



Verso una riforma
degli
ammortizzatori sociali

Position Paper

16 luglio 2020

Position paper

16 luglio 2020 *

INDICE

1. Introduzione	1
2. Delimitazione e contestualizzazione dell'argomento e delle proposte.	5
3. Le proposte di Confindustria per il contrasto alla disoccupazione involontaria e per l'integrazione salariale in presenza di situazioni di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa delle persone occupate.	11
3.1 Agire sul potenziamento delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione involontaria (NASPI) per avere, finalmente, le politiche attive.	12
3.2 Una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali finalizzati alla integrazione del reddito.	17

* A febbraio 2021 sono stati aggiornati i dati e i riferimenti temporali delle tre fasi di intervento indicati nel paragrafo 2 del documento.

1. Introduzione

- Questo documento è stato scritto nel mese di luglio del 2020, nel mezzo di una pandemia mondiale, in un momento particolarmente difficile sia per la società che per il lavoro. In esso sono contenuti alcuni spunti di riflessione e alcune proposte per migliorare il quadro di fondo delle nostre politiche per il lavoro che restano un punto nevralgico dell'intero sistema di protezione sociale.
- Il documento poggia sulla convinzione che la pandemia COVID-19, pur nella sua drammaticità, costituisca un “semplice” acceleratore di un processo di trasformazione che la rivoluzione “scientifica” 4.0 ha già avviato. La pandemia e il lockdown, in questa prospettiva, hanno, quindi, reso solo più evidenti alcune traiettorie del cambiamento in atto e reso più urgente la necessità di apportare correttivi agli strumenti di politica attiva e passiva che sono l'oggetto di questo scritto.
- Il documento poggia altresì, sulla convinzione che in futuro non sarà più sufficiente mettere al centro delle nostre politiche il “posto di lavoro” perché finiremmo per consumare, senza grande costrutto, enormi risorse, accrescendo comunque, disparità e ingiustizie. Servirà, invece, prendersi cura del “lavoro e dei lavoratori”, cioè delle imprese e delle persone. Sarà importante, in questo senso, mettere al centro l'idea di sviluppo e di comunità nell'unica prospettiva di ampio respiro che pare possibile, cioè, quella dell'Europa, alla quale bisogna guardare anche nel progettare le riforme possibili.
- Il documento, si concentra principalmente su due temi: la tutela delle persone involontariamente disoccupate, attraverso le assicurazioni sociali, e il sostegno al reddito delle persone occupate, attraverso gli ammortizzatori sociali. Senza scendere nei dettagli normativi, avanza alcune proposte per una riforma (graduale) della NASPI (Nuova assicurazione sociale per l'impiego) e per le forme di integrazione al reddito come la cassa integrazione guadagni e i fondi integrativi (FIS e altri analoghi fondi).
- Nel delineare le linee di riforma si è cercato di seguire un filo logico che considera, anzitutto, i bisogni da soddisfare, l'adeguatezza degli strumenti a disposizione e la loro sostenibilità economica senza cedere alla

tentazione semplicistica di invocare nuovi strumenti di tutela universalistica, “*one size fits all*”, che avrebbero poi difficile attuazione e, con tutta probabilità, scarsa efficacia. In altre parole, il documento propone una graduale transizione verso nuovi equilibri piuttosto che una rivoluzione copernicana degli strumenti del nostro mercato del lavoro. Quello che serve, infatti, è “semplicemente” introdurre correttivi che consentano un uso più pertinente e responsabile degli strumenti esistenti.

- La necessità di intervenire sugli strumenti a disposizione è funzionale a renderli più efficaci, più giusti e deve essere ispirata a gradualità e costanza, quindi, ha necessità di muoversi all'interno di un quadro che deve mantenere nel tempo la sua coerenza. La situazione odierna, infatti, presenta diverse criticità proprio a causa di una sostanziale mancanza di coerenza interna al quadro di tutele offerte a imprese e lavoratori, conseguenza di una divisione confusa e per nulla rigorosa fra le responsabilità progettuali delle scelte politiche e quelle di una gestione amministrativa non sempre adeguatamente indipendente e competente.
- Per avviare una riflessione sulle possibili riforme da adottare è utile considerare, con particolare attenzione, quattro aspetti che evidenziano i limiti del sistema attuale:

(1) *serve una chiara identificazione dei bisogni, conseguentemente, degli strumenti e quindi, degli obiettivi da perseguire. Oggi manca un disegno organico nel quale collocare adeguatamente vecchi, ma soprattutto, nuovi bisogni. È proprio la mancanza di un disegno organico che produce l'eccessiva proliferazione degli strumenti che non si giustifica con la differente natura dei bisogni emergenti ma, semplicemente, per la modalità “alluvionale” con cui “la politica” estende le tutele vecchie alle nuove situazioni.*

(2) *Disporre di un disegno organico di medio periodo consente di dare maggiore giustizia ed equità al sistema delle tutele offerte a imprese e lavoratori a condizione, però, che si definisca con chiarezza la natura dell'interesse che si vuole tutelare. Oggi questo non avviene. Lo si comprende facilmente osservando la disomogeneità del sistema di finanziamento degli strumenti del welfare che – a causa della necessità di intervenire*

- continuamente per garantire sostenibilità economica alle gestioni e ai fondi – oscilla confusamente fra la fiscalità generale e il sistema delle assicurazioni sociali generando confusione sulla natura dell'interesse che si vuole proteggere ma, soprattutto, determinando evidenti e inique disparità (non differenze ma diseguaglianze) nei trattamenti di persone e imprese.***
- (3) I meccanismi di funzionamento sono particolarmente complessi e farraginosi e mancando un rapporto diretto fra assicurato e assicuratore, richiedono un massiccio intervento di intermediari professionali. A causa di ciò si determinano – limitandosi agli aspetti di carattere economico – per il sistema delle imprese, oneri impropri che finiscono per penalizzarne la competitività e, per la pubblica amministrazione, dispersione di risorse e scarsa efficacia nel controllo della spesa poiché l'Ente che eroga la prestazione economica è diverso dell'Ente preposto al controllo. Questa situazione andrebbe modificata se davvero si volesse ridurre gli sprechi e semplificare il rapporto fra il cittadino e la Pubblica Amministrazione.***
- (4) Infine, il nodo centrale per questo segmento delle politiche del lavoro (sostegno alla disoccupazione e integrazioni salariali) è, certamente, rappresentato dalla necessità di uscire dalla logica della mera erogazione di denaro per entrare nella dimensione del servizio alla persona. L'incapacità di realizzare questa dimensione del welfare costituisce il principale limite del nostro sistema come testimoniano il confronto con le migliori esperienze europee e la ben nota assenza di adeguate misure per l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle persone prive di occupazione, cioè, l'assoluta mancanza di politiche attive. La necessità di abbandonare questo sistema, orientato solo alla conservazione del posto di lavoro (anche senza lavoro) e alla mera erogazione di sussidi economici, è ampiamente condiviso per evidenti ragioni che è del tutto inutile richiamare qui. Nonostante ciò, nulla si fa per andare in questa direzione. La ragione principale è l'evidente difficoltà di operare in un quadro dove le competenze amministrative sono divise (e contese) fra***

Stato e Regioni e dove i Centri per l'Impiego pubblici non dialogano con le Agenzie private per il Lavoro (APL) per la semplice ragione che mentre le prime sono inutilmente rivolte solo all'offerta di lavoro le seconde coltivano, opportunamente, anche la relazione con la domanda di lavoro. Che quest'ultima prospettiva sia quella corretta lo si può rilevare facilmente osservando il funzionamento delle migliori esperienze dei servizi pubblici europei e internazionali. Serve urgentemente realizzare interventi seri orientati in maniera strutturale alle politiche attive del lavoro coinvolgendo in uno spirito di leale collaborazione il sistema pubblico e quello privato delle Agenzie per il lavoro con riferimento ai percorsi di formazione, riqualificazione e ricollocazione.

2. Delimitazione e contestualizzazione dell'argomento e delle proposte.

Secondo le stime dell'INPS aggiornate al 9 luglio, le integrazioni salariali "COVID-19" hanno interessato potenzialmente oltre 5,5 milioni di lavoratori, per un totale di 12 milioni di mensilità complessive. Le ore di cassa integrazione autorizzate durante l'emergenza ammontano a 2,09 miliardi, poco meno di quanto complessivamente autorizzato in tutto il biennio 2009-2010 (2,11 miliardi). Per quanto riguarda la NASPI, l'ultimo report dell'INPS indica tra marzo e aprile un totale di 323 mila domande, in crescita del 45,5% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

È evidente, quindi, che la crisi provocata dal COVID-19 si sta rivelando come uno shock senza precedenti per il mercato del lavoro. Appare, quindi, altrettanto chiara la necessità di intervenire sul sistema degli ammortizzatori sociali, col fine di rafforzare la "diga" a difesa della nostra economia di fronte a situazioni di crisi, quali quella attuale. È cruciale che si definisca fin d'ora il quadro delle prossime azioni, necessarie per riordinare l'assetto del nostro sistema di ammortizzatori sociali.

I fenomeni presi in esame dal lato del lavoratore sono la disoccupazione involontaria e l'integrazione del reddito, in casi di sospensione o riduzione temporanea dell'attività lavorativa. Dal lato del datore di lavoro il fenomeno da considerare è, invece, quello della crisi aziendale con i suoi risvolti occupazionali. Si tratta di fenomeni complessi che caratterizzano il mercato del lavoro, naturalmente influenzati, da un lato, dalla congiuntura economica, dagli importanti processi di trasformazione in atto nell'economia e, naturalmente, dalle scelte politiche – che auspicabilmente dovrebbero essere di medio periodo – che connotano e regolano il nostro sistema di protezione sociale (welfare state).

Le proposte contenute in questo documento tendono a considerare entrambe queste prospettive e, per questo motivo, delineano soluzioni e interventi di riforma che proiettano i loro effetti oltre il biennio 2020-2021. Nell'arco temporale che va, infatti, a fine 2021 potrebbero individuarsi tre differenti fasi:

Fase 1: (febbraio-agosto 2020) fase nella quale si dovrebbe esaurire l'intervento dello Stato finalizzato a neutralizzare integralmente gli effetti della crisi pandemica sui rapporti di lavoro (divieto di

licenziamento – intervento massivo di ammortizzatori sociali e misure di sostegno del reddito da lavoro autonomo);

Fase 2: (agosto-dicembre 2020) fase nella quale, gradualmente si dovrebbero accompagnare imprese e lavoratori verso una “nuova” normalità per favorire una “ripartenza”, abbandonando, quindi, la logica dell’intervento generalizzato della fase 1, a vantaggio di un approccio selettivo, (sperabilmente) guidato da convincenti scelte di politica economica e non solo da mere ragioni di equilibri di cassa;

Fase 3: (gennaio 2021-dicembre 2022) un arco temporale sufficiente per accompagnare la ripresa e la transizione post COVID-19 e intervenire, contestualmente, con riforme destinate a inserire in un quadro di sistema gli strumenti per il contrasto alla disoccupazione involontaria, per il sostegno economico dei lavoratori interessati da situazioni di sospensione o riduzione delle attività, in una prospettiva dove impresa e lavoro siano al centro dell’agenda politica del Paese.

Pare opportuno soffermarsi su ciascuna di queste tre distinte fasi per comprendere meglio la prospettiva della riforma che si propone.

Fase 1 (febbraio-agosto 2020)

La pandemia è stata necessariamente considerata come una vera e propria emergenza, poiché il COVID-19 si è configurato, “dal punto di vista giuridico”, come un evento oggettivamente non evitabile. Il Governo, per tutelare la salute del cittadino ha bloccato o limitato l’attività d’impresa, determinando, così, due conseguenze, una diretta e una indiretta. Da un lato ha limitato, in tutto o in parte, l’esercizio dell’attività d’impresa e, indirettamente, ha condizionato il normale funzionamento del ciclo economico. Per affrontare gli effetti di questa situazione (che, in teoria, avrebbe potuto consentire alle imprese di liberarsi dalle obbligazioni nei confronti dei propri dipendenti) il Governo, ha adottato una serie di misure per tutelare l’occupazione e il reddito di tutti i lavoratori dipendenti (cassa ordinaria, assegno ordinario e cassa in deroga COVID-19). Per ottenere questo risultato, però, il Governo ha imposto due gravi oneri alle imprese:

- a) ha introdotto un divieto di licenziamento, per il periodo per il quale prevede l'intervento "universale" dell'ammortizzatore sociale, divieto che appare al limite della legittimità costituzionale e che trova giustificazione solo nel perdurare di una integrale copertura degli effetti della pandemia sul lavoro, attraverso gli ammortizzatori sociali;
- b) si è assunto l'onere del pagamento diretto delle integrazioni salariali solo per alcune categorie di lavoratori, lasciando, sostanzialmente alle imprese dell'industria e dell'edilizia la scelta di anticipare questi trattamenti economici.

Fase 2 (agosto-dicembre 2020)

Il Governo, con tutta probabilità, sarà costretto ad assumere una decisione, peraltro già ventilata, circa la proroga dello stato di emergenza e i suoi effetti. Qui, più in particolare, interessa valutare gli effetti della decisione in ordine alla proroga, generalizzata o meno, del divieto di licenziamento (cfr. art. 80, DL n. 34/2020). Non vi è dubbio che, per ragioni di legittimità costituzionale, laddove fosse mantenuto il divieto di licenziamento, simmetricamente, dovrebbe essere assicurato il pieno e completo ristoro ad opera degli ammortizzatori sociali per tutte le situazioni in cui non vi fosse possibilità di proficuo impiego dei lavoratori. Il mantenimento di questa strategia anche nella fase 2 non appare, però, particolarmente utile poiché – in assenza di qualsivoglia altra misura diretta a favorire la ripresa economica ovvero il reimpiego dei lavoratori privi di prospettive occupazionali – si tradurrebbe in un mero differimento degli effetti, purtroppo, difficilmente evitabili stante tutte le stime relative al calo del PIL del 2020. Che questa sia la strategia "attendista" del Governo pare abbastanza evidente non solo dalle dichiarazioni di alcuni ministri ma, anche, alla luce di alcune misure presenti nel decreto "Rilancio" (cfr. art. 80, comma 1-bis, DL n. 34/2020) o successivamente inserite attraverso emendamenti presentati e sostenuti dalla maggioranza di Governo (cfr. in particolare art. 93 comma 1-bis, DL n. 34/2020).

Quest'ultimo, peraltro, pone un inammissibile onere a carico delle imprese, prevedendo che i contratti di lavoro a termine, anche in regime di somministrazione, debbano essere necessariamente prorogati nella misura

equivalente al periodo per il quale i medesimi lavoratori siano stati sospesi dall'attività in ragione delle misure di emergenza epidemiologica da COVID-19. Si tratta di un vero e proprio vulnus all'autonomia negoziale delle parti, che presenta profili di dubbia legittimità costituzionale.

L'adozione di questo tipo di provvedimenti per tutto il mondo del lavoro avrà effetti economici importanti sulla spesa sociale senza, peraltro, produrre benefici strutturali per l'occupazione. È, allora, probabile che – come già proposto in passato – si dovranno adottare o limitazioni nell'accesso di settori e/o tipologie di imprese agli ammortizzatori sociali, ovvero, complesse procedure amministrative al fine di limitare il ricorso agli ammortizzatori sociali e, quindi, gli effetti economici sul bilancio dello Stato.

Quale che sia la scelta del Governo, in questa fase 2 sarebbe, invece, opportuno:

1. Semplificare le procedure per l'ottenimento delle integrazioni salariali, perché, per la natura generalizzata dell'intervento, non pare necessario gravare il datore di lavoro con inutili oneri procedurali. Inoltre, soprattutto, se si pensa di concedere integrazioni salariali di diversa entità e natura evitando di adottare una integrazione COVID-19 uguale per tutti, è necessario cominciare a considerare le disuguaglianze nei trattamenti e nelle contribuzioni per evitare di perpetuare nel tempo evidenti questioni di disparità nei diritti dei lavoratori e negli obblighi contributivi posti a carico delle imprese, in ragione dei quali vi sarebbero imprese tenute alla contribuzione assicurativa, ordinaria e addizionale, e altre senza alcun onere a carico. Per approfondimenti sulla cassa integrazione ordinaria, si veda il par. 3.2.
2. Evitare a tutte le imprese di dover anticipare i trattamenti di integrazione salariale COVID-19, dovuti in forza delle varie disposizioni di legge, poiché, in un sistema assicurativo, dovrebbero essere a carico dell'Istituto assicuratore. In questa prospettiva si pone il tema più generale del finanziamento di questi strumenti, la cui natura oscilla fra logiche assicurative, più o meno pure, e interventi a carico della fiscalità generale a causa della inadeguatezza delle contribuzioni. In questo contesto è anche opportuno evidenziare che la soluzione contenuta nella Convenzione con ABI – che propone

l'erogazione diretta dei trattamenti previsti dal DL n. 18/2020, anche ai dipendenti di quelle imprese che non chiedono il pagamento diretto all'INPS, dietro garanzia dello Stato – si potrebbe ottenere più agevolmente se le contribuzioni per la concessione delle integrazioni salariali fossero destinate a gestioni assicurative autonome che diano evidenza dell'andamento economico-finanziario.

Nella fase 2 è opportuno che Governo e Parlamento operino considerando anche la possibilità – tutt'altro che remota, viste le proiezioni che gli Istituti di analisi economica fanno sul nostro Paese – che a gennaio 2021 la situazione economica e produttiva italiana non sia tornata ai livelli pre COVID-19, con la conseguenza di dover affrontare una drammatica situazione sul piano occupazionale. In questa prospettiva, occorre cominciare a favorire l'autonomia delle parti sociali che, all'interno di quei percorsi che garantiscono la piena tutela dei diritti del lavoratore, realizzino soluzioni di reciproca soddisfazione per imprese e lavoratori. Per garantire certezza giuridica andrebbe specificato che l'accoglimento delle domande di NASPI deve aver corso anche quando il lavoratore e il datore di lavoro sottoscrivano una conciliazione avente ad oggetto il licenziamento intimato e contenente un'espressa rinuncia all'impugnazione del medesimo. Come noto, è prassi ampiamente diffusa che, al momento della conciliazione che abbia ad oggetto il licenziamento, le parti amplino l'oggetto della conciliazione stessa, con la finalità di definire anche ogni altra controversia che possa derivare dallo svolgimento del rapporto di lavoro. Di qui il richiamo all'insegnamento consolidato della Suprema Corte di Cassazione, in base al quale le rinunce e le transazioni relative a diritti inderogabili sono sottratte alla stessa annullabilità prevista dell'art. 2113 c.c., se compiute dal lavoratore in occasione di una conciliazione caratterizzata da particolari forme e garanzie, come le conciliazioni in sede giudiziale, amministrativa, sindacale o avanti le sedi di certificazione dei contratti, secondo il rinvio di cui all'art. 2113 c.c., u.c.

Cosicché, ad una conciliazione in sede sindacale (o in altra sede "protetta"), avente ad oggetto il licenziamento e l'impugnazione dello stesso, dovrebbe, in ogni caso, conseguire l'accoglimento della domanda di erogazione della NASPI, sempre ove ricorrano i presupposti di legge.

Fase 3 (gennaio 2021-dicembre 2022).

Con il termine della fase 2, in particolare se sarà coincidente con la fine del divieto di licenziamento per motivi economici, si aprirà una fase assai delicata per le ricadute occupazionali. Saranno molte le attività costrette a chiudere o, comunque, a ridurre gli organici. Non sarà più possibile mantenere in essere l'impianto normativo della fase emergenziale (divieto di licenziamento e integrazione al reddito per tutti). Per questo fondamentale motivo, è già tempo di immaginare e progettare soluzioni di tipo eccezionale da applicare in un periodo di 12/24 mesi, che si stima essere un tempo adeguato per contenere e stabilizzare gli effetti economici e occupazionali di questa pandemia. In questa fase 3, un numero importante di imprese, dei servizi come della manifattura, potrebbe trovarsi a dover affrontare due differenti situazioni di difficoltà:

- a) difficoltà per le quali non sarà possibile all'impresa riprendere o continuare la normale attività;
- b) difficoltà per le quali la ripresa della normale attività sarà possibile solo parzialmente e/o con gradualità;

Poiché le risorse economiche a disposizione del Governo non saranno ingenti, sarà fondamentale adottare un criterio rigoroso di classificazione delle situazioni di crisi, distinguendo:

- le “crisi occupazionali **che presentano piani di gestione degli esuberanti**” che dovrebbero essere affidate alla competenza del Ministero del Lavoro,
- le “crisi industriali **aventi piani di sviluppo industriale, di riorganizzazione o reindustrializzazione**” che, invece, è opportuno affidare alla competenza del Ministero dello Sviluppo Economico.

Per approfondimenti sulla cassa integrazione guadagni straordinaria e la distinzione tra crisi occupazionali e crisi industriali o settoriali, cfr. par. 3.2.

3. Le proposte di Confindustria per il contrasto alla disoccupazione involontaria e per l'integrazione salariale in presenza di situazioni di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa delle persone occupate.

Date le premesse fin qui enunciate, occorre preliminarmente declinare gli obiettivi:

- a) **per quanto concerne la disoccupazione involontaria** l'obiettivo da perseguire non può essere solo il sostegno al reddito della persona, quanto piuttosto la sua ricollocazione. Il riconoscimento di un sussidio economico, certamente necessario durante lo stato di disoccupazione, deve considerarsi funzionale al perseguimento dell'obiettivo della ricollocazione e, in quest'ottica, deve essere, in tutto o, almeno, in parte, condizionato alla fattiva collaborazione della persona involontariamente disoccupata nelle attività propedeutiche a favorire il reimpiego.
- b) **per quanto concerne l'integrazione al reddito della persona occupata** in presenza di situazioni di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, oggettivamente non evitabili o non imputabili al datore di lavoro o al lavoratore, l'obiettivo da perseguire è la continuità del rapporto e, laddove non ve ne fossero le condizioni, l'adozione di percorsi formativi e di outplacement per agevolare una nuova occupazione.

Prima di entrare nel merito delle proposte è opportuno sgombrare il campo dal tema della cosiddetta universalità delle tutele, intesa come massima comprensione ed estensione delle tutele esistenti a vantaggio di tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia dell'impresa per cui si lavora e della natura dell'attività svolta.

L'universalità delle tutele è senza dubbio un obiettivo ma ne deve essere chiarita l'effettiva portata con riguardo ai bisogni, agli strumenti e soprattutto, agli obiettivi. Non vi è dubbio, infatti, che mentre con riferimento alla disoccupazione involontaria bisogni e strumenti possono essere, a prima vista, adottati per l'universalità delle situazioni, non altrettanto può dirsi per l'integrazione al reddito in presenza di riduzioni o sospensioni dell'attività lavorativa. In questo quadro si devono risolvere le questioni – troppo a lungo trascurate – della natura delle prestazioni (assicurativa o fiscale) e la relativa

ripartizione degli oneri che ne permettono la sostenibilità economica e finanziaria e che, naturalmente, coinvolge anche datore di lavoro e lavoratore con tutte le implicazioni connesse.

Ciò che appare evidente è la necessità di procedere simultaneamente su questi due ambiti, seppur con differenti gradualità temporali.

3.1 Agire sul potenziamento delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione involontaria (NASPI) per avere, finalmente, le politiche attive.

La NASPI è un'assicurazione sociale per il contrasto alla disoccupazione involontaria dei lavoratori subordinati. La disciplina che la regola è particolarmente articolata, ma le priorità sulle quali concentrarsi sono sostanzialmente due: la natura e il finanziamento della assicurazione e la sua finalizzazione al reimpiego delle persone involontariamente disoccupate.

a) La natura e il finanziamento della assicurazione.

Ferma restando la natura mista della prestazione (finanziata, in parte, dalla contribuzione delle imprese e, in parte, dalla fiscalità generale), è evidente che le disparità di contribuzione fra settori in materia di NASPI non sono giustificabili. È pertanto necessario intervenire sul meccanismo di legge di riduzione delle contribuzioni per le prestazioni non pensionistiche, intervenendo sulla contribuzione CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari) che è, anche essa, sensibilmente differenziata tra settori, con aliquote più basse per le imprese artigiane e per alcune aziende del commercio (dette, appunto, “a CUAF ridotta”). L'esistenza di aliquote ridotte per CUAF (e anche per la maternità, congiuntamente con il meccanismo dell'esonero contributivo di 1,8 punti percentuali previsto per la generalità del settore privato) determina, per le imprese che ne beneficiano, l'abbattimento parziale dell'aliquota contributiva NASPI, oltre all'azzeramento totale dei contributi CUAF e maternità.

Aliquote contributive attuali
(punti percentuali di aliquota)

	Commercio con CUAF ridotta	Artigianato	Servizi a CUAF piena	Industria
Esonero previsto per il settore	1,8	1,8	1,8	1,8
CUAF	$0,43 - 0,43 = 0$	$0,43 - 0,43 = 0$	$2,48 - 1,8 = 0,68$	$2,48 - 1,8 = 0,68$
Maternità	$0,24 - 0,24 = 0$	$0,46 - 0,46 = 0$	0,24	0,46
NASPI	$1,31 - 1,13 = 0,18$	$1,31 - 0,91 = 0,40$	1,31	1,31
Totale CUAF, maternità, NASPI	0,18	0,4	2,23	2,45

Fonte: INPS

Un riequilibrio delle aliquote contributive per la NASPI gioverebbe anche dal punto di vista dell'andamento economico finanziario della Gestione Prestazioni Temporanee dell'INPS che, nello specifico per quanto riguarda la NASPI, presenta sempre saldi negativi dal 2013 al 2018. In particolare, nell'ultimo anno della serie, le uscite complessive sono ammontate a 14,7 miliardi e le entrate a 5,6 miliardi.

b) La sua finalizzazione al reimpiego delle persone involontariamente disoccupate.

Nonostante si tratti di una assicurazione storicamente finalizzata al sostegno al reddito del disoccupato, la NASPI deve essere chiaramente orientata alla riqualificazione professionale ed alla ricollocazione del lavoratore. È necessario introdurre un principio di effettiva condizionalità per la percezione della NASPI poiché l'istituto, a seguito delle riforme del 2012 e del 2015, porta con sé, anche nella denominazione, una chiara finalizzazione al reimpiego. L'importo economico della indennità NASPI dovrebbe comporsi di due distinte quote. La prima, connaturata alla natura assicurativa e contributiva dell'istituto, priva di **condizionalità** in quanto finalizzata a garantire il sostegno al reddito del lavoratore, dovrebbe essere di un ammontare non inferiore all'ammontare del reddito di cittadinanza. La seconda quota dovrebbe essere erogata solo a fronte di attività formativa finalizzata alla ricollocazione o di servizio presso le pubbliche amministrazioni, poiché la finalità dello strumento non può limitarsi al mero sostegno economico ma deve consistere principalmente nell'attivazione del percettore alla ricerca di lavoro (come, peraltro, richiamato dall'acronimo NASPI, Nuova assicurazione sociale *per l'impiego*).

In questo quadro, diviene quanto mai urgente affrontare la questione dell'assegno di ricollocazione quale strumento per incentivare la rioccupazione delle persone disoccupate. Deve essere reintrodotta, in modo generalizzato e obbligatorio, l'assegno di ricollocazione per tutti i percettori di NASPI al fine di facilitare la ricerca attiva di una occupazione. Si deve prevedere il parziale cumulo della prestazione della NASPI con il reddito da lavoro per disincentivare forme di lavoro irregolare o sommerso e rendere più efficace il meccanismo dell'assegno di ricollocazione.

Gli interventi orientati in maniera strutturale alle politiche attive del lavoro sono, oggi più che mai, necessari. Poiché l'interlocutore pubblico non ha fino ad ora dimostrato di essere pronto a garantire una adeguata rete di sostegno delle politiche attive, nonostante gli svariati tentativi di realizzare una collaborazione sinergica tra politiche passive e politiche attive del lavoro, è assolutamente necessario rendere strutturale il coinvolgimento delle **APL**. Il loro coinvolgimento, infatti, nel sistema delle politiche attive sarebbe quanto mai opportuno con riferimento ai percorsi di formazione, riqualificazione e ricollocazione. Le Agenzie per il Lavoro, svolgendo sul territorio attività di ricerca e selezione del personale, formazione e supporto alla ricollocazione delle persone, per via dello stretto rapporto che hanno con il mondo delle imprese riescono ad intercettare i bisogni specifici del tessuto imprenditoriale locale ed a coniugare i termini della domanda con quelli dell'offerta di lavoro.

Confindustria è convinta che la spesa per le politiche del lavoro in Italia debba essere riequilibrata. Circa trenta miliardi di euro l'anno, pressoché interamente destinati alle politiche passive. Il reddito di cittadinanza e le varie iniziative in tema di pensioni hanno aumentato questo squilibrio a vantaggio delle politiche passive. Le misure per l'occupazione, infatti, discutibilmente affiancate a queste per il contrasto alla povertà, nello strumento del reddito di cittadinanza, hanno reso evidente la necessità di una riforma che investa sulle politiche attive in una logica di sussidiarietà con le parti sociali e con il privato (Agenzie Private per il Lavoro).

Le prime valutazioni, circa gli effetti dell'applicazione del reddito di cittadinanza, dimostrano in maniera evidente che lo strumento rimane del tutto insoddisfacente rispetto all'obiettivo dell'attivazione al lavoro dei percettori: nel 2019, secondo la Corte dei Conti, dei 908 mila beneficiari che

si sarebbero dovuti recare nei CPI, ne sono stati convocati 529 mila. In totale, sono stati sottoscritti patti di servizio con 263 mila beneficiari e, di questi, solo 87 mila (il 33%) sono stati convocati per un secondo appuntamento. In definitiva, nel 2019, solo il 2,2% ha trovato lavoro tramite i centri per l'impiego mentre sono aumentati di un punto percentuale coloro che hanno usufruito dei servizi delle Agenzie per il Lavoro (7,3%).

Senza dubbio serve anche al nostro Paese uno strumento per contrastare la povertà. Non è, però, opportuno procedere ad un suo potenziamento o ad un suo allargamento senza prima averne risolto la principale criticità che risiede nella duplice finalità che si è voluta assegnare al reddito di cittadinanza.

Contrasto alla povertà e inserimento al lavoro sono, infatti, sfide differenti e richiedono logiche e strumenti operativi diversi fra loro. Le coorti delle popolazioni interessate dal reddito di cittadinanza sono differenti e, quindi, è opportuno scindere le due finalità, connotando il reddito di cittadinanza esclusivamente come strumento di contrasto alla povertà. Una volta che si sarà realizzata questa operazione si potrà potenziare lo strumento che è destinato a vivere della fiscalità generale.

Confindustria ha formulato due importanti proposte che solo in parte sono state recepite da Governo e Parlamento: la prima è contenuta nell'accordo interconfederale del 1° settembre 2016, la seconda in un documento più volte discusso con i vari Governi che si sono succeduti dal 2012, anno in cui la riforma degli ammortizzatori sociali ha reso evidente la necessità di cambiare il modello di gestione delle crisi aziendali.

a. **Il patto di ricollocazione.**

Confindustria, Cgil Cisl e Uil hanno sottoscritto un accordo interconfederale (1° settembre 2016) contenente proposte per agevolare la definizione non conflittuale dei processi di riorganizzazione aziendale e gestire la transizione verso un nuovo sistema di politiche del lavoro attraverso un bilanciamento più adeguato degli strumenti di politiche attive nell'ambito degli ammortizzatori sociali. All'accordo ha fatto seguito l'emanazione di una disposizione di legge (nella legge di bilancio per il 2018) di sostanziale recepimento dei suoi contenuti. In sostanza, in questo accordo interconfederale, le parti hanno convenuto un sostanziale

rovesciamento delle logiche di gestione sindacali delle crisi aziendali. Una procedura sindacale consente – all’inizio della crisi e non al suo termine – di stipulare un patto di ricollocazione, individuando su base volontaria, già nella prima fase della cassa integrazione guadagni straordinaria, due distinti percorsi formativi: uno destinato alle persone che al termine della crisi potranno trovare nuovamente occupazione in azienda e un secondo destinato al personale eccedentario che potrà essere accompagnato verso la ricollocazione attraverso percorsi mirati di placement e formazione.

b. Una nuova missione per i fondi interprofessionali.

Nel quadro della proposta per la gestione delle crisi contenuta nell’accordo interconfederale del 1° settembre 2016, Confindustria, pur consapevole che il DL “Rilancio” istituisce il Fondo Nuovo Competenze, suggerisce invece di ampliare il ruolo dei fondi interprofessionali, da meri finanziatori delle attività di formazione continua rivolte ai dipendenti delle imprese aderenti ai fondi interprofessionali, a finanziatori di azioni di politiche attive finalizzate all’inserimento al lavoro e al reinserimento lavorativo del personale coinvolto in piani operativi di ricollocazione (outplacement) (1) e per favorire l’accesso flessibile alla pensione (2).

In questa prospettiva sarebbe opportuno prevedere la facoltà di istituire presso gli attuali Fondi Interprofessionali una apposita Gestione Separata, alla quale far confluire contributi volontari versati dalle singole imprese aderenti al Fondo, anche in conseguenza di accordi sindacali, finalizzati a consentire l’attuazione di piani operativi di ricollocazione (1) come previsto nell’accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 1 settembre 2016, ovvero, per il personale di imprese in crisi, l’accesso al pensionamento (2). L’istituzione di un’apposita gestione separata, distinta da quella oggi esistente per l’attività istituzionale relativa alla formazione professionale continua, consentirebbe, infatti, di tenere distinte le due contribuzioni, favorendo allo stesso tempo, senza rischio di confusione, la possibilità di sinergie tra le due attività svolte dal fondo interprofessionale. L’attribuzione di questa nuova funzione ai fondi interprofessionali consentirebbe di avere una gestione “ad hoc”, trasversale a tutto il mondo delle imprese quindi, maggiori risorse ed

economie di scala ma si potrebbe, comunque, consentire, alle medesime condizioni, la costituzione di simili fondi a livello di categoria o della singola impresa.

3.2 Una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali finalizzati alla integrazione del reddito.

Tenuto conto della ricorrenza degli eventi di crisi che hanno profonde ricadute sull'intero tessuto economico e produttivo (a partire dal 2008, in 12 anni, tre crisi sistemiche hanno investito il nostro paese) ed alle quali i governi di turno hanno fatto fronte attraverso lo stanziamento di ingenti risorse per la cassa in deroga, qualche riflessione deve essere fatta in materia di cassa integrazione guadagni. Occorre, quindi, ripensare il sistema degli ammortizzatori sociali anche adattandolo alle trasformazioni in atto nel tessuto economico. Serve, infatti, considerare anche l'equità dell'attuale frammentazione delle coperture assicurative nei differenti settori merceologici e riflettere sull'opportunità di superarla.

In materia di integrazione salariale ordinaria, in caso di crisi sarebbe necessario che tutti i lavoratori dipendenti fossero assicurati contro il rischio di perdita di reddito conseguente a riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. A tal fine, sarebbe necessario che tutti i datori di lavoro, a prescindere dalla dimensione aziendale e dal settore di appartenenza, contribuissero sulla base di un'aliquota ordinaria, uguale per tutti, ed un contributo addizionale, proporzionato in base all'utilizzo.

In alternativa – o comunque, per arrivare gradualmente alla parificazione dell'aliquota ordinaria - tenuto conto della differente capacità contributiva delle imprese di minori dimensioni, si potrebbe ipotizzare un percorso di differenziazione delle aliquote in base alle dimensioni aziendali. In questo disegno, a fronte di aliquote ordinarie più basse, andrebbe prevista, però, una contribuzione addizionale più elevata in caso di utilizzo dello strumento.

In materia di cassa integrazione guadagni straordinaria, servono percorsi amministrativi e strumenti differenti per le situazioni di crisi connotate da piani di sviluppo industriale, di riorganizzazione o reindustrializzazione rispetto alle situazioni di crisi che presentano un risvolto occupazionale di gestione degli

esuberi. Per le prime si devono strutturare percorsi e strumenti nell'ambito del Ministero dello Sviluppo Economico, per le seconde nell'ambito del Ministero del Lavoro. In entrambi i casi si devono mettere in campo, sin dall'inizio della situazione di crisi, iniziative di politica attiva per il personale eccedentario. Occorre immaginare la possibilità di un concorso pubblico-privato nella gestione delle crisi attraverso una apposita gestione separata dentro i Fondi interprofessionali sulla falsariga di quanto è previsto per i fondi di solidarietà di cui al D.Lgs. n. 148/2015 (cfr. par. 3.1).

La riforma del sistema pensionistico italiano (2012) e il superamento dell'istituto della indennità di mobilità (2016) hanno reso, di fatto, non più praticabile il modello di gestione della crisi nelle realtà industriali. L'ampiezza della strumentazione disponibile prima di queste due importanti riforme (cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, contratti di solidarietà, indennità di mobilità, salvaguardie e prepensionamenti) rendeva di fatto possibile realizzare una lunga transizione dal lavoro alla pensione. L'utilizzo congiunto di questi strumenti consentiva, infatti, da un lato di procrastinare per anni ogni decisione circa gli assetti occupazionali delle imprese in crisi rallentandone il ritorno alla normalità; dall'altro, però, consentiva una gestione meno dolorosa dei risvolti occupazionali, creando lunghi scivoli, durante i quali vi era erogazione di integrazioni al reddito e copertura figurativa delle contribuzioni previdenziali.

Occorre tenere presente questa situazione perché nessuna riforma degli ammortizzatori sociali può seriamente funzionare se vi è un uso poco rigoroso degli strumenti e un quadro incerto e ballerino della disciplina dei pensionamenti. In primo luogo, occorre mettere ordine, dunque, anche nel sistema previdenziale italiano, fissando, anzitutto, la regola generale per il pensionamento che, per quanto concerne Confindustria, è fissata dalla cosiddetta Legge Fornero. La regola generale, per essere considerata tale, non può essere disapplicata sistematicamente.

In secondo luogo, in materia di cassa integrazione guadagni straordinaria, fermo restando l'attuale campo di applicazione, occorre distinguere (come sopra anticipato) le crisi occupazionali da quelle industriali o settoriali:

- **Per le “crisi occupazionali con piani di gestione degli esuberi”** il Ministero del Lavoro dovrà poter disporre e mettere a punto un mix equilibrato di politiche attive e sussidi economici alle persone,

puntando alla ricollocazione attraverso la riqualificazione professionale. Ai fini della corretta qualificazione di “crisi occupazionale” sarà essenziale la dichiarazione della sussistenza dell’esubero da gestire con un corretto bilanciamento degli strumenti di politiche attive e passive. La immediata individuazione e definizione del piano di gestione degli esuberi andranno valutate in un’ottica di premialità rispetto a coloro che faranno questa valutazione in un momento successivo o a fine percorso.

In questa prospettiva, serve un grande piano nazionale per il reinserimento lavorativo, integrando servizi pubblici e privati, incentivando la formazione professionale, finanziato con fondi europei e nazionali, coinvolgendo le filiere formative e – attraverso i fondi interprofessionali – le parti sociali. Si tratta di dare completa attuazione a quanto è stato concordato a livello interconfederale nel settembre del 2016, in una specifica intesa per la gestione di questo tipo di situazione. Serve però adottare questo nuovo modello come strumento principale, se non obbligatorio, per favorire la ricollocazione al lavoro delle persone, introducendo per legge, una chiara “condizionalità delle prestazioni” in modo che l’intervento per la persona non si risolva in un mero sussidio economico ma, attraverso un adeguato percorso formativo, si traduca in nuova occupazione. In questa logica, assume un ruolo di rilievo anche l’ipotesi di potenziamento della NASPI, con un assegno di ricollocazione, come sopra delineata.

- **Per le “crisi industriali aventi piani di sviluppo industriale, di riorganizzazione o di reindustrializzazione”,** il Ministero dello Sviluppo Economico dovrebbe preliminarmente condividere e supportare piani operativi di rilancio delle attività produttive, tenendo conto delle scelte strategiche di politica industriale. Solo in presenza di una piena condivisione ministeriale del progetto, dovrebbe essere possibile accedere a strumenti straordinari per la gestione dei risvolti occupazionali di questo tipo di crisi. Alle imprese interessate da situazioni di crisi industriale o settoriale, dovrebbero essere resi disponibili due strumenti: la cassa integrazione guadagni straordinaria e i contratti di solidarietà.