Numero 40 Anno 8 - Marzo 2021 - Edizione Online

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO

Ammortizzatori Sociali

Proposte per una riforma

Associazione LAVORO&WELFARE

NUMERO IN COLLABORAZIONE CON

Studio Labores

Ammortizzatori Sociali

Indice

Gli ammortizzatori sociali nel fuoco della pandemia
Cesare Damiano 3

Universalismo, semplificazione e rafforzamento delle tutele
Nunzia Catalfo 6

Ammortizzatori sociali e politiche attive: la relazione necessaria
Debora Serracchiani 9

L'ammortizzatore unico in una prospettiva riformatrice
Mauro Marrucci 12

Ammortizzatori sociali e aspetti pensionistici
Antonello Orlando 19

Protezione per tutti sì. Carico sulla fiscalità generale, no
Roberto Cunsolo 25

Serve un nuovo ecosistema per il lavoro
Andrea Cafà 28

Un nuovo paradigma orientato al reimpiego
Berlino Tazza 31

Nel solco dell'articolo 35 della Costituzione
Adalberto Perulli 33

Il nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza
Maria Giovannone - Veronica Verzulli 35

Cig in deroga, causale Covid
Maurizio Ballistreri 39

Obiettivo: continuità dell'occupazione
Alberto Sportoletti 46

Anche gli autonomi in un sistema di tutela universale
Paolo Casali 50

Oltre l'emergenza
Ugo Menziani 52

I limiti strutturali del sistema
Tania Scacchetti 55

Un percorso di riforme concertato
Luigi Sbarra 58

Priorità immediata: la tutela del reddito
Ivana Veronese 60

Per fare una riforma, servono obiettivi chiari
Pierangelo Albini 65

Aggiornato al
01/03/2021
Coordinamento editoriale: Luciana Dalu e Vittorio Liuzzi
Progetto grafico: Mattia Gabriele

Cesare Damiano

Gli ammortizzatori sociali nel fuoco della pandemia

Gli eventi catastrofici sono caratterizzati non solo dal portare sconvolgimenti improvvisi e inaspettati che permangono per tutta la durata dell'evento stesso. Ma anche dal fatto che il loro impatto modifica il panorama economico e sociale in modo permanente. Il dopo Covid-19 non sarà un ritorno alla normalità così come la conoscevamo. La realtà ne resterà mutata sotto molti aspetti. Nel male, senza alcun dubbio, per tutto ciò che l'umanità ha sofferto e soffrirà finché il Covid-19 non sarà stato debellato e le sue conseguenze metabolizzate in un periodo di tempo, oggi, impossibile da definire. Nel bene, se saremo capaci di trarre gli insegnamenti che è giusto accettare da un evento di tale portata.

Questo numero di LavoroWelfare, in collaborazione con Labores, è dedicato agli ammortizzatori sociali. Istituti di sostegno al reddito che, in questo periodo, è stato necessario utilizzare in modo e proporzioni talmente eccezionali da non avere precedenti nella storia. Non posso non sottolineare che questa edizione della nostra rivista è stata impostata a cavallo della crisi di Governo, di recente risolta con la nascita dell'Esecutivo guidato da Mario Draghi. Dunque, il lavoro impostato dal precedente Governo è qui rappresentato in alcuni articoli. Quanto alla linea che maturerà nell'attività del nuovo Governo e, in particolare, del nuovo Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Andrea Orlando, sarà oggetto, non appena possibile, di un nuovo numero speciale della rivista. E già abbiamo apprezzato il fatto che Orlando abbia impresso una accelerazione su questo tema, incontrando le parti sociali, attraverso la definizione di

Cesare Damiano e' presidente dell'Associazione Lavoro&Welfare

una precisa road map: si tratta di una scelta importante e strategica. Soprattutto se si parte dalla semplificazione delle procedure per garantire il rapido pagamento delle varie indennita'. In tempi di pandemia la velocita' fa la differenza. Puo' riguardare la somministrazione dei vaccini come l'erogazione di bonus e di Cassa integrazione. Al tempo stesso, sara' importante la scelta di una protezione che riguardi lavoratori dipendenti e autonomi, attraverso strumenti di universalismo differenziato. La materia e' di grande complessita': quello che serve, per sbrogliare la matassa, e' avere ben in mente l'obiettivo finale da raggiungere passo dopo passo e attraverso il confronto con le parti sociali, in modo tale da fornire al Paese le risposte piu' urgenti.

Il Centro Studi Mercato del Lavoro e Contrattazione di Lavoro&Welfare ha monitorato ed elaborato i dati relativi alla progressione dell'utilizzo della Cassa Integrazione per tutto il 2020. Il quadro statistico, alla fine dell'anno, è che sono state autorizzate dall'Inps 4 miliardi e 329 milioni di ore. Una cifra che rappresenta una crescita del 1.467% rispetto all'anno precedente, nel corso del quale - per la prima volta dal 2010 - l'utilizzo della Cig era già tornato a crescere, seppure in modo contenuto. La prima notizia è, dunque, che la pandemia si è abbattuta su un tessuto produttivo già in sofferenza. Ma le conseguenze della pandemia lasciano sul terreno una quantità di settori produttivi e di imprese in una situazione fortemente critica, segnata dal passaggio da crescita zero o zero virgola prima della pandemia, a un PIL negativo anche del 10%.
Quando si affronta il tema degli ammortizzatori, non si deve tener conto del solo lavoro dipendente. C'è anche il lavoro autonomo che, nelle sue multiformi espressioni, ha sofferto altrettanto. Il progredire del rallentamento - quando non del fermo totale - delle attività produttive ha dunque costretto il Governo a prendere, via via, decisioni immediate corrispondenti alla dinamica d'emergenza nella quale ha dovuto nuotare ormai per un anno.

Si è prodotto così un panorama inedito, nel quale si incrociano troppe forme di sostegno tra loro assai diversificate, indirizzate a lavoratori che non si identificano più con una singola tipologia di rapporto per tutta la vita. Passano da autonomi, a dipendenti, a parasubordinati con tutte le varianti del caso. Il sistema degli ammortizzatori sociali è, dunque, giunto a un bivio storico. Mentre si riconosce - è giusto dirlo, finalmente - quello autonomo come lavoro tout court, si percepisce una nuove necessità: quella di un pavimento di diritti uguali per tutti. E tra questi diritti, quelli connessi al sostegno al reddito, sia in costanza di rapporto di lavoro che in condizioni diverse.

Ciò premesso, questo numero di LavoroWelfare ha l'obiettivo di definire il panorama di quest'area del welfare, le nuove necessità e le soluzioni possibili. Che si tratti di una riforma radicale, dell'introduzione di un ammortizzatore unico o di una rimodulazione degli strumenti esistenti.

Di nuovo, nel nostro orizzonte, non c'è però soltanto una mutazione morfologica del mondo del lavoro e delle figure in esso da rappresentare. Né la, ormai, evidente necessità di implementare con molta più forza ed efficacia le politiche

attive per il lavoro oltre a quelle passive di sostegno al reddito.
Vi è anche una nuova Unione Europea, sorta nel fuoco della battaglia contro il Covid-19. È l'Unione dei nuovi, grandi obiettivi di digitalizzazione dell'economia e della conquista della neutralità ambientale entro il 2050. È l'Europa delle nuove politiche economica e industriale. Delle grandi riforme da realizzare nell'ambito del Piano Next Generation EU costruito sulla prima emissione di debito comune dei 27 e volto a realizzare investimenti di portata inedita.
Dunque - e questo è il compito che si è assunto con chiarezza l'Esecutivo Draghi - questa prospettiva di riforme e modernizzazione, la quale investe pienamente le attività produttive, dovrà essere l'ago della bussola di ogni decisione politica anche nel campo del Lavoro e del Welfare. Tutto si dovrà tenere in questa nuova linea dell'orizzonte.
L'indice della rivista contiene una pluralità di interventi che rispecchia la complessità della situazione e la varietà delle soluzioni che possono essere perseguite. Ci auguriamo, come sempre, di offrire alcuni spunti di riflessione che agevolino l'obiettivo di giungere a una sintesi condivisa, utile per i lavoratori, per le imprese ma, soprattutto, per aiutare il Paese a uscire da questa difficile situazione di crisi senza dover pagare un prezzo sociale e produttivo troppo alto e insostenibile.

Nunzia Catalfo

Universalismo, semplificazione e rafforzamento delle tutele

Il Covid-19 ha mostrato la necessità di un forte sistema di tutela integrativa del reddito dei lavoratori che sia in grado di fronteggiare qualsiasi tipo di shock economico o di mutamenti strutturali del mercato del lavoro che impongano modifiche radicali degli assetti produttivi delle imprese. Da qui l'esigenza di rafforzare e razionalizzare l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali, superandone la settorialità e frammentarietà al fine di giungere al riconoscimento a tutti i lavoratori di tutte le imprese di un diritto soggettivo ad un sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.

Tale sostegno, così come evidenziato dalla pandemia, è fondamentale anche per garantire alle imprese il mantenimento del know how e della capacità produttiva, fungendo da "assicurazione" rispetto alle oscillazioni del mercato. In pratica, costituisce una rete di protezione nel mercato stesso.
Per affrontare i cambiamenti strutturali dell'economia post-pandemia, nell'ottica di accompagnare la ripresa produttiva del Paese, appare imprescindibile il collegamento fra il sostegno economico "passivo" a percorsi di formazione, riqualificazione professionale e politiche attive, al fine di implementare le competenze e le chance occupazionali dei lavoratori.
L'attuale apparato normativo degli ammortizzatori sociali si presenta come un insieme di norme e istituti - deputati ad intervenire nelle situazioni di crisi occupazionali prolungate - non sempre coordinati e organici.

A questo proposito, si registrano differenze ri-

Nunzia Catalfo e` stata Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del Governo Conte 2

levanti tra categorie di lavoratori dipendenti, tra comparti produttivi, tra settori di attività, tra imprese di diverse dimensioni e tra i territori, oltre ad una sostanziale esclusione dei lavoratori delle microimprese e della quasi totalità di collaboratori e lavoratori autonomi.
Lo sforzo che è stato fatto durante la pandemia è stato quello di assicurare a tutti i lavoratori dipendenti una tutela, aprendo la strada a un sistema di copertura pressoché generalizzata. Si è cercato perciò di superare - in via eccezionale - la frammentarietà, poc'anzi richiamata.
In tale contesto, è stato realizzato l'allargamento dell'assegno ordinario del Fondo di Integrazione Salariale (Fis) alle imprese tra 5 e 15 dipendenti e il ritorno all'utilizzo della Cassa Integrazione in Deroga per tutte quelle imprese non coperte da ammortizzatori sociali; ciò, senza pregiudicare la durata massima prevista per l'utilizzo ordinario degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto.

L'intervento del Governo, tramite un ingente investimento di risorse, ha costituito un primo correttivo del sistema del D.Lgs. 148/2015 orientando il modello in senso di maggior universalismo.
Tale allargamento della protezione non va disperso, ma razionalizzato e messo a sistema. Proprio per questo, lo schema di riforma che avevo elaborato da ministro del Lavoro punta su 3 direttrici: universalismo, semplificazione e rafforzamento delle tutele e collegamento degli strumenti di sostegno al reddito a percorsi di formazione e politiche attive. L'universalismo va declinato mediante una generalizzazione dello schema assicurativo che conservi e valorizzi le ragionevoli differenziazioni per tipologia di impresa. In concreto, ciò significa riconoscere ai lavoratori di tutte le imprese, di tutti i settori e di tutte le dimensioni - sulla base di una contribuzione rivolta sia ai lavoratori stessi sia alle imprese - una integrazione al reddito in costanza di rapporto in caso di eventi imprevisti o ristrutturazioni/riconversioni produttive. Durate, aliquote e costi vanno differenziati, pur rimanendo ragionevolmente comparabili, per settori e dimensioni aziendali.

Per quanto concerne la semplificazione, questa deve essere sia procedurale sia gestionale. È infatti necessaria una razionalizzazione degli attuali strumenti di erogazione delle prestazioni ordinarie e straordinarie.
Sulle procedure, vanno previsti interventi di forte semplificazione dei modelli di domanda e dei meccanismi di erogazione del beneficio (ad esempio, introducendo la possibilità di inviare il modello SR-41 mediante il flusso Uniemens). Inoltre, per ciò che concerne le prestazioni ordinarie, occorre unificare tutte le attuali diverse gestioni Inps ed estendere a tutti i settori produttivi e a tutti i lavoratori non coperti dalla Cigo la relativa protezione, garantendo prestazioni uniformi. In altre parole, si tratterebbe di passare dall'attuale arcipelago composto da Cigo, Fis di solidarietà, Fondi di solidarietà bilaterali gestiti dall'Inps a due sole gestioni all'interno dell'Istituto stesso: Cigo industria e Cigu (Cassa Integrazione Guadagni Unitaria), conservando unicamente i regimi speciali degli artigiani, dei lavoratori somministrati e degli operai agricoli. Altresì, vanno innalzati i tetti massimi della prestazione e istituito un importo minimo, sotto il quale l'integrazione salariale non può scendere.
Relativamente all'integrazione straordinaria, l'obiettivo è istituire un doppio bina-

rio di tutela che universalizza la protezione: per le imprese che occupano più di 15 dipendenti, va esteso l'attuale regime della Cigs superando la differenziazione esistente per tipologie di impresa e settori produttivi; per quelle con meno di 15 dipendenti, sarebbe opportuno creare una Cigs ad hoc con propria causale e una durata maggiormente contenuta volta a facilitare i processi di riconversione in chiave green e digitale.

Per "assorbire" l'attuale sistema di micro-deroghe collegate a specifiche crisi settoriali "irreversibili", va reintrodotta, in via generale, la causale della cessazione con una durata limitata e strettamente collegata a percorsi di riqualificazione professionale.
Centrale in questo progetto riformatore è il collegamento del sostegno al reddito con le politiche attive. Vanno introdotte, per Cigo e Cigu, politiche di qualificazione del lavoro attraverso attività formative che coinvolgano anche i Fondi interprofessionali e condizionate alla proroga dell'integrazione salariale ordinaria. Per quanto attiene all'intervento straordinario di integrazione salariale, si ipotizza che, laddove la riduzione individuale delle ore lavorative superi una determinata soglia (ad esempio, 30%) e riguardi un numero di lavoratori superiore ad una certa percentuale (ad esempio, 50%) dei dipendenti occupati presso l'unità produttiva interessata, si condizioni il sostegno al reddito dei cassintegrati alla partecipazione a percorsi formativi, coinvolgendo anche i Fondi interprofessionali o le Regioni.

Sempre nell'ottica di accompagnare un lavoratore occupato in una impresa in crisi prima della sua fuoriuscita dal mercato, nella legge di Bilancio è stata prevista la garanzia di specifici strumenti di politica attiva come l'Assegno di ricollocazione e il programma Gol (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) quale sistema unico di presa in carico di disoccupati e lavoratori in transizione, che associ la profilazione all'erogazione di servizi di politica attiva e a percorsi di formazione.
Le medesime direttrici andrebbero seguite anche nella revisione della Naspi. In particolare, l'assegno di disoccupazione va esteso anche agli operai agricoli assunti a tempo indeterminato, ai collaboratori etero-organizzati, ai collaboratori coordinati e continuativi e a tutti i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla gestione separata Inps superando in tal modo la Dis-Coll. Anche in questo caso, l'obiettivo è quello di accompagnare il sostegno al reddito a percorsi di politica attiva.

In particolare, si propone di superare l'attuale sistema di décalage per coloro che, dopo 4 mesi, documentino di partecipare a percorsi di formazione e riqualificazione professionale. In questo modo, si incentiva l'attivazione dei disoccupati per un loro reinserimento lavorativo.
Infine, per i lavoratori autonomi, va rivista ed estesa a tutti gli esclusi (perlopiù giovani) la protezione istituita dalla legge di Bilancio 2021, introducendo misure specifiche di formazione collegate alla valorizzazione delle competenze professionali.

Debora Serracchiani

Ammortizzatori sociali e politiche attive: la relazione necessaria

Dall'ultimo scorcio dell'anno passato siamo in uno stallo che, oltre a essere la cifra di diversità di visioni interne alla maggioranza, rappresenta plasticamente l'esigenza di far ripartire prima possibile le attività ordinarie del Parlamento in un quadro di certezze politiche rafforzate. Oltre alla mancanza di un approccio condiviso, anche la successione di decreti emergenziali ha rallentato l'esame parlamentare di provvedimenti strutturali. Nel frattempo le ore di Cassa Integrazione e di Fondo Integrazione Salariale sono volate ben oltre i quattro miliardi, come ci segnala proprio il Centro Studi di Lavoro&welfare, e l'economia del Paese non sta imboccando la strada del significativo recupero di cui c'è bisogno.

Le riforme dunque, quelle del lavoro, ma anche quelle della Pubblica Amministrazione e del fisco, sono l'indispensabile corredo di condizioni che servono a rilanciare l'Italia, a rendere davvero efficaci le risorse del "Recovery Plan". Chi ha ammonito a non considerare il Next Generation Eu come un piano di spesa ma, più correttamente, come un complessivo e coerente piano di ripresa, penso vada preso sul serio.
In questo senso crediamo vada l'indirizzo che la Camera ha dato per la riforma degli ammortizzatori sociali. Infatti, la crisi pandemica ha accelerato i mutamenti che già erano in atto nel mondo del lavoro. E ha reso evidenti i nuovi elementi di precarietà e di intermittenza di alcuni settori e la profonda frammentazione del mercato del lavoro, anche dal punto di vista delle tutele previste per le diverse categorie di lavoratori.

Condividendo i principi di fondo e superando le diverse collocazioni parlamentari, in Com-

Debora Serracchiani
e` Presidente
della Commissione Lavoro
della Camera dei Deputati

missione Lavoro ci siamo posti un obiettivo e lo abbiamo messo a fattore comune: dar vita a un sistema universale di protezione sociale capace di superare le attuali frammentazioni e sperequazioni di diritti e tutele fra lavoratori.

La risoluzione infatti impegna il Governo a "realizzare un sistema di protezione sociale che progressivamente, ma entro tempi certi e ravvicinati, assicuri trattamenti economici e tutele previdenziali a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori titolari di contratti di lavoro subordinato e di lavoro autonomo o professionale, pure se occasionali, intercorrenti con datori di lavoro o committenti privati e pubblici". Un sistema di cui possano beneficiare anche "le lavoratrici e lavoratori che effettuino prestazioni di lavoro in ragione di contratti di tipo associativo, e i titolari di partite Iva iscritti alle gestioni separate o alla gestione autonoma, in caso di disoccupazione involontaria, anche per periodi dell'anno, e di contrazione dell'attività produttiva, al fine di assicurare loro un'esistenza libera e dignitosa, superando l'attuale situazione di frammentazione e disparità di tutela tra lavoratori". Nel concreto ciò significa ad esempio non solo far funzionare a pieno la nuova istituzione dell'Iscro (Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale Operativa) introdotta nella Legge di Bilancio, e rafforzare Anpal, ma anche rafforzare Naspi e Dis-Coll con l'obiettivo di arrivare ad un unico strumento di disoccupazione, allungandone i periodi di fruizione ed escludendo ogni forma di décalage, in modo che la garanzia del reddito sia costante per tutta la durata dell'indennità, soprattutto per i lavoratori ultra-cinquantenni, e favorendo l'accesso all'indennità con requisiti ridotti per i lavoratori giovani.
Uno strumento che, a fianco dell'indennità di disoccupazione, deve prevedere concreti e adeguati percorsi di formazione professionale, coinvolgendo organizzazioni datoriali, imprese e istituti universitari, e anche stage formativi pagati, consentendo il cumulo fra beneficio erogato e emolumento percepito dallo stage. E proprio per prevedere un percorso di politica attiva per chi perde il lavoro o lo cerca, la risoluzione richiede specifici investimenti, anche sostenendo l'azione dei fondi interprofessionali, sulla formazione continua delle persone in Cassa Integrazione per l'aggiornamento delle competenze, in particolare sul digitale e sulla green economy, finalizzata a favorire la riorganizzazione dei processi produttivi e una coerente riqualificazione delle competenze professionali, nonché la valorizzazione dell'occupabilità delle persone. La risoluzione, che è stata votata favorevolmente da tutti i gruppi di maggioranza e di opposizione - salvo il gruppo misto che si è astenuto - prevedeva anche interventi mirati all'emergenza pandemica, con specifici ristori per tutte le categorie di lavoratori autonomi; interventi maggiormente incisivi nella tutela dei soggetti con redditi bassi e con comprovato calo di attività.

Per passare dalla fase emergenziale ad una prospettiva di occupabilità più ampia, siamo convinti che la riforma degli ammortizzatori sociali debba essere accompagnata alla riforma delle politiche attive per il lavoro, a cominciare dalla riforma dell'Anpal e dalla messa a sistema di quanto abbozzato in manovra di Bilancio con il Fondo per le politiche attive, la riforma dell'assegno di ricollocazione e i contratti di espansione. Mi ero appellata all'allora ministra Catalfo affinché venissero rafforzate le politiche attive e non vi fossero ulteriori ritardi nel poten-

ziamento dell'Anpal e della sua governance, indispensabile per sostenere chi è attualmente alla ricerca di un impiego e chi lo ha perduto a causa della crisi.

Eppure c'è la convergenza dei sindacati sul punto cardinale in base al quale un sano sistema di ammortizzatori sociali ci può essere solo con un sano sistema di politiche attive che, ad esempio, sia in grado di preparare e formare anche gli ultra-50enni per una ricollocazione lavorativa. E dal mondo delle aziende non mancano segni nella stessa direzione. Non possiamo consentire che questa opportunità, si trasformi in una occasione persa.

Mauro Marrucci

L'ammortizzatore unico in una prospettiva riformatrice

Gli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro hanno sempre giocato un ruolo di straordinaria rilevanza nel Paese al fine di dare sostegno sinergico ad aziende e lavoratori nella prospettiva del mantenimento dell'occupazione, delle competenze e di una quota parte di salario.
Del resto, è questa la vocazione per cui è nata la Cassa Integrazione durante le prime vicende belliche dell'ultimo conflitto.
Il ruolo degli ammortizzatori sociali, più o meno avvertito nel corso degli anni, ha assunto, in alcune contingenze, una centralità assoluta, divenendo volano di sistema anche sotto il profilo economico e sociale. Basti pensare alla funzione cui essi hanno assolto in seguito alla crisi innescata dal caso Lehman Brothers del secondo semestre 2008 o dall'attuale vicenda pandemica da Covid-19.

Se il primo dei due eventi ha imposto - dal 2009 al 2014 - il ricorso ad oltre un miliardo di ore di Cassa Integrazione per ciascun anno - preordinando le condizioni per la riforma del Jobs Act con il D.Lgs. n. 148/2015 [1]-, il secondo ha evidenziato l'inadeguatezza del sistema per le disfunzioni determinatesi in ordine ai tempi di evasione del pagamento delle indennità; sollecitando una profonda riflessione sulla necessità di un'ulteriore e più radicale riforma.

1 - Il quadro normativo

La gestione del sostegno dei lavoratori attivi nell'emergenza sanitaria, ancora in atto, è stata attuata con il ricorso agli strumenti classici offerti dall'ordinamento vigente, seppure con taluni accorgimenti di semplificazione che,

Mauro Marrucci e' Consulente del Lavoro ed esperto di ammortizzatori sociali

[1] Sulla scorta della Legge Delega n. 183/2014.

tuttavia, non hanno soddisfatto le attese degli operatori e dei beneficiari.
Se la Riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro - operata nell'ambito del Jobs Act con il D.Lgs. n. 148/2015 – ha avuto da una parte il pregio, unanimemente riconosciuto, di aver razionalizzato e riordinato la normativa in materia, collocando in un unico testo di legge, in maniera coordinata, le diverse disposizioni riferite agli strumenti di tutela sedimentatesi in modo alluvionale nell'ordinamento dagli anni 40 del XX Secolo, dall'altra, ha consegnato all'ordinamento strumenti diversi tra di loro.

Vengono così in evidenza:

- la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria;
- la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria per le imprese edili;
- la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria;
- i Fondi di Solidarietà bilaterali contrattuali;
- i Fondi di Solidarietà bilaterali alternativi (per i settori dell'artigianato e della somministrazione);
- il Fondo di Integrazione Salariale (Fis) con la gestione:
- dell'assegno ordinario;
- dell'assegno di solidarietà;
- i Fondi di Solidarietà di Trento e Bolzano;
- la Cisoa per il settore agricolo.

A tali soluzioni il legislatore ha affiancato spesso, a fronte di varie situazioni critiche, con oneri a carico della spesa pubblica, la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga gestita secondo norme di carattere regionale con modalità normative e informatico-procedimentali diverse tra loro[2].
Muovendo da questi presupposti, la gestione degli ammortizzatori sociali emergenziali ha necessariamente dovuto adeguarsi alle strettoie cagionate dalle numerose ed eterogenee regolamentazioni. Gli operatori hanno così dovuto conformarsi a strumenti eterogenei per gestire situazioni accomunate da una medesima genesi, con evidenti distonie e contraddizioni tra i vari istituti.
La vicenda è stata resa ancora più complessa dall'aggravamento della situazione sanitaria e dal susseguirsi di disposizioni d'urgenza concatenate, le une alle altre, senza un coordinamento sostanziale a cui, sovente, ha dovuto supplire la prassi.
Si è infatti assistito a una incessante produzione di circolari e messaggi da parte degli Enti preposti (con particolare riferimento all'Inps) resasi necessaria per offrire chiarimenti utili a meglio specificare gli adeguamenti procedimentali e le conseguenti necessità anche di carattere informatico. La decretazione d'urgenza e l'emanazione di un elevato numero di circolari e messaggi hanno determinato enormi difficoltà di sistematizzazione delle disposizioni in chiave operativa, le quali hanno causato una cospicua serie di dinieghi delle autorizzazioni relative agli ammortizzatori Covid-19.
La criticità del sistema di sostegno al reddito in costanza di lavoro, per altro ver-

[2] Per quanto concerne gli ammortizzatori emergenziali si è cercato di sistemare tale distorsione con l'introduzione, nell'ambito del D.L. n. 18/2020, dell'art. 22-quater e la conseguente attribuzione dei compiti all'Inps.

so, non è venuta in evidenza soltanto per lo stress a cui esso è stato sottoposto durante la crisi pandemica per la complessità e la durata del procedimento amministrativo, quanto per una inadeguatezza degli strumenti messi a disposizione delle aziende al cospetto della realtà economica del Paese.
Come è noto, tra le novità principali introdotte dalla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro, per mano del D.Lgs. n. 148/2015, si individua - oltre all'incisivo aumento della contribuzione addizionale[3] - la riduzione della durata massima dei periodi d'intervento.
La durata massima complessiva dei trattamenti - ordinario e straordinario - con riferimento a ciascuna unità produttiva, è infatti stata ridotta a 24 mesi in un quinquennio mobile, fatta salva la previsione dell'articolo 22, comma 5, secondo il quale l'intervento della causale di contratto di solidarietà viene computato nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi, in modo tale da poter raggiungere così i 36 mesi complessivi di sostegno al reddito [4]. In termini di specialità, la durata massima complessiva dei trattamenti per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, e quelle di cui all'art. 10, comma 1, lettere n) e o) è stata stabilita in 30 mesi, senza la possibilità di applicazione della previsione del richiamato articolo 22, comma 5 [5].
La contrazione dei periodi massimi di utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito legati alle integrazioni salariali in argomento e il contestuale mancato sopirsi, o addirittura l'acuirsi, di situazioni critiche per un cospicuo numero di aziende in diverse aree del Paese[6], ha, tuttavia imposto, ai Governi che si sono succeduti, l'introduzione di misure d'urgenza, derogatorie alla durata massima di cui agli artt. 4 e 22 del D.Lgs. n. 148/2015, volte a dare sostegno economico e sociale in tali ambiti. Ciò, seppure limitatamente a periodi temporali circoscritti e con risorse finanziarie contingentate in determinati limiti di spesa, in guisa tale da rendere incerto il sistema.
In questo quadro, tra le altre, sono state adottate misure volte a: permettere la proroga della Cigs per le imprese con rilevanza economica strategica[7]; sorreggere le aziende operanti in aree di crisi complessa[8]; dare impulso a situazioni particolari nelle quali la Cigs assume rilievo per favorire la salvaguardia occupazionale in

[3] A carico delle imprese che usufruiscono della Cig è stato infatti introdotto un nuovo sistema di contribuzione addizionale improntato alla progressività in ordine alla durata degli interventi complessivi della medesima azienda (9 per cento per le prime 52 settimane, 12 per cento fino a 104 settimane che sale al 15 per cento in caso di superamento) con una base imponibile individuata nella retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, relativamente ai periodi di integrazione salariale ordinaria o straordinaria fruiti (art. 5, D.Lgs. n. 148/2015) con enorme aggravio di costi per le imprese.
[4] Si osservi che, con il 23 settembre 2018, è giunto a conclusione il primo triennio dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 148/2015 esaurendosi così, almeno potenzialmente, la possibilità - per le imprese che ne avessero fatto costantemente ricorso con gli strumenti consentiti - di ulteriore intervento della Cig.
[5] Cfr. art. 4, D.Lgs. n. 148/2015.
[6] Presso il Ministero dello Sviluppo Economico sono aperti circa 150 tavoli di crisi che interessano sotto il profilo occupazionale oltre 200mila lavoratori
[7] Cfr. l'art. 22-bis del D.Lgs. n. 148/2015, concernente la proroga del periodo di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria per riorganizzazione (12 mesi) o crisi aziendale (6 mesi) e del contratto di solidarietà (12 mesi) ammessa per gli anni 2018, 2019 e 2020, in deroga agli articoli 4 e 22, comma 1, entro il limite complessivo di spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2018, di 225 milioni di euro per l'anno 2019 e di 95 milioni di euro per l'anno 2020
[8] Si pensi alla Cigs di cui all'art. 44, comma 11-bis, del D.Lgs. n. 148/2015.

talune ipotesi connesse con la cessazione dell'attività aziendale[9].

2 - Il superamento delle criticità

Gli aspetti sinteticamente tratteggiati impongono un'attenta analisi e una riflessione profonda volta ad un adeguamento del sistema - se non ad una vera e propria riforma del medesimo - nella prospettiva di una effettiva semplificazione[10].
In questa logica, dovrebbe essere evitato il ripetersi di una situazione quale quella venuta in evidenza durante la vicenda pandemica. L'obiettivo potrebbe essere centrato soltanto attraverso una reale semplificazione del sistema operando su diversi fronti e, in particolare, quelli:

1) tecnico, individuando una misura unica di sostegno al reddito, eventualmente implementata da soluzioni integrative improntate alla bilateralità contrattuale (ad unica regolamentazione normativa di sistema);
2) normativo, predisponendo un sistema di disposizioni chiaro e completo, tale da non necessitare atti di interpretazioni da parte della prassi (o comunque da imporne l'emanazione in numero estremamente limitato);
3) informatico, mediante la predisposizione di procedure stabili e semplici comunque preordinate dalla legge stessa;
4) di coordinamento, attraverso l'individuazione di una "cabina di regia" di alto valore tecnico-giuridico.

3 - Sull'ammortizzatore sociale unico (Asu)

Il prototipo dell'ammortizzatore sociale unico (Asu) è stato proposto in un documento depositato dall'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro nel corso del procedimento per la conversione in legge del D.L. n. 18/2020 e oggetto di un emendamento, non accolto, nell'ambito della discussione parlamentare.
Con tale soluzione, preordinata da un articolo unico, formulato su quindici commi, si sarebbero potute semplificare, o meglio, eliminare, le complesse disposizioni (allora) previste dagli artt. 19, 20, 21 e 22 del D.L. n. 18/2020.
Sebbene la soluzione prospettata dai Consulenti del Lavoro non abbia trovato il riscontro parlamentare, in quanto per la sua attuazione si sarebbero dovute radicalmente modificare le procedure informatiche esistenti, essa sembrerebbe meritevole di attenzione per la semplicità a cui prelude.
La proposta dell'Asu potrebbe auspicabilmente rappresentare lo spunto per una valutazione ulteriore circa una complessiva e improrogabile semplificazione del sistema, assunta contezza della modificazione degli assetti produttivi del Paese e la conseguente necessità di una protezione universale dei lavoratori, prescinden-

[9] In questo caso, il riferimento è all'art. 44 del D.L. n. 109/2018 (c.d. Decreto Genova). La provvidenza - di durata fino ad un massimo di dodici mesi e subordinata ad un accordo in sede governativa in presenza della Regione interessata - può essere invocata: i) dalle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato o stiano cessando la propria attività produttiva, sussistendo concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale; ii) quando sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo; iii) ove siano previsti specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata per competenza territoriale.
[10] Il presente articolo si occupa di ammortizzatori sociali in costanza di lavoro. È evidente che una riforma nell'ambito delle politiche passive rimane imprescindibile da una revisione complessiva anche del sistema delle politiche attive.

do dal settore di attività e dal numero dei dipendenti del singolo datore di lavoro. Sotto un diverso, ma contiguo profilo, la soluzione prospettata potrebbe permettere un'applicazione del sostegno al reddito facile, veloce e, conseguentemente, efficace, corroborando una deburocratizzazione del sistema e la liberazione di risorse anche nell'ambito della Pubblica Amministrazione.
Una particolare attenzione dovrebbe essere data alla predisposizione della normativa al riguardo, in termini tali da evitare il successivo ricorso ad estenuanti chiarimenti operativi da parte della prassi.
Ove fosse ritenuto opportuno, la portata dell'Asu potrebbe essere eventualmente suddivisa in due ambiti riferiti, da una parte, a misure ordinarie e, dall'altra a misure straordinarie.

In estrema sintesi, lo schema dell'Asu potrebbe essere il seguente:

- lavoratori beneficiari: tutti i lavoratori subordinati con la sola eccezione di quelli a domicilio, dei dirigenti e degli apprendisti di prima e terza tipologia;
- datori di lavoro beneficiari: tutti, indipendentemente dal numero dei dipendenti in forza;
- misura: come da previsione vigente ex art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015;
- massimale mensile: come da previsione vigente ex art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 148/2015;
- durata complessiva: come da previsione vigente ex art. 4, D.Lgs. n. 148/2015, fatte salve durate differenziate per gli strumenti ordinari e straordinari in relazione a ragioni di crisi settoriali, della rilevanza economico-sociale delle aziende o di altri fattori di rilevanza speciale;
- contribuzione di base, addizionale e figurativa: secondo criteri di sostenibilità finanziaria di sistema;
- sistema di pagamento: opzionale tra metodi del conguaglio o del pagamento diretto;
- procedura sindacale: in tutti i casi, come da art. 14, D.Lgs. n. 148/2015; da escludersi in ogni caso per gli eventi oggettivante non evitabili, da individuare con apposito Decreto Ministeriale da emanare entro 30 giorni dal testo normativo di riforma (fatta salva eventuale informativa successiva);
- rapporto con assegno per il nucleo famigliare: sempre ammesso;
- rapporto con la malattia: l'Asu, in ogni caso, una volta individuato il periodo di richiesta, sostituisce sempre la malattia;
- determinazione delle settimane: in tutti i casi secondo la previsione della circolare Inps n. 58/2009[11] da acquisire a termini di legge.

[11] Con tale prassi, l'Inps ha consentito che i limiti massimi d'integrazione del salario possano essere computati avuto riguardo non ad un'intera settimana di calendario, ma alle singole giornate di sospensione del lavoro, considerando usufruita una settimana solo allorché la contrazione del lavoro abbia interessato sei giorni, o cinque in caso di settimana corta. Pertanto, il computo della settimana del singolo ammortizzatore dovrebbe essere effettuato tenuto conto del numero di giorni del suo effettivo utilizzo diviso per 5 o per 6 a seconda che in azienda sia utilizzata la settimana corta (lunedì - venerdì) o lunga (lunedì - sabato).

La misura potrebbe poi essere implementata, ove ritenuto necessario, dalla bilateralità contrattuale seppure sulla base di un'intelaiatura normativa stabile e omogenea per evitare il proliferare di regolamentazioni differenti e, quindi, complessità attuative. Non può, infatti, non essere considerato che il ricorso pratico agli ammortizzatori sociali - in larghissima parte - è operato per mezzo degli studi professionali con la conseguente necessità di procedure semplici e celeri.
Quanto osservato deve comunque essere vagliato al cospetto di criteri di adeguata sostenibilità finanziaria.

4 - Sulla necessità di un quadro normativo chiaro e stabile
La stabilità e la chiarezza del quadro normativo sono condizioni indispensabili al fine di preordinare un sistema di protezione adeguato. Norme che necessitino di chiarimenti successivi e, spesso, di interpretazioni addirittura volte a correggerne la portata, creano imbarazzo sotto il profilo interpretativo, incertezza per gli addetti ai lavori e, pertanto, un complessivo quadro di turbolenza del sistema.
In questa logica, anche le disposizioni di matrice endo-contrattuale dovrebbero muoversi nell'ambito di uno schema rigido, prefissato in sede normativa nazionale, all'interno del quale la bilateralità possa unicamente intervenire disponendo sull'entità del finanziamento e degli impieghi.

5 - Sulla predisposizione di procedure informatiche stabili e semplici
L'esperienza attuale dimostra come, sovente, il diritto del lavoro debba inchinarsi alle esigenze delle procedure informatiche. La logica attualmente in essere muove dalla procedura informatica e, di conseguenza, la legge deve essere ad essa piegata attraverso le circolari. Tale flusso determina evidenti distorsioni del sistema, acuendo in maniera esponenziale la burocratizzazione. Il processo deve essere invertito muovendo da disposizioni chiare che vengano interpretate in chiave informatica secondo logiche di semplificazione reale. Da tale aspetto si potrebbe addivenire a esiti immediati anche per l'erogazione delle provvidenze, evitando il clamore che si è registrato per il dilazionamento dei termini di pagamento della Cassa Integrazione emergenziale. Tale evidenza non è altro che l'acclararsi della situazione in cui il sistema versa: aspetto questo sconosciuto ai non addetti ai lavori.
A fini di mera esemplificazione, l'iniziale[12] applicazione della Cassa Integrazione Guadagni in Deroga con "pagamento diretto" da parte dell'Inps, prevedeva un complesso flusso amministrativo che ha imposto la dilatazione dei tempi di pagamento della provvidenza, in quanto preordinato da:

1) una preliminare istanza alla Regione (non più necessaria per la proroga che deve essere richiesta direttamene all'Inps);
2) l'autorizzazione della Regione;
3) l'invio dell'autorizzazione dalla Regione all'Inps;
4) l'autorizzazione dell'Inps al datore di lavoro;
5) la redazione da parte del datore di lavoro dei modelli SR41

[12]Resosi conto del problema, il legislatore governativo ha tentato di porvi parzialmente rimedio con il D.L. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) imponendo l'invio delle domande direttamente all'Inps.

(a consuntivo) per comunicare all'Inps le ore di contrazione dell'orario del singolo dipendente;
6) l'invio all'Inps dei suddetti modelli;
7) la lavorazione e l'invio alle banche dei flussi di pagamento da parte dell'Inps.

Il corretto utilizzo della strumentazione informatica potrebbe offrire un ausilio sostanziale.
Basterebbe immaginare un semplice portale - visibile all'Inps e al Ministero del Lavoro - dove inserire direttamente, attraverso automatismi informatici o altre soluzioni evolute, le ore di contrazione effettuate. La registrazione potrebbe avvenire, ad esempio, implementando lo stesso sistema Uniemens-Inps in modo da comunicare agli enti preposti le ore di contrazione con ricorso agli ammortizzatori sociali, velocizzando così il rapporto inter-temporale tra domanda, autorizzazione e pagamento.

In questo modo l'Inps potrebbe conoscere in termini immediati la fenomenologia e autorizzare il pagamento (rendendo preventivamente obbligatoria, a fini amministrativi, la comunicazione dell'Iban del lavoratore).

6 - Sulla necessità di una "cabina di regia"
Proprio per la complessità del sistema, si renderebbe necessaria una visione tecnica dello stesso da parte di soggetti di elevata specializzazione in guisa tale da costituire un "nucleo scelto", quale ipotetico Comitato d'indirizzo tecnico-scientifico, composto da diverse anime sinergicamente operanti verso un percorso virtuoso. In tale logica dovrebbero essere valutati congiuntamente tutti gli aspetti normativi, tecnici, applicativi ed informatici al fine di evitare il ripetersi di quanto infaustamente accaduto nella vicenda Covid.

Antonello Orlando

Ammortizzatori sociali e aspetti pensionistici

Gli ammortizzatori sociali della pandemia alla prova degli effetti sulla pensione

Mai come nella fase di emergenza pandemica da Covid-19 il legislatore ha tentato, nello spirito dell'articolo 38 della Costituzione, di tutelare le situazioni lavorative più colpite dalla contrazione della domanda di prestazione lavorativa con conseguenti sospensioni, totali o parziali, dell'attività. Lo ha fatto cercando di adattare gli strumenti tradizionali delle politiche passive del lavoro, presenti nel nostro ordinamento, con la finalità di garantire un reddito a chi rischiava di vedere sempre più compresso il proprio diritto al lavoro. Le norme adottate in fase emergenziale sono, dunque, un tentativo di snellire la legislazione vigente, sviluppandone una parallela, di natura emergenziale, eliminando dei limiti che non avrebbero consentito l'accesso agli ammortizzatori sociali ad alcune tipologie di lavoratori ed estendendoli a tutti i datori di lavoro, indipendentemente dalla dimensione dell'organico aziendale, con un allargamento costante della platea in termini ininterrotti fino alla legge di bilancio del 2021.

La scelta di sviluppare solo alcune varianti, rispetto al modello codificato dal D.Lgs. n. 148/2015, ha portato a lasciare invariato l'impianto sostanziale degli ammortizzatori sociali, a partire dal proprio apporto economico, fino ad arrivare alla derivata copertura previdenziale. L'Inps, prima con la circolare n. 47/2020 (lett. a.1), poi con la circolare n. 115/2020, ha sottolineato come lo stanziamento a carico statale previsto per tali misure emergenziali finanzi, oltre alle prestazioni a sostegno del reddito corrisposte ai lavoratori direttamente o per tramite dei datori di lavoro, anche la relativa contribuzione figurativa. Del resto tali strumenti non sarebbero stati autorizzati nel regime ordinario

Antonello Orlando e' esperto di previdenza

di cui al D.Lgs. n. 148/2015 a causa dei limiti posti alla fruizione della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria sia sotto il profilo temporale che finanziario, oltre che per la strutturalità di taluni istituti: si pensi alla platea dell'assegno ordinario del Fondo di Integrazione Salariale che è stata allargata ai datori di lavoro con più di cinque dipendenti per la normativa emergenziale.

La regola generale statuita dall'art. 6 del citato D.Lgs. n. 148/2015 prevede che i periodi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, per i quali è ammessa l'integrazione, danno diritto automaticamente all'accredito della contribuzione figurativa, calcolata sulla retribuzione globale cui si riferisce l'integrazione salariale, senza alcun massimale (come quello a doppia fascia aggiornato annualmente in riferimento ai valori degli ammortizzatori fruiti dai lavoratori) e sono riconosciuti ai fini pensionistici (in riferimento all'anzianità contributiva ed assicurativa dei lavoratori). Tali somme, necessarie a sostenere l'onere di tale contribuzione figurativa, devono essere versate, a carico della gestione o del fondo di competenza, al fondo pensionistico di appartenenza del beneficiario, prevedendone l'accredito senza alcuna frammentazione della posizione assicurativa del lavoratore.

L'accredito di contribuzione figurativa riguarda i periodi ammessi all'integrazione salariale o all'assegno ordinario, sia con sospensione dell'attività lavorativa a zero ore, sia con riduzione di orario. L'accredito dei contributi figurativi può essere effettuato qualunque sia la durata del ricorso all'ammortizzatore sociale ed avviene automaticamente in base alle denunce contributive Uniemens inviate dal datore di lavoro a cadenza mensile. Durante le ore non lavorate, il dipendente ha, quindi, diritto alla copertura figurativa esattamente come se avesse lavorato e, dunque, l'anzianità contributiva matura ai fini del diritto alla pensione in merito a:

- requisito dei 20 anni di anzianità contributiva per la pensione di vecchiaia;
- maggiore requisito contributivo, pari a 41 anni e 10 mesi per le donne oppure 42 anni e 10 mesi per gli uomini;
- 41 anni per i lavoratori precoci;
- 38 anni per quota 100;
- forme di pensione anticipata.

Gli stessi contributi valgono anche per i 35 anni di contribuzione richiesti dalla Opzione donna o per i 30 (o 36) anni previsti dall'Ape sociale, recentemente rinnovati per il 2021 dalla manovra. Rispetto al requisito di 35 anni di contribuzione effettiva previsto per tutte le pensioni di anzianità contributiva, a norma dell'art. 22 della legge n. 153/1969, la contribuzione figurativa accreditata per Cigo, Cigs, Assegno ordinario o Cigd è computata a tutti gli effetti, consentendo l'accesso alla pensione senza alcuna controindicazione per i lavoratori.

L'importo della retribuzione pensionabile da accreditare in estratto conto deve essere calcolato sia per quanto riguarda le retribuzioni pensionabili delle quote retributive, sia per determinare gli imponibili su cui applicare l'aliquota del 33%

al fine di stabilire i montanti contributivi secondo le regole attuali rintracciabili nell'art. 8 della legge n. 155/1981. In caso di sospensione totale dell'attività, la retribuzione figurativa è data dalla retribuzione lorda utilizzata per calcolare l'integrazione salariale (art. 40, legge n. 183/2010), mentre in caso di riduzione dell'attività, la retribuzione figurativa corrisponde alla differenza tra la retribuzione lorda da corrispondere in costanza di normale attività lavorativa e la retribuzione corrisposta in parte e assoggettata a contribuzione. Dato che l'accredito non comporta alcun decremento sulla pensione futura, durante la percezione degli ammortizzatori sociali non è data facoltà (per i lavoratori a tempo pieno) di richiedere i versamenti volontari a integrazione né, in un secondo momento, di richiedere un riscatto di tali periodi.

L'indennità di disoccupazione ai tempi del Covid-19

Accanto agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, il Jobs Act aveva riformato anche l'indennità di disoccupazione attraverso il D.Lgs. n. 22/2015. Secondo l'impianto originario, l'intervento della Naspi (la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego che, dal primo maggio 2015 ha preso il posto dell'Aspi e, dal 2017, dell'indennità di mobilità) viene riconosciuto al disoccupato per una durata pari a un numero di settimane corrispondente alla metà di quelle in cui si è registrata contribuzione degli ultimi quattro anni e, dunque, la durata massima della provvidenza è pari a due anni, proporzionalmente ai contributi accreditati nei 4 anni precedenti, ferma restando la necessità per il beneficiario di dimostrare almeno 30 giorni di lavoro effettivo nell'ultimo anno.

In taluni casi, la durata dell'erogazione della Naspi è stata ampliata nella fase emergenziale così come, da ultimo, è avvenuto con l'art. 5 del D.L. n. 104/2020 il quale ha disposto la proroga di ulteriori due mesi delle indennità di disoccupazione in argomento, il cui periodo di fruizione sia terminato tra il primo maggio 2020 e il 30 giugno 2020.

La sospensione della possibilità di licenziamento a carattere collettivo e per giustificato motivo oggettivo di natura economica, disposta dai decreti emergenziali e dalla manovra del 2021, pur con alcune deroghe, ha ridotto i casi di ricorso agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione che fanno leva sulla Naspi. Con il messaggio n. 4464/2020 l'Inps si è espresso in merito alla possibilità di accedere all'indennità di disoccupazione Naspi anche in caso di risoluzione del rapporto di lavoro per accordo collettivo aziendale, così come previsto dall'articolo 14, comma 3 del decreto legge n. 104/2020 e successivamente riproposto dall'art. 12, comma 11, del Decreto Ristori e dalla stessa manovra per il 2021.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha chiarito, poi, che la previsione ha carattere generale e si applica in tutti i casi di sottoscrizione degli accordi che riguardino o meno aziende che possano ancora accedere a trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Questa previsione, aperta anche alla platea dirigenziale, si va ad aggiungere ai casi già previsti per accedere alla Naspi:

- licenziamento di qualsiasi tipo;
- scadenza di contratti a tempo determinato;
- dimissioni per giusta causa;
- risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di conciliazione ex art. 7, legge n. 604/1966;
- licenziamento con accettazione dell'offerta di conciliazione ex art. 6 D.Lgs. n. 23/2015, dimissioni per giusta causa o anche la risoluzione consensuale in seguito al rifiuto da parte del lavoratore al trasferimento ad altra sede distante oltre 50 chilometri dalla residenza o mediamente raggiungibile in 80 minuti od oltre con i mezzi di trasporto pubblici (cfr. messaggio Inps n. 369/2018).

L'ampliamento delle possibilità di accesso alla disoccupazione indennizzata nel periodo emergenziale ha focalizzato ancora più chiaramente la sua natura di strumento per il possibile avvicinamento alla soglia pensionistica.

La copertura previdenziale dell'indennità di disoccupazione

In base al D.Lgs. n. 22/2015, per i periodi di fruizione della Naspi sono riconosciuti automaticamente i contributi figurativi rapportati alla retribuzione media di cui all'articolo 4, comma 1, del medesimo decreto legislativo, su media quadriennale, entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile della Naspi per l'anno in corso. Per il 2020 l'importo massimo della citata indennità è stato pari a euro 1.335,40, con la conseguenza che il massimale, ai fini dell'accredito figurativo, è risultato tendenzialmente pari a euro 1.870 lordi mensili. Tali importi non comportano dunque alcun decremento a decorrere dal quarto mese, contrariamente a quanto si riscontra nel valore mensile dell'indennità corrisposta al lavoratore che, come noto, registra tale décalage.

Da ciò consegue che le settimane di utilizzo della Naspi comportano l'accredito pieno ai fini dell'anzianità contributiva come nel caso in cui il disoccupato svolgesse virtualmente la propria attività lavorativa. Come sopra anticipato tuttavia, la legge n. 153/1969, ai fini della maturazione della pensione anticipata e delle altre pensioni di anzianità contributiva, richiede almeno 35 anni di contribuzione, senza considerare i periodi di disoccupazione. La norma esclude da tale novero (come ricordato dall'Inps con la circolare n. 180/2014) sia la contribuzione da disoccupazione (ma non quella da indennità di mobilità) sia quella da malattia non integrata dal datore di lavoro. In riferimento al valore della Naspi, ai fini della misura pensionistica, il D.Lgs. n. 22/2015 distingue tra quote retributive e quota contributiva; precisando che, ai fini del calcolo delle quote retributive di pensione, le retribuzioni relative ai periodi di contribuzione figurativa vengono neutralizzate nel caso in cui il loro importo determini un decremento della retribuzione media pensionabile (quinquennale o decennale, a seconda della presenza di settimane ante '93 o post '92) ottenuta senza di esse. Nella quota contributiva non vi sarà alcuna neutralizzazione, dato che questa non potrà registrare un decremento e vi sarà un incremento del montante pari all'aliquota Ivs (invalidità, vecchiaia e superstiti) applicata all'imponibile virtuale sopra ricostruito (retribuzione media

quadriennale entro 1,4 volte il valore massimo nell'anno della Naspi). Questa regola generale dovrà essere applicata anche durante periodi di disoccupazione collocati nella fase emergenziale, con la sola differenza che, dato il prolungamento delle mensilità di Naspi, anche la quota figurativa, ai fini della misura della pensione, sarà considerata su un periodo più ampio. Durante la percezione della Naspi non è possibile accedere alla contribuzione volontaria che, se richiesta, sarà autorizzata solo una volta concluso il periodo di disoccupazione. Inoltre, nelle suddette ipotesi di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato del soggetto percettore di Naspi, la contribuzione Ivs versata in relazione all'attività di lavoro subordinato non darà luogo ad accrediti contributivi e sarà riversata integralmente alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, ex art. 24, legge n. 88/1989.

I collaboratori privi di sostegno contributivo e le possibili soluzioni

Il legislatore, nel 2020, ha riconosciuto a molti lavoratori subordinati e autonomi privi, per legge, della tutela offerta dagli ammortizzatori sociali e dalla Naspi, una serie di indennità una tantum a copertura di alcuni mesi durante la fase di lockdown generale, di importo variabile in base alla categoria di appartenenza. Anche il Decreto Ristori ha stanziato ulteriori indennità per le categorie di lavoratori destinatari dell'indennità omnicomprensiva prevista dalle misure pregresse. Purtroppo, tutti questi bonus si sono rivelati completamente irrilevanti ai fini previdenziali e inutili a fini figurativi. Ne deriva che essi non avranno ripercussione sulla futura pensione causando, spesso, periodi di "vuoto contributivo" al cospetto di lavoratori sempre più attratti dal metodo di calcolo contributivo. Va a margine ricordato come la Dis-Coll (l'indennità di disoccupazione per i collaboratori iscritti a Gestione Separata), introdotta dal D.Lgs. n. 22/2015, non dia alcun diritto all'accredito figurativo dei contributi. Così gli stessi collaboratori che hanno anche goduto dell'indennità Covid da 1.000 euro, in entrambe i casi, in assenza di redditi imponibili non godranno di alcuna copertura figurativa, ai fini della copertura di 12 mesi per anno. Il mancato accredito in Gestione Separata riferito a quel periodo non è rilevante, in quanto la copertura di 12 mesi scatta se nel 2020 sono stati accreditati almeno 5.264,52 euro corrispondenti ad un reddito di 15.953 euro annui. Per le categorie finora richiamate, in caso di cessazione del rapporto di lavoro e a conclusione del godimento dell'indennità Naspi (lavoratori subordinati), o in periodi con assenza di reddito e contributi (collaboratori), sarà possibile ricorrere all'istituto della contribuzione volontaria, disciplinato dagli articoli da 5 a 8 del D.Lgs. n. 184/1997. Dietro il pagamento di un onere periodico, pari al prodotto fra l'aliquota Ivs vigente e l'imponibile previdenziale più recente prima della domanda, l'assicurato potrà aumentare la propria anzianità contributiva, sia ai fini del diritto che della misura pensionistica.

La pace contributiva: un modello da ampliare

Una delle possibili misure di aiuto per i lavoratori - specie autonomi - che si troveranno, in questa congiuntura economica, privi di continuità contributiva è stata introdotta all'inizio del 2019. Infatti, il D.L. n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, ha introdotto, la possibilità di esercitare fino al 2021 un nuovo tipo di riscatto di periodi non coperti dal punto di vista contributivo, definito "pace

contributiva". Questo strumento sperimentale è stato pensato per permettere ai contribuenti interessati di recuperare vuoti contributivi (per esempio quelli che intercorrono tra la fine di un rapporto di lavoro e l'inizio di uno nuovo) e di coprirli acquisendo contributi del tutto equiparati a quelli da lavoro, sia dal punto di vista del diritto che della misura. Il primo comma dell'art. 20 del citato decreto di riforma del welfare prevede che possono richiedere il riscatto di periodi non coperti da contribuzione tutti gli assicurati al Fondo dei lavoratori dipendenti nonché coloro che sono iscritti alle altre gestioni dell'Inps, inclusa la Gestione Separata. Tale facoltà è riservata ai soggetti che rientrano nel calcolo della pensione con il metodo contributivo puro e cioè a coloro che non hanno alcuna contribuzione ante 1996 (non deve essere presente alcun tipo di contribuzione, anche figurativa o da riscatto di leva militare o di studi universitari) e a coloro che non siano già titolari di un trattamento pensionistico diretto.

Tale stringente requisito dell'assenza di contribuzione prima del 1996 deve essere mantenuto, secondo il comma 2 dell'art. 20, fino all'accesso alla pensione, pena la restituzione, senza rivalutazione, dei contributi versati e il ripristino dei vuoti contributivi precedentemente riscattati. I soggetti che possiedono i requisiti delineati avranno la possibilità di riscattare tali periodi non coperti purché si collochino tra l'anno del primo contributo versato e l'anno dell'ultimo contributo (comunque non oltre la data di entrata in vigore del decreto legge 28 gennaio 2019) per un periodo massimo di 5 anni, anche non consecutivi. Il periodo da riscattare deve essere completamente "vuoto" dal punto di vista contributivo; inoltre, non deve esservi accertato alcun obbligo contributivo. L'onere della pace contributiva è determinato applicando l'aliquota Ivs, vigente nella gestione assicurativa nella quale viene effettuato il riscatto (33% per i lavoratori dipendenti), alla retribuzione imponibile media degli ultimi 12 mesi prima della domanda riparametrata per il periodo di riscatto richiesto. Al contrario di altri oneri da riscatto che sono interamente deducibili dal reddito (ad esempio l'onere da riscatto ordinario o agevolato della laurea), l'onere in questione è detraibile dall'imposta lorda nella misura del 50% rappresentando così un notevole beneficio fiscale. Tale importo può essere rateizzato, senza alcun interesse, per un periodo massimo di 10 anni. Il valore di ciascuna rata dovrà essere pari ad almeno euro 30 e il pagamento non potrà essere rateizzato qualora il riscatto serva per ottenere l'autorizzazione alla contribuzione volontaria. La norma sperimentale prevede anche la possibilità di sostenere l'onere del riscatto da parte dei datori di lavoro attraverso la destinazione, con opzione del dipendente, del premio di risultato detassabile ex legge n. 208/2015.
Se tale soluzione, a oggi, appare preclusa a chi è più vicino alla pensione (data la conditio sine qua non dell'assenza di contributi ante 1996), nonché eccessivamente onerosa (visti i costi correlati all'ultima retribuzione imponibili), una delle soluzioni possibili, ragionando de iure condendo, potrebbe essere quella di prorogare tale istituto, consentendone anche una variante a prezzo 'forfettario' dell'onere di riscatto (così come previsto, dal gennaio 2019 a opera del medesimo decreto per il riscatto del corso di studi), mantenendo l'utile facoltà di pagamento di tale onere per il "riempimento" dei vuoti contributivi da parte dei datori di lavoro. Sarebbe, per altro verso, una buona opzione per incrementare il sistema di welfare genuinamente integrato.

Roberto Cunsolo

Protezione per tutti, sì. Carico sulla fiscalità generale, no

Roberto Cunsolo e` Tesoriere del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Nonostante i pochi anni trascorsi dall'ultima riforma organica del lavoro, l'assetto degli ammortizzatori sociali sta di nuovo mostrando delle difficoltà di tenuta, accentuate dalla severità della crisi in atto nel tessuto economico e sociale del Paese.
L'emergenza epidemiologica, infatti, ha posto in evidenza le carenze del sistema delineato dal Jobs Act. La diseguaglianza dei livelli di protezione dei lavoratori, la eterogeneità degli strumenti preposti al sostegno del reddito e l'inidoneità delle tutele dei cittadini nel mercato del lavoro, restano i principali problemi da superare per la realizzazione di un efficace sistema integrato di sostegno e protezione sociale.

Tali criticità sono riscontrabili in modo emblematico nella vigente disciplina in materia di integrazione salariale in costanza di rapporto. Il d.lgs. n. 148/2015, infatti, non appresta strumenti di protezione a carattere realmente universalistico, esponendo al rischio della perdita totale di reddito i lavoratori in forza presso le aziende con meno di 5 dipendenti. La dimensione del fenomeno può essere compresa attraverso l'analisi dei dati Eurostat 2018, secondo cui il numero di micro-imprese italiane (con organico fino a 9 dipendenti) ammonta ad oltre ottocentomila, con un numero di addetti che supera i 3.700.000 lavoratori.

Questo "cortocircuito" assicurativo ha spinto il Governo a rispolverare i vecchi (e abusati) arnesi della Cig in Deroga attraverso il reiterato ricorso a decreti e "leggine" volte ad estendere in via provvisoria il campo di applicazione della cassa integrazione guadagni anche ai soggetti privi dei requisiti necessari all'accesso in via ordinaria. Misure di corto re-

spiro e con orizzonti prestazionali molto limitati, che hanno lasciato e lasciano, tuttora, nell'incertezza sia gli attori del mercato, sia gli operatori del diritto.
La reintroduzione delle misure in deroga, peraltro, ha complicato ulteriormente il quadro delle misure di carattere emergenziale apprestate per il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto. Il legislatore, infatti, anziché istituire un unico ammortizzatore sociale di carattere straordinario per il sostegno di lavoratori e delle aziende in crisi a causa dell'emergenza epidemiologica, ha raffazzonato, seppure in chiave semplificata, tutti gli strumenti per il sostegno al reddito esistenti. Questa scelta è alla base della sbalorditiva proliferazione di adempimenti e dell'allungamento delle procedure burocratiche, denunciata a più riprese dai commercialisti del lavoro. Le imprese e i loro intermediari incaricati, infatti, hanno dovuto districarsi tra discipline normative disomogenee, procedure amministrative differenziate, soluzioni tecniche informatiche diversificate, nonostante l'esistenza di identici bisogni di protezione.

Come se non bastasse, la velocizzazione dei pagamenti dei trattamenti di integrazione salariale è stata perseguita in modo "forzoso" attraverso l'introduzione di termini decadenziali stringenti, ad esclusivo discapito degli operatori professionali, senza intervenire sui problemi sostanziali della regolamentazione. Anziché unificare le procedure e limitare la reiterazione delle domande di trattamento, si è preferito imporre ai datori di lavoro ed ai loro intermediari incaricati ritmi di lavoro irragionevoli, in considerazione della miriade di nuovi adempimenti introdotti dalla legislazione di urgenza, tutti con scadenze incalzanti non commisurate alla complessità del lavoro da svolgere.
Proprio alla luce delle distorsioni causate dalle citate scelte di politica del diritto, si rende necessario e improcrastinabile il ripristino di una fisiologica gestione degli ammortizzatori sociali atto a prevenire ulteriori criticità sociali connesse alla mancata percezione dei trattamenti di integrazione salariale.

A tal fine, occorre riprendere al più presto il confronto su una nuova riforma degli ammortizzatori sociali, riflettendo sulla istituzione di uno strumento di protezione sociale e di sostegno al reddito, unico e a carattere universale, attivabile ipotesi emergenziali analoghe a quella oggi causata dalla crisi pandemica. L'istituzione di un nuovo ammortizzatore sociale, peraltro, consentirebbe l'introduzione di misure di finanziamento a carico dei lavoratori e delle imprese beneficiarie che potrebbero impedire, almeno in parte, il carico sulla fiscalità generale dei trattamenti di integrazione salariale.
Al contempo, sarebbe auspicabile che il sistema pubblico garantisse, in modo generalizzato, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il sostegno al reddito in caso di mancanza di lavoro, estendendo l'ambito di applicazione della Cigo a tutti i datori di lavoro e delegando ai fondi bilaterali di solidarietà e all'iniziativa privata l'istituzione di forme di assistenza e previdenza a carattere aggiuntivo e/o integrativo.

La pandemia ha palesato, infine, l'iniquità dell'esclusione dal sistema di protezione sociale di quanti esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo. La legislazione di emergenza, emanata nel corso del 2020, è stata un ten-

tativo di colmare le deficienze strutturali degli ammortizzatori sociali, istituendo una lunga serie di indennità straordinarie in favore di professionisti e lavoratori autonomi che hanno patito, nel corso della crisi, una severa riduzione del reddito prodotto. L'inadeguatezza di queste soluzioni-palliativo, ha spinto il legislatore alla istituzione, in via sperimentale, per il triennio 2021-2022, di una forma di tutela indennitaria straordinaria di continuità reddituale e operativa (l'Indennità Straordinaria Reddituale e Operativa) valevole, però, per i soli professionisti iscritti alla Gestione separata Inps, privi di una cassa di previdenza di categoria.
La novità legislativa trova il favore delle categorie professionali, ma rappresenta solo un primo passo verso la piena consapevolezza del fenomeno e lo studio di ulteriori soluzioni di protezione.

Gli esiti normativi in materia, hanno dimostrato come l'istituzione di tavoli stabili di confronto tra le istituzioni e le rappresentanze ordinistiche sia foriera di sensibili progressi nella regolazione per il migliore soddisfacimento dei bisogni comuni. La disciplina della Iscro, infatti, ricalca il disegno di legge elaborato dalla Consulta del lavoro autonomo del Cnel.

È auspicabile che la buona prassi appena affermata possa essere riproposta senza ulteriore indugio presso il Cnel per l'avvio di una consultazione sulla possibile introduzione di ammortizzatori sociali in favore dei lavoratori autonomi esercenti professioni ordinistiche con proprie casse di previdenza.

Andrea Cafà

Serve un nuovo ecosistema per il lavoro

La contemporaneità si presenta ai nostri occhi come un processo, irrefrenabile e continuativo, di cambiamento. Si parla di trasformazione e, più nel dettaglio, di trasformazione digitale. È proprio il digitale ad aver determinato un impatto totale sulla società, investendo strumenti, prassi e approcci. Ciò è visibile nella vita privata così come in quella professionale. Difatti, sono molti gli elementi che hanno plasmato l'attuale mondo del lavoro. Le imprese, oggi, si trovano di fronte a grandi sfide, dovendo abbattere i meccanismi privi di valore e re-interpretare gli strumenti a loro disposizione. La tecnologia è sicuramente abilitante, ma le imprese sono fatte, prima di tutto, di persone. Per questo la trasformazione deve essere gestita, accompagnandola a uno sviluppo imprenditoriale e personale, implementando profili a elevato contenuto professionale.

Tutto ciò apre, però, a delle problematiche rispetto alla regolamentazione del mercato del lavoro e ai sistemi di protezione sociale costruiti attorno ad esso. Le persone devono necessariamente essere condotte e assistite in questi cambiamenti, specialmente se sono particolarmente esposte alla vulnerabilità di ingresso e reingresso nel mondo del lavoro. Il modello "flexicurity" a cui fino ad oggi si è guardato, cercando di bilanciare flessibilità e sicurezza, ossia di gestire un mercato di lavoro che espelle di frequente un alto numero di lavoratori offrendo a quest'ultimi generosi sussidi di disoccupazione, è difatti costoso, difficilmente sostenibile e inefficace.

Realisticamente, la sicurezza sarà un fattore che sempre più lascerà il posto a forme di lavoro caratterizzate da costanti transizioni occupazionali e periodi temporanei di disoc-

Andrea Cafà
e` Presidente di
Fonarcom

cupazione che non rappresenteranno più un'eccezione. Si sta infatti delineando un modello di lavoro che privilegia la tipologia e la qualità delle prestazioni, non la durata delle stesse.
In tale scenario emerge chiaramente come il predominante sistema di politiche passive, che mira a ridurre il disagio provocato dalla disoccupazione, debba lasciare uno spazio sempre maggiore alle politiche attive, volte invece ad accompagnare il cittadino nel proprio percorso di carriera, offrendogli nuove e costanti opportunità formative e professionali.

Alla luce dei cambiamenti che si stanno prospettando, il D.Lgs. n. 150/2015, che contiene disposizioni in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, dovrà essere rivisto. Il nostro sistema di politiche attive non è mai decollato e non è strettamente collegato alle politiche di sostegno del reddito.
Da questo punto di vista è necessario costruire una rete attorno alla persona, un ecosistema composto da scuole, università, centri per l'istruzione, centri di ricerca, imprese, parti sociali, fondi interprofessionali, centri per l'impiego e agenzie per il lavoro. Tale struttura permetterebbe di innalzare i livelli di occupabilità dei lavoratori e, al contempo, di soddisfare i fabbisogni occupazionali delle aziende.

In tale prospettiva, un importante ruolo può essere giocato dalla bilateralità. Gli organismi bilaterali sono, difatti, vicini a imprese e lavoratori molto di più di altri soggetti, conoscono le loro esigenze e garantiscono la tutela dei bisogni essenziali di entrambe le categorie. Ne è un chiaro esempio l'esperienza dei fondi paritetici interprofessionali che, con la loro istituzione, hanno concretizzato la possibilità di aggiornare conoscenze e abilità dei dipendenti attraverso validi percorsi di formazione continua, che apparivano prima come una chimera per le aziende. Sono, infatti, organismi che offrono dei validi servizi per le politiche del lavoro, permettendo di soddisfare le proprie esigenze formative e di accrescere la competitività dell'impresa, grazie alla crescita di know-how conseguente alla valorizzazione professionale dei dipendenti. Rappresentano, così, dei collettori tra le esigenze del tessuto imprenditoriale e quelle del cittadino-lavoratore. È per questo che si auspica un rafforzamento del ruolo della bilateralità e dei soggetti che la compongono, che possono costruire un robusto e strutturato sistema per la salvaguardia del lavoro, promuovendo un costante processo di qualificazione e riqualificazione del capitale umano.

Tutto ciò presuppone anche una rivisitazione del sistema di tutele sociali create attorno al rapporto di lavoro puntando, innanzitutto, a riformare il nostro sistema di ammortizzatori sociali, il cui limite è stato evidenziato anche dalla crisi pandemica.

Tale riforma dovrebbe avvenire in chiave unitaria. Bisogna promuovere un sistema universale di sostegno al reddito, che possa intervenire in caso di sospensione temporanea in costanza di rapporto, a rapporto di lavoro concluso, nelle transizioni occupazionali, ma anche sostenendo i disoccupati di lungo periodo. Appare altrettanto importante introdurre un'integrazione al reddito anche per i lavoratori autonomi e i professionisti che vivono temporanee riduzioni del fatturato, senza

trascurare residuali categorie di lavoratori, spesso prive di tutela. Ciò è appunto possibile con l'introduzione di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali, di un sussidio universale, aperto a tutti e di facile fruizione. Tutto questo va, però, condizionato alla ricerca attiva di nuova occupazione da parte del soggetto percettore di sostegno al reddito, creando un importante collegamento tra questo innovativo sistema di ammortizzatori sociali e la sfera delle politiche attive, in un'ottica di interdipendenza e corresponsabilità. Inoltre, anche il ricorso alla cassa integrazione dovrebbe essere semplificato ed esteso a tutte le aziende, a prescindere dal numero di lavoratori impiegati e con procedure più snelle.

Berlino Tazza

Un nuovo paradigma orientato al reimpiego

La crisi del Covid-19 ha mostrato l'urgenza di intervenire in materia di ammortizzatori sociali con un progetto di riforma. Nella prospettiva di Sistema Impresa - Confederazione autonoma che rappresenta, oltre 167mila tra micro, piccole e medie imprese dei comparti del Commercio, del Turismo, dei Servizi, dell'Agricoltura, dell'Artigianato e dell'Industria con un indotto di oltre un milione di addetti - una corretta analisi del problema può essere impostata solo prendendo in esame due ordini preliminari di considerazioni.

In via preliminare, si ritiene inderogabile verificare se sussistono, nel contesto attuale, le condizioni di rispetto dei principi di libertà sindacale secondo l'articolo 39 della Costituzione. Un punto, questo, che risulta tuttora compromesso dalla presenza di due gravi anomalie innescate dalla legge 92/2012 (Riforma Fornero) e, successivamente, dal D.lgs. n. 148/2015 che hanno previsto l'istituzione dei Fondi di Solidarietà Bilaterali Alternativi in riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro.

In particolare le irregolarità si ravvisano nella correlazione tra il contributo unificato per l'adesione al Fsba non scindibile, per volontà delle Parti sociali costituende, da quello che determina l'iscrizione all'Ebna (Ente Bilaterale Nazionale Artigianato) e, simultaneamente, nell'impossibilità di un datore del comparto artigiano di versare al Fondo di Integrazione Salariale (Fis) presso l'Inps alternativamente al Fsba.

Come sottolineato da Sistema Impresa nell'istanza di interpello presentata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 18 aprile 2017, nel successivo sollecito del 19 luglio 2019 e nella comunicazione inviata all'allora

Berlino Tazza
e` Presidente
di Sistema Impresa

ministro del Lavoro, Nunzia Catalfo, il 18 novembre 2020, l'obbligo del versamento del cosiddetto "contributo unico" a Ebna/Fsba, unitamente all'impossibilità di versare al Fondo d'Integrazione Salariale (Fis), rende incompleto e, pertanto, difficilmente applicabile, un qualsiasi altro Ccnl del comparto artigiano sottoscritto da altre organizzazioni sindacali diverse da quelle dell'Ebna.
Il versamento unificato configura dunque una situazione discriminatoria che lede fortemente il diritto alla libertà sindacale e che, nello specifico, colpisce direttamente la confederazione Sistema Impresa. Questa, infatti, conta un numero considerevole di imprese artigiane, ad esempio nel settore Ncc, e ha attivato con Confsal, Fesica Confsal e Confsal Fisals l'Ente Bilaterale del Terziario Ebiten con lo scopo di fornire legittimamente i servizi propri della bilateralità contrattuale nei Ccnl idonei a tutelare le aziende e i lavoratori dell'artigianato.
Le maggiori criticità emergono nell'ipotesi in cui le imprese artigiane, pur applicando il Ccnl che individua l'Ebiten e aderendo all'Associazione datoriale dello stesso, quindi Sistema Impresa, si ritrovano iscritte anche all'Ebna e non solo all'Ebiten in seguito all'obbligatoria adesione al Fsba.
L'effetto distorsivo introduce un iniquo monopolio che viola apertamente i principi espressi anche nella circolare n. 43 del 15 dicembre 2010, firmata dall'allora ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Maurizio Sacconi, e che in merito al versamento dei contributi agli enti bilaterali stabilisce la non obbligatorietà dell'iscrizione quale atto di "coerenza con i principi e le disposizioni previste dalla Carta costituzionale in materia di libertà associativa e, segnatamente, di libertà sindacale negativa, nonché con i principi e le regole del diritto comunitario della concorrenza".
Se a questa incongruenza si somma l'abbinamento dell'impossibilità di scindere la quota Fsba e la quota Ebna con l'impossibilità di versare al Fis invece che al Fondo di Solidarietà bilaterale alternativo per l'artigianato, come ha ribadito lo studio legale Ichino Brugnatelli e Associati nel parere pervenuto in data 1 giugno 2018, si manifesta una ulteriore e ancora più grave lesione dell'articolo 39 della Costituzione.
In conclusione o è illegittima la richiesta di "contributo unico", o è illegittimo escludere dal FIS le imprese artigiane che non applicano il Ccnl che individua l'Ebna. Sistema Impresa intende dunque far valere l'articolo 39 della Costituzione, richiedendo l'abolizione del versamento unificato di Fsba-Ebna e/o la possibilità di versare alternativamente al Fondo di integrazione salariale (Fis).
Si vuole altresì sottolineare come un efficace aggiornamento degli ammortizzatori sociali non possa sottrarsi dalla transizione da un modello difensivista ad un paradigma più propedeutico al reimpiego. La Naspi deve essere riformulata. In assenza di un vero percorso formativo il lavoratore non può che rimanere in balia della rete pubblica degli uffici di collocamento che si è dimostrata incapace di intercettare i fabbisogni del mondo produttivo. La debolezza strutturale del pubblico risiede anche in un eccesso di frazionamento decisionale e rilancia necessariamente il ruolo degli operatori privati. È da stabilire infine con urgenza l'unificazione e l'universalizzazione delle molteplici versioni delle azioni includendo in modo permanente i lavoratori autonomi e indipendenti mettendo a regime quanto accaduto nel corso della crisi indotta dalla pandemia.

Adalberto Perulli

Nel solco dell'articolo 35 della Costituzione

Adalberto Perulli e' Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Ca' Foscari di Venezia

La crisi economica e sociale causata dalla pandemia ha evidenziato i limiti strutturali del nostro sistema di sicurezza sociale, con particolare riferimento a due principali questioni: da un lato l'eccessiva frammentarietà degli istituti, dall'altro la scopertura del lavoro autonomo, che nel nostro paese rappresenta il 21,7% della popolazione attiva. L'occasione è propizia per riformare l'intero sistema degli ammortizzatori sociali, seguendo una logica di ricomposizione degli strumenti esistenti (le molteplici forme di Cassa Integrazione Guadagni e Fis) a favore di un unico sostegno al reddito, di ispirazione universalistica, per tutelare non solo i lavoratori subordinati ma anche gli autonomi. Un'occasione storica, insomma, per dare finalmente attuazione all'art. 35 della Costituzione, che promette la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, realizzando al contempo quanto prevede il Pilastro Sociale Europeo, che, nell'esprimere principi e diritti fondamentali di equità e di buon funzionamento dei mercati del lavoro, statuisce che "i lavoratori autonomi hanno diritto ad un'adeguata protezione sociale".

Il sistema attuale va quindi riformato per superare, anzitutto, l'eccessiva frammentazione che lo contraddistingue, con effetti negativi sulla stessa effettività delle tutele (come si è visto nell'attuale crisi pandemica). Attraverso una necessaria semplificazione le prestazioni sociali devono essere riallineate in modo da renderle percepibili in modo uniforme: una prestazione universale valevole sia per gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, sia per quelli attivabili in mancanza di occupazione (Naspi e Dis-Coll).

In questa direzione, peraltro, si muovono le

linee guida elaborate da un gruppo di studio del Ministero del lavoro che ha individuato la via dell'universalismo selettivo o differenziato per rispondere ai bisogni di sicurezza sociale di tutti i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi. Affermando espressamente che "non è pensabile costruire un sistema universale di tutela delle persone che lavorano senza includervi anche il lavoro autonomo", lo studio, solido e convincente, entra nell'ampio mondo del lavoro autonomo per distinguere le diverse forme e "modulare" le rispettive tutele. È l'approccio giusto: se il lavoro autonomo si declina al plurale, sia dal punto di vista civilistico che giuslavoristico, le stesse prestazioni di sicurezza sociale devono essere costruite seguendo una logica selettiva, pur nell'ottica di una copertura universale.

Partiamo dalle fasce più deboli del lavoro autonomo "economicamente dipendente", come i collaboratori etero-organizzati (art. 2 d. lgs. 81/2015), coordinati e continuativi (art. 409, n. 3, c.p.c.), ma anche i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla gestione separata dell'Inps: a queste categorie dovrebbe estendersi il trattamento di disoccupazione generale, non diversamente da quanto accade per il lavoro subordinato. Per i lavoratori autonomi tradizionali si dovrebbe invece prevedere una prestazione in caso di sospensione o riduzione dell'attività, variabile in relazione alla riduzione del fatturato, con un massimale di reddito (ad esempio 35.000 euro) e una durata temporale massima (ad esempio 12 mesi). Per garantire i neo-professionisti si potrebbe invece creare un reddito minimo per i primi tre anni di iscrizione alla Cassa, assumendo il reddito di cittadinanza come parametro e detraendo il reddito dichiarato. Si dovrebbe, infine, istituire una prestazione per il caso di cessazione involontaria dell'attività professionale: per gli iscritti alla Gestione separata Inps, in assenza di contribuzione per sei mesi, l'Ente dovrebbe erogare un'indennità commisurata alla media dei compensi mensilmente percepiti nei tre anni precedenti, con la stessa percentuale e la stessa durata della prestazione per il lavoro subordinato; per i professionisti ordinistici iscritti alle Casse professionali si dovrebbe corrispondere un'indennità una tantum, in percentuale sulla media delle contribuzioni versate annualmente negli anni precedenti (2% annuo), da liquidare contestualmente alla cancellazione, con onere di recupero in caso di reiscrizione nel successivo quinquennio.

Si tratta, ovviamente, di interventi che richiedono specifici meccanismi di finanziamento: ad esempio un sistema contributivo articolato in un numero definito di aliquote progressive in ragione del reddito professionale dell'ultimo triennio. Il rischio è che un simile progetto rimanga un libro dei sogni. Il legislatore, per il momento, non riesce ad andare al di là del modesto Iscro, un'indennita strordinaria di continuità reddituale e operativa, da finanziare con un prelievo dello 0,28% a carico dei lavoratori autonomi: decisamente troppo poco se non si vuole perdere l'occasione di dotare il nostro Paese di un sistema razionale e adeguato di sicurezza sociale per tutte le attività di lavoro, subordinato e autonomo, garantendo in tal modo il valore della dignità della persona.

Maria Giovannone - Veronica Verzulli

Il nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza

Maria Giovannone e`
Professore Aggregato di Diritto del Mercato del Lavoro,
Università degli Studi Roma Tre

Veronica Verzulli e`
Dottore in Scienze Politiche
Indirizzo Internazionale,
Università di Roma
"La Sapienza"

Il nuovo "Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza" (d.lgs. n. 14/2019) e successive modifiche (d.lgs. n. 147/2020) - la cui entrata in vigore è slittata al 1° settembre 2021, ad opera del c.d. decreto Liquidità (art. 5, d.l. n. 23/2020) - ha il merito di aver ricercato il coordinamento tra la disciplina concorsuale e quella lavoristica. Ciò, nel più ampio intento di scardinare il precedente impianto normativo sulla gestione della crisi e dell'insolvenza finora orientato a soluzioni liquidatorie piuttosto che al tempestivo risanamento dell'impresa.

In linea generale, il consistente corpus normativo (391 articoli) ha disciplinato le procedure concorsuali e rafforzato gli strumenti di emersione e risoluzione della crisi, marginalizzando il ricorso alla liquidazione a un'ipotesi di extrema ratio con l'intento di salvaguardare la continuità aziendale e, con essa, i livelli occupazionali e il reddito dei lavoratori.

In riferimento al coordinamento tra la disciplina concorsuale e quella lavoristica, si rinvengono in realtà diverse criticità sistemiche che denotano ancora un conflitto non risolto tra le due materie governate da ratio distinte e spesso contrastanti: è intuibile infatti che, nelle ipotesi di crisi, l'interesse dei creditori al proprio soddisfacimento - tutelato in modo prioritario dalle norme concorsuali - non è agevolmente conciliabile con la tutela occupazionale e reddituale dei lavoratori.

Molto si potrebbe dire, ad esempio, riguardo alla effettiva insostenibilità economica delle condizioni poste all'accesso del concordato in continuità aziendale diretta e indiretta, cui il Codice (d'ora in poi Ccii) riserva un particolare privilegio al fine di garantire il mantenimento dei livelli occupazionali. Criticità, questa, che rischia di condurre inesorabilmente l'impresa in sofferenza verso la "scure" della liquidazio-

ne giudiziale, espressione che ha sostituito quella di procedura fallimentare.
Anche per tali ragioni, ciò che preme evidenziare in questa sede è soprattutto il vulnus di tutele reddituali dei lavoratori coinvolti proprio nella liquidazione giudiziale, nell'ipotesi (assai probabile) in cui il curatore preferisca attendere la risoluzione di diritto dei rapporti di lavoro.
Procedendo per gradi, il Ccii ha introdotto per la prima volta una serie di disposizioni volte a regolare le sorti dei rapporti di lavoro pendenti nell'ambito di tale procedura. Ai sensi dell'art. 189 è disposta la sospensione del contratto di lavoro che, in sostanza, entra in uno stato di quiescenza nel quale il lavoratore non ha diritto alla retribuzione e al versamento dei contributi previdenziali. In questa circostanza, il curatore può subentrare nei rapporti di lavoro, recedere dagli stessi, oppure rimanere inerte allo scopo di attendere la risoluzione di diritto dei rapporti di lavoro decorso un termine prestabilito.

Soffermiamoci sulle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro: al lavoratore spetta l'indennità sostitutiva del preavviso e il contributo datoriale Naspi, entrambi soddisfatti - ai sensi del co. 8 dell'art. 189 - come credito anteriore all'apertura della liquidazione giudiziale. Il lavoratore il cui rapporto di lavoro sia cessato ai sensi dell'art. 189 può usufruire del trattamento Naspi in quanto tale cessazione costituisce perdita involontaria dell'occupazione, ai sensi dell'art. 190 Ccii.
Invero, le tutele lavoristiche subiscono una peculiare compressione nella terza ipotesi, quella in cui il curatore decida di rimanere inerte in attesa della risoluzione ope legis decorso il termine massimo di un anno (quattro mesi più otto di eventuale proroga). Ipotesi, questa, preclusa solamente nel caso in cui ricorrano i requisiti per procedere al licenziamento collettivo ex l. n. 223/1991.
È da dire che la risoluzione di diritto rappresenta un tertium genus rispetto alle ipotesi di recesso codificate dalle norme lavoristiche, presentandosi come nuova causale di risoluzione del rapporto di lavoro di grande attrattività per il curatore, poiché tale soggetto è totalmente sgravato dagli obblighi di motivazione e comunicazione. Proprio su questo aspetto è evidente lo scollamento tra siffatte norme speciali e la disciplina lavoristica suffragata dalla giurisprudenza, che invece disconosce le risoluzioni tacite e i comportamenti inconcludenti che si sostanziano in una ingiustificata posizione di vantaggio sui lavoratori. Ad ogni modo, al lavoratore colpito dalla risoluzione di diritto spetta l'indennità di mancato preavviso (art. 186, co. 4) e il trattamento Naspi, l'unico strumento previdenziale di cui può godere.

Invero, il sacrificio delle tutele lavoristiche si consuma non solo con la risoluzione di diritto del rapporto di lavoro in sé per sé, ma anche durante il periodo di attesa cui il lavoratore può essere costretto dallo spatium deliberandi concesso al curatore per un massimo di un anno.
In questo periodo di "limbo", infatti, non è prevista alcuna forma ordinaria di misura assistenziale. In passato, invece, il trattamento straordinario di integrazione salariale nel periodo di sospensione era garantito ex art. 3 l. n. 223/1991 (disposto dalla l. n. 143/2012), ora abrogato. Ad oggi, l'accesso alla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria per le imprese sottoposte alle procedure concorsuali è condizionato alla continuità dell'esercizio d'impresa e alla presentazione del "pro-

gramma di crisi aziendale" contenente gli interventi correttivi per la salvaguardia dell'attività e dell'occupazione (d.lgs. n. 148/2015).
Fino al 2020, ai sensi dell'art. 44 d.l. 109/2018, l'unica tutela è stata offerta dalla deroga che prevede il ricorso alla Cigs in ipotesi di crisi aziendali per un massimo di dodici mesi. Tale misura, come noto, prevedeva il finanziamento solo fino al 2020. Tuttavia, soprattutto a causa della crisi economica scaturita dall'emergenza sanitaria da Covid-19, il legislatore è stato indotto a disporre - al co. 278, art. 1 della legge di Bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) - la proroga di tale deroga anche per gli anni 2021-2022. Tale disposizione si aggiunge alle ulteriori misure emergenziali a sostegno del reddito da lavoro, e, in particolare, al precedente decreto del Ministero del Lavoro del 15 dicembre 2020 che ha previsto, fino al termine dell'emergenza epidemiologica, l'accesso alla Cigs anche in assenza di un piano di risanamento (di cui al predetto d.lgs. n. 148/2015) per le imprese che si trovano in uno stato di crisi a causa dell'emergenza stessa.

Non si può disconoscere l'importanza di tali disposizioni, ma è comunque da rilevare che si tratta di deroghe contingenti e limitate nel tempo, presumibilmente fino alla cessazione dello stato di emergenza su cui è difficile azzardare previsioni. Conscio di tale lacuna, il legislatore impegnato nella riforma concorsuale aveva pur mostrato la volontà di rimediare mediante il nuovo Codice. Nei lavori preparatori, in effetti, era prevista l'introduzione di un nuovo ammortizzatore sociale (la Nuova prestazione di Assicurazione sociale per l'impiego nella liquidazione giudiziale – Naspi-LG) che avrebbe sopperito all'abrogazione della Cigs concorsuale. Eppure, tale introduzione è stata depennata a causa del dovuto rispetto della "invarianza finanziaria" contenuto nell'art. 391 Ccii. Motivazione, questa, priva di fondamento dal momento che la nuova prestazione sarebbe stata accordata a mero titolo di anticipazione della Naspi ordinaria, non alterando il costo dell'ammortizzatore sociale. Tra l'altro, pure la sfumata ipotesi della Naspi-LG non pare ideale, dal momento che assume le sembianze di un trattamento di disoccupazione, in contrasto con l'obiettivo degli strumenti concorsuali fortemente orientati dalla riforma alla continuità aziendale.

Tra l'altro, nonostante l'assenza di tutele reddituali durante lo spatium deliberandi, la disposizione originaria di cui al co. 5 dell'art. 189 prevedeva che solamente allo scadere del quarto mese ordinario di quiescenza - quindi, proroga esclusa - erano ammesse le dimissioni per giusta causa (art. 189, co. 5). In altre parole, il lavoratore che, durante i primi quattro mesi, avesse presentato le proprie dimissioni - ai sensi dell'art. 2118, co. 1 c.c. e non per giusta causa ex art. 2119 c.c. - non avrebbe potuto accedere al trattamento Naspi né all'indennità di mancato preavviso. Almeno tale incongruenza, a totale detrimento dell'interesse dei lavoratori che si trovano "tra color che son sospesi", è stata risolta ad opera del predetto decreto correttivo n. 147/2020. In modifica del co. 5, infatti, è stato statuito che le dimissioni del lavoratore si intendono rassegnate, per giusta causa, con effetto dalla data di apertura della liquidazione giudiziale; quindi, anche durante i 4 mesi di sospensione ordinaria del rapporto di lavoro - art. 21, co. 1, lett. a). In buona sostanza, il legislatore ha preferito individuare una "terza via" tra Naspi-LG e Cigs, permettendo al lavoratore di dimettersi per giusta causa durante il periodo di so-

spensione e, dunque, consentendogli, in tal modo, di accedere alla Naspi e all'indennità di mancato preavviso. Tuttavia, ancora una volta, vale la pena evidenziare che questa soluzione pare pregiudicare la ratio dell'intero Codice, orientato ad agevolare la circolazione dell'impresa pur tutelando il mantenimento dei livelli occupazionali.
In aggiunta a tali criticità, solo ai lavoratori che propongono al Giudice delegato l'istanza di proroga del termine temporale a beneficio del curatore spetta una indennità aggiuntiva "non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio" (art. 186, co. 4). Siffatta ipotesi, in realtà, risulta assai remota poiché è agevole intuire che i lavoratori potrebbero persino preferire di essere celermente licenziati, quantomeno per usufruire degli ammortizzatori sociali a tutela della disoccupazione.

Nei solchi di tali complesse disposizioni di raccordo tra la disciplina concorsuale, la normativa lavoristica e quella più propriamente previdenziale pare avvalorato l'interesse prioritario dei creditori alla propria soddisfazione per mezzo della liquidazione giudiziale, a discapito dell'interesse - ormai formalmente qualificato dal Codice - al mantenimento dell'occupazione e dei livelli reddituali dei lavoratori. Nella liquidazione giudiziale, soprattutto, tale effetto è di fatto sortito mediante la scelta del curatore di assumere un atteggiamento inerte. Scelta, tra l'altro, addirittura "premiata" con la possibilità per il curatore di recedere in modo acausale e incontestabile dai rapporti di lavoro durante un periodo di sospensione nel quale i lavoratori non godono di ammortizzatori sociali messi a regime nel sistema previdenziale nazionale.

Maurizio Ballistreri

Cig in deroga, causale Covid

Maurizio Ballistreri e` professore di Diritto del Lavoro presso l'Università di Messina

Introduzione

Una delle affermazioni ricorrenti a proposito della tragica diffusione della "peste del XXI Secolo" è "che dopo nulla sarà più come prima", dando ancor più spessore alle tesi sulla "società del rischio"[1].

Ciò vale ancora per il diritto del lavoro. Si guardi alle norme approvate in conseguenza del dramma della pandemia da covid-19 in materia di garanzia della stabilità dei rapporti di lavoro, che devono essere analizzate non solo sotto l'angolo visuale delle tutele in regime emergenziale, ma anche delle concrete esperienze applicative che incideranno strutturalmente sulle prospettive future del diritto del lavoro[2].

1.La Cig in deroga per l'emergenza da covid-19

La tecnica di regolazione adottata dalla legge n. 27/2020 (e confermata dal d.l. n. 34/2020) è consistita nell'inserimento di una nuova causale per l'intervento ordinario della cassa integrazione ovvero degli strumenti analoghi, senza modificare la struttura dell'istituto e i requisiti necessari ai fini applicativi, in ragione della disciplina del d.lgs. n. 148/2015. La causale prevista a seguito della diffusione del covid-19, riguarda la previsione che il datore di lavoro abbia sospeso o ridotto l'attività lavorativa per eventi "riconducibili all'emergenza epidemiologica".

Dunque, si è ritenuto di riparare le crescenti "falle" della rete di protezione sociale nel nostro Paese, per l'emergenza pandemica, con il ricorso alla cassa integrazione guadagni "in

[1] U. Beck, La società del rischio, Carocci, Roma, 2013.

[2] A. Maresca, Contrazione del lavoro e flessibilità dei tempi di lavoro indotte dal covid-19: esperienze e prospettive, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2, 2020.

deroga", prudenzialmente mai abrogata[3], anche se appare non più rinviabile una più generale riconsiderazione degli ammortizzatori sociali, anche attraverso l'integrazione tra un Welfare pubblico opportunamente rafforzato - riscontrando la più generale domanda dei cittadini nell'attuale fase storica, tipica dei periodi di insicurezza collettiva e pertanto di tipo neo-universalistico - con forme di natura privatistico-collettiva[4].
Ma le gestione dell'erogazione delle indennità della Cig in deroga ha dato luogo a notevoli problematiche organizzative, essenzialmente derivanti dalla gestione affidata a Regioni e Province autonome, in ragione del diverso riparto di competenze definito dalla riforma costituzionale derivante dalla legge n.3/2001[5].
Uno dei profili applicativi più controversi è connesso all'incertezza interpretativa relativa alle modalità dell'accordo da raggiungere con le organizzazioni sindacali: in specie, se fosse sufficiente un accordo-quadro in ambito regionale oppure per le singole aziende e, soprattutto, in materia di individuazione dei sindacati legittimati alla sottoscrizione degli accordi, con il rinvio alla formula del "sindacato comparativamente più rappresentativo", non senza interpretazioni diverse tra le singole Regioni circa l'individuazione delle OO.SS. e le polemiche conseguenti da parte dei soggetti esclusi.
È di tutta evidenza un paradosso per la fattispecie in esame: quello che anche nelle aziende che applicano Ccnl stipulati da sindacati senza il requisito del "comparativamente più rappresentativo" e che abbiano anche una presenza organizzata, l'accordo non si debba stipulare con essi, ma con le OO.SS. selezionate secondo la comparazione.
Così, la formula dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dai cosiddetti sindacati "comparativamente più rappresentativi", ancora una volta rilancia la sollecitazione alla politica del diritto perché si occupi di temi fondamentali in materia sociale, quali l'efficacia dei contratti collettivi nazionali di lavoro, la rappresentatività sindacale, il contrasto al dumping sociale.

2. Il sindacato "comparativamente più rappresentativo"

Si deve evidenziare che la nozione di sindacato "comparativamente più

[3] R. Del Punta, Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del covid-19, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2, 2020.
[4] M. Ferrera, Le politiche sociali, il Mulino, Bologna, 2019
[5] Le criticità derivanti dal riparto di competenze in materia lavoristica dalla legge n. 3/2001, sono state evidenziate dalla dottrina, con un'ampia produzione scientifica, della quale si citano: M. Roccella, Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista, il Mulino, Bologna, 2001; M. Rusciano, Il diritto del lavoro italiano nel federalismo, in "Lavoro e Diritto", 3, 2001; A. Perulli, Federalismo/devolution e flessibilità del lavoro, in "Lavoro e Diritto, 3, 2001; L. Mariucci, Federalismo e diritti del lavoro, in "Lavoro e Diritto", 3, 2001; A. Bellavista, Ordinamento civile, diritto del lavoro, regionalismo, in "Diritto del Mercato del Lavoro", 2002; M. Persiani, Devolution e diritto del lavoro, in "Argomenti di Diritto del lavoro", 1, 2002; P. Tosi, I nuovi rapporti tra Stato e Regioni: la disciplina del contratto di lavoro, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 3, 2002; L. Zoppoli, La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i pezzi di un difficile puzzle?, in "Lavoro e Pubblica Amministrazione", 2002, supplemento; M. Pallini, La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro, in "Rivista Giuridica del Lavoro", I, 2002; F. Carinci, Riforma costituzionale e diritto del lavoro, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 1, 2003; A. Garilli, Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato, in "Rivista Giuridica del Lavoro, 2004; A. Di Stasi (a cura di), Diritto del lavoro e federalismo, Giuffré, Milano, 2004; D. Garofalo, Federalismo e diritto per il lavoro, Cacucci, Bari, 2005; R. Salomone, Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale, Cedam, Padova, 2005.

rappresentativo"[6] è emersa negli anni novanta del 900 a fini selettivi, in diverse leggi che hanno operato dei rinvii alla contrattazione collettiva, anche se non esiste una definizione legislativa di "sindacato comparativamente più rappresentativo" ; così che le interpretazioni sino ad oggi formulate dalla dottrina non hanno fugato le incertezze quanto alla ratio della nozione, all'individuazione della fattispecie, all'ambito di selezione e alla fase del processo negoziale in cui si deve effettuare la comparazione.
E quindi, a seconda degli effetti che vengono attribuiti alla fattispecie del "sindacato comparativamente più rappresentativo", la nozione può essere utilizzata per selezionare determinati soggetti sindacali, attraverso l'attribuzione della legittimazione negoziale esclusiva, ovvero, in alternativa, per consentire di scegliere quale sia applicabile fra due o più contratti collettivi già conclusi, che vengano a insistere sullo stesso ambito territoriale o categoriale.
Le diverse interpretazioni elaborate valorizzano tutte tale nozione, ora come strumentale alla selezione degli atti di autonomia collettiva, ora a quella dei soggetti (i diversi sindacati); in questa seconda ipotesi, come è stato sottolineato da alcuni settori della dottrina, la nozione appare svolgere la medesima funzione già affidata a quella tradizionale di "sindacato maggiormente rappresentativo" nell'ambito della sua evoluzione funzionale[7] e della sua prassi applicativa[8].
In carenza di una definizione legislativa, se vi è una tesi che evidenzia la funzionalità della rappresentatività "comparata" a una selezione comunque interna all'ambito della "maggiore rappresentatività", altri evidenziano una totale eterogeneità tra le due nozioni.
Il rinvio legislativo ai "sindacati comparativamente maggiormente rappresentativi" in materia di contrattazione collettiva ha assunto palesi caratteri di eterogeneità dei fini, avuto riguardo all'elemento teleologico degli accordi che, di volta in volta, il legislatore ha previsto come aventi natura dispositiva, integrativa, derogatoria, ablativa o gestionale, con interventi giurisprudenziali espressivi di un quadro di incertezza legislativa, anche sul piano lessicale.
Sotto il profilo sostanziale invece, le critiche hanno riguardato l'impossibilità di definire giuridicamente l'efficacia generale dei contratti quale conseguenza diretta dello status di sindacato comparativamente maggiormente rappresentativo da parte dei sottoscrittori, poiché nessun intervento legislativo ha mai statuito una coincidenza tra maggiore rappresentatività, nozione politico-sociologica, e rappresentanza sindacale, nozione tipicamente civilistica.
In definitiva, le ambiguità della nozione finiscono per sollevare più problemi di quanti essa ne risolva, avuto riguardo all'art. 39 della Costituzione, che si fonda sulla previsione in termini precettivi del principio della libertà sindacale, vero architrave del nostro sistema sindacale, a chiarimento della posizione dello Stato nei confronti dei sindacati[9].

---

[6] P. Passalacqua, Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 2014.
[7] G. Ghezzi, Il sindacato maggiormente rappresentativo: sua evoluzione funzionale, in Lavoro, Impresa e diritto negli anni '80, Quaderno n. 6 di "Critica del Diritto", 1984.
[8] M. Napoli, I sindacati maggiormente rappresentativi: rigorosità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa, in "Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", n. 5, 1989.
9 U. Smuraglia, La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro. Lineamenti di una teoria generale, Feltrinelli, Milano, 1958, p. 150, laddove l'A. afferma: "La ragione fondamentale dell'art. 39 sta dunque soprat-

3. Legge e autonomia collettiva nel diritto sindacale italiano

La perenne dialettica e l'equilibrio dinamico tra legge e autonomia collettiva in materia sindacale[10] hanno trovato ulteriore linfa, da una parte a causa di continui interventi legislativi basati sulla formula del rinvio ai contratti stipulati da "sindacati comparativamente più rappresentativi"[11], dall'altra dalle dinamiche dell'autonomia collettiva il cui punto di arrivo sembra essere il Testo Unico del 10 gennaio 2014[12]. E, più di recente, il cosiddetto "Patto per la fabbrica" del 28 febbraio 2018, tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, quest'ultimo oggetto di non poche critiche[13].
Con questa formula, definita "escogitazione linguistica intelligente e feconda"[14], si è tentato di contribuire a sciogliere i nodi relativi al rapporto tra verifica della rappresentatività, libertà sindacale ed efficacia contrattuale derivante da norme di legge di rinvio, attraverso il "confronto di rappresentatività, dei soggetti sindacali legittimati alla stipula del contratto collettivo cui la legge rinvia"[15].
Com'è noto varie disposizioni normative susseguitesi nel tempo, a partire dall'art. 2, comma 25, della legge n. 549/1995, di interpretazione autentica della legge n. 398/1989, sino al d.lgs n.81/2015, prevedono che benefici per le imprese di varia natura, in particolare sulla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, derivino dall'applicazione di contratti collettivi stipulati, appunto, da sindacati "comparativamente più rappresentativi"[16] ; con il passaggio da una rappresentatività presunta ad una verificata[17], attraverso il principio di maggioranza, applicato mediante una procedura comparativa[18].
L'aspetto teleologico dei provvedimenti legislativi è indubbiamente chiaro, ma non si possono non condividere le numerose riserve su vari profili: la fase negoziale in cui effettuare la comparazione, ex ante oppure ex post, rispetto alle trattative sindacali con le associazioni datoriali; la possibilità che la comparazione possa avvenire anche all'interno dei sindacati maggiormente rappresentativi; l'individuazione degli stessi criteri di selezione; l'oggetto della comparazione, i

---

tutto nell'aver voluto affermare solennemente il principio della libertà sindacale, (….) costituendo un altro cardine del nuovo complesso sistema destinato a regolare non solo i rapporti politici, ma anche i rapporti economici e sociali della Nazione".

[10] Mi permetto rinviare a M. Ballistreri, Sindacato: autonomia e legge, Giuffré, Milano, 2016.

[11] Si vedano, da ultimo, la l. n. 92/2012 e poi il d.l. n. 76 del giugno 2013, convertito dalla l. n. 99/2013, quindi il Jobs Act del 2014. Sul punto si veda M. Rusciano, Contrattazione e sindacato nel diritto del lavoro dopo la l. 28 giugno 2012 n. 92, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 2012.; T. Treu, Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro, in "Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali", 2013, fasc. 137, n. 1, spec. 43 ss.; A. Bellavista, Riforma Fornero e autonomia collettiva, in Il diritto del lavoro al tempo della crisi, Atti del XVII Congresso Nazionale Aidlass, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè, Milano, 2013, p. 539 ss..

[12] F. Carinci, Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014), in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 2, 2014.

[13] Si veda, tra gli altri, P. Ichino, Quel patto poco utile per la fabbrica, in "La voce.info", 10 aprile 2018.

[14] G. Giugni, Intervento, in Autonomia collettiva e occupazione, Atti del XII Congresso Nazionale Aidlass di diritto del lavoro, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, 1998.

[15] P. Passalacqua, Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali, op.cit..

[16] G. Ferraro, L'efficacia soggettiva del contratto collettivo, in "Quaderni della Fondazione Marco Biagi" - Saggi, 2011, n. 2, VI.

[17] R. Pessi, Unità sindacale e autonomia collettiva, Giappichelli, Torino, 2007

[18] V. Luciani, R. Santagata, Legittimazione dei soggetti sindacali ed efficacia del contratto collettivo, in R. Santucci, L. Zoppoli (a cura di), Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro, Giappichelli, 2004.

contratti oppure i sindacati[19]; l'inesistenza di una soglia minima quantitativa per l'individuazione del sindacato comparativamente più rappresentativo[20]; la compatibilità della tecnica legislativa rispetto all'articolo 39, primo comma, della Costituzione, in particolare ai profili di irragionevolezza delle modalità selettive "tra sindacati già usciti dal ghetto della minore rappresentatività, perché tutti qualificati come maggiormente rappresentativi sul piano nazionale"[21].
Infatti, nei sistemi produttivi caratterizzati dalla presenza di plurimi contratti collettivi nazionali di lavoro, che insistono sulla stessa area di applicazione, seppur con ambiti e livelli spesso di difficile sovrapponibilità, solo quel sistema contrattuale costituito da federazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale sarebbe abilitato a produrre l'effetto legale dei rinvii disposti dal decreto legislativo n. 81/2015. Sicché, i datori di lavoro che applicassero contratti collettivi non rispondenti ai requisiti di cui all'articolo 51 del d.lgs n.81/2015, non potrebbero disporre dei margini di flessibilità contrattata, salvo non avventurarsi in un terreno scivoloso in cui l'alea di possibili contenziosi giudiziari sarebbe notevole, poiché l'accertamento della rappresentatività avverrebbe successivamente alla firma del contratto collettivo, in conseguenza di una procedura ispettiva o di un'azione giudiziaria, come quelle paventate dalla circolare n.3/2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.
Da qui le numerose eccezioni - anche sul piano costituzionale - alla formula del sindacato "comparativamente più rappresentativo". In primo luogo la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, come è noto, ha evidenziato come non sia desumibile dalla Carta fondamentale una riserva, di legge o di contrattazione, per il regolamento dei rapporti di lavoro subordinato a favore dei sindacati; escludendo, nel contempo, che il legislatore possa arbitrariamente inibire la libertà delle scelte sindacali, ivi comprese quelle di autonomia collettiva [22]. Dalla giurisprudenza costituzionale si evidenzia che se l'autonomia collettiva non è preservata da limiti legali, la legge incontra a sua volta limiti nei principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva professionale ex 39 della Costituzione.
In questa prospettiva, l'individuazione dei contratti collettivi da applicare attraverso il ricorso al criterio selettivo della comparazione tra i sindacati più rappresentativi pone evidenti questioni di costituzionalità in ordine al principio di libertà sindacale di cui al comma 1° dell'art. 39 della Costituzione[23].

---

[19] P. Campanella, Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti, Giuffrè, Milano, 2000.
[20] S. Scarponi, Rappresentatività e organizzazione sindacale, Cedam, Padova, 2005
[21] L. Silvagna, Il sindacato comparativamente più rappresentativo, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 2, 1999, p.211 e ss..
[22] Corte cost. 7 febbraio 1985, n. 34: "Fra i vari parametri costituzionali cui fanno richiamo le ordinanze di rimessione, un primario rilievo spetta al primo comma dell'art. 39: sia perché tutte le ordinanze si riferiscono alla garanzia di libertà della organizzazione sindacale; sia perché la verifica sulla competenza del legislatore a disciplinare i rapporti in questione si presenta logicamente preliminare, rispetto alle indagini sui vizi denunciati in vista degli artt. 3 e 36 della Costituzione. I giudici a quibus riconoscono che l'art. 39 è rimasto finora inattuato, per ciò che riguarda la registrazione dei sindacati e la loro conseguente potestà di 'stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce'. Ma, non potendosi mettere in dubbio l'immediata efficacia precettiva del primo comma dello stesso articolo, essi ritengono che ne discenda pur sempre un limite alle intromissioni legislative nella disciplina dei rapporti di lavoro".
[23] G. Fontana, Libertà sindacale in Italia e in Europa. Dai principi ai conflitti, in "WP Massimo D'Antona".INT ", 78/2010, in cui l'A., a proposito del principio di libertà sindacale, così si esprime: "La "libertà sindacale" evoca

La consapevolezza di queste criticità ha indotto settori della dottrina[24], e una parte dei sindacati, storicamente contrari a una "legge sindacale", a ritenere possibile un intervento legislativo, soft e recettivo di regole concordate fra le parti sociali, in specie degli accordi interconfederali[25]. L'utilizzazione della formula del sindacato "comparativamente più rappresentativo", è stato evidenziato come rappresenti uno strumento importante per il contrasto al dumping sociale e per dare risposte alle nuove domande di tutela, scaturenti dai veloci cambiamenti sociali prodotti dall'innovazione tecnologia e dai nuovi processi produttivi.
Esiste, infatti, su un versante il problema delle garanzie per tutti i lavoratori dipendenti, stabilendo sulla base dei contratti collettivi - sottoscritti solo da alcuni soggetti collettivi -, pari condizioni normative e retributive contro i contratti "pirata" (circa il 12% dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, ingrossando le file dei working poors).
Garanzie che potrebbero essere realizzate introducendo anche in Italia l'istituto del salario minimo legale[26], previsto in 22 Paesi dell'Unione europea e da una direttiva del Parlamento europeo e sostenuto anche dall'Ilo (International Labour Organization)[27].
Ma è evidente, su un altro versante, che il diffuso pluralismo sindacale - nell'attuale assetto delle relazioni industriali in Italia, nell'ambito di una crisi generale della rappresentanza sindacale al tempo del post-fordismo[28] - ha messo in crisi la "costituzione materiale" dei rapporti capitale-lavoro, fondati sulla rappresentanza generale di imprese e lavoratori da parte delle centrali "storiche" e sull'attribuzione a esse di una rappresentatività oltre i limiti associativi[29]; e, con essa, il tradizio-

---

concettualmente i modelli costituzionali del Novecento, identificandosi con la traiettoria e, in breve, con la storia dell'idea di democrazia che si è sviluppata, nelle sue diverse varianti e caratterizzazioni, in Occidente e in quella sua terra elettiva che è l'Europa. Probabilmente non c'è nessun concetto che dia, così profondamente, il senso della complessa torsione delle società e dei sistemi giuridici nel corso del Novecento, che meglio descriva il passaggio storico dallo Stato di diritto "liberale" ad una vera democrazia sociale garantita da una Costituzione rigida (Sozialstaat)".

[24] Sul punto si veda B. Caruso, R. De Luca Tamajo, R. Del Punta, M., Marazza, A. Maresca, A. Perulli, R. Romei, F. Scarpelli, V., Speziale, Proposta di intervento legislativo in materia sindacale, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", n. 4, 2015; vari scritti in L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, parte III.

[25] T. Treu, La contrattazione collettiva in Europa, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 2018.

[26] Per un ventaglio di posizioni in dottrina V. Bavaro, Il salario minimo legale e le relazioni industriali, in www.il diariodellavoro.it, 22 ottobre 2014; A. Bellavista, Il salario minimo legale, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 3, 2014; M. Biasi, Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 241/2015; F. Guarriello, Verso l'introduzione del salario minimo legale?, in F. Carinci (a cura di), La politica del lavoro del Governo Renzi, ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 40, 2015; M. MagnanI, Salario minimo, in F. Carinci (a cura di), La politica del lavoro del Governo Renzi, ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 40, 2015; G. Prosperetti, I minimi salariali: il problema dell'erga omnes, in F. CarincI (a cura di), La politica del lavoro del Governo Renzi, ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 40, 2015; V. Speziale, Il salario minimo legale, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT, n. 244/2015; A. Vallebona, Sul c.d. salario minimo garantito, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, 2008, 5, 326. 53; M. Ballistreri, "Compenso minimo legale", subordinazione e contrattazione collettiva, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 3, 2019.

[27] ILO, Minimum wages: wage-fixing machinery, application and supervision, Report III, International Labour Conference, 79th Session, Ginevra, 1992.

[28] Si veda l'ultimo lavoro di L. Mariucci, Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo, in B. Caruso, R. Del Punta e T. Treu (a cura di), Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione, Il Mulino, Bologna, 2020.

[29] In questa prospettiva si veda O. Khan-Freund, con il classico Intergroup Conflicts and their Settlement, in

nale ricorso agli strumenti legali privatistici[30] per estendere l'efficacia dei contratti collettivi ai soggetti non iscritti ai sindacati stipulanti[31].
Sulla base di quest'ultimo nucleo di analisi, appare maturo, quindi, il tempo per una "legge sindacale"[32], in ragione del mutato scenario istituzionale, politico e delle relazioni industriali: in specie per quanto riguarda le modifiche dell'ordinamento sindacale in termini di autoregolazione, l'evoluzione del quadro giuridico-istituzionale e della giurisprudenza costituzionale (favorevoli ad interventi legislativi sulla materia) e nuove elaborazioni teoriche sull'applicazione dell'art. 39 della Costituzione, a testo costituzionale invariato[33].

"The British Journal of Sociology", 1954.

[30] A. Tursi, Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro, Giappichelli, Torino, 1996.

[31] R. Scognamiglio, La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro, in Studi in onore di Tiziano Treu, Lavoro, istituzioni, cambiamento, vol. I, Jovene, Napoli, 2011

[32] L. Mariucci, Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art. 39 della Costituzione, in "W.P. Massimo D'Antona.IT", n. 207/2014.

[33] Esiste in questa prospettiva una vasta e significativa produzione dottrinaria. Si citano solo alcuni autori, chiedendo venia per le ampie omissioni: M. D'Antona, Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", 1998; G. Proia, Francesco Santoro Passarelli e l'autonomia collettiva: prima e dopo, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n.1, 2009; E. Ghera, L'art. 39 della Costituzione e il contratto collettivo, in "W.P. Massimo D'Antona.IT", 202/2014; M. Marazza, Dalla "autoregolamentazione" alla "legge sindacale"? La questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale, in "W.P. Massimo D'Antona.IT", 209/2014.

Alberto Sportoletti

Obiettivo: continuità dell'occupazione

Di fronte a un qualsiasi ripensamento degli ammortizzatori sociali, gioverebbe innanzitutto una condivisione chiara tra tutti gli stakeholders (Governo, Istituzioni, imprese e sindacati) dello scopo fondamentale e dell'orizzonte ultimo di ogni riforma sul tema: l'incremento del lavoro, in quanto il sostegno al reddito non può essere scollegato da esso. È il lavoro, non il denaro, che consente la realizzazione integrale della persona: le dà dignità, cultura, sicurezza economica, producendo in definitiva benessere sociale.

Ogni altro approccio puramente assistenzialista avrebbe corto respiro e mancherebbe di lungimiranza di fronte a un mondo economico in continua e sempre più rapida evoluzione in termini di competenze richieste: prova ne è il perdurante mismatching, a maggior ragione in tempi di crisi pandemica e di "cambiamento d'epoca", tra domanda e offerta di lavoro. Peraltro, l'evidente necessità di ripensare dalle fondamenta i sistemi di welfare nazionali europei, impone il superamento della distinzione tra politiche passive e attive: entrambe devono essere in funzione del mantenimento e dello sviluppo occupazionale che procede di pari passo con la crescita economica e industriale.

Da questo punto di vista, tutti gli interventi di riforma a valle del mercato del lavoro (incentivi alle assunzioni, riqualificazione, politiche attive e passive ecc.) rischiano di essere inadeguati, nel medio termine, ove non supportati da forti interventi a monte - in particolare sul fronte fiscale e burocratico - per attrarre investimenti produttivi e ricreare le condizioni che rendano l'Italia un posto ambito per creare impresa e lavoro con una chiara visione di

Alberto Sportoletti e' Presidente di Sernet Spa, Docente di Management e Scelte Strategiche, Università Milano-Bicocca

politica industriale (cfr. A. Sportoletti, G. Casalaina, Quattro azioni per darci una politica industriale anti-coronavirus, IlSussidiario.net, 07 aprile 2020).
Limitandoci agli ammortizzatori sociali, possono essere messe a fuoco diverse modifiche normative per favorire l'adozione di strumenti, come la Reindustrializzazione e il Ricollocamento Attivo che, all'interno di piani di mitigazione sociale più ampi, tendono a massimizzare la continuità occupazionale in situazioni di crisi e ristrutturazione aziendale. Tali strumenti sono applicabili, mutatis mutandis, sia in situazioni di crisi momentanea, con gestione di esuberi, sia in quelle di dismissione di interi siti industriali, sedi e uffici o di chiusura della stessa impresa. Il nostro contributo parte dalla lunga esperienza sul campo nella progettazione e gestione operativa di Programmi di Continuità Occupazionale nei più svariati settori.

Vi sono proposte realizzabili nel breve periodo ed altre che richiedono più tempo di elaborazione e confronto all'interno di una riforma complessiva del sistema. Ma è importante che le une e le altre abbiano una visione coerente nel medio-lungo termine. Eccone alcuni a titolo di esempio e senza alcuna pretesa di esaustività:

- prendendo spunto da quanto introdotto in Francia con la legge 2014-384 (c.d. Loi Florange), che impone alle aziende con più di mille dipendenti di cercare un subentrante per il sito in dismissione, si potrebbe introdurre anche nel nostro Paese un sistema simile; ovviamente rivisto e adattato al contesto italiano, fatto di imprese di dimensioni medie sensibilmente più ridotte. Aspetto fondamentale è l'obbligo per le aziende che vogliano fruire di ammortizzatori sociali in situazioni di crisi, di dimostrare di aver investito nella employability del proprio personale;
- una norma meno coercitiva e più adatta anche a imprese di medio-piccole dimensioni, dovrebbe quantomeno incentivare la predisposizione di un progetto di reindustrializzazione e di ricollocamento attivo tramite riqualificazione del personale. Se l'azienda non volesse percorrere questa soluzione il costo complessivo della cessazione dovrà equiparare quello della reindustrializzazione.
  Per accompagnare l'azienda nel suo percorso il legislatore può mettere a disposizione, nel breve termine, alcuni strumenti atti a favorire il processo di reindustrializzazione;
- conferma strutturale e permanente della Cigs per reindustrializzazione e attuazione di politiche attive, anche in caso di cessazione dell'attività aziendale, introdotta nel 2018 per i soli anni 2019 e 2020, col cosiddetto decreto Bekaert. La Cigs, pur in presenza di cessazione dell'attività, viene concessa a quelle aziende che si impegnano, tramite una società specializzata e verifica del Mise o della Regione, nella ricerca di una soluzione industriale alternativa alla chiusura e, in parallelo, nel ricollocamento a condizioni incentivate per il personale in uscita. Per favorirne l'uso sarà necessario ridurre la percentuale di contribuzione a carico dell'impresa richiedente la Cigs;
- creazione di una cabina di regia per il coordinamento tra le unità del Mise che si occupano di crisi d'impresa e gli altri enti che si occupano di attra-

zione di investimenti produttivi in Italia dall'estero (ad esempio Invitalia, Ice-Ita, Cai ecc.), allo scopo di favorire l'incontro fra domanda e offerta di location industriali e posti di lavoro, in una cornice di strumenti finanziari e procedurali più utile e snella con il coinvolgimento delle Regioni interessate;

- istituzione e rafforzamento/semplificazione (presso Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti, Regioni, attraendo anche capitali privati) dei fondi dedicati al sostegno delle imprese - anche newco - che si impegnano a realizzare il progetto di reindustrializzazione, una volta che sia stata accuratamente verificata la solidità del proponente, la sostenibilità del piano e l'effettivo assorbimento occupazionale.

Per incentivare le aziende a perseguire un progetto di reindustrializzazione e ricollocamento, si possono prevedere poi altri sgravi di natura fiscale e misure di snellimento dei processi: ad esempio, in materia di tassazione sulla vendita degli immobili e di valutazione delle minusvalenze (attualmente chi volesse favorire il subentro con prezzi bassi rischia contenziosi con l'Agenzia delle Entrate); in materia di tassazione degli incentivi economici messi a disposizione delle aziende cedenti il personale a beneficio delle aziende che lo assumono, oggi sottoposti alla stessa fiscalità dei ricavi aziendali caratteristici.

Il tutto per riconoscere lo straordinario valore economico, sociale e ambientale creato per la collettività dal rilancio occupazionale e immobiliare di situazioni destinate al degrado, previa un'accurata verifica di serietà e sostenibilità del progetto.

Paolo Casali

Anche gli autonomi in un sistema di tutela universale

Tra i tanti e duri insegnamenti che la pandemia ha imposto al nostro già fragile Paese vi è senz'altro quello relativo alla necessità della realizzazione di un vero sistema universale di tutela dei lavoratori, qualunque sia la forma contrattuale - dipendente, autonoma o parasubordinata - contro i rischi della riduzione o, addirittura, della perdita del lavoro.
Infatti, nonostante i timidi e parziali tentativi degli anni passati, ancora oggi una vasta platea di lavoratori, soprattutto nell'ambito dell'attività autonoma e professionale, risulta del tutto priva di misure ordinarie e strutturali di sostegno del reddito in caso di perdita o riduzione del lavoro; questo, anche a motivo della tradizionale correlazione genetica tra accesso agli istituti di tutela e tipologia contrattuale di riferimento.

Va anche detto che questa vistosa carenza non è figlia solo di un approccio della politica - forse troppo attenta a rappresentare prevalentemente le istanze del mondo del lavoro dipendente e delle sue organizzazioni -, ma anche ad una certa disattenzione o disinteresse degli stessi autonomi nei confronti di istituti di welfare che il mondo del lavoro dipendente ha saputo conquistarsi e costruirsi progressivamente con decenni di lotte.
Che l'obiettivo di una profonda revisione davvero universalistica del sistema degli ammortizzatori sociali sia un'esigenza ineludibile e non più rinviabile, dopo la tempesta economica e sociale della pandemia, è consapevolezza condivisa da tutte le forze politiche e potrà far conto, almeno nella fase iniziale, sulle risorse approntate dall'Unione europea con il Piano Sure.
Testimonianza di questo nuovo clima è lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Paolo Casali e' componente del Direttivo di L&W ed esperto in tecnica e procedure parlamentari

presentato alle Camere, nel quale si sottolinea come "affinché il Pnrr possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, esso sarà affiancato da un impegno costante per migliorare il mercato del lavoro in termini di maggiore equità. L'obiettivo è tutelare i lavoratori vulnerabili anche attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali, promuovere nuove politiche attive del lavoro per accompagnare la transizione ecologica e digitale ...".

Sul fronte parlamentare, va registrata la recente approvazione in Commissione lavoro della Camera dei Deputati, praticamente all'unanimità e con il fattivo coinvolgimento delle forze dell'opposizione, in particolare di Forza Italia e della Lega, della risoluzione unitaria Serracchiani-Zangrillo 8-00097, finalizzata prioritariamente a realizzare:

"un sistema di protezione sociale che progressivamente, ma entro tempi certi e ravvicinati, assicuri a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori titolari di contratti di lavoro subordinato e di lavoro autonomo o professionale, pure se occasionali, intercorrenti con datori di lavoro o committenti privati e pubblici, nonché alle lavoratrici e ai lavoratori che effettuino prestazioni di lavoro in ragione di contratti di tipo associativo e ai titolari di partite Iva iscritti alle gestioni separate o alla gestione autonoma, in caso di disoccupazione involontaria, anche per periodi dell'anno, e di contrazione dell'attività produttiva, trattamenti economici e tutele previdenziali tali da assicurare loro un'esistenza libera e dignitosa, superando l'attuale situazione di frammentazione e disparità di tutela tra lavoratori[...]

[...]iniziative per rivedere, in particolare, la disciplina in materia di protezione del reddito dei disoccupati, rafforzando Naspi e Dis-Coll e superando la frammentazione e le discriminazioni, per arrivare a un unico strumento di disoccupazione, allungandone i periodi di fruizione ed escludendo ogni forma di décalage, in modo che la garanzia del reddito sia costante per tutta la durata dell'indennità, soprattutto per i lavoratori ultracinquantenni, e favorendo l'accesso all'indennità con requisiti ridotti per i lavoratori giovani;

[...] concreti e adeguati percorsi di formazione professionale per i percettori di NAspi e Dis-Coll, anche con il coinvolgimento di organizzazioni datoriali, imprese e istituti universitari;

[...] proposte di stage formativi formulate dalle aziende e presentate per il tramite dei centri per l'impiego, consentendo la possibilità di cumulo tra il beneficio erogato e l'emolumento percepito nell'ambito dello stage formativo;

[...] anche sostenendo l'azione dei fondi interprofessionali, [interventi] sulla formazione continua delle persone in cassa integrazione per l'aggiornamento delle competenze, in particolare sul digitale e sulla green economy, finalizzata a favorire la riorganizzazione dei processi produttivi e una coerente riqualificazione delle competenze professionali nonché la valorizzazione dell'occupabilità delle persone;
[...] strumenti di indennizzo e ristoro che riguardino tutte le categorie di lavoratori

autonomi, ispirati a un criterio di maggiore incisività della tutela per soggetti con redditi bassi e con comprovato calo di attività, valutato su base temporale compatibile con le specifiche professionalità [...]

[...] iniziative normative affinché anche gli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria possano prevedere, per le diverse gestioni obbligatorie da loro amministrate, ulteriori forme di assistenza ai propri iscritti, da equiparare ai fini fiscali e contributivi a quelle corrispondenti del sistema pubblico".

In coerenza con tale visione, durante l'esame della legge di bilancio 2021, è stato istituito, in via sperimentale, per il triennio 2021-2023, l'Iscro, ovvero la "indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa", riconosciuta per sei mensilità in favore dei soggetti iscritti alla Gestione separata Inps che esercitano, per professione abituale, attività di lavoro autonomo diverse dall'esercizio di imprese commerciali, compreso l'esercizio in forma associata di arti e professioni. Una soluzione che può rappresentare un primo importante passo nella direzione del ridisegno organico del sistema degli ammortizzatori sociali secondo gli indirizzi indicati nella suddetta risoluzione.

Infine, va ricordato che già sono depositati in Parlamento dei progetti di legge su tali temi, finalizzati a rivedere profondamente quel quadro normativo che, anche dopo le riforme degli ultimi anni, ha lasciato ancora troppi lavoratori privi di un efficace sistema di tutele in caso di riduzione o perdita del lavoro.

L'auspicio è che, laddove si rafforzi la possibilità di dare continuità alla legislatura, si avvii rapidamente un progetto complessivo per un moderno e inclusivo sistema di ammortizzatori sociali in linea con le trasformazioni del mercato del lavoro.

Ugo Menziani

Oltre l'emergenza

L'evento pandemico che sta coinvolgendo il nostro Paese, nonché il mondo intero, oltre ad avere conseguenze sulla salute, sta causando gravi danni all'economia ed al mondo del lavoro.
In Italia, in conseguenza del necessario fermo totale, adottato dal Governo su tutto il territorio nazionale dall'otto marzo 2020, vi sono state pesanti ricadute negative sul mondo produttivo, nonché sui lavoratori dipendenti ed autonomi.

Il Governo, comunque, da quella data ha predisposto una serie di interventi legislativi con carattere di urgenza per trovare delle soluzioni alle conseguenze economiche.
La Cassa Integrazione Guadagni è l'istituto che è stato individuato come lo strumento utile per intervenire sulle crisi aziendali con una sua specifica causale "Cig per Covid".
Questa peculiare tipologia di Cig è stata adottata all'interno della strumentazione ordinaria della Cig Ordinaria, Cig Straordinaria, Fondo di Integrazione Salariale, Fondi di Settore, Fondi Bilaterali, Cig in Deroga.

Vi è stato un susseguirsi di interventi legislativi primari che, neutralizzando, la strumentazione ordinaria, hanno creato uno specifico sostegno al reddito per i lavoratori sospesi o ad orario ridotto.

Dalla fine di febbraio 2020, per 18 settimane, nella forma di 9 settimane più ulteriori 9, è stato previsto per le aziende e, conseguentemente, per i lavoratori, il trattamento in questione, a seconda della natura giuridica e merceologica delle aziende medesime e del campo di applicazione su cui ricadono all'interno della legislazione in materia di ammor-

Ugo Menziani e` esperto di Ammortizzatori Sociali, già Dirigente Generale del Ministero del Lavoro

tizzatori sociali in costanza di rapporti di lavoro.
Il Governo, inoltre, ha emanato una serie di disposizioni di miglior favore, in deroga alle norme ordinarie, le quali, se fossero state mantenute, avrebbero condizionato negativamente la situazione delle singole aziende (ad esempio, sospensione del contributo addizionale, sospensione dell'anzianità lavorativa di 90 giorni ecc.).
Il nuovo strumento posto in essere ha comportato un considerevole impegno di spesa.

Il Governo, pertanto, ha posto una particolare attenzione, in termini economici, alle soluzioni occupazionali, data la drammaticità delle condizioni delle singole aziende.

Purtroppo sono abbastanza note le grandi carenze nelle procedure amministrative, poste in essere dagli uffici competenti (Inps e Regioni) circa i pesanti ritardi nelle autorizzazioni e conseguenti erogazioni del trattamento Cig per Covid.
Da ricordare che Guglielmo Loy, Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Inps, dichiararò, già in giugno, che vi erano ancora poco più di 800.000 lavoratori che, a fronte di istanze già presentate, non hanno ancora percepito l'emolumento spettante. In gennaio, lo stesso Loy ha segnalato - in un'intervista - che "c'è un buco di quasi 16 miliardi nel bilancio Inps, creato proprio dalla Cig Covid. Il legislatore dovrebbe intervenire prima di mettere a rischio la sostenibilità e dunque le prestazioni di Inps". Spiegava Loy "ben 15,7 sono un buco creato dalla Cig Covid, una misura straordinaria introdotta dal governo quando ha chiuso il Paese. E che però è stata anticipata da Inps attingendo ai suoi fondi. Se non viene ripianato, quando si tornerà all'ordinario l'Inps rischia di non avere le risorse, che ricordo sono frutto di contributi di imprese e lavoratori, per erogare le prestazioni. O doverle ridurre".

Se le affermazioni di Loy, si ponevano in contrasto con quelle e del Presidente dell'Inps, il quale presentò numeri di gran lunga inferiori, è evidente quanto lo stress al quale è sottoposto il sistema di welfare nella situazione contingente è, comunque, potenzialmente rischioso. Ma non solo. Un dato di fatto è, comunque, sicuramente, che gli apparati amministrativi addetti alle procedure Cig per Covid sono qualitativamente, ma essenzialmente, quantitativamente i medesimi che operano giornalmente sulle procedure relative alla gestione ordinaria degli ammortizzatori sociali, a fronte di una mole di lavoro sicuramente molto superiore.
Ciò ha comportato che i tempi fisiologici di risposta, presenti per la legislazione ordinaria, non possono ritenersi confacenti all'attuale normativa emergenziale, che ha bisogno di risposte molto più celeri.

A onor del vero, al fine di trovare una soluzione alla criticità sopra rappresentata, è stata adottata una disposizione che permette all'Inps di erogare subito un anticipo del 40% del trattamento, una volta pervenuta la richiesta.
Bisogna dare atto, viceversa, che l'iniziale, analogo, intervento di sostegno al reddito per il lavoro autonomo (indennità di 600,00 euro mensili) è stato erogato dall'Inps con procedure molto snelle e di immediata attuazione, con piena soddisfazione degli interessati.

È, comunque, necessario porsi un quesito di sistema relativo al momento in cui, con la fine dell'emergenza sanitaria, cesserà la legislazione d'emergenza: quando si dovesse rientrare in una situazione di normalità, con una graduale contestuale ripresa dell'economia, anche sul fronte degli ammortizzatori sociali si tornerebbe alla legislazione ordinaria, attualmente vigente.

In relazione a tale questione è stata costituita una Commissione ministeriale proprio con lo scopo di rivedere la strumentazione legislativa, uscita dalla riforma del Jobs Act.

Sta di fatto, comunque, che tutte le riforme, a qualsiasi titolo, se vogliono essere delle vere riforme, non possono essere fatte a costo zero. Nel caso, pertanto, si rende necessario un ragionevole utilizzo dei fondi concordati in sede europea, utili sicuramente per poter affrontare questo, eventuale, prossimo percorso riformatore.

Tania Scacchetti

I limiti strutturali del sistema

La riflessione che si pone all'attenzione del Governo e delle Parti Sociali è quella che riguarda l'opportunità e l'urgenza di una riforma del sistema di protezione sociale nel nostro Paese.

A tal proposito giova ricordare che il Job's Act e i suoi decreti attuativi hanno, negli ultimi 5 anni, già sottoposto il sistema delle politiche passive ed attive ad ampia revisione.
Tuttavia la grave crisi pandemia di questi ultimi mesi, di cui ancora non si vede una fine temporalmente certa, ha riproposto alla pubblica attenzione il tema della frammentazione del nostro sistema di protezione sociale e, soprattutto, il tema dell'esclusione di moltissimi soggetti da queste protezioni.

Già prima della pandemia, anche a seguito di una condizione economica ed occupazionale che potremmo definire di stagnazione, ci si era più volti interrogati sui limiti di un sistema, in particolare quello degli strumenti di sostegno in costanza di rapporto di lavoro, che escludeva molti lavoratori (le aziende fino a 5 dipendenti e, nel Fis quelle fino a 15 per l'assegno ordinario), che appariva eccessivamente rigido: durate, contatori, limiti di utilizzo), che non guardava con la dovuta attenzione alle condizioni del lavoro autonomo con caratteristiche di dipendenza.
La pandemia ha reso evidenti tutti quei limiti e ha costretto tutti a riflettere sulle modalità con cui pare essere più opportuno ridisegnare il sistema.

Non credo sia utile tornare troppo sui tanti difetti dell'impianto delle protezioni definite con un susseguirsi di provvedimenti e uno stanziamento di risorse senza precedenti: di-

Tania Scacchetti e' Segretaria Confederale della Cgil

versi strumenti di Cassa Covid, quali Cigo, cassa in deroga, Cisoa; moltissime indennità che, nonostante le integrazioni e le estensioni, hanno mantenuto alcune categorie di lavoratori esclusi dalle protezioni.
Mi pare invece giusto rilevare che, pur con tanti difetti, queste misure hanno consentito che la contrazione dell'attività economica non abbia visto una speculare crescita del tasso di disoccupazione.

È un tema da non sottovalutare anche se comunque si sono persi oltre 600mila posti di lavoro e sono calate del 38% le assunzioni nei primi 7 mesi dell'anno.
E una decisione storica e straordinaria come quella del blocco dei licenziamenti, prorogata con la legge di bilancio fino al 31 marzo prossimo, va inquadrata esattamente in riferimento alla necessità di garantire il reddito, ma anche a quella di mantenere il più possibile le competenze e i saperi collegati al loro luogo di lavoro, in attesa dell'auspicata ripresa e del necessario adattamento organizzativo e produttivo.

È un tema da non sottovalutare quello della tenuta dell'occupazione in questi mesi, perché certamente il nostro Paese non può pensare alla strada della ripartenza e della nuova crescita indebolendo ulteriormente - rispetto ai già cronici ritardi e alle disuguaglianze - il dato occupazionale, fortemente deficitario rispetto ai più solidi Paesi europei, specie per donne e giovani.
Ora la sfida è quella di coniugare le misure che rispondono ancora, inevitabilmente, a una fase emergenziale, certamente in alcuni settori più che in altri, con l'esigenza di un disegno riformatore più ampio.

Io penso che ci siano tutte le ragioni per sposare la tesi di chi ritiene utile una riforma organica degli ammortizzatori sociali e non solo una revisione o un aggiustamento di quanto già oggi previsto.

Ci sono ragioni storiche: già prima della pandemia avevamo evidenziato i limiti del 148, soprattutto in termine di rigidità degli strumenti, di necessità di includere lavoratori estromessi dalle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Allo stesso tempo non è lontana la crisi del 2008/2010 che, già prima della pandemia, aveva reso necessario l'intervento della fiscalità generale per sostenere settori in difficoltà.

Ci sono ragioni legate alle trasformazioni strutturali del mercato del lavoro: crescita delle discontinuità, crescita di molte forme di lavoro atipiche prive delle minime tutele, crescita del lavoro autonomo con caratteristica di dipendenza, trasformazioni settoriali che stanno evidenziando crisi anche nei settori dei servizi che fino ad ora avevano di fatto assorbito l'occupazione persa nella manifattura.
Ci sono ragioni di opportunità: dopo anni in cui la politica passiva è stata quasi considerata uno stigma, una colpa, uno strumento di mera assistenza il dibattito che si è riaperto alla luce degli effetti della pandemia rende evidente che non è pensabile pensare di spostare tutte le tutele fuori dal posto di lavoro. La riforma degli ammortizzatori è oggi una priorità per tanti.

Gli assi e i principi da cui deve muovere questa riforma sono tre:

- universalità. Tutti i lavoratori, indipendentemente dalle caratteristiche del loro luogo di lavoro e dalla loro tipologia di assunzione, devono poter contare su protezioni in caso di inoccupazione o di sospensione o riduzione della loro attività;
- solidarietà. Il sistema deve prevedere al proprio interno correttivi mutualistici e solidaristici, proprio in ragione del fatto che i più colpiti dall'assenza delle protezioni sono i lavoratori più deboli;
- equità. Questo significa affrontare il tema del finanziamento del sistema - che deve rimanere principalmente a carattere assicurativo -, evidenziare le relative contribuzioni per tutti i settori, individuare la durata e i requisiti di accesso.

Una riforma dovrà inevitabilmente affrontare anche il tema della semplificazione delle procedure e delle modalità di gestione ed erogazione delle spettanze ai lavoratori, fatte salve naturalmente le previsioni di percorso e accordo sindacale. Non si fa una riforma degli ammortizzatori sociali se non collegandola alla riforma e all'ampliamento delle politiche attive. Non si fa una riforma se non affermando la necessità che, sempre di più, ci sia un incastro virtuoso fra ammortizzatori e formazione, determinando il diritto soggettivo all'apprendimento permanente durante l'arco di tutta la vita lavorativa e anche nei momenti, che saranno crescenti, di discontinuità, affrontando il tema della relazione fra ammortizzatori e redditi di ultima istanza.

Infine il ridisegno delle protezioni sociali deve essere accompagnato da una riflessione sulla struttura del mercato del lavoro e sui necessari investimenti e politiche volti a generare la crescita dell'occupazione, anche attraverso un ruolo dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza.

Luigi Sbarra

Per un percorso di riforme concertato

In ragione della nuova emergenza sanitaria, della gravità della crisi economica e sociale e della debolezza della Manovra su sviluppo, politiche attive e tutele per il sostegno al reddito, la Cisl torna a invocare immediatamente una proroga del blocco dei licenziamenti. Siamo contrari a soluzione "selettive", questo è il momento della massima coesione: si tratta di tenere tutti i lavoratori agganciati al tessuto produttivo per evitare il disastro sociale ed economico.

All'estensione del blocco dei licenziamenti occorre affiancare adeguati finanziamenti per dare continuità sino a fine anno anche alla Cassa Integrazione e alle indennità Covid. Anche queste senza distinzioni, per tutte le aziende in difficoltà e le categorie di lavoratori e tipologie contrattuali, comprese quelle ingiustamente escluse dagli ultimi decreti e dalla Legge di Stabilità (braccianti agricoli, colf e badanti, somministrati, collaboratori autonomi). La stessa logica inclusiva deve orientare il consolidamento della DisColl e della Naspi: quest'ultima deve essere estesa a 36 mesi senza décalage per tutti i lavoratori. Altro fronte strategico riguarda le politiche attive: qui abbiamo risorse davvero esigue - appena 500 milioni - nemmeno sufficienti a rifinanziare il poco esistente; figurarsi per progettare un nuovo e solido sistema integrato. Le dotazioni vanno aumentate notevolmente, agganciate agli stanziamenti europei, orientate su programmi che non lascino mai le persone prive di formazione e riqualificazione, orientamento e reddito. Bisogna rinforzare e dare continuità all'assegno di ricollocazione per le persone in Naspi e in Cassa Integrazione, implementare i programmi in maniera efficiente e organica, evitando dispersione delle

Luigi Sbarra e`
Segretario Generale Aggiunto
della Cisl

risorse e sovrapposizioni con strumenti di nuovo conio, come la Garanzia Occupabilità Lavoratori (Gol).
Quanto agli ammortizzatori sociali occorre lavorare a un ampliamento e un efficientamento su criteri di semplificazione, solidarietà, universalità e mutualismo. Questo però non significa smantellare un sistema diversificato e articolato, che risponde alle specificità di ogni settore produttivo e delle diverse dimensioni aziendali. La via non è quella di strumenti unici, rigidi e indifferenziati, bensì quella di metter mano alle inefficienze e prevedere forme di tutela per le categorie rimaste escluse: abbiamo apprezzato il nuovo ammortizzatore per le partite Iva introdotto con la legge di bilancio, una richiesta che la Cisl poneva da molti anni, ora occorre colmare l'altra lacuna del sistema di protezione sociale, includendo nella Cassa Integrazione i datori di lavoro con meno di 6 dipendenti.

Infine, vanno messe al centro due grandi priorità. Pensiamo, da una parte, all'urgenza di costruire un grande piano nazionale per la formazione e la crescita delle competenze, soprattutto digitali, che aggredisca lo skill mismatch, coinvolgendo lavoratori, giovani disoccupati, adulti. E dall'altra a un rilancio quantitativo e qualitativo degli investimenti pubblici e privati su infrastrutture materiali, digitali e sociali; assi di collegamento stradali e ferroviari, portuali e aeroportuali; sanità e pubblica amministrazione; rilancio del Mezzogiorno e messa in sicurezza del territorio; inclusione sociale e sostegno alla non autosufficienza Deve essere chiaro, su tutto, che lavoro e coesione non si creano a colpi di legge, ma varando politiche di sviluppo degne di questo nome, difendendo l'occupazione e gli asset strategici della nostra industria e dei nostri servizi, dal manifatturiero al commercio, dal turismo alla cultura, dall'agroalimentare all'artigianato.

C'è un Progetto-Paese da costruire insieme attraverso la condivisione e concertazione di un grande Patto Sociale per la crescita e lo sviluppo, il lavoro e la coesione e sociale. Per questo è necessaria una fase di confronto permanente e strutturato tra Governo, mondo del lavoro e dell'impresa, per realizzare innovazioni veramente concertate, che mettano a sistema progetti, risorse nazionali, dotazioni europee del Recovery Fund, del Piano Sure. La via di una nuova "stagione dei costruttori" che aveva richiesto il Presidente Mattarella, è quella della corresponsabilità, con una governance partecipata dalle Parti Sociali che dia continuità, consenso ed equità al percorso riformatore.

Ivana Veronese

Priorità immediata: la tutela del reddito

La pandemia è stata un vero e proprio "tsunami" che ha sommerso e travolto tutto il Paese portando con sé una crisi mai sperimentata che ha coinvolto l'economia, la finanza, i sistemi produttivi e più in generale il mondo del lavoro sia di tipo subordinato che autonomo. Una crisi talmente profonda che è arrivata a stravolgere le nostre consuetudini sociali, le relazioni interpersonali e familiari. Uno "tsunami" che ha prodotto uno sconvolgimento economico, sociale, politico e culturale contro cui stiamo ancora lottando per consentire al Paese di ripartire, di ricominciare a sperare, a vivere e a lavorare.

Per affrontare una crisi economica di tali proporzioni e impedire che si trasformasse in un'emergenza sociale è stato necessario mettere in campo misure straordinarie, a partire da solidi interventi di sostegno al reddito, per salvaguardare chi è occupato e non può lavorare, per sostenere con sussidi chi il lavoro lo ha già perso e per poter ampliare la rete di protezione sociale a quei nuclei familiari che hanno visto diminuire il proprio reddito sino alla soglia della povertà. Inoltre gli effetti della crisi sanitaria si sono sovrapposti a un contesto economico già caratterizzato da una bassa crescita e da debolezze di carattere strutturale.

I decreti che il Governo ha varato hanno permesso di dare risposte a una domanda di tutele che, come accennato, proviene da tutti i settori produttivi e in misura mai sperimentata. Gli strumenti utilizzati per garantire gli interventi sono sostanzialmente tre: la Cassa Integrazione Ordinaria; l'Assegno Ordinario erogato dal Fis e dai Fondi di Solidarietà Bilaterali; la Cassa Integrazione in deroga. Stru-

Ivana Veronese e' Segretaria Confederale della Uil

menti arricchiti da numerose eccezioni alla disciplina corrente che definiscono il carattere di "specialità" che si attribuisce a queste misure concepite per contrastare gli effetti dell'emergenza sanitaria. Le misure adottate hanno permesso di garantire una copertura degli ammortizzatori sociali di tipo "universale" e, tuttavia, non sono mancati problemi e complicazioni di carattere amministrativo.
Le difficoltà e i ritardi - che hanno caratterizzato principalmente la prima fase dell'erogazione delle prestazioni - sono riconducibili all'urgenza, determinata dall'emergenza sanitaria, che ha spinto il Governo a legiferare con un susseguirsi di decreti che spesso si sono sovrapposti, creando difficoltà interpretative e applicative che non hanno facilitato la gestione di una mole di richieste senza precedenti.

Il sistema è stato stressato in maniera così forte da rendere evidenti alcuni limiti e contraddizioni che, in tempi "non sospetti", avevamo già segnalato al Ministero del Lavoro. Temi sviluppati all'interno di un tavolo tecnico con lo stesso Ministero che, malgrado le numerose interlocuzioni e i confronti realizzati, è finito su un binario morto a favore di altre priorità.
Oggi alla riapertura di quel confronto, per ragionare su quale tipo di riforma realizzare per semplificare e rendere maggiormente inclusivo il nostro sistema di tutele, non possiamo che rispondere di sì. Occorre però avere ben chiaro in quale direzione ci si vuole incamminare, con la consapevolezza che il momento che stiamo vivendo è caratterizzato dall'eccezionalità della crisi e dalle sue dimensioni abnormi e che, coerentemente con questa situazione eccezionale, sono state messe in campo misure speciali.
È del tutto evidente che il sistema è stato stressato oltre misura e che un'analisi oggettiva dei punti di forza e di debolezza del nostro sistema di ammortizzatori sociali deve essere fatto prendendo a riferimento un periodo diverso da quello che oggi stiamo vivendo.

Gli interventi introdotti per contrastare l'emergenza hanno reso più flessibile e universale l'utilizzo delle integrazioni salariali per Covid, e rappresentano un'ottima base di partenza per definire gli interventi necessari per ricalibrare il sistema e colmarne le lacune.
Due sono gli obiettivi di fondo: definire un sistema di protezione sociale universale, che prescinda dalla dimensione aziendale o dal settore di appartenenza e assicurare, a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori, indennità salariali che garantiscano livelli adeguati di tutela del reddito.
Per quanto riguarda l'universalità del sistema è necessario fare una premessa: tra tutte le riforme che sono intervenute in materia di ammortizzatori sociali nell'ultimo decennio, quella che ha portato con sé elementi di maggiore novità è stata la Legge n. 92 del 2012, voluta dall'allora Ministro del Lavoro, Elsa Fornero.

Con quel provvedimento si introduce uno schema unico per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione (con esclusione del settore agricolo) e, soprattutto, si gettano le basi per quegli istituti che oggi conosciamo col nome di Fondi di Solidarietà Bilaterali (nelle varie accezioni) e Fondo di Integrazione Salariale (Fis).
Si affida ai Fondi di Solidarietà il compito di erogare interventi di integrazione

salariale a tutte quelle aziende e datori di lavoro non soggetti alla disciplina della Cigo e dalla Cigs, dapprima nel limite dei 16 dipendenti e, in seguito, con il D.Lgs. n. 148/2015, sino alla soglia degli attuali 6 dipendenti.
Inoltre va ricordato che la scelta di utilizzare i Fondi di Solidarietà, per estendere le integrazioni salariali a interi settori che ne erano sprovvisti, è stata frutto di una lunga mediazione tra Governo e Parti Sociali. Con i Fondi di Solidarietà il legislatore sceglie di intervenire attraverso un modello di tipo mutualistico e contrattuale, creando un quadro giuridico di riferimento per una "bilateralità di sostegno al reddito".
Ed è proprio sul Fis e sugli altri Fondi di Solidarietà che riteniamo si debba intervenire per rendere "universale" il nostro sistema di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: eliminando del tutto le soglie dimensionali aziendali per l'accesso alle prestazioni che oggi non ne permettono l'erogazione ai datori di lavoro con meno di 6 dipendenti. Si tratta di quella moltitudine di piccole e piccolissime aziende che oggi hanno dovuto far ricorso alla Cig in deroga con causale Covid, per garantire un sostegno al reddito ai propri dipendenti in concomitanza delle misure di lockdown.

D'altro canto, va rimarcato che alcuni dei Fondi di Solidarietà, come quello del settore artigiano, hanno già fatto la scelta di erogare le proprie prestazioni anche alle aziende con meno di 6 dipendenti, utilizzando quella "discrezionalità" che la norma affida agli accordi istitutivi dei Fondi, sottoscritti dalle parti sociali.
In buona sostanza si tratta di garantire l'accesso alla prestazione di Assegno Ordinario a tutti i datori di lavoro e alle aziende - non soggette alla disciplina della Cigo e della Cigs - senza alcun limite dimensionale. A questo intervento strutturale, vanno poi affiancate una serie di modifiche con l'obiettivo di calibrare con maggiore precisione e rapidità l'erogazione delle prestazioni, così come è emerso dall'analisi del funzionamento del Fis nei suoi pochi anni di vigenza.
L'altro tema che riteniamo necessario sia posto al centro del confronto con il Ministero, per la riforma degli ammortizzatori sociali, riguarda trasversalmente tutte le tipologie di integrazione salariale. Si tratta della misura stessa delle indennità che - pur essendo formalmente individuata nella misura dell'80% della retribuzione persa - è ancorata a tetti massimi stabiliti per legge, i cui importi sono rivalutati ogni anno sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

L'applicazione dei due tetti salariali previsti, molto più bassi delle retribuzioni medie di gran parte dei lavoratori e delle lavoratrici del nostro Paese, determina, per il dipendente in cassa integrazione, una perdita in "busta paga" che va mediamente dal 18% al 37%, a seconda del proprio reddito.

Per queste ragioni riteniamo che sia necessario ripensare nel suo complesso il meccanismo, individuando un massimale economicamente più congruo, come ad esempio l'importo massimo mensile per la Naspi (€ 1.335,00), intervenendo inoltre sul sistema di rivalutazione annuo, ancorandolo alla media degli aumenti contrattuali e non al tasso di inflazione. Infine, va del tutto eliminata la riduzione dell'importo dell'integrazione, pari al 5,84%, introdotta nel 1986 dalla legge n°41,

che prevede che sia il solo lavoratore a versare, anche se in misura ridotta, i contributi a proprio carico.
Oltre agli interventi di modifica che riguardano il sistema dei Fondi di Solidarietà, riteniamo che sia necessario intervenire anche sugli istituti tradizionali della Cigo e della Cigs.

Abbiamo chiesto e continueremo a chiedere che il limite delle durate, previste dal D.lgs. n. 148/2015, non debba essere considerato un confine invalicabile e che si debbano introdurre nel Decreto delle misure che garantiscano, per situazioni di assoluta straordinarietà, una "flessibilità" degli interventi fino ad un massimo di 12 mesi ulteriori. In particolare, va resa strutturale la misura che prevede il prolungamento della durata massima della Cigs per le imprese con rilevanza economica strategica; va reintrodotta strutturalmente la Cigs per cessazione dell'attività; infine va ampliato e incentivato finanziariamente, anche attraverso lo strumento della decontribuzione, il ricorso ai contratti di solidarietà (sia difensivi che espansivi) quale strumento di politica industriale.

Per fare queste cose non è necessario un intervento radicale ma un'attenta revisione dei vari istituti che confermi e rafforzi i principi delle riforme sin qui realizzate. Riforme che non riteniamo possano essere considerate "inefficaci" o "farraginose" e per le quali, oltre alla necessaria ricalibratura a pochi anni dalla loro entrata in vigore, va creato un più efficiente collegamento con un sistema di politiche attive che ancora tarda ad andare a regime e che è il vero punto debole del sistema.
Rappresentano invece una priorità immediata gli interventi necessari per rendere più inclusive e robuste le prestazioni di tutela del reddito in caso di perdita involontaria dell'occupazione. Al riguardo il nostro ordinamento prevede per il lavoro dipendente, con esclusione del solo settore agricolo, un unico strumento di intervento in caso di disoccupazione: la Naspi.
Per quanto riguarda invece i collaboratori e le partite Iva, iscritti alla gestione separata Inps, gli istituti previsti sono la Dis-Coll e l'Iscro (Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa), che è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'ultima legge di Bilancio.

La Naspi, malgrado sia uno strumento sufficientemente robusto, ha raccolto solo in parte le caratteristiche che erano proprie dell'indennità di mobilità, quale strumento di sostegno al reddito dei settori industriali e manifatturieri. Infatti, ha ridotto notevolmente le durate previste dalla vecchia mobilità che, inoltre, teneva conto anche dell'anzianità anagrafica del disoccupato e delle conseguenti difficoltà ad essere rioccupato.

In questo quadro va ridefinita la disciplina introducendo metodi di calcolo che permettano di portare la durata massima dell'istituto a 36 mesi.
Allo stesso tempo, il criterio di calcolo adottato, rigidamente assicurativo, ha dimezzato la durata della tutela per alcune categorie di lavoratori, principalmente stagionali e, più in generale, mostra con evidenza i propri limiti in tutti quei settori caratterizzati da forte discontinuità, per i quali invece vanno individuati correttivi a partire proprio dai lavori stagionali e fissando una durata minima.

Inoltre, lo strumento è caratterizzato da un forte décalage, pari al 3% a partire dal quarto mese di erogazione dell'indennità. La riduzione dell'indennità rappresenta una penalizzazione importante ed è necessario eliminarla o quantomeno mitigarla, prevedendo che il décalage debba partire soltanto dopo il dodicesimo mese.

In conclusione, il nostro sistema di ammortizzatori sociali, opportunamente rivisto alla luce dei primi cinque anni di vigenza, è sufficientemente solido ed in grado di offrire un ventaglio di tutele che garantiscono interventi inclusivi ed equi ai quali va necessariamente affiancato un efficace sistema di politiche attive per l'occupazione.

Pierangelo Albini

Per fare una riforma, servono obiettivi chiari

Nello scorso mese di luglio, Confindustria ha elaborato due documenti di analisi e proposte sulle politiche per il lavoro in Italia. Il primo riguarda il sistema degli ammortizzatori sociali e il secondo la delicata, e sempre attuale, questione della previdenza. Entrambi sono stati inviati al Governo e ai sindacati, senza pretesa di indicare "la" soluzione dei problemi ma, semmai, con la speranza che potessero favorire la discussione.

Confindustria guarda con preoccupazione alla sostenibilità del sistema welfare e le proposte che avanza tendono a migliorarne l'efficienza e, soprattutto, l'equità pur in un quadro di bassa crescita economica e di prospettive demografiche non certo rassicuranti. In particolare, le proposte in tema di ammortizzatori sociali poggiano su due semplici convinzioni. La prima è che la pandemia Covid-19, pur nella sua drammaticità, costituisca un "semplice" acceleratore di un processo di trasformazione del lavoro che la rivoluzione "scientifica" 4.0 ha già avviato da tempo. La seconda è che, a causa delle trasformazioni dei mercati, dei modelli di business e del lavoro, non sarà più possibile difendere il lavoro nel "posto di lavoro" ma servirà, piuttosto, prendersi cura del "lavoro e dei lavoratori" nel mercato del lavoro, come insegnano le migliori esperienze del Nord dell'Europa.

In questa prospettiva, l'indicazione è quella di concentrarsi principalmente su due temi: la tutela delle persone involontariamente disoccupate, che non può limitarsi ad un semplice intervento di miglioria - seppur necessario - del sistema delle assicurazioni sociali (Naspi) e, naturalmente, il sostegno al reddito delle persone occupate nei periodi di crisi, attraver-

Pierangelo Albini e' Direttore dell'Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano di Confindustria

so gli ammortizzatori sociali (la cassa integrazione guadagni e i fondi integrativi come il Fis, gestiti dall'Inps e/o dalla bilateralità). Per entrambe gli ambiti, gli strumenti di sostegno economico devono operare in abbinamento alla formazione, almeno laddove necessario, per assicurare l'occupabilità delle persone ed essere caratterizzati da quella che, in termini tecnici, si definisce "condizionalità". La corresponsione dei sussidi economici deve essere, infatti, condizionata all'effettiva partecipazione del lavoratore alle iniziative di politica attiva messe in campo per favorire la sua ricollocazione. Abbiamo bisogno, quindi, di orientare i nostri sistemi di protezione verso "l'occupabilità" delle persone, migliorando la fluidità del mercato del lavoro, ponendo fine a tutte quelle velleitarie iniziative che hanno come obiettivo quello di ingessare "l'occupazione", creando peraltro disparità fra insider e outsider. Senza cedere alla tentazione semplicistica di invocare nuovi strumenti di tutela universalistica, one size fits all, Confindustria propone una graduale transizione verso un nuovo e diverso equilibrio fra strumenti per creare un mercato del lavoro - e quindi un contesto sociale - più dinamico e più inclusivo.
Occorre, anzitutto, superare i quattro principali limiti del sistema attuale: la mancanza di un disegno organico a causa di processi di aggiustamento continui, disordinati e alluvionali; la disomogeneità nei criteri di finanziamento degli strumenti; la dispersione delle risorse e la complessità delle procedure amministrative. Infine, occorre superare il quarto limite, il più importante: la mancanza di politiche attive. Dobbiamo farlo vincendo, finalmente, la tentazione di usare disordinatamente misure di mero sussidio economico (politiche passive) con il solo risultato di tamponare l'emergenza di turno e trovarsi del tutto spiazzati anche da quella immediatamente successiva. Insomma, è arrivato il tempo di un ridisegno importante, da attuare gradualmente ma con determinazione, per tener testa alle trasformazioni del nostro tessuto economico, alla necessità di potenziare la rete dei servizi in un mercato che appare sempre più globalizzato e attraversato da crisi che colpiscono le economie nel loro complesso e in modo trasversale.
Le proposte di riforma considerano sia l'eccezionalità dell'evento Covid-19 e i suoi impatti sull'economia che la necessità di accompagnare le transizioni economiche e produttive e suggeriscono, quindi, un approccio graduale e attento alle peculiarità dei settori della nostra economia. In questa logica Confindustria propone tre differenti strategie per affrontare tre diverse fasi. Non vi può essere dubbio, infatti, che la scelta operata dal Governo Conte 2 per la prima fase non possa durare in eterno, poiché lo Stato non è in condizione di neutralizzare, sine die, 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). Per questo motivo sarebbe stato utile discutere, per tempo, di come affrontare la seconda fase, quella nella quale, gradualmente, si dovranno accompagnare imprese e lavoratori verso una "nuova" normalità per favorire una ripartenza. Ancora non è chiaro se e come si voglia passare, dalla logica della prima a quella ben diversa che è richiesta per la seconda fase. Si ipotizza una sorta di exit strategy per alcuni settori ma non si vedono, al momento, scelte di politica industriale e strumenti capaci di accompagnare questo processo. Tutto sembra condizionato da mere ragioni di cassa. Alcuni strumenti sono stati messi in campo ma, mancando una chiara finalizzazione, saranno di scarsa utilità. Ciò è evidente se si guarda alla regolazione data al Fondo Nuove Competenze e alle

perduranti limitazioni imposte al contratto di espansione. Entrambi questi strumenti avrebbero potuto, invece, essere coordinati e così divenire strumento per accompagnare le transizioni occupazionali di quelle imprese, piccole e grandi, impegnate ad affrontare il ritorno alla "nuova normalità". Cominciare a distinguere le situazioni di crisi diventa un imperativo categorico perché le risorse sono sempre più esigue. Se non vi sono prospettive di ripresa dell'attività aziendale tutti gli sforzi debbono andare a favore della ricollocazione delle persone. Quando invece, l'attività aziendale ha prospettive di ripresa, il ricorso, anche massiccio, agli ammortizzatori sociali ha una sua giustificazione. Nel progetto di Confindustria, la terza fase potrebbe esaurirsi nel biennio 2021-2022: un arco temporale che si reputa sufficiente per accompagnare la ripresa e la transizione post Covid-19. In questo biennio, però, occorre intervenire, contestualmente, indicando tempi e modi delle riforme strutturali che si dovranno mettere a regime dal 2023. In questo modo sarà possibile inserire, in un quadro di sistema, strumenti più efficaci per il contrasto alla disoccupazione involontaria e 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.
Chiarire gli obiettivi e, quindi, la funzione degli strumenti è essenziale per dare un senso compiuto a qualunque riforma si voglia mettere in campo. Capire, però, che questa riforma è solo una tessera di un mosaico più ampio e complesso, aiuterà anche il nostro sistema di welfare perché esso, non dimentichiamolo, vive solo grazie alla ricchezza economica che il Paese produce.

Altri numeri di Lavoro&Welfare disponibili online

Numero	Mese	Anno	Titolo
1	gennaio	2014	Un decalogo per il jobs act
2	febbraio	2014	Cantiere previdenza. Decalogo per le pensioni
3	marzo	2014	La CIG. che cos'è, come funziona, chi la finanzia, come si può riformare
4	aprile	2014	Il decreto Lavoro. Opinioni a confronto
5	maggio	2014	Il decreto Lavoro. Il testo del Governo e le modifiche di Camera e Senato a confronto
6	maggio	2014	L'intervento fiscale del Governo sul lavoro. Come calcolare gli 80 euro e leggere la busta paga
7	giugno	2014	Garanzia Giovani
8	luglio	2014	Pianeta Previdenza
9	settembre	2014	Il modello Tedesco
10	ottobre	2014	Il TFR in busta paga?
11	dicembre	2014	Come cambia il mercato del lavoro. Tra Jobs Act e Legge di Stabilità. Con il contributo delle Riviste giuslavoristiche: "Diritti Lavori Mercati", "Lavoro e diritto" e "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale"
12	gennaio	2015	Le politiche attive del Lavoro Tra stato e Regioni
13	febbraio	2015	Appunti per una nuova politica Industriale
14	marzo	2015	Appunti per una nuova politica Industriale. Turismo ed occupazione
15	aprile	2015	JOBS ACT. Dalle tutele nel posto di lavoro alle tutele nel mercato del lavoro?
16	maggio	2015	Alternanza Scuola-Lavoro
17	giugno	2015	Contro la povertà. Quali politche di contrasto
18	luglio	2015	La separazione tra previdenza ed assistenza. Quali effetti sul bilancio dell'INPS?

Numero	Mese	Anno	Titolo
19	settembre	2015	Contro il caporalato e il lavoro nero
20	dicembre	2015	Il codice degli appalti. Tra concorrenza e tutele sociali
21	gennaio	2016	Smart Working
22	febbraio	2016	Risorsa Lavoro Autonomo
23	marzo	2016	Sport & Lavoro
24	aprile	2016	I voucher. Nova freontiera del prrecariato?
25	giugno	2016	Dislessia e Lavoro. Da disagio a opportunità
26	luglio	2016	Lavori Usuranti. Norme più eque e categorie da agiornare
27	ottobre	2016	(e) Labora. Lavoro, innovazione, equità. La Summer School di L&W
28	ottobre	2017	Aspettstiva di vita
29	gennaio	2018	Licenziare è troppo facile? Come modificare il Jobs Act
30	marzo	2018	Terza indagine. Il lavoro che cambia
31	aprile	2018	Contrattazione. Un nuova fase per le relazioni industriali? L'accordo tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil
32	luglio	2018	Salute e Sicurezza sul lavoro. Il testo unico compie 10 anni
33	ottobre	2018	Mettere in/sicurezza lo stato sociale
34	febbraio	2019	Reddito di cittadinanza. Quota 100: le criticità in evidenza
35	giugno	2019	Salario minimo. *Oltre la propaganda.*
36	ottobre	2019	Lo stato di salute dell'Italia
37	dicembre	2019	Come funziona il cuneo contributivo e fiscale. Il punto sulla CIG del 2019
38	marzo	2020	Automotive: l'Italia nella grande transizione. Dall'auto alla grande mobilità
39	luglio	2020	Previdenza complementare

Lavoro&Welfare

Hai letto tutto?

Approfondimenti, analisi, opinioni.
Ogni mese.

On-line su www.lavorowelfare.it

Associazione LAVORO&WELFARE

Modalità di partecipazione all'associazione
Lavoro & Welfare

SOCIO

Si diventa soci ordinari versando 50€
(100€ e oltre per i soci sostenitori) sul

Conto Corrente Postale n. 001025145325
Intestato a Associazione Lavoro&Welfare

oppure attraverso bonifico bancario codice
IBAN **IT81W0760103200001025145325**

Oppure contattando la sede nazionale o le sedi territoriali. Il versamento dà diritto anche all'abbonamento alla rivista "LAVOROWELFARE" e alla partecipazione gratuita ai corsi di formazione.

RINNOVI
Per i soci che intendono rinnovare l'iscrizione per il 2021 è sufficiente un versamento a partire da 25,00 € secondo le modalità indicate sopra.

ADERENTE

L'iscrizione come aderente
(5€ minimo) è possibile contattando la sede nazionale o le sedi territoriali.

RINNOVI
Per gli aderenti che intendono rinnovare l'iscrizione per il 2021 è sufficiente un versamento a partire da 5,00 €, secondo le modalità indicate sopra.

IMPORTANTE
Le diverse modalità di socio o di aderente all'Associazione, sono regolate dallo Statuto e dal Regolamento consultabili anche sul sito www.lavorowelfare.it

ISCRIVITI O RINNOVA ANCHE ONLINE SU
www.lavorowelfare.it

CAMPAGNA DI TESSERAMENTO 2020