



Numero 3 / 2020
(estratto)

Potito Di Nunzio

**L'Ammortizzatore Sociale Unico (ASU) va
universalizzato**

L'Ammortizzatore Sociale Unico (ASU) va universalizzato

Potito di Nunzio

Presidente dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro della Provincia di Milano

Ormai è indifferibile la riforma degli ammortizzatori sociali in chiave universalistica. La Ministra del Lavoro, Nunzia Catalfo, ha annunciato la preparazione di un piano di riforma del lavoro in quattro punti fondamentali: competenze innovative, riforma ammortizzatori sociali, incentivi occupazione giovani e donne, flessibilità nei contratti, da presentare alla commissione UE a metà ottobre, con l'obiettivo di utilizzare le risorse comunitarie all'uopo previste.

In luglio si è insediata la Commissione per la riforma degli ammortizzatori sociali i cui componenti della commissione sono i professori Marco Barbieri, Vito Pinto e Dario Guarascio e le professoresse Simonetta Renga e Mariella Magnani - che affiancheranno il Ministro del lavoro in questo importante progetto, che ha il compito di definire linee di indirizzo e interventi su questo tema. Ottima squadra, peccato che la Ministra non abbia pensato di inserire un Consulente del Lavoro nella commissione; avrebbe aiutato gli accademici a comprendere meglio le difficoltà dell'attuale gestione.

Il Centro Studi che mi onoro di coordinare non ha voluto far mancare la propria voce sin da subito. Abbiamo fatto pervenire alla commissione un elaborato mettendo a disposizione tutta la nostra esperienza rafforzata in questa fase pandemica.

Sicuramente è giunto il momento di semplificare lo strumento delle integrazioni salariali e farlo diventare universale, così come è stato fatto per la disoccupazione (NASPI). Non è più il tempo di distinzioni tra categorie merceologiche, limiti dimensionali aziendali e zone geografiche perché oggi le crisi investono trasversalmente tutti e non è pensabile lasciare indietro nessuno.

A beneficio dei lettori di questa preziosissima Rivista, riporto una sintesi delle riflessioni fatte all'interno del Centro Studi che è pronto a condividere la propria filosofia di fondo con chiunque volesse approfondirne i dettagli.

L'obiettivo principale è l'individuazione di una serie coordinata di interventi riformatori dell'attuale normativa sugli ammortizzatori sociali.

Da più parti è stato proposto l'utilizzo di un ammortizzatore unico, tesi condivisa fin dall'inizio anche dal nostro gruppo di lavoro, ma tale assunto, quasi scontato e reclamato a gran voce anche dal nostro Ordine fin dall'inizio della pandemia, è solo un punto di partenza affinché la riforma degli ammortizzatori sociali possa essere realmente efficace. E' indispensabile offrire uno strumento completo, snello, al cui interno siano già contemplate ipotesi emergenziali, che riformi non solo l'assetto legislativo degli ammortizzatori ma anche degli altri strumenti di aiuto alle imprese e di salvaguardia del lavoro.

L'**universalizzazione delle tutele** si pone dunque alla base di un processo riformatore di ampio respiro, benché già esso solo rappresenti una profonda semplificazione dell'attuale procedimento autorizzativo.

I trattamenti integrativi sarebbero ridotti alle seguenti fattispecie da noi individuate:

- **CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI ORDINARIA (CIGO)**
- **CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI STRAORDINARIA (CIGS)**
- **CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI PER EMERGENZE (CIGE)**
- **CONTRATTI DI SOLIDARIETÀ (CS).**

Il mantenimento di una diversificazione degli strumenti è elemento imprescindibile, posto che ciascuno di essi risponde a precise esigenze e le cui peculiarità ed obiettivi non possono essere assorbiti all'interno di un unico strumento:

- CIGO, strumento ordinario per cali temporanei di lavoro con ipotesi di ripresa dell'attività lavorativa;
- CIGS, strumento straordinario di gestione della crisi d'impresa;
- CIGE, strumento straordinario per crisi economiche ed emergenze sanitarie nazionali e, più in generale, per tutte le situazioni che coinvolgono il sistema Paese e non solo singole realtà aziendali;

- CS, sia espansivi che difensivi, quali strumenti non contingenti ma finalizzati al superamento delle crisi aziendali, anche contestuali all'utilizzo degli altri TIS.

Unitario è l'approccio della "nuova" **CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI ORDINARIA (CIGO)** che rappresenterebbe lo strumento ordinario unico applicabile da tutte le imprese a prescindere dal proprio inquadramento previdenziale o dal settore di attività.

Questa scelta non si basa solamente su un'indiscutibile esigenza di chiarezza e semplificazione, ma segue il principio di una maggior interconnessione di tutti i settori economici, da cui discende che privilegiarne alcuni in tema di ammortizzatore in costanza di rapporto non risulta più consono rispetto alla stratificazione produttiva del nostro Paese, senza contare che ad essere meno sostenute sono oggi proprio le aziende più piccole, quelle che costituiscono la stragrande maggioranza del nostro tessuto economico e produttivo.

Attualmente sono previsti interventi differenti in funzione dell'inquadramento previdenziale e relativa contribuzione all'INPS del soggetto richiedente:

- industria, attualmente coperto dalla CIG;
- commercio, ora CIG ma limitatamente a imprese che rispondano a un determinato limite dimensionale al di sotto del quale opera il FIS (Fondo integrazione salariale istituito presso l'INPS) quest'ultimo tuttavia limitato alle aziende con media dell'organico superiore a cinque;
- artigianato, gestito dal Fondo Solidarietà Bilaterale dell'Artigianato (FSBA);
- cassa integrazione operai agricoli (CISOA)
- cassa integrazione edilizia per intemperie;
- altre categorie peculiari (spettacolo, giornalismo, somministrazione, ...);
- categorie residuali per le quali non opera alcun TIS: per esse trova applicazione solo la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD) e solo ove espressamente normata (vedasi in particolare Covid19 e crisi del 2008).

Si passerebbe dunque dall'approccio attuale, che prevede una eterogeneità di trattamenti diversificati in funzione delle caratteristiche del soggetto richiedente, a un numero contenuto di trattamenti di integrazione salariale diversificati in funzione della motivazione e delle caratteristiche del singolo intervento.

Lo strumento che si vuole proporre (CIGO) accorperebbe tutte le numerose fattispecie qui sommariamente elencate, mediante il versamento di una contribuzione all'uopo dedicata a finanziamento degli interventi erogabili. Tale aliquota di finanziamento sarà differenziata in funzione della dimensione complessiva aziendale e potrà essere oggetto di riduzione a fronte di comportamenti premiali, stabiliti ex ante nella norma e sulla base di parametri oggettivi.

Si ritiene necessario, per le aziende che attualmente non versano alcun contributo per TIS, prevedere una corrispondente riduzione, completa o parziale, delle altre aliquote contributive previdenziali, al fine di evitare la dilatazione del costo del lavoro a danno di un'economia già fortemente compromessa dalla crisi sanitaria attuale. Peraltro, la proliferazione di fondi interessati esclusivamente all'erogazione di TIS e per i quali già è ora prevista una contribuzione aggiuntiva riduce e limita le aziende che allo stato attuale sono esonerate da versamenti di aliquote di finanziamento e per le quali riteniamo opportuno una rivisitazione delle aliquote contributive.

Fondamentale è il mutamento sostanziale nell'approccio alla CIGO (e per uniformità di trattamento anche rispetto agli altri strumenti già ora esistenti): il monte complessivo usufruibile e la successiva rendicontazione si baseranno su una gestione ad ore.

Le modalità attualmente utilizzate, che prevedono l'indicazione in giorni e in settimane, sono di fatto obsolete e fin dal loro primo utilizzo erano apparsi evidenti i limiti, sia in fase di presentazione di istanza che di rendicontazione.

Il sistema lavoro è profondamente mutato negli anni e il consueto orario di lavoro da quaranta ore settimanali distribuite su cinque giorni di lavoro da lunedì e venerdì – assunto su cui è stato ricollegato il sistema giorni-settimane in tempi ormai remoti – rappresenta certamente il sistema statisticamente più comune ma non più l'unico: da tale impostazione discendono una serie di criticità non solo laddove l'orario di lavoro sia differente ma anche per quanto attiene all'aspetto gestionale e di programmazione dell'intervento salariale.

Un'esemplificazione della "CIGO unica"

Nessuna distinzione per attività.

Distinzione di durata e di aliquote di finanziamento a seconda della sola dimensione aziendale.

Si propongono tre fasce:

<i>tipo</i>	<i>durata</i>	<i>aliquota</i>
<i>- datori di lavoro fino 15 dip.</i>	<i>520 ore per dipendente</i>	<i>1,50 %</i>
<i>- datori di lavoro da 15 a 50 dip</i>	<i>1040 ore per dipendente</i>	<i>1,70 %</i>
<i>- datori di lavoro over 50 dipendenti</i>	<i>2080 ore per dipendente</i>	<i>2,20 %</i>

La durata – che permette una maggiore flessibilità di gestione - è riferita ad un biennio mobile (o analogo limite comunque temporale di utilizzo). Le aliquote sono rivedibili.

Per gli operai dell'edilizia l'aliquota resta del 3.30% mentre per quelli dell'edilizia l'aliquota resta del 4,70%.

In ogni caso non si può fruire più di 10 volte la contribuzione versata dal datore di lavoro.

Confluenza in INPS –Cassa CIGO dei residui di ogni cassa o fondo attualmente in essere, con imputazione del già versato alla singola azienda.

La CIGO prevale su qualsiasi altro istituto legale o contrattuale.

Come già accennato, l'analisi del nostro Centro Studi e Ricerche non si è limitata alla mera invocazione di un generico "ammortizzatore unico", ma ha declinato tutti gli aspetti complessivamente coinvolti, tra i quali:

- analisi di dettaglio della nuova CIGO (rotazione del personale, gestione ferie, erogazione assegni del nucleo familiare, tassazione, ambito di applicazione, requisiti e modalità per il pagamento diretto, monitoraggio e controllo, meccanismi premiali, agevolazioni contributive per l'inserimento dei percettori, ...);
- creazione dello strumento CIGE, elemento di assoluta novità nel panorama italiano;
- coordinamento della normativa vigente CIGS con la nostra proposta di riforma;
- ridefinizione contenuto e ambiti dei CS.

Qui di seguito qualche ulteriore dettaglio – sempre di massima - su alcuni punti, per uscire dalla mera elencazione, sempre tenendo presente che la struttura volutamente snella del presente documento non consente qui gli approfondimenti del caso.

Relativamente alla CIGO – ma il concetto è estendibile anche ad altre forme di ammortizzatore, è stato previsto:

- l'obbligatorietà della consultazione sindacale sono ove siano presenti in azienda RSU o RSA; negli altri casi, una semplice informativa alle OO SS più rappresentative di settore e, contemporaneamente, ad INPS;*
- sanzioni penali ed amministrative anche (rispettivamente) per aziende e dipendenti in caso di abuso (sostanzialmente: uso fittizio) della CIGO;*
- meccanismi di incentivazione delle aziende che non ricorrono alla CIGO per un determinato periodo; parallelamente, costo dell'utilizzo della CIGO al superamento di determinati parametri;*
- coinvolgimento dei professionisti di cui alla L.12/79 per meccanismi di asseverazione dell'utilizzo della CIGO e dei pagamenti diretti;*
- utilizzo del distacco ex. art. 30 d. lgs. 276/03 (opportunitamente rivisitato ad hoc) quale risorsa alternativa in caso di calo di lavoro o crisi occupazionale, con meccanismi di garanzia per il trattamento dei lavoratori e delle condizioni di lavoro.*

*Il nuovo strumento della **CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI PER EMERGENZE (CIGE)** è stato pensato con il proposito di sviluppare uno strumento ad hoc, predefinito nell'impianto normativo e procedurale, ma idealmente, e concretamente, separato dalla CIGO, che non colga impreparati nel gestire emergenze economiche, sanitarie o di altra natura che malauguratamente dovessero nuovamente colpire il nostro Paese.*

Lo strumento, che nelle fasi procedurali dovrà essere ancor più snello e semplificato della "nuova CIGO" ma che in linea di massima ne ricalcherà struttura e gestione operativa, sarà al contempo flessibile per permettere gli opportuni adeguamenti anche rispetto a nuove situazioni emergenziali ora non prevedibili.

Esso sarà interamente finanziato dalla finanza pubblica e prevederà fin da subito la possibilità di estensione anche diversamente dai criteri di beneficio dei TIS, ritenendo condivisibile la scelta attuata in fase di emergenza Covid volta all'ampliamento della platea di beneficiari in deroga rispetto al requisito dell'anzianità aziendale o alla tipologia di rapporto di lavoro sottostante.

Saranno al contempo attuate modifiche rispetto alla procedura sindacale posto che in caso emergenziale è obiettivamente da ritenersi superabile la procedura laddove preveda l'obbligatorietà della consultazione sindacale, ritenendo invece imprescindibile una doverosa informativa sindacale nel rispetto di principi di collaborazione e trasparenza.

La proposta del Centro Studi contempla anche una sezione dedicata alle **PROCEDURE** che riformerà integralmente tutti i trattamenti attualmente in vigore e la nuova CIGO e CIGE.

Si segnalano solo alcuni dei punti di maggior interesse:

- definizione del contenuto della modulistica da attivare sul portale online INPS in fase di prima istanza e successive proroghe;
- modalità di informativa, consultazione sindacale e ulteriori adempimenti informativi, completo di modelli da utilizzare;
- modalità di rendicontazione delle ore effettivamente usufruite;
- definizione del pagamento diretto dell'INPS: requisiti per richiederlo e presentazione dell'istanza.

Un settore specifico è poi dedicato alla **REVISIONE DELLE POLITICHE ATTIVE**, attualmente normata nel D.Lgs. 150/2015, che non possono più considerarsi elemento a sé nel quadro di una strategia complessiva di promozione lavorativa, anche- se non soprattutto – nel quadro di crisi occupazionali.

Tra gli elementi di riflessione è stata prevista la conferma dell'attuale dualismo pubblico-privato, nel rispetto del principio di sussidiarietà, mediante la ridefinizione delle competenze e lo sviluppo di una maggior sinergia tra tutti gli operatori coinvolti e la creazione di un sistema unico, a scelta del soggetto debole, che rappresenti concretamente un servizio di accompagnamento al lavoro.

E' stata ritenuta prioritaria la necessità di una ricollocazione del personale compiuta al termine di un procedimento di affidamento del soggetto a personale qualificato e le cui competenze siano chiaramente certificate, e l'implementazione degli strumenti di riqualificazione del personale, realmente finalizzati all'acquisizione di nuove competenze previa presa in carico e analisi della situazione personale e lavorativa di ogni singolo lavoratore.

In sintesi, i punti qualificanti della proposta.

- Conferma dell'attuale impianto "pubblico privato" della rete dei servizi delle politiche attive. Terminare l'unificazione delle caratteristiche tecniche e gestionali dei soggetti che operano nel mercato delle politiche attive come previsto dal decreto 11 gennaio 2018.

- Creazione / identificazione di un ordine / albo , che può anche essere quello dei consulenti del lavoro in quanto già operante del mercato, per l'iscrizione, aggiornamento e controllo deontologico dell'attività dei soggetti che operano nelle politiche attive. Ad oggi l'adozione del solo codice etico risulta assolutamente carente; pertanto occorre elevare la cultura delle politiche attive attraverso una authority/ordine/albo che ne gestisca l'ingresso la formazione e il controllo (come avviene in tutti i settori specifici dai medici, ai professionisti, ai giornalisti, agli operatori finanziari ecc)-

- Incentivazione delle misure di accompagnamento alla nuova occupazione per tutti coloro che sono disoccupati, sia percettori di Naspi che non (il sistema deve essere universale). La scelta dell'utilizzo dello strumento deve essere del lavoratore, che una volta si trovi in disoccupazione o inoccupato deve avere la possibilità di ricevere un servizio di accompagnamento al lavoro. I finanziamenti vanno ai soggetti qualificati che si occupano della ricollocazione (vedi punti precedenti) solo a risultato avvenuto, con pagamento, come avviene ora di solo 4 ore di feeforservice.

- Introduzione a sistema per tutti i soggetti delle politiche attive di premialità a livello dei singoli soggetti, con il riconoscimento di finanziamenti progressivamente più elevato in funzione dei collocamenti stabili. Si tenga presente che per tutti i soggetti, pubblici e

privati, una parte del servizio è "pura socialità" e quindi deve essere mantenuto inalterato un minimo di remunerazione per quelle realtà o soggetti che operano in mercati "disagevoli" uguale per tutti i servizi del territorio (feeforservice), con possibilità delle Regioni con fondi propri di aumentare tale valore di servizio.

- Raccordo tra cassa integrazione e politiche attive. Divisione in due attività:

1) Per tutti gli ammortizzatori possibilità ai lavoratori di attivare obbligatoriamente l'ADR con i seguenti servizi: Accoglienza e presa in carico e Orientamento di primo livello con esclusione dei servizi di formazione e riqualificazione. Possibilità di svolgere tirocini, con conseguente stipula del PSP (patto servizio personalizzato) e accesso al tirocinio. Durante il tirocinio in Cigo il lavoratore percepisce l'indennità e l'importo del tirocinio cumulandoli. Lo svolgimento dei servizi avviene nelle ore nelle quali il lavoratore è assente dal lavoro. Il tirocinio viene proposto solo dai soggetti che hanno in carico il lavoratore.

2) Modifica del fondo Nuove Competenze. Attivazione del fondo di riqualificazione per tutti i casi nei quali sia previsto una formazione e riqualificazione personale. Il fondo per la riqualificazione può operare sia autonomamente attraverso un accordo specifico come previsto dall'art. 88 dove l'accesso al Fondo Nuove Competenze è sottoscritto con le rappresentanze sindacali. Ove non vi sono rappresentanze sindacali l'accesso deve avvenire attraverso la stipula di un Patto di Formazione tra azienda e lavoratori interessati, siglati dai soggetti del mercato dei servizi delle politiche attive su mandato dei lavoratori, anche singoli. Sistema di pagamento anticipato o diretto subordinato a condizioni economiche direttamente dall'Inps. Deve essere l'Inps a gestire il rapporto tra azienda e lavoratore dopo decretazione Anpal.

2) bis Accesso al Fondo Nuove competenze di quei lavoratori individuati negli accordi di Cig che necessitano di riqualificazione e formazione specifica. I soggetti che validano il piano formativo di riqualificazione sono i soggetti della rete dei servizi di politica attiva. L'Anpal fa la verifica ai piani formativi stipulati a livello aziendale. Le ore di formazione sono pagate sempre dall'Inps e non dal Fondo, che trasferisce i soldi all'Inps, con un meccanismo di dettaglio che qui non si espone per brevità.

- Revisione dei processi di formazione al lavoro e di certificazione delle competenze in genere, nell'ambito di un diritto permanente alla formazione, con incentivi ad hoc per le aziende ed i soggetti che propongono vera formazione con risultati efficaci in termini di occupabilità, riqualificazione e/o mantenimento/accrescimento dei posti di lavoro.

Sin qui la sintesi del lavoro finora compiuto dal nostro Centro Studi e Ricerche che, si ricorda, resta a disposizione di chiunque volesse condividerne i contenuti e gli approfondimenti di dettaglio che formeranno oggetto di prossima pubblicazione.