionale, la costituzione del governo Renzi intorno a un programma serrato di riforme e la necessità per la sua legittimazione di attuarle in tempi brevi hanno poi creato le condizioni per introdurre ulteriori interventi in materia di ammortizzatori sociali, delineati nel progetto chiamato Jobs Act. Questi, previsti come esercizio del potere di delega legislativa richiesto dal governo al parlamento attraverso un disegno di legge delega, muovono dal riconoscimento dei problemi ancora aperti dopo la riforma del lavoro del governo Monti.

Nella prossima sezione verrà ripercorsa la vicenda degli ammortizzatori sociali nella prima fase della crisi, con lo sviluppo della risposta emergenziale alla crisi, il riconoscimento delle distorsioni introdotte da questa e quindi l'introduzione di una risposta strutturale con la legge 92 del 2012, nota come legge Fornero. La sezione successiva mostra gli effetti della riforma Fornero assieme ai problemi lasciati aperti da questa. L'impianto del Jobs Act del governo Renzi è discusso nella sezione seguente, che analizza alcuni possibili scenari, coerenti con l'impianto della delega, mostrandone gli esiti attesi. La sezione finale mette in luce i nodi che resterebbero comunque irrisolti anche a seguito dell'esercizio della delega, e in particolare quello della costruzione di uno schema di reddito minimo garantito.

2. IL SOSTEGNO AL REDDITO NELLA CRISI: DALLE RISPOSTE EMERGENZIALI ALLA RIFORMA FORNERO

La crisi economica mondiale iniziata nel 2008 ha da subito colpito l'Italia molto duramente. Il PIL si è contratto già nel 2008, dell'1,2 per cento, mentre nello stesso anno restava invariato in Francia e cresceva in Germania, in Spagna e nell'eurozona. Nel 2009, a fronte di una contrazione del PIL del 4,4 per cento nell'eurozona, l'Italia ha perso il 5,5 per cento, il calo più elevato tra i grandi paesi dell'eurozona. Anche nella fase della momentanea ripresa del 2010 e del 2011, il tasso di crescita del PIL italiano è stato di molto inferiore a quello dell'eurozona nel suo insieme e degli altri grandi paesi dell'eurozona in particolare, fatta eccezione per la Spagna.

Nei primi anni della crisi, in un contesto caratterizzato dal «*fire brigade keynesianism*» (Hemerijck 2014) e dall'introduzione di misure di stimolo nella maggior parte delle economie avanzate (Cameron 2012), l'Italia decise di non seguire questa strada. Non venne nel nostro paese introdotta alcuna vera misura di stimolo, continuando ad avere come target gli equilibri di finanza pubblica e in particolare l'avanzo primario di bilancio (cioè l'avanzo di bilancio prima della spesa per interessi) pur a fronte di una drammatica contrazione del PIL (Sacchi 2013a).

Eppure, nonostante tutto questo, i tassi di disoccupazione italiani rimasero relativamente contenuti sino al 2012, e certamente più contenuti rispetto alla Spagna (nonostante una maggiore contrazione del PIL italiano rispetto a quello spagnolo). Ciò ha a che fare con la strategia seguita all'epoca dal governo Berlusconi: usare la cassa integrazione per attenuare gli effetti occupazionali della crisi (come è noto, i beneficiari delle integrazioni salariali sono contati tra gli occupati anche se «a zero ore»). Per rimediare ai vuoti di protezione del sistema italiano di sussidi di disoccupazione (Berton, Richiardi e Sacchi 2009a), il governo decise di non riformare tale sistema, giacché questo avrebbe implicato la creazione di nuovi diritti sociali (o l'estensione di quelli esistenti), dando così luogo a diritti-pretesa che sarebbero poi dovuti essere onorati a carico del bilancio pubblico (quantomeno in un contesto di crisi occupazionale, dando per scontato in tale congiuntura un disavanzo della cassa assicurazione contro la disoccupazione). Venne invece reso molto più semplice l'accesso alla cassa integrazione e la sua durata venne estesa virtualmente senza limiti. Al contempo vennero introdotti (o, meglio, istituzionalizzati, ché esistevano seppure in forma diversa dal 2002) gli ammortizzatori in deroga, estendendo cassa integrazione e indennità di mobilità con riferimento dalle dimensioni relative alle categorie ammissibili di lavoratori, imprese e settori¹.

Contrariamente ai sussidi di disoccupazione, gli ammortizzatori in deroga non configurano diritti soggettivi per il lavoratore, non fornendogli pertanto diritti-pretesa giustiziabili una volta che vengano soddisfatti dei requisiti predefiniti: essi sono come è noto schemi discrezionali, che dipendono dall'approvazione dell'autorità pubblica e in particolare dall'esistenza di una provvista adeguata. Ciò ha consentito al governo di tenere la spesa sotto stretto controllo, dal momento che le risorse per gli ammortizzatori in deroga vengono fornite alle regioni – che amministrano tali schemi a seguito di accordi tripartiti a li-

¹ La legge finanziaria per il 2002 (n. 448/2001) prevede per la prima volta la possibilità di prorogare, con decreto interministeriale, in deroga alla normativa vigente, trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale.

vello regionale – solo dopo una negoziazione con il Tesoro. Nella prima fase della crisi, i cambiamenti introdotti dal governo Berlusconi furono ben accetti da parte di tutti gli attori coinvolti: il governo riuscì per un certo periodo di tempo a contenere la disoccupazione; gli imprenditori a tenere in organico lavoratori a costi molto bassi, mentre le imprese in precedenza escluse si trovarono addirittura a ottenere accesso a schemi contributivi senza avervi contribuito, a spese della fiscalità generale; i sindacati videro rafforzato il loro ruolo di mediatori istituzionali; i governi regionali acquisirono risorse da utilizzare per ottenere legittimità ed estesero de facto le proprie competenze alle politiche passive. In altre parole, intorno a questi cambiamenti si formò una coalizione distributiva, che avrebbe peraltro in seguito condizionato la riforma del 2012 (Sacchi 2013a).

Questo stato di cose è venuto meno nell'estate del 2011, con l'esplosione della crisi del debito italiano. Le vicende che hanno portato il governo italiano a impegnarsi in una riforma del mercato del lavoro per rispondere ad una richiesta delle istituzioni europee, e segnatamente della Banca centrale europea, sono di grande interesse analitico (Sacchi 2014), ma non direttamente rilevanti qui. Ciò che importa è che mentre nello snodo cruciale dell'autunno 2011 la richiesta di riformare i sussidi di disoccupazione era stata fatta cadere nel vuoto dal governo Berlusconi, essa venne fatta propria dal governo Monti, il cui programma iniziale di governo era largamente coincidente con la lettera della Banca centrale europea dell'agosto 2011.

La riforma del mercato del lavoro nota come riforma Fornero (legge 92 del 2012) introduce pertanto una riforma del sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. I tentativi di riformare la cassa integrazione, prima abolendo le integrazioni straordinarie, poi – di fronte all'opposizione a ciò incontrata dal governo – estendendola a tutte le imprese, non sono andati a buon fine². Sono stati introdotti fondi di solidarietà, obbligatori per le imprese che impiegano più di 15 dipendenti, che dovrebbero fornire prestazioni simili alle integrazioni salariali, seppure più contenute (Sacchi 2013b). L'indennità di mobilità non verrà più concessa a partire dal 2017. I due schemi cardine della tutela contro il rischio di disoccupazione, l'indennità di disoccupazione ordinaria e l'indennità a requisiti ridotti sono stati sostituiti, rispettivamente, dall'*ASpI* e dalla *Mini-ASpI*. Rispetto all'indennità ordinaria l'*ASpI* è caratterizzata da un tasso di sostituzione più elevato, durate maggiori (sino a un anno per tutti, sino a 18 mesi per gli ultracinquantacinquenni) e dall'inclusione di categorie di lavoratori in precedenza esclusi, in particolare gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperative. Per tutte le categorie di lavoratori assicurabili, l'*ASpI* mantiene però i requisiti di accesso della vecchia indennità ordinaria. In particolare, è stato conservato il cosiddetto requisito assicurativo, che impone di essere iscritti all'assicurazione contro la disoccupazione da almeno due anni, cioè aver svolto un'occupazione soggetta a iscrizione a tale assicurazione almeno due anni prima dell'inizio del periodo di disoccupazione³. Dove sono stati modificati i criteri di accesso è nella *Mini-ASpI*, che si rivolge ai lavoratori con una ridotta storia contributiva (e assicurativa). Categorie ammissibili e generosità della *Mini-ASpI* sono le stesse dell'*ASpI*, ma l'unico requisito di accesso è di tipo contributivo, essendo venuto meno, rispetto allo schema che la *Mini-ASpI* sostitui-

² Per una ricostruzione del processo della riforma si rimanda a Sacchi (2013b).

³ Il secondo requisito, detto contributivo, consiste nell'accredito di almeno 52 contributi settimanali negli ultimi due anni.

sce, l'indennità a requisiti ridotti, il requisito assicurativo dei due anni di iscrizione. Il requisito di accesso di tipo contributivo (13 settimane di contribuzione, cioè tre mesi, nell'ultimo anno) rileva anche per la durata della prestazione, pari alla metà del periodo contribuito nell'ultimo anno (scorporando i periodi di contribuzione già utilizzati per richiedere prestazioni di disoccupazione). La durata massima della Mini-ASpI è pertanto di sei mesi.

3. L'ESTENSIONE DEI SUSSIDI DI DISOCCUPAZIONE E I PROBLEMI APERTI

L'introduzione di ASpI e Mini-ASpI in luogo delle indennità di disoccupazione precedenti ha comportato l'estensione dell'accesso effettivo alla tutela del rischio di disoccupazione, anche grazie alla Mini-ASpI e all'abolizione del requisito assicurativo, allargando quindi la platea dei beneficiari potenziali anche a quanti siano entrati da poco sul mercato del lavoro. Si può stimare che dopo la riforma del 2012 il numero dei lavoratori subordinati formalmente assicurati che, perdendo il lavoro, non avrebbe accesso ai sussidi di disoccupazione si sia ridotto da 1,6 milioni a circa 900.000, il 7 per cento del totale⁴.

Sebbene considerevolmente ridotta, la quota di lavoratori che non riuscirebbe ad accedere a causa di una contribuzione insufficiente resta comunque elevata: circa il 20 per cento tra i lavoratori con contratto a tempo determinato e il 40 per cento tra gli interinali (lavoratori in somministrazione). Inoltre, una larga fetta dei lavoratori atipici riesce soltanto ad accedere alla Mini-ASpI: solo il 52 per cento dei lavoratori a tempo determinato e il 31 per cento degli interinali riuscirebbero ad accedere all'ASpI, in confronto al 90 per cento dei lavoratori a tempo indeterminato. Circa mezzo milione di lavoratori, se disoccupati, prenderebbero un sussidio per meno di tre mesi.

Inoltre la separazione tra ASpI e Mini-ASpI crea una discontinuità tale per cui chi ha lavorato fino a 51 settimane (nell'ultimo anno) accede solo alla Mini-ASpI, ricevendo una prestazione che come detto dura la metà delle settimane di contribuzione, mentre da 52 settimane in poi (negli ultimi due anni) si accede all'ASpI, che ha una durata fissa: da questa soglia ogni settimana di lavoro in più non viene valorizzata (se non per gli over 55)⁵.

Tutto questo riguarda i lavoratori subordinati. Altri problemi irrisolti concernono i lavoratori autonomi più prossimi al lavoro dipendente, e in particolare i parasubordinati, che non hanno titolarità formale ad accedere ai sussidi di disoccupazione. Riguardo a questi ultimi, non si può non notare come l'indennità *tantum* – prevista peraltro per i soli lavoratori a progetto – introdotta dal governo Berlusconi nel 2009 (Berton, Richiardi e Sacchi 2009b) e poi modificata varie volte, sia soggetta a regole così stringenti da escludere dall'accesso la maggior parte di tali lavoratori.

Infine, un problema più generale del sistema italiano di ammortizzatori sociali è che chi non riesce a ottenere i sussidi assicurativi di disoccupazione, oppure li esaurisce senza avere trovato una nuova occupazione, non ha diritto ad alcuna prestazione dal welfare italia-

⁴ Qui e in seguito: microsimulazioni realizzate dall'autore con l'aiuto di Roberto Quaranta (Collegio «Carlo Alberto») sul database INPS-LOSAI.

⁵ A regime, nel 2016, la durata massima dell'ASpI sarà di 12 mesi per i lavoratori sino a 55 anni; essa può essere aumentata sino a 18 mesi per gli over-55 che abbiano 18 mesi di contributi.

no. Manca infatti una prestazione di disoccupazione rivolta a chi esaurisce i sussidi assicurativi ed erogata in base alla prova dei mezzi (cioè escludendo chi gode di redditi e patrimoni familiari elevati). Manca inoltre, come è noto, uno schema di reddito minimo garantito. Insomma, chi non ha diritto né alle integrazioni salariali né ai sussidi di disoccupazione, oppure non riesce ad accedere ai sussidi, oppure ancora li esaurisce senza aver trovato una nuova occupazione non ha diritto ad alcuna prestazione dal welfare italiano. Proprio per tappare alcuni di questi buchi, in una logica che si voleva emergenziale e di breve periodo, è stato fatto un utilizzo estensivo degli ammortizzatori sociali in deroga. Come visto nella sezione precedente, questi strumenti non conferiscono però diritti veri e propri al lavoratore, e sono costosi, discrezionali e di dubbia equità, poiché due individui in condizioni identiche ma in regioni distinte, o in aziende distinte all'interno della stessa regione, possono essere trattati in modi completamente diversi.

Per cercare di rispondere a molti di questi problemi, sebbene non a tutti, il governo Renzi ha introdotto in Parlamento nell'aprile 2014 un disegno di legge delega attualmente all'esame della Camera, dopo essere stato approvato in Senato (atto Senato n. 1428-XVII). La prossima sezione prende in considerazione gli aspetti più rilevanti della delega e ne illustra una possibile attuazione.

4. IL JOBS ACT DEL GOVERNO RENZI. LA DELEGA SUGLI AMMORTIZZATORI E ALCUNI POSSIBILI SCENARI ATTUATIVI

All'articolo 1, il disegno di legge delega prevede l'attribuzione al governo di una delega legislativa in materia di ammortizzatori sociali.

La prima parte della delega riguarda la razionalizzazione degli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, secondo la definizione introdotta dalla legge Fornero, e cioè le integrazioni salariali. Non si fa cenno, nella delega, agli ammortizzatori in deroga giacché questi esistono, appunto, in deroga, cioè vengono attivati sulla scorta dell'analisi dei problemi occupazionali, e di volta in volta ne vengono reperite le risorse, fatto salvo un comma della legge Fornero (legge n. 92/2012, art. 2, c. 64), che prevede la possibilità di autorizzare per un periodo limitato la concessione di ammortizzatori in deroga sino al 2016, destinando a tale scopo una dotazione di risorse (700 milioni di euro nel 2015, 400 nel 2016), peraltro di gran lunga inferiori rispetto all'entità delle risorse assorbite negli ultimi anni. Dai 460 milioni di euro stanziati per gli ammortizzatori in deroga nel 2008 si è infatti passati a 2 miliardi e mezzo annui nel 2012 e 2013. Ora, l'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga ha di fatto coperto esigenze di tipo diverso: da un lato ha mirato a fornire tutela, in costanza di rapporto di lavoro, ai settori non coperti dalla disciplina della cassa integrazione guadagni, tipicamente attraverso la cassa integrazione in deroga; dall'altro ha mirato a estendere con l'indennità di mobilità in deroga, senza però costituire diritti soggettivi, la tutela dei lavoratori licenziati per ovviare ai limiti delle indennità di disoccupazione vigenti.

Al di là delle esigenze dei singoli, che sono spesso meritevoli di protezione, ciò è stato fatto in un quadro caratterizzato dall'assenza di regole e dalla completa discrezionalità delle pubbliche amministrazioni che concedono tali trattamenti, portando così a situazioni di iniquità di trattamento sul territorio nazionale. L'assenza di regole significa anche che, in

via di principio, risorse scarse provenienti dalla fiscalità generale (giacché l'estensione non insiste su una contribuzione pregressa) sono state destinate senza riguardo per la condizione effettiva di bisogno (giacché le prestazioni non sono erogate in base a una prova dei mezzi). Al contempo, l'assenza di un quadro certo circa le risorse e la loro erogazione ha fatto sì che sovente le prestazioni in deroga a cui i lavoratori hanno nominalmente accesso non si concretizzino poi per lungo tempo nell'effettiva erogazione monetaria, lasciando così senza sostentamento famiglie in effettivo bisogno.

Seppure non ne faccia menzione esplicita per i motivi citati, il disegno di legge delega presuppone il riconoscimento di questi problemi, ed è coerente con un percorso rapido di disattivazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Le esigenze di tutela dei lavoratori possono infatti essere soddisfatte, all'interno di un quadro di regole chiare e di diritti esigibili, in un modo coerente con lo stato di diritto. In particolare, con riferimento alle esigenze che hanno dato luogo alla cassa integrazione in deroga la soluzione risiede nella piena attuazione del sistema di fondi di solidarietà settoriali previsti dall'articolo 3 della legge n. 92/2012, eventualmente in connessione con l'estensione della cassa integrazione a settori ad oggi esclusi (vedi oltre). Per quanto riguarda le esigenze di tutela dei lavoratori attualmente esclusi dall'indennità di disoccupazione, che hanno dato luogo all'introduzione della mobilità in deroga, la soluzione risiede nella revisione dell'ASpI.

4.1. Tutele in costanza di rapporto di lavoro

La cassa integrazione italiana appartiene alla classe di strumenti correntemente denominata schemi di *short-time work*, che consistono in un'integrazione salariale a compensazione di una riduzione temporanea dell'orario di lavoro, allo scopo di garantire la continuità dei rapporti di lavoro in essere (Sacchi, Pancaldi e Arisi 2011). Tali strumenti possono essere di grande aiuto per consentire alle imprese di mantenere in organico manodopera provvista di competenze altamente specifiche a fronte di difficoltà congiunturali o di necessità organizzative, senza dover incorrere in costi elevati di reclutamento e formazione di nuovi assunti quando le condizioni saranno mutate. Allo stesso modo, i lavoratori sono incentivati a investire in formazione specifica perché sanno che tale investimento viene entro certi limiti protetto. Emblematico è il ruolo giocato dalla cassa integrazione tedesca (*Kurtzarbeit*) nello snodo della riunificazione e, più di recente, nella crisi economica. Correttamente, pertanto, la visione di policy che impronta il ddl delega non prevede la sua abolizione, bensì la sua razionalizzazione. Ciò significa che la cassa integrazione, e soprattutto quella straordinaria, deve essere ricondotta a principi di corretto utilizzo e gestione, sia dal punto di vista amministrativo e regolativo sia disincentivando comportamenti opportunistici e abusi, che caratterizzano lo strumento italiano nel confronto internazionale.

In Italia, in primo luogo, non tutte le imprese sono soggette a *cassa integrazione ordinaria* (CIGO) e *straordinaria* (CIGS)⁶. La tabella 1 riassume i settori e le classi di ampiezza per i quali è prevista l'applicazione della normativa sulla CIG e i relativi oneri contributivi. Il numero di lavoratori dipendenti del settore privato coperti dalla disciplina della cassa integrazione (ordinaria e/o straordinaria) ammontava nel 2012 a circa 5,5 milioni⁷.

⁶ Quanto segue è tratto da un documento redatto assieme a Salvatore Pirrone.

⁷ L'introduzione dei fondi di solidarietà (vedi *supra*) dovrebbe peraltro comportare un incremento del numero di lavoratori coperti da strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro.

Tabella 1 • Aliquote contributive per CIGO e CIGS per i diversi settori e per numero di dipendenti

Settore	Numero di dipendenti	CIGO	CIGS	Totale
Industria	Fino a 15	1,90	n.a.	1,90
	16-50	1,90	0,90	2,80
	50 e oltre	2,20	0,90	3,10
Costruzioni	Fino a 15	1,90	n.a.	1,90
	16-50	1,90	0,90	2,80
	50 e oltre	2,20	0,90	3,10
Commercio	Fino a 50	n.a.	n.a.	n.a.
	50 e oltre	n.a.	0,90	0,90
Terziario		n.a.	n.a.	n.a.
Artigianato		n.a.	n.a.	n.a.
Artigianato edile		5,20	n.a.	5,20

n.a. = non rientra nel campo di applicazione della disciplina.

Elaborazione fornita da Salvatore Pirrone, Ministero del Lavoro

La cassa *ordinaria*, che ha lo scopo di coprire dal rischio di dover sospendere o ridurre la manodopera a causa di eventi temporanei e per lo più imprevedibili, quali eventi meteorologici ed altri eventi naturali, o crisi temporanee di mercato, ha una durata di tre mesi, prorogabili fino a 12. La cassa ordinaria non può essere concessa per più di 12 mesi in un biennio mobile.

La cassa integrazione *straordinaria* nasce invece per consentire alle imprese di far fronte a situazioni più gravi e strutturali, legate a crisi aziendali o alla necessità di riorganizzare o ristrutturare l'azienda. Col tempo, tuttavia, ha assunto una marcata importanza la CIGS per cessazione, concessa in caso di cessazione dell'attività o di una parte dell'attività (ivi compresi i casi in cui tale cessazione si colleghi alla presenza di una procedura concorsuale) e finanziata attraverso il ricorso alla fiscalità generale. In questo caso è evidente come non vi sia alcuna possibilità di ripresa dell'attività da parte dei lavoratori interessati. Talvolta l'impresa è addirittura tenuta in vita fittiziamente, al solo scopo di gestire i lavoratori in cassa integrazione.

La durata della cassa straordinaria dipende dalla causale: 12 mesi in caso di crisi; 24 mesi in caso di ristrutturazione o riorganizzazione; 24 mesi in caso di cessazione; 12 mesi per le imprese interessate da procedure concorsuali. Tuttavia i periodi di CIGS possono succedersi in caso di causali diverse (ad esempio prima crisi, poi cessazione), con il solo limite di tre anni nel quinquennio. Si tratta di un limite che tuttavia conosce numerose eccezioni.

Il sistema della cassa integrazione (ordinaria e straordinaria) italiano presenta, nel confronto internazionale, numerose peculiarità, sia sul fronte del costo per le imprese utilizzatrici, sia su quello della durata. In Germania essa copre tutte le imprese e i settori, la durata massima è di 24 mesi e gli imprenditori pagano di tasca propria i contributi pensionistici sull'80 per cento delle ore non lavorate per i primi sei mesi (questo importo viene ridotto

se l'imprenditore fa formazione); in Austria (dove pure la cassa integrazione copre tutte le imprese e i settori), le imprese li pagano interamente per la propria parte e di regola, in base ad accordi collettivi, anche per la quota spettante al lavoratore. In Italia tali contributi vengono accreditati figurativamente, senza che l'impresa che utilizza la cassa partecipi dei relativi costi (se non attraverso il versamento di un contributo addizionale, pari al massimo all'8 per cento dell'integrazione salariale per la CIGO, al 4,5 per cento per la CIGS).

La procedura di autorizzazione è inoltre particolarmente complessa, con un tempo di autorizzazione elevato (7 mesi in media per la cassa straordinaria), ma non altrettanto selettiva, dato che il numero di domande respinte non supera l'1 per cento. La regola per cui la domanda viene presentata quando sia passato anche più di un mese dall'inizio della sospensione (entro il 25 del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio la sospensione o riduzione) rende impossibile ogni controllo circa la legittimità dell'operato delle imprese.

La CIG infine non è utilizzata da tutti, ma le imprese che la utilizzano tendono a farlo intensamente: si calcola che per l'industria, nel quinquennio 2009-2013, oltre il 45 per cento delle imprese vi abbiano fatto ricorso almeno una volta; di queste, oltre un sesto l'hanno chiesta tutti gli anni. Le percentuali diventano più importanti per le imprese medio-grandi: delle 31.000 imprese che hanno fatto ricorso alla CIG nei cinque anni (il 46 per cento del totale), una su quattro l'ha chiesta tutti gli anni.

Alla luce di quanto precede, la delega prevede una riforma improntata ai seguenti principi:

- impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa;
- semplificazione delle procedure burocratiche, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione;
- necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro (eventualmente incentivando l'utilizzo dei contratti di solidarietà);
- revisione dei limiti di durata, da rapportare al numero di ore lavorabili nel periodo di utilizzo della cassa;
- previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici;
- riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo;
- revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà, fissando termini certi per il loro avvio.

In primo luogo, la riforma si propone quindi di eliminare la CIGS per cessazione (anche parziale) di attività, poiché totalmente priva di razionalità economica. Ciò consentirebbe un risparmio di spesa di circa 600 milioni di euro l'anno a beneficio della fiscalità generale. La riforma intende inoltre semplificare le procedure burocratiche, considerando anche la possibilità di meccanismi automatici di concessione (in particolare per le causali della cassa integrazione ordinaria diverse dalle crisi di mercato). A fronte di questo, l'accesso alla cassa integrazione verrebbe consentito solo dopo aver esaurito altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro, incentivando al contempo l'attivazione di contratti di solidarietà. L'attuazione della delega dovrebbe inoltre consentire una drastica revisione dei limiti di durata, da legare alle ore complessivamente lavorabili nel periodo di utilizzo (in modo

da limitare la CIG a zero ore, evitando che periodi troppo prolungati di assenza dal lavoro facciano perdere ai lavoratori le competenze acquisite, ciò che priva lo strumento di razionalità economica).

Per quanto riguarda la struttura degli incentivi, occorre introdurre un principio di responsabilità: chi usa paga, pur ovviamente all'interno di un sistema mutualistico. Questo principio dovrebbe ridurre gli incentivi all'utilizzo della cassa integrazione in modo ingiustificato e scorretto, favorendo invece la maggioranza delle imprese che vi contribuiscono facendone, se e quando necessario, un uso adeguato e rispettoso dei principi dell'istituto, dei lavoratori e di tutto il sistema imprenditoriale. Il sistema delle imprese nel suo complesso ne beneficerebbe, ottenendo una notevole riduzione del cuneo contributivo e quindi del costo del lavoro. La delega dovrebbe pertanto introdurre una maggiore partecipazione da parte delle imprese utilizzatrici, attraverso l'obbligo per queste di contribuire al versamento della contribuzione pensionistica, ivi compresa quella a carico del lavoratore, relativamente alle ore non lavorate. Sebbene non esplicitamente previsto dalla delega, appare inoltre sensato porre un tetto a tale contribuzione. Tutto ciò renderebbe possibile abolire il contributo addizionale e ridurre le aliquote contributive, in una misura che ovviamente dipende dall'entità della compartecipazione delle imprese. A meri fini esemplificativi, se venisse fatto pagare all'impresa che utilizza la CIG l'intero contributo pensionistico collegato all'utilizzo si potrebbe ridurre in modo sostanziale il costo del lavoro, decurtando le aliquote di contribuzione del 40 per cento circa, con un risparmio fino a 2,44 punti percentuali nell'edilizia e fino a 1,24 punti percentuali nell'industria). Forse, inoltre, l'applicazione di un meccanismo simile consentirebbe di estendere l'ambito di applicazione della CIG alle imprese sinora escluse, rendendo a queste più digeribile la contribuzione necessaria.

4.2. *Le tutele in caso di cessazione del rapporto di lavoro*

Si è visto nella sezione 3 quali siano i problemi tuttora aperti per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione. La delega intende fornire al governo gli strumenti per fare fronte a tali problemi, autorizzandolo a intervenire sull'ASpI, rimodulandola in modo da omogeneizzare la disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore; e incrementando la durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti. L'ASpI dovrebbe inoltre essere estesa ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, sebbene in una prima fase in modo sperimentale e a risorse definite. La delega prevede inoltre la possibilità di introdurre nel sistema italiano uno schema di *unemployment assistance* sino ad ora inesistente: il governo può infatti introdurre una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori che hanno esaurito l'ASpI e si trovano ancora in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente. Questa misura è soggetta agli obblighi di condizionalità lavorativa, cioè di partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa proposte dai servizi per l'impiego.

Come attuare il dettato della delega sarà oggetto dell'elaborazione da parte del governo, anche in considerazione delle risorse disponibili. Qui di seguito si propongono i risultati di simulazioni svolte con l'aiuto di Roberto Quaranta sui dati LOSAI, immaginando un possibile scenario di riforma.

Viene in primo luogo immaginato un sussidio di disoccupazione unico, chiamato *Nuova ASpI (NASPI)* che supera la distinzione tra ASpI e Mini-ASpI. La NASPI prevede una prestazione di entità pari all'attuale ASpI e di durata pari alla metà della contribuzione accreditata nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione. Il requisito di accesso è unico: il possesso di tre mesi di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione. Tale configurazione della NASPI porta a includere (cioè a concedere il sussidio in caso di perdita dell'occupazione a) il 97 per cento dei lavoratori aventi il diritto formale, contro il 93 per cento dell'attuale configurazione basata su ASpI e Mini-ASpI. Restano fuori soltanto quanti non hanno contribuito per almeno tre mesi negli ultimi quattro anni, cioè evidentemente lavoratori completamente marginali, oppure appena entrati nel mercato del lavoro. In particolare, rispetto alla situazione attuale la quota di quanti riescono ad ottenere la NASPI se perdono il lavoro sale dall'80 per cento ad oltre il 90 per cento nel caso dei lavoratori a tempo determinato, dal 60 all'80 per cento nel caso dei lavoratori in somministrazione. Questo consente di considerare la NASPI un sussidio pressoché universale per i lavoratori dipendenti. Inoltre la NASPI dura di più per i lavoratori che hanno contribuito per più tempo, con una durata massima che va da 1,5 mesi sino a due anni (contro, come visto, un anno dell'ASpI; 18 mesi per i lavoratori più anziani se hanno una contribuzione sufficientemente lunga).

La NASPI consente effettivamente un sussidio di durata maggiore, in particolare per i lavoratori più anziani: la durata media di fruizione stimata sulla base dei reingressi effettivi nel mercato del lavoro è di 31-32 settimane (circa 7 mesi) per i lavoratori sino a 50 anni e di 37 settimane (8,5 mesi) per gli over-50, a fronte di durate dell'ASpI di 22 settimane (5 mesi) e 33 settimane, rispettivamente (e di solo 11 settimane, cioè 2,5 mesi per la Mini-ASpI).

Così come immaginata, la NASPI avrebbe avuto un costo per prestazioni di circa 9,4 miliardi di euro nel 2013, a fronte di circa 7 miliardi di euro effettivamente spesi per le prestazioni non agricole di disoccupazione (ASpI, Mini-ASpI, indennità ordinaria, indennità edili). Il costo per contribuzione figurativa sarebbe stato di 5,5 miliardi di euro (5,1 prevedendo un tetto alla contribuzione figurativa in corrispondenza di un salario lordo di 2.500 euro/mese), a fronte di una spesa effettiva presumibilmente pari a circa 3,9 miliardi. La configurazione della NASPI qui presentata sembra dunque prevedere una maggiore spesa in un anno di grande difficoltà quale il 2013 pari a circa 2,4 miliardi di euro per prestazioni e 1,2 miliardi di euro per contribuzione figurativa. Naturalmente, questo costituisce un benchmark per l'azione governativa: in presenza di risorse disponibili inferiori occorrerebbe modificare i parametri della misura.

Alla NASPI si può aggiungere un sussidio di disoccupazione per i cococo e cocopro che perdono il lavoro, chiamato *NASPI-collaboratori (NASPI-coll)*. Le simulazioni sono qui state condotte immaginando una platea di aventi diritto composta da tutti gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata, non pensionati, privi di partita IVA, esclusi amministratori e sindaci, il cui reddito individuale assoggettato a contributo alla gestione separata non sia superiore al 70 per cento del massimale contributivo valido per lo stesso anno (quindi il tetto di reddito è circa 70.000 euro). Questa platea è marginalmente più ampia rispetto a quella prevista nella delega, includendo anche dottorandi e assegnisti di ricerca. Importo, attivazione, condizionalità lavorativa seguono le stesse regole della NASPI (cioè dell'ASpI), mentre si modifica parzialmente il requisito di accesso: occorrono per ottenere la NASPI-coll sempre tre

mesi di contribuzione, ma computati negli ultimi 12. Poiché la regola di durata rimane quella della NASPI (durata massima pari alla metà della lunghezza della contribuzione accreditata nel periodo di riferimento), la NASPI-coll ha una durata compresa tra 1,5 e 6 mesi. Sui dati LOSAI si può stimare che la NASPI-coll sia altamente inclusiva: riesce ad accedere l'80 per cento della platea. Il costo sarebbe ridotto, stimabile nell'ordine di 120-150 milioni di euro all'anno (considerando la sola spesa per prestazioni).

È da notare come la prestazione prevista per la delega riguardi soltanto i collaboratori coordinati e continuativi, e non i lavoratori con partita IVA (in particolare quelli non iscritti agli ordini professionali), per i quali individuare la mancanza di lavoro è molto difficile. Sarebbe probabilmente più corretto parlare non di disoccupazione ma di redditi insufficienti a garantire uno standard di vita accettabile. La tutela «naturale» per questi soggetti dovrebbe quindi essere uno schema di reddito minimo (si veda la sezione 5, infra) che funga da complemento a uno insufficiente, come nell'RSA Activité francese⁸.

Come si diceva, la delega prevede poi la possibilità di introdurre uno schema rivolto a quanti esauriscano il sussidio assicurativo di disoccupazione senza avere trovato un'occupazione e non possano contare su altre risorse. Questo schema, che può essere chiamato *assegno di disoccupazione (ASDI)*, sarebbe basato sulla prova dei mezzi attraverso la nuova ISEE. Pur essendo una misura categoriale, rivolta ai soli lavoratori, esso si baserebbe sul principio dell'universalismo selettivo. Per fissare le idee, l'importo massimo potrebbe essere fissato in 700 euro al mese (in caso di ISEE pari a zero), pari all'importo massimo della NASPI al termine della durata massima di due anni. L'importo effettivo dell'ASDI sarebbe determinato dalla differenza tra l'importo massimo e l'ISEE del richiedente, eventualmente applicando un coefficiente di riduzione a tale differenza in considerazione delle risorse finanziarie disponibili. La durata dell'ASDI potrebbe essere fissata in sei mesi, oppure incrementata in considerazione delle risorse finanziarie disponibili.

5. IL NODO DI UNO SCHEMA DI REDDITO MINIMO GARANTITO

La delega sugli ammortizzatori sociali contiene molti elementi per una riforma complessiva del sistema italiano di sostegno al reddito per i lavoratori attivi. Non contiene però, coerentemente con il suo fuoco di attenzione, cioè il lavoro, alcun mandato al governo per migliorare il sistema di lotta alla povertà, tuttora fortemente carente nonostante una pressione formidabile del problema. Basti pensare che le famiglie in povertà assoluta (cioè incapaci di acquisire quel paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile) sono aumentate dal 5,2 per cento del totale delle famiglie residenti in Italia nel 2011 al 6,8

⁸ Qualora comunque ci fosse una domanda da parte dei lavoratori con partita IVA si potrebbe pensare di estendere la NASPI, ma questo andrebbe fatto su base obbligatoria fino a un determinato reddito per evitare fenomeni di selezione avversa. Si potrebbe ad esempio pensare di utilizzare la stessa soglia della NASPI-coll (circa 70.000 euro di reddito nel 2014), al di sotto della quale l'adesione allo schema, e quindi la contribuzione corrispettiva, siano rese obbligatorie. Uno schema su base meramente volontaria non può funzionare.

per cento nel 2012 e al 7,9 per cento nel 2013 (Istat 2014). Ciò significa che nel 2013 versavano in condizioni di estremo bisogno 2 milioni di famiglie e 6 milioni di persone.

A fronte di questo manca, nel nostro paese, uno schema non categoriale generalizzato che fornisca una garanzia di risorse sufficienti, così come raccomandato dal Consiglio dell'Unione Europea sin dal lontano 1992 attraverso la Raccomandazione del Consiglio 441/92/CEE e ribadito in anni più recenti attraverso la Strategia di inclusione attiva dell'Unione Europea⁹. Tra i paesi dell'Unione Europea a 28, si ritiene che uno schema siffatto non sia presente soltanto nel nostro paese e in Grecia. È usuale infatti, tra gli esperti, considerare come,

con l'eccezione della Grecia e dell'Italia, tutti gli Stati membri [dell'Unione Europea a 27] hanno una qualche forma di schema di reddito minimo a livello nazionale. Ciò che accomuna tali schemi è che sono essenzialmente delle misure di sostegno al reddito che forniscono una protezione di ultima istanza per quanti non hanno accesso a prestazioni sociali di tipo assicurativo o per quelli che abbiano esaurito il diritto a fruirne. Essi sono in effetti schemi di ultima istanza, intesi a prevenire la povertà e ad assicurare un standard minimo di vita per gli individui e i loro familiari che non abbiano altri mezzi di sostentamento (Frazer e Marlier 2009, 15).

Se in realtà, a ben guardare, anche Malta e Bulgaria non paiono avere uno schema non categoriale generalizzato, la condizione di Italia e Grecia è certamente eccezionale nell'Unione europea a 15.

Gli ultimi anni hanno visto un'accentuazione dell'elaborazione di policy in tale settore (Agostini, Natali e Sacchi 2015), con la presentazione in particolare di una proposta di Reddito di inclusione sociale (REIS) da parte del mondo del terzo settore (Gori et al. 2013) e l'emanazione di linee guida per la costituzione di un Sostegno di inclusione attiva (SIA) da parte di un Gruppo di lavoro sul reddito minimo costituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel 2013 (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2013). Le ricadute pratiche di tali elaborazioni di policy sono però state sinora limitate.

Posto che la riforma degli ammortizzatori sociali prevista dalla delega non comprende l'adozione di uno schema di reddito minimo, essa ne predispose tuttavia le condizioni, facilitandone l'introduzione futura, qualora il contesto lo rendesse possibile.

Nella maggior parte dei paesi europei gli schemi di reddito minimo svolgono un ruolo residuale. Il grosso del sostegno al reddito per i cittadini viene svolto dalle altre prestazioni del welfare. In primo luogo i sussidi di disoccupazione. Il sostegno al reddito per le persone in età da lavoro è infatti composto da due livelli: il primo sono i sussidi di disoccupazione, il secondo è il reddito minimo (che ovviamente non si rivolge soltanto ai disoccupati, e in generale non si rivolge soltanto agli abili al lavoro) (Busilacchi 2013).

I sussidi di disoccupazione normalmente prevedono un pilastro principale assicurativo, cioè non soggetto alla prova dei mezzi bensì a requisiti contributivi (avere lavorato/versato contributi per un certo periodo prima della disoccupazione). Gli attuali ASpI e Mini-ASpI, e se attuata la futura NASpI costituiscono uno schema di questo genere. In molti paesi europei (tra i quali Francia, Austria, Spagna, Finlandia) esiste anche un altro

⁹ La Strategia di inclusione attiva dell'Unione Europea, formulata nella Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE, mira all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

pilastro dei sussidi di disoccupazione, basato sulla prova dei mezzi e rivolto ai disoccupati che abbiano esaurito i sussidi assicurativi senza riuscire a trovare un lavoro (in alcuni casi, anche ai disoccupati che non hanno maturato i requisiti per ottenere i sussidi assicurativi). Con l'attuazione della delega, questo pilastro verrebbe introdotto anche in Italia, con quanto è stato qui chiamato ASDI (assegno di disoccupazione).

In Danimarca e Germania la situazione è differente: questi paesi non possiedono il pilastro aggiuntivo dei sussidi di disoccupazione. In Danimarca però il pilastro assicurativo è molto esteso, confinando l'assistenza sociale a compiti senz'altro residuali. Diverso è il caso della Germania, l'unico paese nel quale l'assistenza sociale svolge un ruolo non residuale. Il pilastro assicurativo dei sussidi di disoccupazione funziona secondo le stesse regole dell'ASpI, ma la riforma Hartz IV ha creato dal 2005 un livello generale di assistenza sociale per gli abili al lavoro che intercetta quindi tutti quanti non ottengono i sussidi assicurativi (disoccupati di lungo periodo, lavoratori con carriere intermittenti, nuovi entranti nel mercato del lavoro, lavoratori esclusi dall'assicurazione contro la disoccupazione). Per i non abili al lavoro c'è uno schema apposito che è ormai molto marginale.

Insomma, nella maggior parte dei paesi europei (ma non in Germania) gli schemi di reddito minimo hanno un lavoro relativamente ridotto da compiere, perché altre prestazioni, in particolare i sussidi di disoccupazione (ma anche, ad esempio, i sussidi agli studenti) intercettano parte dei potenziali beneficiari prima che questi si rivolgano all'assistenza sociale. Pur non prevedendo direttamente l'introduzione di uno schema generalizzato di assistenza sociale, la delega consentirebbe di crearne i presupposti, togliendo carico dalle spalle del reddito minimo, e questo per tre motivi.

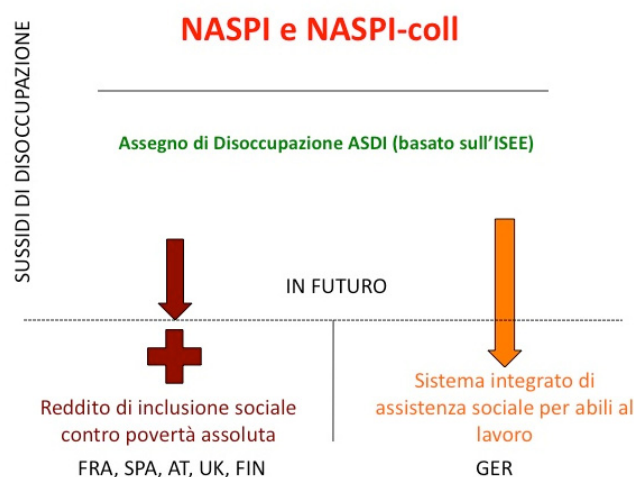
Primo, la delega prevede una maggiore inclusività del pilastro assicurativo dei sussidi di disoccupazione, da un lato attraverso requisiti di accesso più favorevoli per i lavoratori attualmente coperti da ASpI e Mini-ASpI, dall'altro attraverso l'estensione della tutela contro la disoccupazione ai lavoratori autonomi più vicini al lavoro dipendente, i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto.

Secondo, la delega prevede l'allungamento della durata della nuova ASpI, graduandola in base alla contribuzione pregressa.

Terzo, la delega prevede l'introduzione di un assegno di disoccupazione basato sulla prova dei mezzi e dedicato a quei lavoratori che esauriscono la nuova ASpI senza avere trovato un'occupazione.

Tutte e tre queste innovazioni, se effettivamente introdotte, porterebbero a ridurre la pressione sul futuro schema di reddito minimo, assorbendone utenza e consentendogli di svolgere, come avviene nella maggior parte degli altri paesi, un compito residuale. In particolare, l'introduzione di un assegno di disoccupazione basato sulla prova dei mezzi porterebbe l'Italia nelle migliori condizioni per completare, con la costruzione di uno schema di reddito minimo, il proprio sistema di sostegno al reddito uniformandosi al modello più diffuso nell'Europa occidentale, con la tutela della disoccupazione organizzata su due pilastri, assicurativo e assistenziale, e un reddito minimo come protezione di ultima istanza. Alternativamente, il nuovo assetto sarebbe comunque compatibile con un'evoluzione verso il modello tedesco, se le risorse disponibili lo dovessero consentire, e anzi seguendo lo stesso percorso seguito in Germania, cioè abolendo la categorialità dell'accesso riservato ai beneficiari del sussidio assicurativo di disoccupazione per mantenere la sola prova dei mezzi.

Figura 1 • Verso un moderno sistema di sostegno al reddito?



Queste possibilità alternative sono evidenziate nella figura 1, che mostra come la delega possa costituire uno snodo fondamentale verso la costruzione di un moderno sistema di sostegno al reddito in Italia a favore della generalità dei cittadini e non soltanto per quanti perdono il lavoro.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agostini C., Natali D. e Sacchi S. (2015), *The Europeanization of the Italian Welfare: Channels of Influence and Trends*, in U. Ascoli e E. Pavolini (a cura di), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol, The Policy Press
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S. (2009a), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino
- (2009b), *Il sussidio «Lascia e raddoppia»*, Lavoce.info, 20 marzo
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli
- Cameron D. (2012), *European Fiscal Responses in the Great Recession*, in N. Bermeo e J. Pontusson (a cura di), *Coping with Crisis. Government Reactions to the Great Recession*, New York, Russell Sage Foundation, pp. 91-129
- Frazer H. e Marlier E. (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, EU Network of National Independent Experts on Social Exclusion, Bruxelles, European Commission
- Gori C., Baldini M., Ciani E., Martini A., Mesini D., Motta M., Pezzana P., Pellegrino S., Sacchi S., Sala M., Spano P., Toso S. e Trivellato U. (2013), *Reddito di inclusione sociale. Proposta per un patto aperto contro la povertà*, Roma, Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI) in collaborazione con Caritas Italiana

- Hemerijck A. (2014), *Fault Lines and (Still Too Few) Silver Linings in Europe's Social Market Economy*, in D. Natali (a cura di), *Social Developments in the European Union 2013*, Bruxelles, European Trade Union Institute, pp. 29-56
- Istat (2014), *La povertà in Italia. Anno 2013*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2013), *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con Decreto del 13 giugno 2013, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
- Sacchi S. (2013a), *Italy's Labour Policy and Policymaking in the Crisis: From Distributive Coalitions to the Shadow of Hierarchy*, in H. Magara e S. Sacchi (a cura di), *The Politics of Structural Reforms. Social and Industrial Policy Change in Italy and Japan*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 192-214
- (2013b), *Le riforme del welfare nella crisi del debito italiano: pensioni, lavoro, ammortizzatori sociali*, in A. Di Virgilio e C. M. Radaelli (a cura di), *Politica in Italia 2012. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, pp. 217-236
- (2014), *Conditionality by Other Means: EU Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis*, Comparative European Politics, advance online publication 13 October 2014; doi:10.1057/cep.2014.42
- Sacchi S., Pancaldi F. e Arisi C. (2011), *The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria*, «Social Policy and Administration», 45, 4, pp. 465-487