

**LINEE DI INDIRIZZO E PROPOSTE DI INTERVENTO PER LA  
RIFORMA UNIVERSALISTICA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI**

Roma, 22 febbraio 2021

Con propri Decreti nn. 82 dell'8 luglio 2020 e 83 del 13 luglio 2020, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha costituito il «Tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali». Incaricati dello studio e della proposta, unitamente alle strutture del Ministero del Lavoro e dell'INPS, sono stati i professori Marco Barbieri (Università di Foggia), Dario Guarascio (Università "La Sapienza" di Roma), Mariella Magnani (Università di Pavia), Vito Pinto (Università di Bari) e Simonetta Renga (Università di Ferrara).

Il termine per la conclusione delle attività, inizialmente fissato per il 31 ottobre 2020, è stato differito al 31 marzo 2021 con il Decreto Ministeriale n. 121 del 30 ottobre 2020.

Una prima stesura di questo documento, elaborata tenendo in considerazione anche i contributi fatti pervenire dalle parti sociali tra luglio e agosto 2020, è stata consegnata al Ministro sen. Nunzia Catalfo in data 21 settembre 2020 e discussa nel successivo mese di dicembre, allorché sono state disponibili le stime di impatto finanziario del Servizio statistico attuariale dell'INPS.

La proposta avrebbe dovuto essere presentata per la discussione alle parti sociali nello scorso mese di gennaio ma i diversi incontri, pur calendarizzati, sono stati annullati per l'aggravarsi di alcune emergenze, prima, e per la crisi di Governo, successivamente.

Il presente documento costituisce la sintesi delle elaborazioni conseguenti ai confronti avuti con l'autorità politica, con le strutture ministeriali e con l'INPS, nonché delle interlocuzioni avute dai componenti della commissione fino a questo momento.

Roma, 22 febbraio 2021

*Marco Barbieri*

*Dario Guarascio*

*Mariella Magnani*

*Vito Pinto*

*Simonetta Renga*

## SOMMARIO

<b>PARTE I - ELEMENTI DI SCENARIO .....</b>	<b>4</b>
1. Introduzione: gli effetti economici della pandemia e lo scenario futuro .....	4
2. La crisi innescata dal Covid-19 e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali .....	6
<b>PARTE II - LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLA RIFORMA .....</b>	<b>12</b>
1. Universalismo differenziato .....	12
2. La gestione .....	22
3. La contribuzione .....	23
4. La consultazione sindacale e i controlli .....	24
<b>PARTE III – LE MODIFICHE NORMATIVE IN SINTESI.....</b>	<b>26</b>
1. I trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro subordinato .....	26
2. I trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione di carattere subordinato. Prestazione universale di disoccupazione .....	29
3. Gli interventi di sostegno al reddito per chi svolge attività di natura autonoma .....	31
4. Misure di politica attiva del lavoro .....	33
<b>PARTE IV - STIMA E DISCUSSIONE PRELIMINARE DEI COSTI.....</b>	<b>34</b>
1. Il quadro macroeconomico e le previsioni per il periodo 2021-2023.....	34
2. I trattamenti in caso di sospensione temporanea del lavoro in costanza di rapporto .....	36
3. I trattamenti in caso di disoccupazione. In particolare, gli interventi sulla NASPI.....	45
4. Gli interventi a favore del lavoro autonomo .....	48
5. Gli interventi per il settore agricolo.....	50
6. Gli interventi sull’assegno di ricollocazione .....	51

## PARTE I

### ELEMENTI DI SCENARIO

#### 1. INTRODUZIONE: GLI EFFETTI ECONOMICI DELLA PANDEMIA E LO SCENARIO FUTURO.

La crisi economica innescata dal Covid-19 non ha precedenti nella storia repubblicana. Nel periodo compreso tra gennaio e giugno 2020, il diffondersi del virus e la conseguente adozione di misure tese al distanziamento sociale ed alla sospensione di tutte le attività economiche ‘non essenziali’ ha determinato, in Italia, una contrazione dell’attività economica, rispetto allo stesso periodo del 2019, pari al -5.5% (primo trimestre 2020) ed al -17.3% (secondo trimestre 2020)<sup>1</sup>. Sebbene l’allentamento delle misure di distanziamento sociale abbia consentito un rimbalzo della produzione industriale – una dinamica che ha interessato la maggioranza dei settori e che ha visto la produzione crescere del 41.6% (maggio 2020) e del 8.6% (giugno 2020)<sup>2</sup> – quest’ultima rimane ancora al di sotto dei livelli pre-Covid e l’incertezza che continua a gravare sull’economia italiana e su quella internazionale potrebbe allontanare nel tempo il ripristino di condizioni analoghe a quelle precedenti la pandemia. Considerando i raggruppamenti principali di industrie, il percorso di ripresa appare meno intenso per i beni strumentali e quelli intermedi, per i quali i valori dell’indice a giugno rimangono distanti da quelli di febbraio 2020 (rispettivamente 19.9% e 14.9%). Una sofferenza particolarmente intensa si segnala nel comparto delle costruzioni con l’indice destagionalizzato della produzione che, nonostante il robusto aumento congiunturale di maggio, risulta essere ancora in forte riduzione rispetto al trimestre precedente (-41.9%) mentre il calo tendenziale nei primi cinque mesi dell’anno si è attestato attorno al -23.6%<sup>3</sup>. Per quanto concerne il mercato del lavoro, la contrazione dell’attività economica non ha visto una speculare crescita del tasso di disoccupazione. Ciò è principalmente dovuto ai tempestivi interventi del governo che hanno imposto il divieto di licenziamento accompagnato alla copertura degli oneri attraverso l’estensione delle integrazioni salariali, allo scopo di garantire, quanto più possibile, la continuità occupazionale preservando in questo modo le competenze disponibili all’interno delle imprese e riducendo il grado di incertezza presente nel sistema. Con il ‘Decreto Agosto’, la misura ha subito una parziale rimodulazione nella direzione di una graduale attenuazione del già menzionato divieto di licenziamento. Guardando alla dinamica dell’occupazione, tuttavia, si è registrata, nel secondo trimestre 2020, una contrazione del numero totale degli occupati, rispetto al trimestre precedente, pari a 459000 unità. Secondo le rilevazioni dell’ISTAT, tale contrazione ha coinvolto prevalentemente le donne e i lavoratori più giovani (con meno di 35 anni) mentre rispetto alla condizione professionale si è registrato un lieve aumento degli occupati a termine e degli indipendenti (rispettivamente +0,3% e +0,1% rispetto al mese precedente) e una contestuale riduzione dei permanenti (-0,4%). Per avere una misura dell’effetto che la pandemia ha avuto in termini di utilizzazione dell’input lavoro è tuttavia possibile analizzare le recenti elaborazioni ISTAT concernenti le ore lavorate settimanalmente. La caduta delle ore settimanali effettivamente lavorate risulta essere concentrata nel mese di marzo per il totale degli occupati (-10.8 ore lavorate rispetto al mese precedente), per i dipendenti (-8.7 ore) e, in misura più accentuata, per gli autonomi (-18 ore). Ad aprile, l’intensità lavorativa si è mantenuta sui livelli del mese precedente (-0.7, -0.2 e -2.5 ore medie per quanto riguarda

---

<sup>1</sup> Nello stesso periodo, la contrazione dell’attività economica nell’Unione Europea è stata pari al -2.5% (T1-2020) e al -14.1% (T2-2020). Fonte: Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10545332/2-14082020-AP-EN.pdf/7f30c3cf-b2c9-98ad-3451-17fed0230b57>.

<sup>2</sup> Fonte: Istat - [www.istat.it/it/files//2020/08/Nota-mensile-luglio-2020.pdf](http://www.istat.it/it/files//2020/08/Nota-mensile-luglio-2020.pdf).

<sup>3</sup> Fonte: Istat - [www.istat.it/it/files//2020/08/Nota-mensile-luglio-2020.pdf](http://www.istat.it/it/files//2020/08/Nota-mensile-luglio-2020.pdf).

occupati, dipendenti e indipendenti rispetto al mese precedente). A partire da maggio, con l'attenuazione delle misure restrittive prevista dal DPCM del 26 aprile, si è avviato il processo di recupero che ha mostrato un primo consistente aumento delle ore lavorate pro-capite (+5.8 ore rispetto ad aprile per il totale), rafforzatosi poi nel mese di giugno (+2.2 ore rispetto a maggio). La ripresa è stata più accentuata per gli autonomi (+11.7 e +3.6 ore rispettivamente a maggio e giugno) rispetto ai dipendenti (rispettivamente +4.1 e +1.8), riflettendo le differenze manifestatesi nella fase di caduta. Nel complesso, nel secondo trimestre sono state perse 3.3 ore in media per il totale degli occupati rispetto al trimestre precedente (-2.7 per i dipendenti e -5.4 per gli autonomi). Il miglioramento segnato negli ultimi due mesi non ha quindi permesso di recuperare pienamente il gap determinatosi tra marzo e aprile. I livelli delle ore effettivamente lavorate pro-capite sono ancora inferiori rispetto a quelli di febbraio (-3.4 ore per il totale, -2.9 per i dipendenti e -5.2 per gli autonomi).

Il commercio internazionale e le catene globali della produzione hanno risentito e continuano a risentire in modo rilevante della pandemia da Covid-19. L'indebolimento dell'attività economica e degli scambi a livello internazionale, elemento particolarmente negativo per un'economia esportatrice come quella italiana<sup>4</sup>, è riconducibile, da un lato, al crollo della domanda globale ed all'incertezza che riduce la propensione ad investire delle imprese; dall'altro, alla natura asincrona della pandemia, con l'Europa e la Cina che hanno visto attenuarsi considerevolmente la circolazione del virus e paesi quali gli Stati Uniti dove la circolazione dello stesso virus risulta essere ancora particolarmente intensa. A maggio 2020, il commercio internazionale di merci in volume ha segnato un'ulteriore flessione (-1.1% in termini congiunturali)<sup>5</sup>. Nel corso dei primi cinque mesi del 2020, gli scambi di merci a livello internazionale sono crollati complessivamente dell'8.7% rispetto allo stesso periodo del 2019. Se il clima di incertezza dovesse permanere e se dovessero svilupparsi nuovi focolai di infezione in paesi che svolgono un ruolo di primo piano negli scambi internazionali (quali gli Stati Uniti), la contrazione della domanda globale e la conseguente trasmissione di effetti negativi sulla dinamica del Pil delle economie mondiali (in particolare di quelle particolarmente vocate alle esportazioni come l'economia italiana) rischia di perdurare nel tempo. Invero, noti osservatori internazionali<sup>6</sup> hanno recentemente pubblicato delle proiezioni secondo cui la ripresa dell'economia europea si caratterizzerebbe, nel periodo compreso tra i rimanenti mesi del 2020 e il 2021, per una dinamica molto debole, altamente eterogenea da un punto di vista geografico/settoriale e non in grado di riportare, prima del 2022, il sistema economico su livelli di attività analoghi a quelli pre-pandemici. Alla base di tale dinamica vi sarebbe la persistente incertezza, che tenderebbe a deprimere consumi e investimenti, e l'atteso indebolimento del commercio internazionale.

La pandemia si è abbattuta sull'economia mondiale e, in particolare, su quella italiana producendo effetti eterogenei ed innestandosi in un contesto già caratterizzato da fragilità strutturali, asimmetricamente distribuite a livello territoriale e settoriale, e da acute disuguaglianze in termini di reddito e di opportunità occupazionali. I soggetti economicamente e socialmente più fragili, i segmenti del mercato del lavoro<sup>7</sup> ove tendono a

---

<sup>4</sup> Come segnalato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio durante l'audizione alla Camera dei Deputati del 28 luglio 2020, sebbene nel mese di giugno si sia osservato un consolidamento dell'export italiano verso i paesi extra UE, su base annua il calo risulta essere sostanziale attestandosi sul -15.6%. Una dinamica analoga è segnalata per quanto riguarda l'import che, rispetto a giugno 2019, ha mostrato una contrazione del 17%.

<sup>5</sup> Fonte: Central planning bureau.

<sup>6</sup> Si veda il rapporto di Bloomberg pubblicato il 17 agosto 2020 in [www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-17/europe-s-fading-rebound-turns-recovery-from-v-shape-to-bird-wing](http://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-17/europe-s-fading-rebound-turns-recovery-from-v-shape-to-bird-wing).

<sup>7</sup> Quali, ad esempio, le donne e i giovani con titoli di studio di livello medio-basso, i soggetti residenti in aree quali il Mezzogiorno caratterizzate da un dinamismo economico inferiore rispetto a quello osservabile nel centro-nord, i lavoratori con un'età superiore ai 50 anni coinvolti in crisi aziendali/settoriali/territoriali.

prevalere salari mediamente più bassi rispetto alla media nazionale, rapporti di lavoro intermittenti e forme contrattuali a bassa intensità di tutele rischiano di peggiorare ulteriormente la loro posizione relativa. Ciò, oltre a comportare un costo sociale ed economico elevato per gli individui che si trovano a versare in tali condizioni, costituisce un elemento fortemente negativo per l'economia nel suo complesso poiché le diseguaglianze e l'allargamento della platea di soggetti fragili e a basso reddito sono annoverabili tra le cause principali, elemento questo che precede di molto la pandemia, della bassa crescita registrata negli anni recenti in Italia. Per quanto attiene al sistema produttivo, la pandemia ha colpito in modo particolarmente violento, dal punto di vista delle ripercussioni economiche, i settori ove vengono erogati beni e servizi rispetto ai quali risulta relativamente più difficile applicare le misure di distanziamento sociale e quelli particolarmente dipendenti dai flussi di domanda internazionale (tra questi, ad esempio, il turismo, i trasporti, la ristorazione e i servizi alla persona). In tale contesto, la forte eterogeneità che connota il sistema produttivo italiano – un sistema produttivo caratterizzato per circa il 95% da imprese di piccole e piccolissime dimensioni che risultano essere strutturalmente meno in grado, rispetto a quelle medio-grandi, di far fronte a shock imprevedibili o di porre in essere gli investimenti e le trasformazioni organizzative necessarie nel caso di crisi profonde e di cambiamenti strutturali come quello che la pandemia da Covid-19 potrebbe indurre – rende palese un'ulteriore criticità consistente nella forte asimmetria degli effetti che il perdurare della crisi innescata dal Covid-19 potrebbe determinare incidendo in modo particolarmente negativo su quelle componenti del sistema produttivo che, a prescindere dalla loro produttività relativa, si trovano sprovviste dell'equipaggiamento finanziario e infrastrutturale necessario per affrontare una crisi come quella attuale.

\*\*\*\*\*

## **2. LA CRISI INNESCATA DAL COVID-19 E LA NECESSITÀ DI RIFORMARE IL SISTEMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI.**

La crisi economica e sociale innescata dal Covid-19 ha posto sotto una pressione mai sperimentata prima il sistema di welfare italiano. Nell'immediatezza dell'emergenza, gli obiettivi chiave che il Governo si è posto sono stati: quello di garantire, a tutti i lavoratori dipendenti, una adeguata continuità reddituale e la salvaguardia del rapporto di lavoro; ai lavoratori autonomi, un supporto di natura straordinaria teso a compensare l'interruzione delle attività e la connessa interruzione dei flussi di reddito; ai soggetti privi di reddito, un supporto dedicato e volto a garantire le risorse necessarie per far fronte ai bisogni primari. Gli strumenti di welfare adottati dal Governo allo scopo di attenuare gli effetti economici della pandemia su cittadini, lavoratori e imprese possono essere sommariamente ricondotti a tre tipologie<sup>8</sup>:

1. indennità a favore dei lavoratori autonomi e di particolari categorie di lavoratori subordinati con rapporti a tempo determinato finalizzate a sostenere gli effetti dell'assenza o della riduzione del reddito disponibile;
2. misure finalizzate al sostegno economico delle famiglie;
3. integrazioni salariali a favore dei lavoratori dipendenti finalizzate a preservare la continuità del rapporto di lavoro.

---

<sup>8</sup> Le informazioni di dettaglio che seguono sono tratte dalla relazione del Direttore Generale dell'INPS al Consiglio di Amministrazione del medesimo istituto.

Circa le dimensioni della platea di lavoratori e cittadini interessati dalle predette prestazioni, i dati forniti dall'INPS mostrano come oltre 4 milioni di lavoratori autonomi e liberi professionisti iscritti alla gestione a loro dedicata (il 72% dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti assicurati dall'INPS) abbiano beneficiato del bonus 600 euro per i mesi di marzo e aprile 2020. Le diverse forme di integrazione salariale a cui il Governo ha fatto ricorso per garantire reddito e salvaguardia dei posti di lavoro hanno invece interessato 5.5 milioni di lavoratori dipendenti privati (il 32% dei dipendenti del comparto privato)<sup>9</sup>. I lavoratori destinatari di indennità specifiche, ex Decreto Rilancio, quali i domestici, gli stagionali, gli intermittenti, gli occasionali e i somministrati del turismo sono risultati essere 500000 mentre sempre 500000 sono i cittadini che hanno ottenuto il bonus baby-sitting e il bonus centri estivi. Infine, 460000 famiglie sono risultate beneficiarie di misure concernenti il congedo parentale ed ex legge 104/1992 mentre 400000 sono quelle che hanno beneficiato del reddito di emergenza destinato ai nuclei familiari in difficoltà.

Per avere una misura della pressione che la pandemia ha esercitato sul sistema di welfare italiano e della straordinarietà della situazione che gli organi deputati a gestire gli stessi strumenti di welfare si sono trovati ad affrontare, si consideri come, nell'arco di circa 90 giorni, l'amministrazione pubblica abbia dovuto gestire prestazioni economiche nei confronti di oltre 11 milioni di lavoratori e cittadini aventi diritto alle misure Covid-19 per una spesa complessiva impegnata o autorizzata pari a quasi 14 miliardi di euro. In termini comparativi, si è trattato di una situazione tale per cui circa la metà dei 23.3 milioni di assicurati attivi INPS (dato di fine 2018) ha maturato, in un lasso di tempo estremamente contenuto, il diritto ad una prestazione a carico dell'amministrazione pubblica.

L'insieme delle misure e degli strumenti messi in campo per supportare i cittadini italiani e, in particolare, le misure poste in essere per garantire continuità reddituale e, laddove possibile, la salvaguardia del rapporto di lavoro hanno rappresentato uno sforzo senza precedenti per le istituzioni pubbliche. In virtù di tale sforzo, è stato possibile mettere in luce punti di forza, limiti e criticità del sistema di protezione sociale attualmente in essere nel paese. Le misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro (CIGO, CIGS, CISOA, Assegni ordinari derivanti dai Fondi di solidarietà e alternativi, FIS) si sono rivelati uno strumento di straordinaria importanza non solo per quanto riguarda la garanzia della continuità dei flussi di reddito e dei rapporti di lavoro ma anche per ciò che concerne la possibilità, da parte delle imprese, di gestire con la necessaria flessibilità una fase caratterizzata da un enorme grado di incertezza. Gli stessi strumenti, tuttavia, hanno mostrato delle rilevanti criticità ascrivibili a due principali dimensioni. La prima, riguardante l'eterogeneità degli stessi strumenti per ciò che concerne la loro capacità d'azione (entità delle prestazioni). La seconda, concernente la numerosità e la complessità delle procedure amministrative (autorizzazione, erogazione e controllo) e degli Enti coinvolti nella gestione dei medesimi strumenti. Tali elementi sono alla base della disparità di trattamento tra categorie di percettori e dei ritardi nell'erogazione di specifiche prestazioni, elementi che

---

<sup>9</sup> A febbraio e marzo 2020 le ore autorizzate (CIG, Fondi bilaterali e CIG in deroga) sono rimaste grossomodo in linea con i valori degli anni precedenti. È nei mesi successivi che sono diventati evidenti gli effetti della crisi e dell'introduzione della causale COVID-19: le autorizzazioni sono passate da 10-15 milioni a oltre 832 milioni ad aprile e oltre 849 milioni a maggio, per poi dimezzarsi a circa 409 milioni a giugno (ultimo dato disponibile). Questa dinamica (in forte aumento sino a maggio e poi in netta contrazione a giugno) trova conferma guardando alla scomposizione tra CIG, Fondi bilaterali e CIG in deroga: tra maggio e giugno le autorizzazioni si dimezzano o quasi dimezzano in tutti i tre i comparti.

hanno, in alcuni casi, inficiato l'efficacia degli strumenti di sostegno al reddito attivati dall'Amministrazione<sup>10</sup>.

Gli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro già esistenti e l'adozione di misure ad hoc (bonus per lavoratori autonomi e strumenti a favore di categorie particolari) tese a sostenere le categorie non coperte da tali strumenti si sono rivelati cruciali al fine di sostenere il potere d'acquisto dei cittadini e l'operatività delle imprese. In questo contesto, la generosità delle prestazioni e la tempestività di erogazione hanno rappresentato elementi chiave per determinare il grado di efficacia delle diverse misure. Da un punto di vista macroeconomico, l'adozione estensiva di misure volte a garantire la salvaguardia del maggior numero possibile di posti di lavoro e del potere d'acquisto dei cittadini ha costituito un fondamentale elemento di supporto alla dinamica della domanda aggregata e del Pil italiano evitando una caduta del medesimo che avrebbe potuto essere perfino più intensa di quanto registrato nel corso del primo semestre 2020 (si vedano le considerazioni precedenti).

In questa fase di interregno che vede le imprese italiane approdare, con eterogenee difficoltà, ad una condizione di 'nuova normalità' - caratterizzata dal permanere in essere di una significativa parte delle misure di distanziamento sociale e da una forte incertezza per quanto concerne le prospettive dell'economia nazionale e globale – la proroga degli strumenti attivati nel corso dei momenti più acuti della pandemia si sta rivelando altrettanto importante per garantire, alle imprese, la flessibilità indispensabile per ripartire ed adattarsi al nuovo contesto; ai lavoratori, l'integrazione al reddito necessaria a compensare gli eventuali cali dell'attività lavorative dagli stessi condotta. Inoltre, è di assoluta importanza sottolineare come la pandemia avrà effetti che saranno duraturi e di natura strutturale e che, come già argomentato, vanno ad innestarsi su dinamiche già in essere (diseguaglianze, sofferenza di specifici comparti produttivi, ampliamento della platea di soggetti in condizioni di difficoltà sociale e economica) rispetto alle quali un insieme di interventi di politica economica diviene urgenza impellente. Se la necessità di accompagnare le imprese lungo la transizione ecologica e digitale – la transizione che la Commissione Europea ha posto come obiettivo chiave della programmazione settennale che sta prendendo avvio – costituiva uno degli obiettivi cardine dei governi europei e di quello italiano prima della pandemia, oggi rappresenta una necessità ancora più urgente. Al contempo, la pandemia ha posto con analoga urgenza il tema del potenziamento e di una riorganizzazione dell'offerta dei servizi in campo sanitario, assistenziale e della ricerca. La pandemia ha dunque accelerato un processo di cambiamento strutturale che, in buona parte, era già in atto. Tale situazione, se accompagnata da un opportuno sforzo riformatore e da misure di welfare capaci di massimizzare i benefici della transizione, potrebbe costituire una grande occasione di rilancio per l'economia italiana. D'altra parte, l'incapacità di accompagnare la transizione promuovendo la crescita di nuovi settori e la ristrutturazione di quelli esistenti proteggendo, al contempo, i territori, i comparti, i lavoratori e i cittadini più fragili potrebbe rappresentare un rischio capitale per quanto riguarda le prospettive economico-sociali e di benessere del paese. Le imprese e i lavoratori italiani si trovano dunque a dover affrontare una fase, di incerta durata, durante la quale:

**i) la crescita economica** sarà con ogni probabilità contenuta o stagnante, l'incertezza circa i flussi di domanda globale e gli investimenti persisterà e vi potrebbero essere specifiche

---

<sup>10</sup> Particolari criticità hanno interessato strumenti quali la CIGD e il FIS. Relativamente a questi ultimi, il Legislatore è dovuto intervenire, nel corso della fase più acuta della pandemia, con provvedimenti ad hoc tesi a snellire le procedure amministrative concernenti l'autorizzazione e l'erogazione così da accelerare il processo di trasferimento delle risorse. Per quanto riguarda il FIS e i Fondi di Solidarietà Bilaterali, il Legislatore è dovuto ulteriormente intervenire per rimuovere transitoriamente i vincoli finanziari caratterizzanti tali strumenti che, in un contesto di richiesta massiva di prestazioni quale quello pandemico, avrebbero impedito di erogare le integrazioni all'intera platea di beneficiari.



sofferenze settoriali (come nel caso dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia e di quelli meno capaci di adattarsi a fronte del permanere in forza delle misure di distanziamento sociale) e territoriali (nel caso italiano, i territori, come il Mezzogiorno, già segnati da specifiche sofferenze a seguito della crisi finanziaria del 2009 o quelli dove insistono in via prevalente settori e imprese gravemente colpiti dalla crisi economica innescata dal Covid-19);

**ii) la domanda di lavoro** tenderà ad essere debole ed a modificarsi per quanto concerne le professioni e le competenze maggiormente domandate dalle imprese;

**iii) settori** quali il manifatturiero e i servizi ad alto contenuto tecnologico, le telecomunicazioni, la farmaceutica, la sanità, l'istruzione e la ricerca sperimenteranno una crescita dimensionale, in parte connessa agli investimenti pluriennali che le istituzioni comunitarie e il Governo stanno pianificando, che farà il paio con la crescita della domanda di nuove competenze e con la necessità di aggiornare il patrimonio di quelle già presenti all'interno del sistema;

**iv) l'organizzazione interna delle imprese** dovrà rapidamente modificarsi a fronte dei già menzionati cambiamenti strutturali e delle misure di distanziamento sociale che permarranno in essere<sup>11</sup>. Da questo punto di vista saranno cruciali gli investimenti in nuove tecnologie (e le misure di politica economica tese a supportarli) e l'aggiornamento del bagaglio di competenze di cui è dotata la forza lavoro già impiegata e di cui dovrà essere dotata quella di nuovo ingresso con un ruolo centrale giocato dalla formazione e dalle politiche attive del lavoro.

In un quadro caratterizzato da tale incertezza e da una dinamica economica verosimilmente debole e di transizione, i soggetti più fragili, siano essi all'interno o all'esterno del mercato del lavoro, richiedono un grado di protezione superiore a quello attuale e continuativo in termini di durata in una logica che, laddove possibile, sia finalizzata al potenziamento ed alla valorizzazione delle competenze piuttosto che all'assistenza. L'operatore pubblico, in un contesto come quello appena delineato, non può che svolgere un ruolo di guida e di garanzia affinché la fase di transizione verso la fine della pandemia nonché la transizione verso un'economia strutturalmente mutata avvenga con il minore costo sociale possibile. Da questo punto di vista, l'esperienza della pandemia e la poderosa iniziativa di protezione sociale messa in campo dal Governo italiano possono considerarsi, allo stesso tempo, una preziosa base esperienziale e un importante stimolo per un'azione di **riforma del sistema degli ammortizzatori sociali** che, da un lato, risolva le criticità emerse in questi mesi; dall'altro, consolidi **un sistema di protezione universale** in grado di garantire a tutti i cittadini un reddito adeguato a prescindere dalla condizione occupazionale, dal settore e dalla dimensione dell'impresa ove si è occupati<sup>12</sup>. Nell'ambito del medesimo sforzo riformatore,

---

<sup>11</sup> Nel contributo fornito da ABI al Tavolo Tecnico si segnala come la pandemia determinerà «un incremento del numero dei lavoratori e delle imprese coinvolti in processi di transizione strutturale» che si aggiunge a «si aggiunge ai rilevanti fenomeni di innovazione tecnologica e digitalizzazione in corso già prima dell'emergenza sanitaria - che hanno avuto in essa un fattore di forte accelerazione - e che comportano profondi cambiamenti nelle imprese e nei processi produttivi, con la conseguente necessità di gestire processi collettivi di adattamento e innovazione delle risorse umane, da affrontare anche con attenzione ai giovani e alla loro partecipazione al mondo del lavoro».

<sup>12</sup> Questa esigenza è stata segnalata anche nel contributo al Tavolo Tecnico per la Riforma degli Ammortizzatori Sociali fornito da Confindustria. Quest'ultima sottolinea come «in materia di integrazione salariale ordinaria, in caso di crisi sarebbe necessario che tutti i lavoratori dipendenti fossero assicurati contro il rischio di perdita di reddito conseguente a riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. A tal fine, sarebbe necessario che tutti i datori di lavoro, a prescindere dalla dimensione aziendale e dal settore di appartenenza, contribuissero sulla base di un'aliquota ordinaria, uguale per tutti, ed un contributo addizionale, proporzionato in base all'utilizzo. In alternativa - o comunque, per arrivare gradualmente alla parificazione dell'aliquota ordinaria - tenuto conto della differente capacità contributiva delle imprese di minori dimensioni, si potrebbe ipotizzare un percorso di differenziazione delle aliquote in base alle dimensioni aziendali. In questo disegno, a fronte di aliquote ordinarie

altrettanto cruciale risulta essere l'azione sul fronte del potenziamento e dell'adeguamento delle competenze dei lavoratori e dei soggetti in cerca di lavoro. Da questo punto di vista, il potenziamento e la razionalizzazione del sistema delle politiche attive – un sistema che deve trovare una migliore e più efficace integrazione con quello delle politiche passive – diviene un passaggio fondamentale in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati ad essere ridimensionati ed altri che, al contrario, tenderanno a crescere e ad esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni. In particolare, si segnala la necessità di favorire la complementarità tra la riforma e il potenziamento delle politiche attive, da un lato, e l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva basate su investimenti pubblici, dall'altro. Solo in presenza di flussi di domanda quantitativamente sostenuti e qualitativamente avanzati (ovvero orientati verso beni e servizi ad alto contenuto tecnologico e di conoscenza) è possibile ottenere un circolo virtuoso che va dal miglioramento delle prospettive di crescita delle imprese, all'intensificarsi degli investimenti delle stesse sino alla crescita della domanda e alla valorizzazione delle competenze dei lavoratori, in particolare quelle nuove e legate alle più recenti tecnologie.

Per quanto concerne l'efficacia di suddetta azione riformatrice e la necessità di una coerenza complessiva nell'ambito della politica economica posta in essere dal Governo, si segnala come la riforma degli ammortizzatori sociali e il rafforzamento delle politiche attive discusso in questa sede non potranno che essere disegnate in coerenza con quello che sarà il piano pluriennale di investimenti - basati sul 'Next Generation Plan' da poco varato dalla Commissione Europea – volto ad accompagnare la transizione digitale ed ecologica a cui si è già fatto cenno<sup>13</sup>. Da un punto di vista economico, gli obiettivi che la riforma dovrà porsi possono essere così sintetizzati:

**i) garantire** la tutela dei livelli occupazionali e del potere d'acquisto così da determinare, attraverso la riduzione dell'incertezza, un effetto benefico sulla domanda aggregata e, di conseguenza, sulla dinamica del Pil

**ii) garantire** alle imprese adeguata flessibilità nella gestione della forza lavoro occupata (garantendo in tutti i casi in cui questo è possibile la continuità dei rapporti di lavoro in essere) così da velocizzare la fase di transizione assicurando allo stesso tempo che l'adeguamento tecnologico e organizzativo che coinvolgerà un ampio numero di realtà aziendali coincida con la tutela e la valorizzazione della forza lavoro già impiegata

**iii) estendere** la copertura degli attuali strumenti di integrazione al reddito in costanza di rapporto di lavoro alle categorie che sono attualmente prive di tale copertura quali i lavoratori autonomi, per i quali si dovrà fare riferimento alla riduzione della propria attività;

**iv) semplificare e universalizzare** il sistema di welfare nella direzione di uno strumento unico<sup>14</sup> per quanto concerne l'integrazione al reddito in costanza di rapporto di

---

più basse, andrebbe prevista, però, una contribuzione addizionale più elevata in caso di utilizzo dello strumento». Posizioni analoghe sono state espresse, tra gli altri, da ABI e ANIA.

<sup>13</sup> Come illustrato nel corso della recente audizione alla Camera dei Deputati dal Presidente dell'UPB, il Governo ha annunciato nel PNR 2020 che intende pubblicare il proprio Piano di ripresa già nel prossimo settembre, congiuntamente alla NADEF, e di inoltrarlo successivamente alla Commissione europea per la scadenza di metà ottobre con il DPB. Nel PNR il Governo ha annunciato le linee del Piano, che si baserà su un aumento degli investimenti, su un incremento della spesa per ricerca, istruzione, innovazione e digitalizzazione e su riforme mirate a incrementare la crescita potenziale, la competitività, l'equità e la sostenibilità sociale e ambientale. Le misure incluse nel Piano saranno volte ad attuare la transizione verde e digitale, favorendo la digitalizzazione delle imprese e della pubblica Amministrazione, la riconversione energetica del sistema produttivo, l'economia circolare e la protezione dell'ambiente. Più in particolare, l'obiettivo prioritario del Piano sarà di incrementare in modo significativo gli investimenti pubblici.

<sup>14</sup> L'esigenza di andare nella direzione di una copertura universalistica e di uno strumento unico che prescindendo dal settore di riferimento e dalla dimensione aziendale è stata manifestata dalla maggioranza dei contribuiti

lavoro potenziando, allo stesso tempo, le sinergie tra tale strumento e quelli di sostegno al reddito a favore dei disoccupati (i.e. NASPI)

**v) potenziare** in maniera significativa il sistema delle politiche attive del lavoro rafforzando le sinergie tra queste ultime, gli strumenti di integrazione al reddito in costanza di rapporto di lavoro, i sussidi di disoccupazione e, più in generale, gli strumenti di supporto a favore delle fasce socialmente ed economicamente più fragili

**vi) sanare**, nella misura del possibile, le criticità emerse sia nel corso della pandemia sia nel periodo precedente per quanto riguarda: i) l'eccessiva frammentazione del sistema di integrazione al reddito e le disparità in termini di entità e tempestività delle prestazioni ii) la penalizzazione attualmente caratterizzante i soggetti dotati di contratto a tempo parziale e temporaneo nonché quelli con 'percorsi di carriera e contributivi intermittenti' relativamente all'accesso, all'entità e alla durata delle prestazioni sia per quanto riguarda l'integrazione in costanza di rapporto di lavoro sia i sussidi di disoccupazione come la NASPI (in quest'ultimo caso, **di particolare rilevanza** risulta essere la fissazione di un tasso di sostituzione maggiore rispetto a quello odierno o di una formula progressiva che tuteli in misura relativamente maggiore le persone a minor salario, il tema della revisione dei criteri di 'decalage' per evitare cadute rilevanti dell'importo che penalizzino chi ha maggiori difficoltà di reinserimento, l'estensione della durata massima della prestazione a tutela di chi ha storie contributive molto frammentate in primis dipendenti a termine e collaboratori) iii) gli strumenti di integrazione al reddito in costanza di rapporto di lavoro attivati nel caso di crisi di natura straordinaria (CIGS)

**vii) valorizzare**, in coerenza con il nuovo quadro che verrà ad essere delineato, gli istituti esistenti quali i Fondi di Solidarietà e i Fondi Alternativi, riarticolarli in una logica che sia di complemento e di integrazione rispetto alla tutela di natura universale fornita dallo strumento di integrazione al reddito universale oggetto della presente proposta nonché dagli strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del posto di lavoro, cessione di rami d'azienda e cessazione delle attività. Il ruolo di complemento e integrazione svolto dai Fondi sarà di particolare rilievo anche per quanto concerne la gestione di fasi di trasformazione delle attività di impresa e di aggiornamento delle competenze contribuendo al disegno e alla gestione dei processi di riorganizzazione includendo in essi la definizione degli obiettivi formativi.

## PARTE II

### LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLA RIFORMA

#### 1. UNIVERSALISMO DIFFERENZIATO.

L'impostazione generale della riforma è ispirata al principio dell'*universalismo differenziato*, che l'allora Ministra sen. Nunzia Catalfo ha richiamato nel *question time* della Camera dei deputati lo scorso 15 luglio.

a) *Universalismo* perché, per la prima volta nella storia italiana, si intende fornire una protezione sociale che copra e assicuri tutti e tutte coloro che vivono del proprio del lavoro, in qualunque forma esso sia prestato, come indica l'art. 35, co. 1, Cost.

In particolare per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro sono nati, come si sa, dalle vicende belliche, e quindi in relazione a bisogni selettivi e settoriali. Quando, dopo la guerra, sono diventati permanenti, hanno risentito, nella loro variabile configurazione ed estensione, delle situazioni contingenti che si manifestavano nei decenni nel sistema economico italiano.

Ma le caratteristiche di maggiore incertezza e turbolenza permanente che presumibilmente segneranno la fase futura per un tempo non prevedibile rendono socialmente equo ed economicamente opportuno prevedere che la copertura divenga universale, non essendo prevedibile che spontaneamente il mercato produca nuovi equilibri in tempi ravvicinati.

Non vi sarà alcuna professionalità, alcun tipo di lavoro, alcun settore o alcuna impresa che possa essere certamente al sicuro da necessità di sostegno pubblico: e a questa domanda di sostegno e dunque di stabilizzazione delle aspettative – con guadagno dell'intera situazione economica – occorre rispondere con una riforma che tocchi in profondità le disposizioni legislative vigenti.

Del resto, gli esiti della pandemia di questi mesi, purtroppo ancora in corso, lo hanno mostrato chiaramente, spingendo il legislatore a impegnarsi affinché nessuno restasse indietro, e dilatando forme di sostegno pubblico ad ipotesi e categorie sinora mai toccate. Indubbiamente, la riforma di cui qui si presentano i lineamenti è configurata per una situazione nella quale non vi sia un blocco totale o semi-totale delle attività produttive, come quello provocate dal Covid-19 nei mesi scorsi. Pertanto, si deve immaginare che essa possa entrare in vigore quando la situazione sanitaria sarà tornata sotto controllo, e occorra organizzare la ripresa dell'economia e la correzione della rotta su cui la crescita dell'Italia debba essere avviata.

Tuttavia, dalle esperienze fatte in questi mesi, dai successi e dai problemi degli interventi di sostegno pubblico occorre imparare.

#### *a1) semplificazione.*

La prima lezione che si deve trarre è che l'*estrema frammentazione del sistema*, insieme all'*esistenza di ampie zone di carenza di tutela*, hanno reso farraginoso l'effettiva percezione delle provvidenze stabilite dal legislatore.

Quindi la prima linea della riforma che si intende proporre consiste nel fatto che – per quanto possibile: se ne diranno poi le eccezioni inevitabili – le persone percepiscano *le stesse prestazioni per le stesse causali per la stessa durata*: cioè che sia configurata *una prestazione*

*universale sia per gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto sia per quelli in carenza di occupazione.*

Ciò risponde sia a una innegabile esigenza di semplificazione della gestione dell'erogazione, potentemente emersa in questi mesi in cui paradossalmente un intervento di protezione sociale senza precedenti (undici milioni di persone ne sono state investite) ha pure sollevato molti malcontenti per i ritardi delle procedure e per il non pieno raggiungimento dell'obiettivo di non lasciare nessuno indietro, sia una esigenza costituzionale di uguaglianza e di parità di trattamento tra situazioni comparabili.

La previsione di una *prestazione universale* naturalmente pone esigenze di mutamento dell'assetto normativo attuale. Si può iniziare da qualche considerazione in tema di ammortizzatori in costanza di rapporto.

Da qualche tempo, infatti, e in particolare dal 2012 (ma prima ancora dalla dilatazione enorme della cassa integrazione in deroga, a partire dal 2009 e per effetto della crisi economica arrivata in Italia l'anno precedente: via tortuosa all'esigenza, già allora presente ma non pienamente avvertita dal legislatore se non in forma emergenziale, dell'universalizzazione delle tutele) al campo di applicazione dell'integrazione salariale, costantemente esposto a modifiche, si è aggiunto il riconoscimento del ruolo della bilateralità e la previsione, per chi fosse rimasto scoperto dentro un campo di applicazione ancora non universale perché escludente le minori tra le microimprese (si fa qui riferimento alla definizione contenuta nella Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003, n. 361) e chi per esse lavora, in via sussidiaria, di un fondo pubblico ulteriore, variamente regolato tra l. n. 92/2012 e d.lgs. n. 148/2015: l'attuale FIS.

Questa architettura non ha più ragion d'essere: in presenza di una *prestazione universale*, inevitabilmente *definita per legge*, l'esistenza di un fondo residuale non è più funzionale a nulla. Pertanto, lasciando in questo punto della proposta in disparte il tema della gestione, si può dire che *l'insieme del lavoro formalmente riconosciuto come lavoro dipendente deve percepire in modo uniforme la prestazione universale* cui si faceva cenno.

Altrettanto si dovrà dire delle prestazioni erogate in carenza di lavoro, attualmente non universali, e anche per i beneficiari divise tra Naspi e Dis-Coll. n. Se ne discuterà nel seguito.

#### *a2) conferma del carattere assicurativo.*

Una *seconda linea fondamentale della riforma* è costituita dal fatto che appare opportuno, anche per non gravare eccessivamente sulla finanza pubblica in una fase inevitabilmente caratterizzata dall'espansione del debito pubblico, confermare il carattere sostanzialmente assicurativo del sistema, il che, come meglio si vedrà nella parte relativa alla differenziazione interna al sistema, pone il problema dell'adeguamento della platea e delle aliquote contributive, nonché della base imponibile.

Anche per questo, ma non solo per questo, bensì anche per i noti problemi emersi dalla mancanza di controlli e dalle conseguenti utilizzazioni abusive, nonché dal suo incerto collocarsi come un diritto molto condizionato a mutevoli disponibilità finanziarie, appare indispensabile *abrogare definitivamente la Cassa integrazione in deroga*, istituto emergenziale integralmente a carico della collettività.

Tuttavia, come si vedrà in seguito, appare necessario attuare delle correzioni al carattere assicurativo/corrispettivo del sistema, in particolare per alcune situazioni nelle quali ciò determina effetti socialmente indesiderabili (lavoro a tempo parziale, agricoltura).

a3) creazione di un meccanismo di tutela in costanza di attività di lavoro per i lavoratori autonomi

Sempre in tema di universalismo, si innesta una *terza linea fondamentale della riforma* che si intende predisporre.

Una parte rilevante del lavoro – in Italia tradizionalmente assai più rilevante che nella media dei Paesi europei comparabili e anche no, per ragioni storiche che qui non mette conto discutere: EU 28 14,3%; Italia 21,7%<sup>15</sup> - è costituita dal lavoro autonomo.

*Non è pensabile costruire un sistema universale di tutela delle persone che lavorano senza includervi anche il lavoro autonomo.* Naturalmente, la forma della prestazione da garantire non potrà essere quella del lavoro subordinato. L'esperienza dei sostegni erogati per la pandemia ci insegna molte cose al proposito.

Il lavoro autonomo può essere suddiviso in:

- lavoro dichiarato autonomo ma sostanzialmente dipendente almeno economicamente, per il quale potrebbe essere opportuno, sia sotto il profilo dell'equità nella distribuzione del carico contributivo sia sotto quello della sostenibilità finanziaria del sistema, qualche intervento correttivo nella legislazione. Per esempio, si potrebbe prevedere che ai lavoratori autonomi (iscritti alla Gestione Separata dell'INPS – 627.227 a fine 2018, fonte INPS, *Rendiconto sociale 2018* - o alle Casse dei professionisti<sup>16</sup> - 1.649.263 alla stessa data, fonte Centro Studi ADEPP, *IX Rapporto ADEPP sulla previdenza privata*) che abbiano percepito nel triennio precedente più del 50% del fatturato da un unico committente (per i professionisti, che sia iscritto alla medesima Cassa, per gli iscritti alla Gestione Separata INPS che non sia un ente pubblico) si applichi in materia di prestazioni per sospensione o riduzione dell'attività e di contribuzione la disciplina propria del lavoro subordinato;

- lavoro autonomo (iscritti alla Gestione Separata INPS o alle Casse dei professionisti)

- lavoratori autonomi (ma in realtà imprenditori) classici (coltivatori diretti, commercianti, artigiani), sulle gestioni dei quali sarebbe meglio non intervenire in questo momento;

- lavoratori autonomi non iscritti a nulla in quanto occasionali sino a 5.000 euro (che sono risultati esclusi anche dai bonus del periodo della pandemia): qui un intervento correttivo appare indispensabile. Si potrebbe, per esempio, abbassare a 3.000 euro, la soglia, onde portare nel sistema il segmento più povero del lavoro, ma proprio perciò relativamente soltanto a coloro che non siano iscritti ad altre gestioni previdenziali e non godano di redditi non di lavoro superiori a una certa soglia da definire, per esempio 9360 euro lordi annui<sup>17</sup>.

Per i puri lavoratori autonomi di cui si è detto, si può immaginare di inserire una nuova forma di tutela rispetto alle oscillazioni che si verificano non tanto nella capacità delle persone di competere sul mercato, quanto nella costanza del flusso reddituale.

La prestazione per sospensione o riduzione dell'attività per il lavoro autonomo dovrebbe, sulla scia dei provvedimenti della fase dell'emergenza, essere dipendente dalla caduta del fatturato (a parte la questione dei neolavoratori, di cui si parlerà dopo).

---

<sup>15</sup> Cfr. Commissione Europea, *Employment and Social Developments in Europe*, 2019.

<sup>16</sup> Sono in corso attività basate sui dati delle casse previdenziali degli ordini professionali finalizzate all'analisi dell'impatto di questa misura.

<sup>17</sup> Sono in corso attività basate sui dati dell'Agenzia delle Entrate finalizzate all'analisi dell'impatto di questa misura.

Naturalmente, occorre fissare un tetto di reddito per evitare che la persona abbiente o anche molto abbiente (figura presente specie tra i professionisti) possa usufruire di una prestazione di cui sostanzialmente non ha alcun bisogno.

Come si sa, la scelta del legislatore della fase degli interventi di emergenza per il Covid-19 è stata di creare una tripartizione: sopra i 50.000 euro di reddito complessivo nulla, tra 50.000 e 35.000 euro solo se fosse dimostrata la riduzione del fatturato di almeno il 33% tra il primo trimestre 2020 e quello corrispondente del 2019, sotto i 35.000 euro si presumeva il bisogno.

Questo modello non dovrebbe essere adottato in una situazione di copertura ordinaria, giacché la chiusura delle attività non è l'ipotesi generale.

Il tetto massimo di reddito complessivo (*non* solo di quello professionale) dei beneficiari potrebbe essere fissato in via sperimentale (trattandosi di misura sostanzialmente nuova, sarebbe prudente affidare una delega legislativa al Governo per rivedere soglie e condizioni), non dovrebbe superare i 35.000 euro, e andrebbe accompagnato da un tetto ISEE per evitare che il/la componente di un nucleo familiare molto abbiente o che magari abbia una propria importante consistenza patrimoniale possa usufruirne.

La riduzione del fatturato oltre un terzo rispetto però non al corrispondente trimestre dell'anno precedente ma alla media dei tre anni precedenti potrebbe essere una plausibile condizione sia di accesso alla prestazione sia di quantificazione della prestazione da erogare (ovviamente andrebbero escluse le persone che abbiano subito una riduzione dell'attività per effetto di provvedimenti disciplinari sospensivi dell'Ordine professionale di appartenenza).

Infatti, questa prestazione potrebbe essere in cifra fissa, come è avvenuto per i bonus con la causale Covid-19 e conseguente chiusura o limitazione delle attività per ovvie ragioni di praticabilità. Ma appare più equo socialmente e più corrispondente al sistema che la prestazione garantita sia in percentuale (per esempio, il 50%) rispetto alla riduzione del fatturato, incoraggiando così l'adempimento negli anni dei doveri fiscali, *ma* con un minimo di reddito garantito che potrebbe essere parificato al reddito di cittadinanza (l. n. 26/2019), onde incoraggiare la permanenza attiva sul mercato del lavoro di questi soggetti.

La durata massima ipotizzabile della prestazione potrebbe essere di dodici mesi (oppure di diciotto mesi, se la si volesse parificare a quella del reddito di cittadinanza: ma questo complicherebbe per la differenziazione rispetto al requisito necessario all'accesso).

Residua il problema dei neolavoratori autonomi, per i quali la riduzione del fatturato rispetto al triennio precedente non sarebbe applicabile. Si esce qui, quindi, dal campo degli ammortizzatori sociali. Tuttavia, l'equità del sistema potrebbe risultare vulnerata se a questo segmento del mercato del lavoro non fosse fornita alcuna tutela.

Si potrebbe, almeno per i neoprofessionisti delle Casse che debbono superare un esame per iscriversi (diverso è chi intraprenda un'attività di lavoro autonomo senza una barriera all'ingresso, per il quale si rischierebbe di incentivare pseudoattività volte solo alla costituzione del diritto alla percezione di questa prestazione) anche qui assumere il reddito di cittadinanza come parametro del reddito garantito al quale portare i neoprofessionisti per i primi tre anni, dopo i quali entrerebbe in vigore il meccanismo ordinario, oppure – e sarebbe l'opzione preferibile e più semplice – prevedere un esonero contributivo *ex lege* per i medesimi primi tre anni, che sostituisca le varie riduzioni contributive riconosciute dalle diverse Casse.

*a4) la prestazione in costanza di rapporto per il lavoro dipendente*

Per quanto riguarda il lavoro dipendente, una volta chiarito che occorre abolire il FIS e prevedere una copertura generalizzata per l'industria e i servizi, lasciando inalterata la CISOA per l'agricoltura, il primo problema che ci si deve porre è se mantenere la distinzione tra integrazione salariale ordinaria e integrazione salariale straordinaria.

Quest'ultima, come è noto, nacque nel 1968, al culmine del processo di trasformazione dell'Italia in un Paese industriale, per garantire ai casi sempre più diffusi di crisi settoriale o locale, o di ristrutturazione aziendale, un trattamento più lungo e generoso di quello ordinario.

Di fatto, nel mezzo secolo che ci separa dall'introduzione dell'integrazione salariale straordinaria, la differenza, molto netta sulla carta, e che potremmo semplificare dicendo che nel caso dell'integrazione ordinaria si dà per scontato che la riduzione o sospensione del lavoro rientrerà, mentre questa certezza non esiste nell'integrazione salariale straordinaria, è piuttosto sfumata, accadendo sovente che le imprese ne facciano uso promiscuo, essendo peraltro alquanto opinabile l'individuazione della temporaneità della situazione di mercato che costituiva e costituisce, *ex art. 11, lett. b), d.lgs. 148/2015*, una delle due causali dell'integrazione salariale ordinaria.

In questo senso, oltre all'esigenza di semplificazione già ricordata, depongono anche esperienze di altri ordinamenti europei comparabili (art. 47 Estatuto de los trabajadores spagnolo; article R5122-1 Code du Travail francese).

Tuttavia, altre esigenze potrebbero indurre invece a conservare la distinzione. La prima è la tempestività della procedura: mentre la procedura dell'integrazione ordinaria ha una consultazione sindacale semplificata e viene concessa dalla sede INPS territorialmente competente (artt. 14 e 16 d.lgs. 148/2015), quella straordinaria richiede l'intervento delle regioni e, in caso di imprese plurilocalizzate, del Ministero; e – data l'incertezza sulla conservazione o meno dei posti di lavoro – questo consente, ed è la seconda considerazione che milita per la conservazione della distinzione, di mettere in atto sin dalla sospensione del rapporto o dalla riduzione oraria, le *politiche attive del lavoro* più opportune, sulle quali si tornerà in seguito, che appaiono invece del tutto fuori luogo ove la ragione della sospensione del lavoro o della riduzione dell'orario appaia destinata sin dall'inizio a sfociare nel recupero del rapporto. Pertanto, appare opportuno graduare l'integrazione tra integrazione salariale ordinaria e (non politiche attive del lavoro, destinate a chi forse o certamente si dovrà ripresentare sul mercato, ma) politiche della qualificazione del lavoro attraverso attività formative, che potrebbero essere condizione della proroga dell'integrazione salariale ordinaria a richiesta dell'impresa attraverso i fondi interprofessionali o la Regione competente dopo le prime tredici settimane, e forse anche rese obbligatorie in caso di integrazione salariale ordinaria oltre le prime ventisei settimane: perché accade spesso che oltre i sei mesi l'intervento ordinario prelude a quello straordinario. Su questo occorrerà una scelta politica.

Le *causali* attualmente vigenti non sono troppo diverse da quelle previste negli altri grandi Paesi europei. Potrebbero dunque essere confermate, magari integrandovi quella per le calamità naturali purtroppo ricorrenti, che andrebbero sottratte per questo profilo alle norme *ad hoc* (salvo che per il profilo finanziario), e anche con riferimento alla reintrodotta causa integrabile della cessazione<sup>18</sup>, che va resa strutturale, perché nella conformazione attuale prevede proprio quel coinvolgimento delle Regioni che consente il legame tra concessione del trattamento e interventi di politica attiva del lavoro generalmente auspicato, che renderebbe fruttuoso il periodo di inattività, e che anzi andrebbe previsto non “in alternativa” alla

---

<sup>18</sup> Art. 44 D.L. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni in L. 16 novembre 2018, n. 130.



cessione dell'attività e soprattutto alla reindustrializzazione del sito produttivo, ma come strumento di queste.

Per quanto riguarda l'*entità della prestazione*, è noto che in linea di principio in Italia l'indennità sia pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore non lavorate (art. 3, co. 1, d.lgs. n. 148/2015), *ma* con i tetti previsti ai co. 5 e 6 dello stesso art. 3, che fanno sì che nella generalità dei casi la percentuale effettiva sia anche sensibilmente minore<sup>19</sup>: nel 2020, per retribuzione inferiore o uguale a €2.159,48, indennità massima di € 998,18 (netto 939,89);

per retribuzione superiore a € 2.159,48, indennità massima di € 1.199,72 (netto 1.129,66), intendendosi per netto *l'importo senza i contributi*, ma sul quale vanno comunque effettuate le *ritenute fiscali*.

In altre nazioni, come la Francia e la Spagna, tale percentuale è invece del 70%, ma i tetti massimi sono regolati diversamente (in Francia c'è un minimo di 8,03 euro per ora, e un massimo, fissato per rapporto allo SMIC, di 25,29; in Spagna in caso di assenza di figli a carico il massimo è di 1098,09 euro al mese; in Germania la percentuale base del 60% della retribuzione persa – elevata al 67% con figli a carico – è stata portata con la pandemia al 70 – e 77% - dal quarto mese e all'80% - e 87% - dal settimo mese), cosicché si può dubitare che la percentuale effettiva sia inferiore a quella percepita in Italia.

Durante la pandemia, a seguito del conseguente blocco di moltissime attività, si è posto in maniera particolarmente drammatica la situazione dei lavoratori e più in particolare delle lavoratrici che lavoravano a tempo parziale. Qui, specie nei settori con le retribuzioni più basse, la previsione dell'art. 3, co. 5, d.lgs. 148/2015 ha prodotto, in caso di sospensione totale dell'attività, talvolta un intervento della cassa integrazione per un ammontare inferiore persino a quello dell'assegno sociale, producendo situazioni individuali e familiari drammatiche proprio tra i più bisognosi.

Perciò, come il tetto massimo rappresenta una deviazione dalla corrispettività propria del meccanismo assicurativo (e andrebbe anzi ritoccato per evitare che, come attualmente è, possa scendere dall'80% indicato in via di principio dalla legislazione vigente anche sotto il 50% della retribuzione non percepita), una altrettale deviazione occorre per evitare gli indesiderabili effetti ricordati, fissando un *tetto minimo* (come in Francia) che – nel rispetto dell'80% come massimo – potrebbe essere individuato anche qui negli importi previsti per il reddito di cittadinanza o quanto meno appunto in quello previsto per l'assegno sociale.

#### *a5) contratto di solidarietà e contratto di espansione*

Appare opportuno rendere più appetibile il contratto di solidarietà sia per i datori di lavoro, aumentando lo sconto contributivo, sia per i lavoratori, aumentando la percentuale della retribuzione persa che viene percepita a titolo di integrazione salariale.

Per quanto riguarda il contratto di espansione, che va resa fattispecie stabile e non transitoria, si dovrebbe allargarne il campo di applicazione, quanto meno alle imprese con più di cinquecento dipendenti. Quest'ultimo suggerimento è stato già accolto dal legislatore, seppure limitatamente all'anno in corso, dall'art. 1, co. 349, legge 30 dicembre 2020, n. 178.

#### *a6) la prestazione in carenza di lavoro*

---

<sup>19</sup> La quantificazione della percentuale effettiva della retribuzione persa a seguito della sospensione dell'attività lavorativa non è ancora disponibile.

L'indennità di disoccupazione ha una lunga e tormentata storia nel nostro Paese.

Già nell'art. 1, co. 1 e 2, lett. b, l. n. 183/2014 si parlava di “tutele uniformi”, e “legate alla storia contributiva dei lavoratori”, ma pure di “universalizzazione del campo di applicazione” della tutela contro la disoccupazione.

Questa “universalizzazione” voluta dal legislatore delegante ha poi trovato applicazione parziale e differenziata nell'istituzione della Naspi (artt. 1-14 d.lgs. 22/2015) e nella DisColl (art. 15 dello stesso decreto legislativo).

Si può qui prescindere dall'esistenza di uno strumento di ultima istanza, che è stato configurato dal legislatore italiano prima con il Reddito di inclusione e poi con il Reddito di cittadinanza.

Dunque, si può individuare la funzione della prestazione universale di disoccupazione che si intende proporre nel sostegno al reddito per un periodo transitorio di chi il lavoro lo abbia avuto ma lo abbia perso.

Rispetto all'universalità, si propone di abolire la distinzione tra Naspi e DisColl nonché di assorbire nella nuova prestazione l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (IsCro) introdotta, per il triennio 2021-2023, in favore dei soggetti iscritti alla Gestione separata INPS, che esercitino abitualmente un'attività di lavoro autonomo (cfr. l'art. 1, co. 386 – 400, legge 30 dicembre 2020, n. 178). La prestazione qui proposta dovrebbe essere riconosciuta a tutti i lavoratori, dipendenti, etero-organizzati, collaboratori coordinati e continuativi o autonomi “puri”, sia collaboratori coordinati e continuativi, sia comunque con una posizione previdenziale presso l'INPS (la cui platea, peraltro, sarebbe estesa qualora si intervenisse come proposto sul tetto che determina per i lavoratori autonomi l'obbligo di iscrizione). Con la precisazione che, seppure è ipotizzabile che l'introduzione di una siffatta misura possa incentivare i lavoratori autonomi “puri” a non denunciare i compensi percepiti per avere titolo al trattamento, è plausibile che questa convenienza venga meno già nel medio periodo per il sopravanzare del contrapposto interesse a evitare carenze contributive.

In questa prospettiva, naturalmente, si porrebbe un problema specifico per i professionisti iscritti alle Casse privatizzate che cessino la propria attività, dato che questa cessazione determina *ex se* la cancellazione dall'iscrizione alla Cassa stessa. Lo si potrebbe risolvere configurando una prestazione, da porre a carico delle Casse, che potrebbero farvi fronte istituendo autonomamente un'apposita aliquota contributiva, di importo prevedibilmente limitatissimo.

La misura avrebbe anche la funzione auspicabile di pulizia dei mercati specifici, permettendo a chi ha difficoltà a sopravvivere negli stessi una alternativa praticabile rispetto al *dumping*, che ne consenta la ricollocazione altrove.

La proposta qui avanzata, peraltro, non è inedita e ha un precedente nell'indennizzo erogato dall'INPS a coloro che cessino definitivamente di svolgere le attività commerciali previste dalla legge senza aver raggiunto i requisiti per la pensione di vecchiaia. Questo indennizzo, introdotto in via temporanea dal decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, è divenuto una misura stabile dal 1° gennaio 2019, per effetto della legge di bilancio 2019. L'indennizzo è finanziato con l'aliquota del contributo aggiuntivo dello 0,09% ed è concesso nei limiti delle risorse del Fondo istituito nell'ambito della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali.

Per quanto riguarda i requisiti necessari per beneficiare della prestazione qui proposta, occorre evitare che essi rendano improbabile la percezione del trattamento da parte dei soggetti impegnati in modo discontinuo sul mercato del lavoro regolare, ad iniziare dai più

giovani. Pertanto, seguendo proposte già formulate in sede parlamentare, si potrebbe *rimuovere il requisito contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente*, di cui all'art. 3, co. 1, lett. b), d.lgs. 22/2015, *per le persone sino a trentacinque anni di età*.

Inoltre, occorre intervenire sul meccanismo del *décalage*, il cui senso *ex art. 4, co. 3, d.lgs. 22/2015* è quello di sollecitare nei beneficiari comportamenti proattivi di ricerca di nuove occasioni di occupazione ma che, in un mercato del lavoro post-pandemico prevedibilmente caratterizzato da una bassa domanda di lavoro, rischia di aggravare la situazione di bisogno dei disoccupati e di costituire un formidabile incentivo all'accettazione di lavori irregolari e in nero<sup>20</sup>. Del resto, anche al fine di evitare un'indebita colpevolizzazione dei beneficiari, in Germania il sussidio per il *Kurzarbeit* è all'opposto crescente nel tempo. Di qui, l'opportunità di valutare la sospensione del *décalage* per un triennio o, quanto meno, di differirne l'operatività *al primo giorno del settimo mese di fruizione*.

Per quanto riguarda la durata, la riconduzione stretta al meccanismo assicurativo, attraverso la fissazione del massimo alla metà delle settimane di contribuzione (art. 5 d.lgs. 22/2015), appare inadeguato alla situazione che si profila, e occorrerebbe contemporaneamente *portare la durata a un numero di settimane pari a quelle di contribuzione, e garantire una fruizione minima, a prescindere dal requisito contributivo, di sei mesi*, indispensabile, specie nel caso di rimozione del requisito delle tredici settimane, per avere il tempo minimo necessario a inserire i beneficiari nei percorsi di politica attiva del lavoro da attivare.

Occorre altresì valutare l'opportunità della reintroduzione dell'assegno di ricollocazione<sup>21</sup> per i percettori del trattamento di disoccupazione da più di dodici mesi, che evidentemente sono coloro che hanno una storia contributiva più lunga e potrebbero avere maggiori difficoltà di ricollocazione al lavoro. Più in generale, resta inteso che le modifiche qui suggerite al trattamento di disoccupazione dovranno essere coordinate con le incentivazioni alle assunzioni già previste o che si intendono introdurre<sup>22</sup>.

Per i dirigenti, si può pensare, sullo spunto di previsioni contrattuali vigenti, a sostenere la ricollocazione/riqualificazione delle figure dirigenziali delle imprese attraverso la previsione di un *voucher* da utilizzare, nei casi di licenziamento, diverso da giusta causa, o di risoluzione consensuale nelle sedi conciliative, per procedure di *outplacement*, di importo pari ad euro 5.000,00 netti, non monetizzabile, da utilizzare entro 12 mesi dall'interruzione del rapporto di lavoro.

\*\*\*\*\*

#### *a) La differenziazione*

---

<sup>20</sup> Per una valutazione, cfr. F. Carta e M. De Philippis, *The impact of COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy*, Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza, *Occasional Paper*, n. 606, 15 febbraio 2021.

<sup>21</sup> M. Draghi, *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi* al Senato della Repubblica, 17 febbraio 2021, p. 5.

<sup>22</sup> La proposta qui formulata è nel senso del riconoscimento ai percettori di NASPI di un diritto all'assegno di ricollocazione che non sia finanziariamente condizionato alla disponibilità di risorse (come, invece, è l'analogo istituto previsto dall'art. 1, co. 325 – 328, legge 30 dicembre 2020, n. 178).

La differenziazione, come si è già visto trattando del lavoro autonomo, non può voler dire una totale uniformazione neppure delle prestazioni, e ancor meno dell'apporto contributivo al meccanismo assicurativo che retta alla base del sistema.

Soltanto che ci si deve proporre di sostituire all'attuale frammentazione una differenziazione razionale, e non figlia della sedimentazione storica nei decenni di interventi puntuali rispondenti a esigenze contingenti o settoriali.

Qui si individueranno alcuni settori, innanzitutto, che richiedono un grado adeguato di differenziazione in riferimento alle peculiarità del tessuto d'impresa e dei mercati del lavoro che li caratterizzano, e soprattutto alla fortissima stagionalità nella più parte dei casi: agricoltura e turismo.

#### *b1) agricoltura*

Il sistema di tutele sociali in agricoltura è difettoso e per alcuni aspetti, come è noto a chi si occupi del settore, persino foriero di distorsioni.

È ben noto il "mercato delle giornate" di lavoro che dovrebbero essere denunciate per gli operai a tempo determinato, che avviene in molte zone del Paese per assicurare a persone che non ne avrebbero diritto i trattamenti previsti. In ciò, è cresciuto un ceto di intermediari parassitari (caporali, patronati di dubbia affiliazione, puri e semplici mediatori che girano tra i patronati "veri" proponendo pacchetti anche molto numerosi di persone, tra operai agricoli veri e falsi, da far iscrivere alle organizzazioni di riferimento). Nel frattempo, continua a prosperare, malgrado le previsioni della l. n. 199/2016, il lavoro nero, che di per se stesso produce una quantità di giornate lavorative da mettere a disposizione di quel mercato di cui si diceva.

Se per i beneficiari illegittimi si tratta di una forma impropria di Stato sociale, e tecnicamente di una truffa ai danni dello Stato che ha visto negli anni processi con centinaia di imputati per volta, per le imprese che invece adoperano il lavoro nero il risparmio sugli oneri contributivi (pur limitati, vista la modestia dei livelli previsti per il settore) si somma alla possibilità di vendere le giornate pur effettivamente effettuate, ricavandone un illecito profitto. Sono così indirettamente sostenute le imprese meno efficienti e più inclini alla violazione delle regole.

Un intervento organico in questo settore esula dal mandato affidato a questa Commissione, ma è dentro questo quadro che occorre ripensare pure gli ammortizzatori sociali vigenti per l'agricoltura.

Si tratta di un comparto dell'economia e della società italiana di grande rilievo. Secondo i dati presenti sul sito dell'INPS, mentre vi sono 460.133 lavoratori autonomi (coltivatori diretti, coloni, mezzadri per quanto ancora esistenti, imprenditori agricoli professionali), dei quali qui non ci si occuperà; vi sono altresì 1.009.083 lavoratori dipendenti. Si deve pure tenere presente che essa spetta pure a piccoli coloni; compartecipanti familiari; piccoli coltivatori diretti che integrano fino a 51 le giornate di iscrizione negli elenchi nominativi mediante versamenti volontari.

La prestazione di gran lunga più rilevante, qui, è l'indennità di disoccupazione, la quale tocca, secondo gli stessi dati INPS, la maggioranza dei lavoratori (ultimo dato presente: 525.048 nel 2014). Si tratta di un meccanismo di integrazione del reddito per un settore caratterizzato da bassi salari e fortissima stagionalità, specie per lavoratrici e lavoratori italiani che, a differenza del lavoro degli immigrati, hanno un basso tasso di mobilità sul territorio nazionale (raramente la mobilità valica i confini regionali o al più di una regione viciniera).

Un primo problema che determina sperequazioni non sensate è quello che, nel rispetto rigoroso del carattere assicurativo del meccanismo, determina l'indennità prendendo a base la retribuzione giornaliera *dichiarata*, rispetto alla quale l'indennità rappresenta il 40% da cui poi sottrarre (per un massimo di 150 giornate) il 9% come contributo di solidarietà alla

contribuzione figurativa riconosciuta. Tuttavia, il CCNL del settore (da ultimo, quello del 19 giugno 2018) rinvia (art. 49) la determinazione dei salari contrattuali ai contratti provinciali. Questo fa sì che nelle zone in cui *l'osservanza effettiva della contrattazione sia più bassa* accada che le parti possano concordare un salario contrattuale più alto, il cui principale, ancorché non voluto, effetto pratico (a parte i casi di vertenze in sede giurisdizionale) sia scaricare l'insufficienza dei salari effettivamente percepiti (ben diversi da quelli dichiarati) sull'indennità di disoccupazione il cui livello apparentemente più alto in ossequio al carattere assicurativo del meccanismo è in realtà un sostegno pubblico al sottosalaro effettivamente pagato, cioè un contributo allo sfruttamento: sia pure contrastato dalle sanzioni penali previste dall'art. 603-bis del codice penale, come modificato dalla legge 199/2016.

Tuttavia, poiché anche gli inquadramenti sono affidati ai contratti collettivi provinciali, la differenza non solo nella costruzione dei sistemi di inquadramento con lo sventagliamento delle figure professionali, ma anche nella collocazione in quei sistemi delle stesse figure professionali presenti in varie Province (trattorista, ecc.) preclude la possibilità di prevedere una misura unica nazionale dell'indennità di disoccupazione agricola fondata sulla media nazionale dei salari dichiarati.

Tuttavia, una modifica legislativa appare opportuna per restringere per quanto possibile il mercato delle giornate, attraverso una modifica della l. 152/2001 relativamente alle funzioni dei patronati. Infatti, occorre separare la funzione di servizio consistente nella formulazione della domanda per percepire l'indennità di disoccupazione dal rapporto che i patronati stessi (23 in Italia in questo momento) hanno con le deleghe. Non è sensato che patronati che non sono emanazione di organizzazioni rappresentative di interessi dei lavoratori possano accreditarsi deleghe con le quali ottenere una quota delle indennità di disoccupazione. Un conto sono le deleghe per la presentazione delle domande da parte di patronati costituiti da organizzazioni sindacali di lavoratori, che in quel momento raccolgono adesioni e dunque per le quali ha un senso che il denaro corrispondente sia riversato dall'INPS come quota della prestazione, che rappresenta anche una quota associativa all'organizzazione dei lavoratori che ha costituito il patronato; altra cosa è la pura prestazione di servizi da parte di un patronato che non sia stato costituito da un'organizzazione dei lavoratori (o che magari nulla ha a che vedere con l'agricoltura), rispetto a cui si può rendere l'INPS estraneo rispetto al rapporto tra lavoratore richiedente e patronato: in questo caso, infatti, il patronato offre (a un certo costo) un servizio, e non si vede perché obbligare l'INPS ad assumersi la delegazione di pagamento.

Altresì, anche alla luce delle capacità mostrate dall'INPS nella gestione delle indennità durante la pandemia, e del superamento del meccanismo del D-Mag trimestrale ora finalmente sostituito dall'UniEmens mensile, ci si deve chiedere se a medio termine – ancorché non in una prima fase di applicazione della riforma - possa diventare praticabile il passaggio a una prestazione erogata automaticamente dall'Istituto, senza bisogno di domanda, eliminando così gli elementi distorsivi cui si è fatto cenno. Naturalmente, in questa prospettiva occorrerebbe garantire un più semplice accesso delle organizzazioni sindacali alle aziende, chiarendo allo scopo le soglie numeriche di cui all'art. 35 dello statuto dei lavoratori, anche sulla base degli orientamenti che furono espressi nella giurisprudenza di legittimità a proposito del computo dei dipendenti delle imprese agricole, e inserire una previsione derogatoria per gli operai a tempo determinato prevedendo che le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale possano indire due ore annue di assemblea in ogni azienda nella quale in quel momento vi siano più di cinque lavoratori, onde consentire che il rapporto delle organizzazioni sindacali con la base associativa avvenga durante lo svolgimento del rapporto di lavoro (ancorché a termine).

Peraltro, per quanto riguarda invece gli operai agricoli a tempo indeterminato, va osservato che l'attuale sistema penalizza gli oti, i quali, se licenziati a inizio anno, si vedranno riconosciuta una indennità del 30% della retribuzione per un numero di giornate pari a quelle

lavorate nell'anno – in ipotesi, anche poche – percependo per di più l'indennità oltre un anno dopo: si rende così poco conveniente per gli stessi lavoratori e lavoratrici ottenere l'assunzione a tempo indeterminato anche se il rapporto di lavoro sia in effetti continuativo, e questa è una delle ragioni per le quali sovente i lavoratori non sono interessati a superare la soglia delle 181 giornate che fra l'altro garantirebbe l'accesso all'integrazione salariale. Appare dunque necessario portare gli operai agricoli a tempo indeterminato nel regime generale dell'indennità di disoccupazione, nella quale del resto rientrano anche gli impiegati del settore agricolo, non sussistendo la stagionalità che giustifica il particolare regime vigente per gli operai a tempo determinato.

Non pare invece che sia da modificare l'attuale integrazione salariale in agricoltura (CISOA).

#### *b2) turismo*

Anche il turismo, settore particolarmente colpito in tutto il mondo dalle vicende della pandemia, è caratterizzato in molte zone, per molte imprese e molte professionalità – ma non sempre per ciascuna di queste variabili – da una *elevata stagionalità*, in relazione alla quale si sono sviluppate, soprattutto da parte delle imprese stesse e delle regioni, politiche volte a destagionalizzare l'offerta, quanto meno prolungandone la durata.

Qui il punto principale appare uno. L'assetto dei contratti a tempo determinato stagionali, tanto diffusi nel settore, non appare adeguato proprio sotto il profilo degli ammortizzatori sociali.

In effetti, appare invece opportuno incentivare il part-time verticale, che andrebbe accompagnato – nei periodi di interruzione della prestazione di lavoro – da misure di politiche attive del lavoro volte al miglioramento della qualità professionale di chi lavora nel settore, con effetti che sarebbero indubbiamente positivi per le imprese. Fra l'altro, queste ultime eviterebbero i costi di transazione derivanti dall'annuale necessità di ripetere le operazioni di reclutamento del personale.

Osta a questa prospettiva dal lato delle imprese la rigidità del contratto a tempo parziale – con la necessità di fissazione, *ex art. 5, co. 2*, della collocazione oraria della prestazione, che può ostacolare la flessibilità specie dell'inizio e della fine dell'attività, sovente dipendente da fattori climatici o comunque occasionali. Dal lato dei lavoratori, invece, osta proprio il fatto che il periodo di interruzione non dia diritto a una prestazione di sostegno al reddito.

Questa situazione andrebbe superata – forse anche con una misura non limitata al settore, ma certamente fondamentale per questo – con il riconoscimento ai lavoratori stagionali, che tecnicamente se assunti a tempo parziale verticali non sono disoccupati, come ha ripetutamente affermato la giurisprudenza – di una prestazione in costanza di rapporto di lavoro *ad hoc*, non cumulabile con altri rapporti di lavoro e condizionata alla partecipazione a programmi appositi di politiche attive del lavoro attivate dalla Regione o Provincia Autonoma competente, di durata non superiore alla durata della prestazione effettuata, accompagnata dalle necessarie correzioni alla disciplina del rapporto.

\*\*\*\*\*

## **2. LA GESTIONE.**

Al momento, come si sa, esistono, sulla base dell'architettura del sistema predisposto dalla legislazione vigente, oltre alla Cassa integrazione straordinaria e a quella ordinaria, esistono i Fondi di solidarietà bilaterali, disciplinati dall'art. 26 d.lgs. 148/2015, per i settori

esclusi, Fondi che comprendono i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, e che costituiscono pur sempre gestioni dell'INPS.

La prestazione universale in costanza di rapporto di lavoro che si è sopra delineata pone l'alternativa dell'inclusione nei Fondi esistenti a questo titolo (Imprese assicuratrici; Poste Italiane; Credito cooperativo Credito; Tributi erariali; Trasporto pubblico; Ormeggiatori, barcaioli porti; Armatori - Solimare; FS; BZ; TN) dei datori di lavoro sinora esclusi; oppure – e appare per ragioni di semplificazione l'opzione preferibile – lasciare ai Fondi in questione la gestione delle prestazioni di cui al comma 9 dell'art. 26 ricordato, e affidare invece la prestazione di integrazione salariale che sostituisce quella attualmente vigente alla medesima gestione INPS che se ne occupa per il resto del lavoro dipendente.

Ne conseguirebbe una omologazione alle funzioni del Fondo trasporto aereo *ex art. 26, co. 10.*

Come si è detto, appare invece indispensabile, data la configurazione universalistica che si intende dare finalmente al sistema, l'abrogazione delle previsioni che hanno dato vita al FIS.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, co. 26, l. n. 335/1995 dovrebbero naturalmente essere oggetto, anche per la nuova prestazione che li riguarda, alla Gestione separata stessa.

Per i professionisti iscritti alle Casse privatizzate, invece, appare opportuno, come è stato per l'indennità di maternità disciplinata prima dall'art. 1 l. n. 379/1990 e poi dall'art. 70 d.lgs. 151/2001, affidare la gestione della prestazione di tutela del reddito che si è sopra delineata alle stesse Casse, anche per evitare la duplicazione degli oneri contributivi che provvederanno al relativo finanziamento.

Più complessa è la situazione dei fondi di solidarietà alternativi, *ex art. 27 d.lgs. 148/2015* (artigianato, somministrazione). In questo caso, quanto meno appare sicura la necessità di emendare l'art. 27, co. 3, giacché, come nella lett. a) attualmente vigente per l'assegno ordinario, l'universalità della misura impone di sottrarne il contenuto, i presupposti e la misura alla decisione degli organi dei Fondi in questione.

\*\*\*\*\*

### **3. LA CONTRIBUZIONE.**

Non essendo sinora pervenuti alla Commissione dati sufficienti, la questione delle aliquote contributive deve essere rinviata a un approfondimento successivo.

In linea di massima, si possono sin d'ora anticipare alcune linee.

*La contribuzione appartiene all'area della differenziazione del sistema.* Questa differenziazione può essere perseguita per varie finalità, purché conformi con il diritto dell'Unione Europea: di tipo territoriale, secondo la linea della c.d fiscalità di vantaggio, volta al riequilibrio della sottodotazione di aree del Paese, e come avviene nella contribuzione delle imprese agricole; di tipo settoriale, volta alla definizione di politiche industriali, sul tipo dell'art. 27 d.l. n. 179/2012 per le start-up innovative, di tipo soggettivo, in relazione a fasce deboli sul mercato del lavoro, sul modello dell'apprendistato; di tipo dimensionale, come è attualmente per esempio per le aliquote CIGO dell'industria.

Noi riteniamo che *una significativa differenziazione della durata dell'integrazione salariale* – che appare logica per l'intervento straordinario, se si conservasse la distinzione, e comunque per le causali riconducibili alle crisi strutturali dell'impresa, in riferimento alla diversa complessità delle crisi per rapporto alle dimensioni aziendali. – *debba condurre a una differenziazione importante delle aliquote contributive in relazione alle dimensioni aziendali.*

Altresì, dato il carattere sostanzialmente assicurativo che viene conservato al meccanismo, appare utile *ricalibrare le aliquote contributive, aggravando il contributo addizionale rispetto all'aliquota ordinaria.*

L'obiettivo di una copertura universalistica degli ammortizzatori sociali necessita di un investimento iniziale che permetta ai datori di lavoro oggi esclusi dai meccanismi di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro di entrare all'interno di un sistema assicurativo universale senza subire un eccessivo aumento del costo del lavoro. Pertanto l'investimento si configura come un incentivo - con progressivo *phasing out*, ipotizzabile in tre anni - che rende sostenibile una riforma di sistema.

Laddove la prestazione introdotta sia completamente nuova, come nel caso del lavoro autonomo, appare necessario che sia previsto un apposito meccanismo di finanziamento.

Analogamente a quanto già avviene per l'indennità di maternità, anche allorché i beneficiari siano professionisti iscritti alle Casse privatizzate, dovrebbe essere la legge e non le Casse a stabilire oltre ai presupposti che danno titolo al diritto, anche il contenuto della prestazione medesima e il meccanismo di finanziamento stesso.

Questo, a differenza di quanto attualmente previsto per il contributo di maternità in alcune Casse, non dovrebbe essere previsto in cifra fissa ma, al contrario, dovrebbe essere finanziato con una contribuzione non percentuale (come il contributo soggettivo) ma con un numero definito di aliquote progressive anch'esse calcolate sulla media del reddito professionale dell'ultimo triennio (per evitare rimbalzi tra un'area e l'altra), e che dovrebbero esonerare non solo quanti, per reddito, rientrano nel novero dei potenziali beneficiari, ma anche chi rientri nel regime fiscale forfetario per gli esercenti attività di arti o professioni, *ex art. 1, co. 54-89 l. n. 190/2014 e art. 1, co. 692, l. n. 160/2019.*

Si eviterebbe così che l'introduzione di una nuova misura di sostegno al reddito di chi lavora, finisca, per l'aggravio contributivo che ne potrebbe derivare, per aumentare il numero di coloro che di tale sostegno abbiano bisogno.

\*\*\*\*\*

#### **4. LA CONSULTAZIONE SINDACALE E I CONTROLLI.**

Anche sul tema della consultazione sindacale e dei controlli – due aspetti accomunati perché nell'esperienza comune il miglior controllo è quello svolto, nell'interesse collettivo, dalle organizzazioni sindacali - la pandemia ha insegnato qualcosa.

La prima è che esiste una tendenza, soprattutto nelle imprese di minori dimensioni, a ricorrere alla sospensione dei rapporti di lavoro senza interrompere realmente le prestazioni. Tanto più nella difficoltà dei controlli conseguenti all'emergenza sanitaria, questo fatto è emerso con un certo grado di significatività.

Non si intende qui, naturalmente, fare riferimento alla polemica pubblica sul numero delle imprese che hanno fatto ricorso agli ammortizzatori sociali Covid-19 senza che vi corrispondesse un calo del fatturato, che, come si sa, in Italia non è affatto di per se stesso una



causa integrabile e può anche non corrispondere affatto a una mancata riduzione della produzione (basti pensare a ordini pregressi), sebbene ciò generalmente invece avvenga.

Da questo punto di vista, invece, la consultazione sindacale per la Cassa integrazione in deroga si è rivelata un passaggio burocratico senza un reale significato di confronto tra imprese e organizzazioni sindacali: svolta in via telematica, tra soggetti che nella più parte neppure si conoscevano non essendo mai intercorsi rapporti, in presenza di una chiusura quasi generalizzata delle attività produttive per ragioni sanitarie che rendeva superfluo un confronto sia sulla sussistenza della causale sia sul termine della situazione.

Orbene, è vero però che la partecipazione delle organizzazioni sindacali vada prevista in una situazione ordinaria, confrontandosi con i ben noti problemi derivanti dai limiti dimensionali delle unità produttive entro le quali è garantita dalla legge la costituzione di una rappresentanza sindacale.

Una proposta equilibrata che si può avanzare per una regolamentazione a regime, è che la domanda di integrazione salariale debba essere preceduta, nelle imprese minori, da una procedura *ad hoc*.

Per le imprese che abbiano occupato nel semestre precedente più di cinque dipendenti, si può immaginare che sia eletto tra i dipendenti un delegato incaricato di partecipare alla procedura di consultazione sindacale, disponendo all'uopo di un permesso *ex lege*, che poi trasmetta trimestralmente una propria certificazione della regolare attuazione del programma oggetto della consultazione all'INPS e alla sede competente per territorio dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Per le imprese di dimensioni minori, si potrebbe costituire presso la Direzione Provinciale del Lavoro, il cui responsabile presiederebbe, un organo a composizione mista, cui partecipino rappresentanti dell'organizzazione datoriale designata dall'impresa e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale applicabile, presso il quale, prima della concessione dell'integrazione salariale, dovrebbero comparire datori di lavoro e lavoratori, e che trimestralmente dovrebbe assumere le informazioni relative sull'andamento delle sospensioni o riduzioni del lavoro.

In ogni caso, una attenuazione del divieto di cumulo tra attività lavorative ed erogazione di integrazioni salariali appare opportuno anche per evitare sia fenomeni di uso fraudolento di queste ultime, sia fenomeni di lavoro nero.

## PARTE TERZA

### LE MODIFICHE NORMATIVE IN SINTESI

#### **1. I TRATTAMENTI IN CASO DI SOSPENSIONE TEMPORANEA CON LA CONSERVAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO SUBORDINATO.**

Una modificazione degli strumenti di garanzia del reddito dei lavoratori subordinati e autonomi, che coniughi l'universalità della tutela con le ragionevoli differenziazioni interne al sistema precedentemente esposte, richiede di articolare gli interventi di ammortizzazione sociale su diversi piani e di distinguere tra loro:

1. i trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro subordinato;
2. i trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione di carattere subordinato. Prestazione universale di disoccupazione;
3. gli interventi di sostegno al reddito per chi svolge attività di natura autonoma;
4. le misure di politica attiva del lavoro.

Restano fermi, invece, gli interventi di tipo assistenziale attualmente previsti per l'ipotesi di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni.

Per quanto riguarda il primo dei suddetti piani, la presente proposta mantiene ferma la distinzione tra CIGO e CIGS il cui campo di applicazione, però, è esteso fino a garantire i lavoratori di ogni settore che dipendano da datori di lavoro di qualsiasi classe dimensionale (con conseguente eliminazione del Fondo di solidarietà residuale di cui all'art. 28, d. lgs. 148/2015 e della necessità di ricorrere a strumenti eccezionali quali la Cassa cd. in deroga).

È confermato il carattere sostanzialmente assicurativo degli istituti, con rimodulazione delle aliquote contributive conseguente all'ampliamento del campo di applicazione di ciascuno.

Poiché in una fase così delicata dal punto di vista sia sociale che economico potrebbe essere controproducente incrementare il costo contributivo del lavoro nella misura necessaria alla realizzazione di un sistema di ammortizzatori sociali a copertura universale, si può ipotizzare che per il primo triennio il maggior costo sia traslato – parzialmente e in misura progressivamente calante – sulla fiscalità generale.

#### **- Disposizioni generali**

##### *a) Lavoratori beneficiari (come artt. 1 e 2, d. lgs. 148/2015)*

Salvo quanto si dirà per i dirigenti, si propone rimangano le attuali esclusioni.

##### *b) Requisiti di accesso (art. 1, co. 2, d. lgs. 148/2015)*

- Requisito minimo, ai fini dell'accesso alle prestazioni integrative del reddito, dell'anzianità di effettivo lavoro di 90 giorni, cumulati presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, alla data di presentazione della domanda di concessione, salvi eventi oggettivamente non evitabili.

*c) Ammontare della prestazione (art. 3, d. lgs. 148/2015).*

- I tetti massimi di cui al co. 5 dovrebbero essere parificati al livello di quello più alto, o quanto meno innalzati del 10% per evitare che la prestazione percepita sia notevolmente inferiore all'80% previsto per legge.

- È introdotta una soglia minima di importo pari al reddito di cittadinanza o, quanto meno, all'assegno sociale, indirizzata a evitare che il trattamento alle lavoratrici (soprattutto) e ai lavoratori *part-timers*, in quanto riproporzionato, scenda al di sotto del livello di sopravvivenza.

*d) Durata massima complessiva (art. 4, d. lgs. 148/2015).*

Si propone di lasciare inalterate le attuali durate degli interventi di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, in collegamento con le causali. Così pure per i contratti di solidarietà. Vedi *infra*, per la CIG per cessazione.

*e) Connessione con le politiche attive del lavoro (art. 8, d. lgs. n. 148/2015).*

- per quanto riguarda l'intervento ordinario di integrazione salariale, sono introdotte politiche della qualificazione del lavoro attraverso attività formative, che potrebbero essere condizione della proroga dell'integrazione salariale ordinaria, a richiesta dell'impresa che ne deve individuare i contenuti, attraverso i fondi interprofessionali o la Regione competente, dopo le prime tredici settimane.

- per quanto attiene all'intervento straordinario di integrazione salariale, allorché la riduzione individuale delle ore lavorative superi una determinata soglia (30%) e riguardi un numero di lavoratori superiore ad una certa percentuale (50%) dei dipendenti occupati presso l'unità produttiva interessata, si prevede l'utilizzabilità dei cassintegrati in attività formative a richiesta dell'impresa attraverso i fondi interprofessionali o la Regione competente, oppure a progetti di utilità collettiva, anche al fine di contrastare in concreto l'abuso dell'integrazione retributiva da parte delle imprese di minori dimensioni.

Allo stesso scopo, si potrebbe ipotizzare di superare, almeno sperimentalmente per un triennio, il divieto di cumulo tra integrazione salariale e redditi di lavoro, prevedendo che nell'ipotesi di reperimento di una occupazione alternativa non a tempo indeterminato nel periodo di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, sia erogato un trattamento di integrazione salariale ridotto del 50% rispetto a quello normalmente previsto.

### **- Integrazione salariale ordinaria**

*a) campo di applicazione (art. 10, d. lgs. 148/2015).*

Estesa a tutti i settori produttivi, con salvezza del regime speciale previsto per il settore agricolo (dall'art. 18, d. lgs. 148/2015).

*b) causali (art. 11, d. lgs. 148/2015).*

Diventano da due, tre. Più precisamente, la CIGO interviene per:

- in buona parte immutata è la prima causale, la quale si riferisce a «*situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti*» (lett. a);

- acquisisce autonomia ed è precisato il riferimento – oggi contenuto nella lett. a – alle «*intemperie stagionali*». La seconda causale, infatti, dovrebbe essere collegata a «*calamità naturali e stati di emergenza dichiarati con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri*».

- la causale cd. di mercato di cui all'attuale co. 1, lett. b, è precisata così: «*situazioni che alterino temporaneamente le normali dinamiche del mercato di riferimento*»).

### **- Integrazione salariale straordinaria**

*a) campo di applicazione (art. 20, d. lgs. 148/2015).*

Estesa a tutti i settori produttivi e a tutti i datori di lavoro, a prescindere dal numero degli occupati. Di conseguenza, deve essere abrogato il riferimento ai quindici dipendenti contenuto nell'art. 20, co. 1.

*b) causali (art. 21, d. lgs. 148/2015).*

Riformulazione delle causali tradizionali di intervento perché calibrate sulle realtà industriali.

Reintroduzione strutturale della causale «*per cessazione di attività*» con intervento finalizzato, previo accordo sindacale, «*alla predisposizione o alla realizzazione di piani di cessione dell'impresa o degli impianti nonché di reindustrializzazione delle aree dismesse con salvaguardia dell'occupazione ad opera dei competenti Ministeri, delle Regioni o dei rispettivi enti strumentali*». Intervento della durata massima di 12 mesi prorogabili, per il solo completamento del piano, per ulteriori 6 mesi.

*c) contratto di solidarietà (art. 21, co. 5, d. lgs. n. 148/2015).*

È reso più appetibile concedendo ai datori di lavoro uno sconto contributivo e diminuendo la percentuale della retribuzione persa dai lavoratori.

*d) Il contratto di espansione (art. 41, d. lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 26-quater, co. 1, del d.l. n. n. 34/2019, convertito con modif. in l. n. n. 58/2019)*

È reso strutturale.

Il campo di applicazione è esteso alle imprese di qualsiasi settore che occupino almeno 500 dipendenti.

*e) contribuzione (art. 23, d. lgs. n. 148/2015).*

Differenziazione del contributo ordinario a carico dei datori in ragione alle dimensioni aziendali. Contributo uguale per i lavoratori.

Aggravamento del contributo addizionale rispetto all'aliquota ordinaria.

f) *consultazione (art. 23, d. lgs. n. 148/2015).*

La consultazione così come oggi prevista è limitata ai datori di lavoro «*imprese, che nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti*» (inciso da inserire nell'art. 23 essendo stato eliminato dall'art. 20).

Per le imprese di minori dimensioni, sono previste due nuove procedure.

1) Per le imprese che abbiano occupato nel semestre precedente più di cinque dipendenti, i dipendenti procedono, su istanza del datore di lavoro o congiuntamente delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sottoscrittrici del contratto collettivo nazionale applicabile, all'elezione di un delegato al quale conferire l'incarico di partecipare alla consultazione sindacale, disponendo all'uopo di un permesso *ex lege*. Questo delegato avrebbe altresì il compito di trasmettere trimestralmente una propria certificazione della regolare attuazione del programma oggetto della consultazione all'INPS e alla sede competente per territorio dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

2) Per le imprese di dimensioni ancora minori, si potrebbe costituire presso la Direzione Provinciale del Lavoro una commissione tripartita a composizione variabile (alla quale, cioè, partecipino di volta in volta i rappresentanti dell'organizzazione datoriale designata dall'impresa e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale applicabile) presso la quale dovrebbero confrontarsi il datore di lavoro e i lavoratori prima della concessione dell'integrazione salariale e che, in seguito alla concessione, avrebbe il compito di assumere informazioni relative all'andamento delle sospensioni o riduzioni del lavoro.

g) *Fondi di solidarietà bilaterali.*

In conseguenza dell'ampliamento del campo di intervento di CIGO e CIGS, i Fondi *ex art. 26 d. lgs. n. 148/2015* non erogherebbero più l'assegno ordinario (di cui all'art. 30, d. lgs. 148/2015) ma solo le prestazioni integrative di cui all'art. 26, co. 9, d. lgs. n. 148/2015.

Quanto ai fondi di solidarietà alternativi, dovrebbe essere emendato soltanto l'art. 27, co. 3, d. lgs. 148/2015 in modo da uniformare contenuto, presupposti e misura delle nuove prestazioni.

\*\*\*\*\*

## **2. I TRATTAMENTI DI DISOCCUPAZIONE RISERVATI AI LAVORATORI CHE PERDONO UNA PRECEDENTE OCCUPAZIONE DI CARATTERE SUBORDINATO. PRESTAZIONE UNIVERSALE DI DISOCCUPAZIONE.**

a) *Destinatari (art. 2, d. lgs. n. 22/2015).*

Estensione del trattamento di disoccupazione generale anche agli operai agricoli assunti a tempo indeterminato (che, in questo modo, sono equiparati agli impiegati agricoli).

Restano, pertanto, esclusi i dipendenti pubblici a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato.

Estensione della prestazione anche ai collaboratori etero-organizzati (essendo possibile sostenere che i relativi rapporti di lavoro autonomo siano assoggettati alla disciplina del lavoro subordinato soltanto sotto il profilo sostanziale), ai collaboratori coordinati e continuativi *ex art.* 409, n. 3, c.p.c. e a tutti i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla gestione separata INPS.

L'estensione ai lavoratori autonomi può garantire una copertura sociale più ampia qualora si decidesse di abbassare a 3000 euro la soglia di 5000 euro che determina l'obbligo di iscrizione alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (art. 44, co. 2, penultimo periodo, d.l. n. 30 settembre 2003, n. 269/2003 convertito con modificazioni in l. n. 326/2003) limitatamente, però, ai quei soggetti che non siano già iscritti ad alcuna forma obbligatoria di previdenza o assistenza e non abbiano altri redditi tali da superare la soglia di 9360 euro annui.

*b) Requisiti (art. 3, d. lgs. n. 22/2015).*

- Conferma della perdita involontaria dell'occupazione;
- rimozione del requisito contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente, di cui all'art. 3, co. 1, lett. b), d.lgs. 22/2015, per le persone sino a trentacinque anni di età;
- sospensione triennale del cd. *décalage*, il cui senso *ex art.* 4, co. 3, d.lgs. 22/2015 è quello di sollecitare comportamenti proattivi sul mercato del lavoro da parte dei beneficiari; o quanto meno spostamento al primo giorno del settimo mese di fruizione.

*c) Durata (art. 5, d.lgs. 22/2015).*

- Innalzamento della durata della prestazione *a un numero di settimane pari a quelle di contribuzione*, e *garanzia di una fruizione minima, a prescindere dal requisito contributivo, di sei mesi*, indispensabile, specie nel caso di rimozione del requisito delle tredici settimane. Da conservare invece il requisito dei trenta giorni di lavoro effettivo.

*d) Connessione con le politiche attive.*

- Reintroduzione dell'assegno di ricollocazione per chi percepisca la prestazione di disoccupazione da più di dodici mesi;
- coordinamento delle modifiche del trattamento di disoccupazione con le incentivazioni alle assunzioni che sono state disposte o si intendano disporre nel futuro.

*e) Il contrasto agli abusi in materia di disoccupazione agricola per gli operai a tempo determinato.*

- Attribuzione alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del diritto di indire due ore annue di assemblea in ogni azienda che occupi più di cinque lavoratori;
- preclusione per gli istituti di patronato e di assistenza sociale che non siano emanazione di organizzazioni sindacali dei lavoratori della remunerazione pubblica per il servizio di presentazione delle domande di disoccupazione agricola mediante trattenuta di quota della stessa indennità.

- previsione che, nel medio termine, l'INPS paghi automaticamente l'indennità di disoccupazione agricola (senza, pertanto, necessità che il lavoratore presenti domanda).

\*\*\*\*\*

### **3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO AL REDDITO PER CHI SVOLGE ATTIVITÀ DI NATURA AUTONOMA.**

La definizione del terzo livello di intervento del futuro sistema degli ammortizzatori sociali richiede la definizione di appositi meccanismi di finanziamento.

Dovrebbe essere introdotto, in particolare, un sistema contributivo articolato in un numero definito di aliquote progressive in ragione del reddito professionale dell'ultimo triennio. Dovrebbe altresì essere prevista l'esenzione dalla contribuzione non soltanto di coloro che rientrano nel novero dei potenziali beneficiari, ma anche chi rientri nel regime forfetario di cui agli artt. 1, co. 54-89, l. n. n. 190/2014 e 1, co. 692, l. n. n. 160/2019.

Tali aliquote dovrebbero essere fissate per legge anche con riferimento alle Casse privatizzate.

#### *a) Prestazioni per il caso di riduzione del reddito.*

**1.** per i lavoratori autonomi non iscritti ad alcuna gestione previdenziale in quanto occasionali sino a 5.000 euro annui, abbassare, in ipotesi a 3.000 euro, la soglia, onde portare nel sistema il segmento più povero del lavoro.

**2.** per gli altri lavoratori autonomi, iscritti esclusivamente alla Gestione separata INPS o alle Casse dei professionisti, dovrebbe essere prevista una nuova forma di tutela rispetto alle oscillazioni del flusso reddituale:

a) la prestazione per sospensione o riduzione dell'attività per il lavoro autonomo dovrebbe, essere dipendente dalla caduta del fatturato;

b) occorre fissare un tetto di reddito per evitare che la persona abbiente possa usufruirne senza necessità;

c) il tetto massimo di reddito complessivo (*non* solo di quello professionale) dei beneficiari potrebbe essere fissato in via sperimentale (trattandosi di misura sostanzialmente nuova, sarebbe prudente affidare una delega legislativa al Governo per rivedere soglie e condizioni);

d) il tetto massimo di reddito complessivo non dovrebbe superare i 35.000 euro, e andrebbe accompagnato da un tetto ISEE per evitare che soggetti non particolarmente bisognosi possano usufruirne;

e) la riduzione del fatturato oltre un terzo andrebbe calcolata rispetto alla media dei tre anni precedenti;

f) la riduzione sarebbe condizione sia di accesso alla prestazione sia di quantificazione della prestazione da erogare

g) ovviamente andrebbero escluse le persone che abbiano subito una riduzione dell'attività per effetto di provvedimenti disciplinari sospensivi dell'Ordine professionale di appartenenza o di provvedimenti delle autorità giurisdizionali.

h) la prestazione dovrebbe corrispondere a una percentuale (per esempio, il 50%) rispetto alla riduzione del fatturato, *ma* con un minimo di reddito garantito che potrebbe essere parificato al reddito di cittadinanza (l. n. 26/2019), onde incoraggiare la permanenza attiva sul mercato del lavoro di questi soggetti;

i) la durata massima ipotizzabile della prestazione potrebbe essere di dodici mesi (oppure di diciotto mesi, se la si volesse parificare a quella del reddito di cittadinanza: ma questo complicherebbe per la differenziazione rispetto al requisito necessario all'accesso).

Per i neolavoratori autonomi, invece, il parametro della riduzione del fatturato rispetto al triennio precedente non sarebbe applicabile. Perciò:

l) i neoiscritti alla gestione separata non possono prendere nulla, dovendosi altrimenti prevedere che versamenti o riduzioni sarebbero dovuti alla possibilità di percepire la prestazione attraverso la prestazione di pseudoattività;

m) dove invece esiste una barriera all'ingresso nel mercato del lavoro, come per le Casse dei professionisti collegate all'iscrizione agli ordini professionali di riferimento, si potrebbe, quindi scegliere tra:

m1) creare un *reddito minimo garantito* per i neoprofessionisti (o almeno per quelli sino a 35 anni di età anagrafica) nei primi tre anni di iscrizione alla Cassa, assumendo il reddito di cittadinanza come parametro (9360 euro annui, da cui detrarre il reddito professionale dichiarato);

oppure

m2) prevedere un esonero contributivo *ex lege* per i medesimi primi tre anni, che sostituisca le varie riduzioni contributive riconosciute dalle diverse Casse con una contribuzione figurativa valida ai fini dell'anzianità contributiva per la pensione: soluzione probabilmente preferibile per semplicità ed equità.

In entrambi i casi *sub* m1 e m2, occorre tenere presente che si tratterebbe di un aiuto alla persona nella fase iniziale dell'attività in regime di *de minimis* più che di un ammortizzatore sociale.

#### *a) Prestazioni per il caso di cessazione involontaria dell'attività professionale.*

In proposito, conviene ricordare quanto scritto, *supra*, con riferimento all'indennità di disoccupazione.

Per i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla Gestione separata INPS, si dovrebbe valutare la possibilità che, in assenza di contribuzione protratta per un anno, l'Istituto provveda al pagamento mensile di una indennità parametrata alla media dei compensi mensilmente percepiti nei tre anni precedenti, con la stessa percentuale e la stessa durata della prestazione per il lavoro subordinato.

Non altrettanto si può fare, naturalmente per i lavoratori autonomi iscritti alle Casse dei professionisti. In questo caso, la cancellazione dall'Ordine professionale comporta la cancellazione dalla Cassa. Dunque, sia la questione della volontarietà della disoccupazione (che esiste pure per gli iscritti alla Gestione separata INPS) sia quella della misura e della durata della disoccupazione richiedono scelte delicate.

Qui si può ipotizzare che sia riconosciuta una 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.

In tutti i casi, se si sceglie di prevedere una indennità di disoccupazione per i lavoratori autonomi che abbiano cessato la propria attività, occorrerà prevedere apposite disposizioni per la contribuzione.

\*\*\*\*\*

#### **4. MISURE DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO.**

In precedenza sono già state illustrate alcune misure di politica attiva del lavoro connesse alla riforma delle integrazioni salariali e delle prestazioni in caso di disoccupazione. Ad esse, si possono aggiungere alcuni interventi ulteriori.

a) Misura di sostegno al reddito in favore dei lavoratori occupati con *part-time* verticale nel settore del turismo (ma eventualmente anche di tutti i settori caratterizzati da stagionalità) allorché, nei periodi di inattività, partecipino ad appositi programmi di qualificazione o aggiornamento professionale attivati dalle Regioni o dalle Province autonome. Durata non superiore ai periodi di lavoro.

La prestazione non è cumulabile con la retribuzione derivante da altri rapporti di lavoro e da essa sono detratte le eventuali indennità di partecipazione alle attività previste ed erogate dalla Regione o Provincia autonoma competente.

Le modalità saranno definite con un Decreto Ministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regione.

b) Qualora il Fondo nuove competenze copra per intero il costo retributivo e contributivo della rimodulazione dell'orario di lavoro, andrebbe previsto un divieto semestrale di ricorso alla sola CIGS per i lavoratori che abbiano frequentato i corsi di sviluppo delle competenze nonché per i lavoratori addetti alle medesime mansioni.

c) Per i dirigenti, *voucher* da utilizzare, nei casi di licenziamento, diverso da giusta causa, o di risoluzione consensuale nelle sedi conciliative, per procedure di outplacement, di importo pari ad euro 5.000,00 netti, non monetizzabile, da utilizzare entro 12 mesi dall'interruzione del rapporto di lavoro.

## PARTE IV

### STIMA E DISCUSSIONE PRELIMINARE DEI COSTI

#### 1. IL QUADRO MACROECONOMICO E LE PREVISIONI PER IL PERIODO 2021-2023.

In quel che segue saranno fornite delle stime di scenario concernenti l’impatto di finanza pubblica di ciascuno degli interventi di riforma illustrati nelle precedenti sezioni. Le stime si basano su un lavoro condotto dal servizio statistico attuariale dell’INPS, finalizzato alla stima dei costi della proposta di riforma, e sui più recenti documenti previsionali forniti dagli organi istituzionali competenti per quanto riguarda l’attesa dinamica delle grandezze macroeconomiche rilevanti per la ponderazione delle medesime stime. Per quanto concerne le stime che sono riportate di seguito è opportuno segnalare come le stesse si basino su ipotesi prudenziali concernenti le platee di potenziali beneficiari che potrebbero essere riviste ai fini della valutazione definitiva. Inoltre, a seguito del confronto con le parti sociali per la definizione degli interventi, sarà necessario integrare stime e valutazioni quantitative, in particolare per quelle riguardanti le aliquote contributive associate al progetto di universalizzazione degli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro.

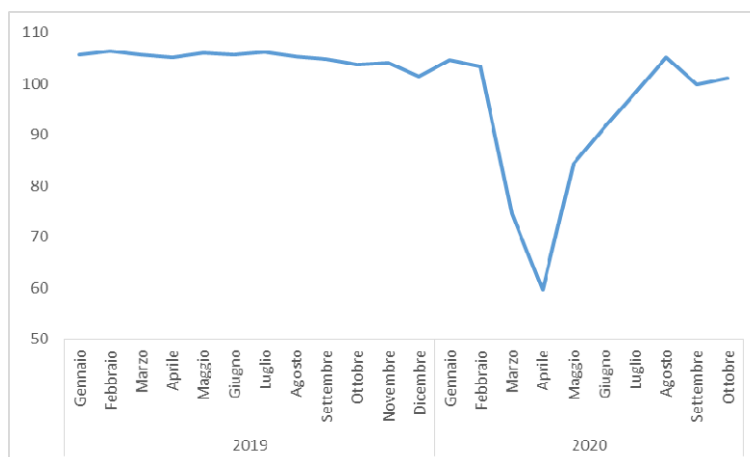
Prima di procedere oltre, è altresì opportuno ribadire alcuni punti chiave per ciò che concerne il quadro macroeconomico italiano attuale e atteso desumibile dalle informazioni ufficiali ad oggi disponibili. Come argomentato nella prima parte delle presenti Linee di indirizzo, le misure di distanziamento sociale tuttora in vigore per contrastare l’epidemia hanno causato una caduta dell’attività economica senza precedenti. A partire dal mese di maggio, gli indicatori economici hanno recuperato, grazie al graduale allentamento delle misure di prevenzione del contagio e agli interventi di politica economica posti in essere a sostegno dell’occupazione, dei redditi e della liquidità di famiglie e imprese<sup>23</sup>. Il rimbalzo osservato nel corso del III trimestre, tuttavia, non ha consentito di riportare l’attività economica ai livelli del 2019 e l’attuale recrudescenza della pandemia rischia di determinare un’ulteriore battuta di arresto. Secondo le stime dell’Istat (Figura 1), dopo la caduta del 5,5% e del 13% osservata nel corso del I e del II trimestre, il PIL italiano ha mostrato un consistente recupero (+16,1% in termini congiunturali) con l’attività economica che si è riattivata in tutti i settori dell’economia (sebbene alcuni comparti, come i servizi, abbiano continuato a soffrire in modo significativo a causa delle misure di distanziamento sociale). In questo quadro, l’industria risulta essere il comparto che ha recuperato in maniera più robusta (Figura 2) con ripercussioni positive sui redditi e sull’attività economica più in generale.

**Figura 1.** Dinamica del PIL – stime ISTAT (variazioni congiunturali e tendenziali)



<sup>23</sup> Si veda: <https://www.istat.it/it/files//2020/10/stima-PIL-2020q3.pdf>.

**Figura 2.** Dinamica della produzione industriale – stime ISTAT (dati destagionalizzati)



A fornire ulteriori elementi di conforto per quanto riguarda le prospettive del comparto industriale è la dinamica delle esportazioni. Gli ultimi dati ISTAT segnalano, con riferimento al periodo settembre-novembre 2020, un incremento delle esportazioni del 10,8% rispetto al trimestre precedente. Il saldo commerciale è, a novembre 2020, positivo e pari a 6.667 milioni di euro. Se, grazie all'implementazione su scala europea del piano vaccinale e alla conseguente riduzione dell'incertezza, la dinamica dell'export dovesse ulteriormente consolidarsi, ciò potrebbe determinare un effetto trascinamento sul comparto industriale con effetti positivi sull'intera economia.

Per quanto concerne il mercato del lavoro, la caduta delle ore lavorate nell'industria e nei servizi è stata superiore (-26,5% nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) a quello del valore aggiunto (-20,4% per cento). Tuttavia, grazie alle misure emergenziali poste in essere dal governo (si veda ancora una volta la prima parte del presente documento), il numero di occupati è sceso in misura assai inferiore alla caduta dell'input di lavoro (-2,4% nel secondo trimestre rispetto al quarto del 2019) e, durante il terzo trimestre ha recuperato parte del terreno perduto denotando una buona reattività della domanda di lavoro a fronte di variazioni positive dell'attività economica. La nota trimestrale sull'occupazione dell'ISTAT mostra infatti come, nel terzo trimestre 2020, l'input di lavoro misurato in termini di Ula (Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno) sia cresciuto del 18,3% pura mostrando ancora un calo su base annua (-4,6%). Secondo la stessa nota ISTAT anche l'occupazione risulta in aumento rispetto al trimestre precedente e in diminuzione su base annua. Il tasso di occupazione destagionalizzato si attesta al 57,9% (+0,2 punti in tre mesi) con l'occupazione che è cresciuta sia in luglio sia in agosto, con incrementi congiunturali dello 0,4% in entrambi i mesi e un acquisito nel trimestre dello 0,5%.

Sulla base delle stime contenute nella NADEF, si stima una contrazione del PIL nel corso del 2020 pari a -9,1%. La stima è stata rivista al ribasso (inizialmente era previsto un -8,1%) a causa del perdurare della pandemia e della connessa incertezza circa la ripresa dell'economia globale. I dati previsionali che seguono, tratti dalla NADEF, si basano sull'ipotesi che la distribuzione di uno o più vaccini cominci entro il primo trimestre del 2021 e che grazie alla campagna vaccinale sia possibile allentare la gran parte, se non tutte, le misure restrittive. In questo quadro, il recupero dell'economia dovrebbe riprendere slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022.

La tabella che segue, riporta le stime relative alla dinamica del PIL, dell'occupazione (ULA e FL) e della disoccupazione nel triennio 20-23.

**Tabella 1.** Dinamica del PIL, dell'occupazione (ULA e FL) e della disoccupazione - 2021-2023

<b>TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)</b>					
	2019	2020	2021	2022	2023
PIL	0,3	-9,0	5,1	3,0	1,8
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,7	1,1	1,0
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,6	1,1	1,0
PIL nominale	1,1	-8,0	5,8	4,2	2,8
Occupazione (ULA) (2)	0,2	-9,5	5,0	2,6	1,7
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,9	-0,2	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,7	10,3	9,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	2,4	2,7	2,8	2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.  
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)  
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

Fonte: NADEF

Il recupero dell'attività economica risulta essere consistente già a partire dal 2021 (+5,1%) sebbene il recupero dei livelli precedenti l'esplosione della pandemia sia previsto per il 2023. Per quanto riguarda l'occupazione, la dinamica dell'input lavoro (ULA) è attesa ricalcare quella del PIL. Per ciò che concerne l'occupazione (FL), invece, grazie alle misure messe in campo dal Governo e agli interventi di cui si discute anche in questa sede si prevede una lieve contrazione nel corso del 2021 (-0,2) ed un incremento dello 0,9% per gli anni 2022 e 2023. È rilevante sottolineare come il tasso di disoccupazione, di nuovo grazie agli interventi emergenziali e alle attese azioni di riforma prospettate, è atteso rimanere su di un livello prossimo a quello osservato nel 2019 (10%).

L'analisi che segue riprende l'ordine dei contenuti della proposta di riforma per come strutturata all'interno della Parte Terza delle presenti Linee di indirizzo.

\*\*\*\*\*

## **2. I TRATTAMENTI IN CASO DI SOSPENSIONE TEMPORANEA DEL LAVORO IN COSTANZA DI RAPPORTO.**

### *a) adeguamento tetti e prestazioni minime*

Le stime che sono riportate di seguito fanno riferimento alla proposta di adeguamento delle prestazioni mediante un intervento sui tetti (i.e. innalzamento dei tetti massimi di cui al co. 5 dovrebbero essere alzati per evitare che la prestazione percepita sia notevolmente inferiore all'80% previsto per legge mediante l'introduzione di una soglia minima di importo pari al reddito di cittadinanza o, quanto meno, all'assegno sociale) teso ad evitare che il trattamento alle lavoratrici (soprattutto) e ai lavoratori *part-timers*, in quanto riproporzionato, scenda al di sotto del livello di sopravvivenza.

Preliminarmente, conviene osservare che l'ufficio statistico dell'INPS ha stimato i costi «sulla base degli oneri calcolati su un campione di lavoratori che hanno beneficiato nel corso del 2020 di integrazioni salariali ordinarie per le causali COVID, per i quali risultano note al momento della valutazione tutte le informazioni utili alla stima»<sup>24</sup>. Tuttavia, sarebbe opportuno replicare le stime adottando un campione disegnato in modo differente, così da avere una stima di scenario comparabile ma costruita su dati che non scontino gli effetti della pandemia. In altri termini, sarebbe preferibile valutare l'impatto di finanza pubblica delle proposte di intervento contenute nelle presenti Linee di indirizzo assumendo uno scenario ove le conseguenze strutturali della pandemia siano state parzialmente o in buona parte assorbite anche in virtù del programma di investimenti pubblici previsto a partire dal 2021.

Le stime riguardano tre distinte ipotesi, concernenti l'adeguamento dei tetti (in termini di incremento percentuale della spesa sostenuta dall'INPS rispetto a quella attualmente prevista in ragione delle prestazioni CIGO, CIGS e CIGD autorizzate). **Tuttavia, le stime di costo sarebbero significativamente minori se fossero basate sul c.d. tiraggio, cioè sulle ore effettivamente utilizzate dalle imprese, che sono sempre molto inferiori a quelle autorizzate.**

La prima ipotesi fa riferimento ad un innalzamento del tetto basso al livello del tetto alto<sup>25</sup>, la tabella che segue sintetizza l'impatto in termini di incremento percentuale della spesa per ciascuna tipologia di prestazione:

**Tabella 2.** Impatto di finanza pubblica derivante dall'adeguamento dei tetti – ipotesi 1

***Ipotesi 1= incremento del tetto basso fino a  
concorrenza di quello alto***

Tipo cassa	Incremento % onere complessivo
Ordinaria	14,3%
F.solidarietà	14,8%
Deroga	14,4%
<b>Totale</b>	<b>14,5%</b>

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

La seconda ipotesi prevede un incremento del 10% di entrambi i tetti, si veda la tabella che segue per l'impatto sulla spesa per tipologia di prestazione:

<sup>24</sup> Si tratta di un «collettivo utilizzato per la presente valutazione è composto da circa 3,4 milioni di lavoratori che hanno beneficiato complessivamente di 10,6 milioni di trattamenti mensili a pagamento diretto fino al mese di settembre».

<sup>25</sup> Nella normativa attuale per il calcolo delle prestazioni di integrazione salariale è prevista l'applicazione di due massimali distinti: con riferimento all'anno 2020, per le retribuzioni mensili lorde fino a 2.159,48 euro l'indennità mensile lorda non può essere superiore a 998,18 euro (tetto basso), mentre per retribuzioni mensili lorde oltre 2.159,48 euro, l'indennità non può essere superiore a 1.199,72 euro lordi (tetto alto).

**Tabella 3.** Impatto di finanza pubblica derivante dall'adeguamento dei tetti – ipotesi 2

***Ipotesi 2= incremento di entrambi i tetti  
del 10%***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	9,7%
F.solidarietà	9,3%
Deroga	9,3%
<b>Totale</b>	<b>9,4%</b>

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

Infine, la terza ipotesi prevede l'innalzamento dell'importo dell'integrazione salariale fino a concorrenza di 460 euro per chi percepisce un reddito complessivo mensile, comprensivo dell'integrazione salariale, inferiore a tale soglia minima. La tabella che segue fornisce l'impatto percentuale sulla spesa per tipologia di prestazione:

**Tabella 4.** Impatto di finanza pubblica derivante dall'adeguamento dei tetti – ipotesi 3

***Ipotesi 3.0 = introduzione minimale reddito totale pari a  
460 euro su situazione vigente dei tetti***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	0,3%
F.solidarietà	1,0%
Deroga	1,8%
<b>Totale</b>	<b>1,1%</b>

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

Relativamente all'ipotesi n. 3, si propone un'ulteriore stima dei costi con riferimento all'ipotesi di adeguamento dei tetti di cui all'ipotesi 1 mantenendo però l'innalzamento dell'importo dell'integrazione salariale fino a concorrenza di 460 euro per chi percepisce un reddito complessivo mensile, comprensivo dell'integrazione salariale, inferiore a tale soglia minima. La tabella che segue riporta gli effetti in termini percentuali sulla spesa complessiva di ciascuna cassa (CIG, CIGS e CIGD).

**Tabella 5.** Impatto di finanza pubblica derivante dall'adeguamento dei tetti – ipotesi 3

***Ipotesi 3.1 = introduzione minimale reddito totale pari a 460 euro su situazione dei tetti dell'ipotesi 1 (tetto basso=tetto alto)***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	0,1%
F.solidarietà	0,2%
Deroga	0,5%
<b>Totale</b>	<b>0,3%</b>

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

Analogamente a quanto fatto ipotizzando un regime di adeguamento dei tetti come da ipotesi 1, si riporta il dettaglio degli impatti sulla spesa di un innalzamento dell'importo dell'integrazione salariale fino a concorrenza di 460 euro per chi percepisce un reddito complessivo mensile, comprensivo dell'integrazione salariale, inferiore a tale soglia minima nel caso di un incremento nella misura del 10% di entrambi i tetti oggi previsti dalla legislazione vigente (ipotesi 2).

**Tabella 6.** Impatto di finanza pubblica derivante dall'adeguamento dei tetti – ipotesi 3

***Ipotesi 3.2 = introduzione minimale reddito totale pari a 460 euro su situazione dei tetti dell'ipotesi 2 (tetti incrementati del 10%)***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	0,2%
F.solidarietà	0,5%
Deroga	1,0%
<b>Totale</b>	<b>0,6%</b>

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

Con riferimento alla legislazione vigente, si riporta di seguito la stima dei costi con riferimento ad un innalzamento della soglia minima fino a 460 euro per chi percepisce una integrazione salariale inferiore a tale soglia minima così da tutelare coloro i quali non percepiscono una integrazione salariale superiore a 460 euro mensili (sempre che tale nuova integrazione non ecceda l'80% della propria retribuzione). La stessa stima è proposta per le ipotesi di adeguamento dei tetti n. 2 e 3.

**Tabella 7.** Impatto di finanza pubblica derivante dall'adeguamento dei tetti – ipotesi 4 e varianti

***Ipotesi 4.0 = introduzione minimale integrazione pari a 460 euro su situazione vigente dei tetti***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	1,3%
F.solidarietà	3,1%
Deroga	5,1%
<b>Totale</b>	<b>3,4%</b>

***Ipotesi 4.1 = introduzione minimale integrazione pari a 460 euro su situazione dei tetti dell'ipotesi 1 (tetto basso=tetto alto)***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	0,6%
F.solidarietà	1,0%
Deroga	2,0%
<b>Totale</b>	<b>1,3%</b>

***Ipotesi 4.2 = introduzione minimale integrazione pari a 460 euro su situazione dei tetti dell'ipotesi 2 (tetti incrementati del 10%)***

Tipo cassa	<u>Incremento % onere complessivo</u>
Ordinaria	0,8%
F.solidarietà	1,8%
Deroga	3,1%
<b>Totale</b>	<b>2,0%</b>

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

Sulla base delle stime fornite dall'INPS le prime due ipotesi (la prima maggiormente coerente con gli obiettivi delineati dalle Linee di indirizzo, la seconda più prudente) sembrerebbero avere un impatto significativo sulla spesa complessiva per gli interventi di integrazione salariale. Vi sono tuttavia due elementi meritevoli di segnalazione e approfondimento. Il primo riguarda la natura dell'obiettivo che tale intervento di adeguamento dei tetti si propone (i.e. fornire una prestazione che sia in grado di garantire la



sopravvivenza ai percettori a prescindere dalla natura della relazione contrattuale). In quanto tale, un obiettivo di questo genere può considerarsi qualificante l'esistenza stessa dell'istituto di sostegno al reddito e, dunque, relativamente immune da considerazioni fondate esclusivamente su valutazioni di carattere finanziario. Inoltre, è il caso di ribadire quanto anticipato circa l'impiego del 'campione COVID' utilizzato per le stime. **Un campione di questo genere è per sua natura distorto** (i.e. lo shock pandemico è unico nel suo genere e ha avuto effetti asimmetrici sulla struttura industriale e sulla forza lavoro, ciò ha ovviamente influenzato le dimensioni e le caratteristiche qualitative delle domande di CIGO, CIGS e CIGD pervenute all'INPS), **ragione per cui sia l'entità sia la distribuzione degli incrementi percentuali attesi andrebbe stimata nuovamente utilizzando come riferimento un campione pre-pandemico.**

*b) superamento del divieto di cumulo.*

Secondo le stime prodotte dall'ufficio statistico dell'INPS, questo intervento potrebbe non comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, qualora si ipotizzi la compatibilità con rapporti di lavoro con durata relativamente limitata.

*c) estensione della CIGO a tutti i settori produttivi, con salvezza del regime speciale previsto per il settore agricolo.*

Le stime fornite dall'ufficio statistico dell'INPS si basano, per quanto concerne il numero di dipendenti, le retribuzioni e le prestazioni medie, sul quadro macroeconomico previsionale contenuto nella NADEF (si veda quanto illustrato in precedenza)<sup>26</sup>. La stima dell'impatto si è inoltre basata su ipotesi ulteriori per quanto riguarda la percentuale di imprese (distinte per numero di dipendenti) che faranno ricorso al fondo, il numero di dipendenti medi per impresa che richiederà l'accesso alla prestazione e la retribuzione media – si veda la tabella che segue tratta dal documento fornito dall'ufficio statistico INPS. A fini di definizione del quadro di riferimento, la tabella che segue riporta la percentuale media di imprese che fanno ricorso al fondo, la percentuale media di lavoratori interessati dalle prestazioni di sostegno al reddito e la durata media delle medesime prestazioni.

**Tabella 8.** Ricorso al Fondo – imprese, lavoratori e durata media

Aziende	% media aziende che ricorrono al fondo	% media lavoratori interessati (per azienda)	Durata media della prestazione
con più di 15 dipendenti	11%	20%	3 mesi
fino a 15 dipendenti	16%	40%	2 mesi

Fonte: elaborazioni preliminari INPS

<sup>26</sup> Per quanto riguarda le prestazioni medie, queste sono state stimate dall'ufficio statistico dell'INPS considerando le retribuzioni medie aziendali ed i tetti fissati per le prestazioni (uguali a quelli della cassa integrazione ordinaria) per l'anno 2019. Nel documento del 7 dicembre 2020, l'ufficio statistico ha precisato che, «per quanto riguarda il ricorso al fondo di nuova costituzione, la mancanza di una base di osservazione, sia per i collettivi di nuova introduzione sia per quelli che già disponevano di un fondo di solidarietà, rende poco agevole una stima consistente. Per i primi, non avendo mai goduto di ammortizzatori sociali, le statistiche sono praticamente inesistenti. Ma anche per quei collettivi che già disponevano di un fondo di solidarietà non si dispone di dati sufficienti alla stima, sia per il breve periodo di utilizzo che per l'esiguità delle prestazioni richieste».

Per quanto concerne le aliquote contributive e il contributo addizionale previsto: per un periodo di cinque anni il livello di prestazioni ipotizzato sono due - 0,65% della retribuzione lorda imponibile previdenziale per le aziende con più di 15 dipendenti e dello 0,5% per quelle di dimensioni inferiori (a scopo di ulteriore cautela, nella stima della aliquota di equilibrio è stato considerato un margine positivo almeno superiore al 5% delle entrate) mentre il contributo addizionale, a totale carico dell'azienda, è stato fissato al 4% delle retribuzioni perse da coloro che usufruiranno delle prestazioni del fondo stesso. La Tabella che segue riassume la struttura e la dinamica finanziaria del Fondo distinguendo per dimensione di impresa. Come precedentemente segnalato, a partire da questo quadro sarà opportuno effettuare una valutazione istruttoria supplementare tese a stimare le aliquote contributive di equilibrio a carico delle imprese in precedenza escluse dall'istituto in oggetto nonché eventuali adeguamenti delle aliquote contributive esistenti nonché dei contributi addizionali. Mediante una ponderata calibrazione degli interventi concernenti aliquote e contributi addizionali la Commissione reputa possibile identificare un valido punto di equilibrio che consenta di coniugare la necessità di fornire copertura universale con il bisogno di non aggravare le imprese di eccessivi oneri. Al contempo, tale lavoro istruttorio di quantificazione e determinazione delle aliquote si rivela essenziale per valutare l'impatto sulle finanze pubbliche del possibile periodo di sperimentazione che vedrebbe la fiscalità generale farsi parzialmente carico degli oneri previsti per le imprese di nuovo ingresso nel Fondo.

**Tabella 9.** Sintesi delle entrate e delle uscite per classe dimensionale

**TABELLA RIASSUNTIVA - anno 2021 - valori in milioni**

TIPOLOGIA	n. dip	monte retrib.	entrate CONTRIB. ORDINARIO	entrate CONTRIB. ADDIZIONALE	entrate TOTALI	uscite ASSEGNO ORDINARIO	uscite CORRELATA	SPESE AMM.NE	tratt. di FAMIGLIA	uscite TOTALI	SALDO
Aziende più di 15 dip	4,6	106.894,8	694,8	21,7	<b>716,5</b>	273,5	179,1	3,5	15,2	<b>471,4</b>	
Aziende - fino a 15 di	2,9	44.028,7	220,1	17,3	<b>237,5</b>	267,1	143,1	1,9	18,4	<b>430,6</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>7,5</b>	<b>150.923,5</b>	<b>915,0</b>	<b>39,0</b>	<b>954,0</b>	<b>540,6</b>	<b>322,1</b>	<b>5,5</b>	<b>33,7</b>	<b>901,9</b>	<b>52,1</b>

**TABELLA RIASSUNTIVA - anni successivi - valori in milioni**

anno	n. dip	monte retrib.	entrate CONTRIB. ORDINARIO	entrate CONTRIB. ADDIZIONALE	entrate TOTALI	uscite ASSEGNO ORDINARIO	uscite CORRELATA	SPESE AMM.NE	tratt. di FAMIGLIA	uscite TOTALI	SALDO
2022	7,7	158.556,7	961,2	41,0	<b>1.002,2</b>	568,0	338,4	5,7	34,8	<b>946,9</b>	55,3
2023	7,9	164.475,6	997,1	42,6	<b>1.039,7</b>	589,2	351,1	5,9	35,5	<b>981,7</b>	58,0
2024	8,1	170.615,4	1.034,3	44,1	<b>1.078,4</b>	611,2	364,2	6,2	36,3	<b>1.017,9</b>	60,5
2025	8,3	176.984,5	1.073,0	45,7	<b>1.118,7</b>	634,0	377,8	6,4	37,1	<b>1.055,3</b>	63,4

*d) integrazione salariale straordinaria.*

In quanto segue si riporta un quadro di riferimento concernente il ricorso alla CIGS, analogamente a quanto fatto per la valutazione dell'impatto degli interventi proposti sulla CIGO. Tali informazioni sono di particolare importanza per supportare il lavoro istruttorio supplementare già menzionato in precedenza. Secondo i dati forniti dall'INPS il ricorso alla CIGS interessa in maniera prevalente le imprese con più di 200 dipendenti.

**Tabella 10.** Ricorso alla Cassa integrazione straordinaria

Dimensione aziendale	Anno 2017					
	N° aziende	N° beneficiari	Importo totale prestazioni (euro)	Copertura figurativa	Onere totale	Ore utilizzate
16-50	1.505	28.090	86.531.610	73.551.869	160.083.479	14.511.927
51-200	813	39.362	120.618.200	102.525.470	223.143.670	19.960.925
oltre 200	438	132.326	434.319.772	369.171.806	803.491.578	68.158.559
<b>Totale</b>	<b>2.756</b>	<b>199.778</b>	<b>641.469.582</b>	<b>545.249.145</b>	<b>1.186.718.726</b>	<b>102.631.410</b>
Dimensione aziendale	Anno 2018					
	N° aziende	N° beneficiari	Importo totale prestazioni (euro)	Copertura figurativa	Onere totale	Ore utilizzate
16-50	944	15.308	54.408.822	46.247.499	100.656.321	8.769.007
51-200	557	21.931	71.919.509	61.131.582	133.051.091	11.973.255
oltre 200	305	65.200	297.162.204	252.587.874	549.750.078	44.222.880
<b>Totale</b>	<b>1.806</b>	<b>102.439</b>	<b>423.490.535</b>	<b>359.966.955</b>	<b>783.457.490</b>	<b>64.965.142</b>
Dimensione aziendale	Anno 2019					
	N° aziende	N° beneficiari	Importo totale prestazioni (euro)	Copertura figurativa (euro)	Onere totale (euro)	Ore utilizzate
16-50	684	11.094	48.414.012	41.151.910	89.565.922	7.770.711
51-200	453	19.770	74.607.880	63.416.698	138.024.577	12.305.919
oltre 200	246	49.379	282.163.282	239.838.789	522.002.071	47.066.957
<b>Totale</b>	<b>1.383</b>	<b>80.243</b>	<b>405.185.173</b>	<b>344.407.397</b>	<b>749.592.570</b>	<b>67.143.587</b>

Gli uffici INPS hanno fornito il calcolo i contributi teorici nell'ipotesi di imposizione della stessa aliquota contributiva attualmente vigente (0,90%). Nella stessa tabella è stata anche riportata la serie storica degli oneri a carico dello Stato (comprensivi di copertura figurativa) per interventi di integrazione salariale in deroga concessi ad aziende in crisi non rientranti nel campo di applicazione delle integrazioni salariali straordinarie. La colonna finale della tabella riporta il rapporto tra tali spese e il monte retributivo di tali aziende evidenziando anno per anno l'aliquota teorica di equilibrio.

**Tabella 11.** CIGS - monte retributivo, contributi teorici, oneri per prestazioni in deroga e aliquote di equilibrio

Anno	Aziende non assicurate CIGS (importi in milioni di euro)			
	Monte retributivo imponibile	Contributi teorici 0,90%	Oneri per prestazioni in deroga (inclusa copertura figurativa)	Aliquota teorica di equilibrio
2010	167.183,9	1.505,0	1.086,5	0,65%
2011	167.183,9	1.505,0	1.177,4	0,70%
2012	164.659,8	1.482,0	1.505,7	0,91%
2013	163.854,6	1.475,0	1.305,1	0,80%
2014	164.360,7	1.479,0	1.213,2	0,74%
2015	167.431,5	1.507,0	617,6	0,37%
2016	174.774,6	1.573,0	331,5	0,19%
2017	180.008,1	1.620,0	200,9	0,11%
2018	185.212,5	1.667,0	32,2	0,02%
2019	188.065,1	1.693,0	42,4	0,02%
<b>2010-2019</b>	<b>1.722.734,7</b>	<b>15.506,0</b>	<b>7.512,5</b>	<b>0,44%</b>

Secondo le stime fornite dall'INPS l'estensione della disciplina delle integrazioni salariali straordinarie alle aziende attualmente non assicurate per tale prestazione si potrebbe esplicitare attraverso l'imposizione di una aliquota contributiva ridotta rispetto a quella attualmente vigente, indipendentemente dalla dimensione aziendale. Tale riduzione, sempre secondo le valutazioni dell'INPS, «andrebbe calibrata sulla base della revisione delle causali di intervento per renderle più confacenti alla tipologia di tali aziende sia in termini dimensionali che di attività economica. Attualmente infatti le causali di intervento si riferiscono alle situazioni di necessità delle realtà industriali per aziende di media-grande dimensione». Per quanto riguarda la reintroduzione della causale per cessazione di attività seppure limitata ad alcune fattispecie per la durata di 12 mesi prorogabili di ulteriori 6 mesi, sulla base dei dati a disposizione ante riforma del D. lgs. 148/2015 e sulla base dell'utilizzo di risorse stanziare in deroga, l'INPS stima possa interessare una spesa di 300 milioni di euro annui.

e) *intervento sul contratto di solidarietà.*

Secondo le stime fornite dall'INPS il costo dell'innalzamento della prestazione e della riduzione del contributo addizionale a carico delle imprese si tradurrebbe, rispettivamente, in una spesa tra gli 80 e i 100 e tra i 15 e i 18 milioni di euro annui.

f) *modifiche al contratto di espansione.*

Secondo le stime fornite dall'INPS, le modifiche al contratto di espansione previste dalle presenti Linee di indirizzo implicherebbero i seguenti costi:

**Tabella 12. Contratto di espansione – oneri per il periodo 2021-2030**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Maggiori oneri CIG		-102,0	-206,1	-208,1	-210,2	-212,3	-214,4	-216,6	-218,7	-220,9
Maggiori oneri NASPI		-29,6	-63,3	-71,5	-72,2	-73,0	-73,7	-74,4	-75,2	-75,9
<b>Totale maggior oneri</b>		<b>-131,6</b>	<b>-269,4</b>	<b>-279,6</b>	<b>-282,4</b>	<b>-285,3</b>	<b>-288,1</b>	<b>-291,0</b>	<b>-293,9</b>	<b>-296,8</b>
Minore spesa per maggiori entrate contributive		12,7	28,7	29,0	29,3	29,6	29,9	30,2	30,5	30,8
Effetti fiscali indotti		0	-5	-9,2	-6,7	-6,8	-6,9	-6,9	-7	-7,1
Effetto complessivo		-144,3	-303,1	-317,8	-318,4	-321,6	-324,9	-328,1	-331,4	-334,7

\*\*\*\*\*

### **3. I TRATTAMENTI IN CASO DI DISOCCUPAZIONE. IN PARTICOLARE, GLI INTERVENTI SULLA NASPI.**

La proposta avanzata dalla Commissione è quella dell'unificazione della NASPI con la DISCOLL. L'ufficio statistico dell'INPS ha anzitutto stimato – in via preliminare e sulla base di ipotesi prudenziali – l'impatto che le proposte della Commissione avrebbero se l'attuale regime della NASPI fosse modificato con:

- la rimozione del requisito contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente, di cui all'art. 3, co. 1, lett. b), d.lgs. 22/2015, per le persone sino a trentacinque anni di età, con durata minima del beneficio pari a 6 mesi;

- la sospensione per il triennio 2021-2023 del *décalage* oppure spostamento al primo giorno del settimo mese di fruizione;

- l'innalzamento della durata della prestazione a un numero di settimane pari a quelle di contribuzione;

- la garanzia di una fruizione minima, a prescindere dal requisito contributivo, di sei mesi.

Evidentemente, le medesime stime potrebbero essere oggetto di un'elaborazione ulteriore basata su un ventaglio di ipotesi caratterizzate da minore/maggiore prudenza, così da fornire al decisore un più ampio insieme di elementi informativi circa il potenziale impatto delle misure. In quanto segue, si riportano le stime concernenti:

È opportuno altresì segnalare come le stime fornite dall'INPS siano state realizzate prendendo a riferimento la generazione di licenziati 2018, in quanto si tratta della generazione

più recente per la quale si sono completamente conclusi gli effetti finanziari al momento della valutazione.

Tale generazione, per la quale si è imposta una data di inizio della prestazione pari all'inizio del mese successivo al licenziamento ed è stato considerato il pagamento della prestazione senza sospensioni, è stata opportunamente integrata per poterla riferire agli ingressi in NASPI del 2021, tenendo conto degli effetti della pandemia sia in termini di maggior numero di disoccupati, sia in termini di maggiore difficoltà al reimpiego. Rispetto alla generazione-tipo 2018, nel 2021 si è ipotizzato un numero di ingressi del 16% superiore ed una durata effettiva del trattamento, se inferiore alla durata teorica, superiore del 20%, inoltre si è ipotizzata una misura media mensile di ANF pari a 50 euro per ciascun beneficiario.

La tabella che segue fa riferimento agli oneri previsti **a normativa vigente** per il periodo 2021-2025:

**Tabella 13. Interventi sulla NASPI – oneri a normativa vigente 2021-2025**

	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Normativa vigente</b>					
Numero beneficiari (migliaia)	1.906	3.185	3.480	3.480	3.480
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	6.079	11.462	12.333	12.333	12.333
TOTALE Spesa contributi figurativi (milioni)	3.089	6.261	6.968	6.968	6.968
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>9.519</b>	<b>18.429</b>	<b>20.080</b>	<b>20.080</b>	<b>20.080</b>

In quel che segue si farà altresì riferimento a una serie di scenari in virtù dei quali le ipotesi di base relative agli interventi sulla NASPI e contenute nella parte terza delle presenti Linee di indirizzo sono riviste così da fornire un ventaglio di ipotesi per quanto riguarda l'impatto di finanza pubblica. La seconda tabella si riferisce all'ipotesi di **eliminazione del decalage per il triennio 2021-2023 per i nuovi ingressi a partire dal 2021** (si veda la riga 'maggiori oneri' per annualità).

**Tabella 14. Interventi sulla NASPI – variante 1**

	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Variante normativa 1: blocco decalage nel triennio 2021-2023 per gli ingressi dal 2021</b>					
Numero beneficiari (migliaia)	1.906	3.185	3.480	3.480	3.480
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	6.245	12.655	14.073	13.907	12.881
TOTALE Spesa contributi figurativi (milioni)	3.089	6.261	6.968	6.968	6.968
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>9.685</b>	<b>19.622</b>	<b>21.821</b>	<b>21.655</b>	<b>20.628</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>166</b>	<b>1.193</b>	<b>1.741</b>	<b>1.574</b>	<b>548</b>

La tabella che segue si riferisce all'ipotesi di **innalzamento della durata della prestazione a un numero di settimane pari a quelle di contribuzione per gli ingressi a partire dal 2021**.

**Tabella 15. Interventi sulla NASPI – variante 2**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Variante normativa 2: durata pari al numero di mesi di contribuzione dell'ultimo quadriennio con decalage vigente</b>					
Numero beneficiari (migliaia)	1.906	3.466	4.010	4.010	3.730
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	6.830	14.780	16.540	15.789	13.223
TOTALE Spesa contributi figurativi (milioni)	3.482	8.221	9.662	9.268	7.703
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>10.713</b>	<b>23.941</b>	<b>27.306</b>	<b>26.112</b>	<b>21.794</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>1.194</b>	<b>5.512</b>	<b>7.226</b>	<b>6.032</b>	<b>1.713</b>

La tabella che segue riporta il calcolo dei maggiori oneri ipotizzando la combinazione degli interventi precedenti:

**Tabella 16. Interventi sulla NASPI – variante 3**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Variante normativa 3: durata pari al numero di mesi di contribuzione dell'ultimo quadriennio senza decalage</b>					
Numero beneficiari (migliaia)	1.906	3.466	4.010	4.010	3.730
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	7.052	16.656	19.574	18.601	14.381
TOTALE Spesa contributi figurativi (milioni)	3.482	8.221	9.662	9.268	7.703
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>10.934</b>	<b>25.817</b>	<b>30.340</b>	<b>28.924</b>	<b>22.951</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>1.416</b>	<b>7.388</b>	<b>10.260</b>	<b>8.844</b>	<b>2.871</b>

In quel che segue si riporta il calcolo dei maggiori oneri sulla base di ricalibrature al ribasso delle ipotesi iniziali proposte dalla Commissione:

**Tabella 17. Interventi sulla NASPI – variante 4**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Variante normativa 4: durata minima pari a 6 mesi senza decalage</b>					
Numero beneficiari (migliaia)	1.906	3.441	3.737	3.737	3.480
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	7.028	14.615	16.033	15.083	12.881
TOTALE Spesa contributi figurativi (milioni)	3.471	7.222	7.928	7.545	6.968
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>10.898</b>	<b>22.657</b>	<b>24.856</b>	<b>23.476</b>	<b>20.628</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>1.380</b>	<b>4.228</b>	<b>4.776</b>	<b>3.396</b>	<b>548</b>

**Tabella 18. Interventi sulla NASPI – variante 5**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Variante normativa 5: decalage dal 7<sup>a</sup> mese</b>					
Numero beneficiari (migliaia)	1.906	3.185	3.480	3.480	3.480
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	6.222	12.091	13.074	12.930	12.445
TOTALE Spesa contributi figurativi (milioni)	3.089	6.261	6.968	6.968	6.968
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>9.662</b>	<b>19.057</b>	<b>20.821</b>	<b>20.678</b>	<b>20.193</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>144</b>	<b>628</b>	<b>741</b>	<b>598</b>	<b>113</b>

La tabella che segue riporta invece il calcolo di un intervento circoscritto ai soggetti di età inferiore a 35 anni per i quali si preveda la rimozione del requisito contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente<sup>27</sup>.

**Tabella 19. Interventi sulla NASPI – variante 6**

	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<b>Variante normativa 6: Eliminazione del requisito di 13 settimane di contribuzione nell'ultimo quadriennio per i lavoratori fino a 35 anni di età per una durata minima di 6 mesi senza decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	96	187	187
TOTALE Spesa netto anf e contributi figurativi (milioni)	254	470	470
Totale Contributi figurativi (milioni)	120	222	222
<b>TOTALE Spesa (milioni)</b>	<b>392</b>	<b>726</b>	<b>726</b>

\*\*\*\*\*

#### **4. GLI INTERVENTI A FAVORE DEL LAVORO AUTONOMO.**

Poiché la Commissione propone l'unificazione della NASPI con la DISCOLL, per quanto riguarda il lavoro autonomo sarebbe necessario modificare una normativa sostanziale in materia di collaborazioni che consenta all'INPS di avere contezza non solo degli importi percepiti ma anche della durata del periodo di lavoro.

In difetto di questo dato, l'INPS ha fornito invece stime riguardanti, per i collaboratori etero-organizzati, i collaboratori coordinati e continuativi ex art. 409, n. 3, c.p.c. e tutti i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla gestione separata INPS, l'estensione della durata della prestazione di disoccupazione ad un numero di settimane pari a quelle di contribuzione, e una fruizione minima, a prescindere dal requisito contributivo, di sei mesi<sup>28</sup>.

Le tabelle seguenti fanno riferimento a 3 distinte stime basate su una durata della prestazione pari ai periodi di contribuzione degli ultimi 4 anni. Di seguito gli oneri a normativa vigente:

<sup>27</sup> Il documento fornito dall'ufficio statistico dell'INPS, in questo caso, specifica che «la stima si basa su una platea di beneficiari costituiti da coloro che, in base alle informazioni presenti negli archivi amministrativi Uniemens per l'anno 2018, risultavano cessati con meno di 13 settimane nell'ultimo quadriennio, con trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti la cessazione e con una età alla cessazione al massimo di 35 anni. La fruizione dell'indennità per questa platea di beneficiari è stata imposta pari a 6 mesi».

<sup>28</sup> Precisa l'INPS che «le stime sono state condotte sulla base degli oneri calcolati su una generazione-tipo: si è presa a riferimento la generazione di licenziati 2018, generazione per la quale risultano completamente conclusi gli effetti finanziari. Per il 2021 si è ipotizzato un numero di ingressi del 5% superiore rispetto alla generazione-tipo, inoltre si è ipotizzata una misura media mensile di ANF pari a 50 euro per ciascun beneficiario».



**Tabella 20. Interventi sulla DISCOLL – normativa vigente**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Normativa vigente</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	14	20	21
TOTALE Onere per prestazioni (milioni)	34	50	51
Totale Onere ANF (milioni)	-	-	-
Totale Onere ctr.figurativi (milioni)	-	-	-
<b>Onere totale (milioni)</b>	<b>34</b>	<b>50</b>	<b>51</b>

La prima variante normativa considera solo l'estensione della durata della prestazione con il mantenimento dell'attuale decalage del 3% sull'importo erogato a partire dalla 4<sup>a</sup> mensilità, la seconda, oltre all'estensione della durata, considera i costi legati anche all'eliminazione del decalage, la terza infine introduce, rispetto alla seconda, anche una durata minima del trattamento pari a 6 mesi.

**Tabella 21. Interventi sulla DISCOLL – variante 1**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Variante normativa 1: durata pari ai mesi di contribuzione degli ultimi 4 anni con decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	14	22	24
TOTALE Onere per prestazioni (milioni)	39	77	84
Totale Onere ANF (milioni)	2	5	5
Totale Onere ctr.figurativi (milioni)	20	44	50
Onere totale (milioni)	<b>61</b>	<b>126</b>	<b>139</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>27</b>	<b>76</b>	<b>88</b>

**Tabella 21. Interventi sulla DISCOLL – variante 2**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Variante normativa 2: durata pari ai mesi di contribuzione degli ultimi 4 anni senza decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	14	22	24
TOTALE Onere per prestazioni (milioni)	40	84	95
Totale Onere ANF (milioni)	2	5	5
Totale Onere ctr.figurativi (milioni)	20	44	50
Onere totale (milioni)	<b>62</b>	<b>133</b>	<b>150</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>28</b>	<b>83</b>	<b>99</b>

**Tabella 21. Interventi sulla DISCOLL – variante 3**

<b>Variante normativa 3: durata pari ai mesi di contribuzione degli ultimi 4 anni con minimo 6 mesi senza decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	14	22	25
TOTALE Onere per prestazioni (milioni)	43	89	99
Totale Onere ANF (milioni)	2	5	6
Totale Onere ctr.figurativi (milioni)	22	47	52
Onere totale (milioni)	<b>67</b>	<b>141</b>	<b>157</b>
<b>Maggior Onere (milioni)</b>	<b>33</b>	<b>91</b>	<b>106</b>

\*\*\*\*\*

## 5. GLI INTERVENTI PER IL SETTORE AGRICOLO.

Di seguito le stime relative all'onere derivante dall'estensione della NASPI ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato a partire dagli eventi di disoccupazione agricola del 2021, nell'ipotesi di uniforme distribuzione mensile degli ingressi in disoccupazione. Sono proposte 4 varianti normative relative sia alla durata della prestazione NASPI, sia al mantenimento o meno dell'attuale decalage previsto a partire dal 4° mese di fruizione.

**Tabella 22. Interventi sul settore agricolo – normativa vigente**

	<b>2021*</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Normativa attuale			
Numero beneficiari (migliaia)		4	4
Spesa per prestazioni (milioni)		8	8
Spesa per contributi figurativi (milioni)		5	5
<b>SPESA TOTALE (milioni)</b>		<b>13</b>	<b>13</b>

\* per gli eventi di disoccupazione agricola del 2021 nella normativa attuale il pagamento avviene nel 2022

**Tabella 23. Interventi sul settore agricolo – variante 1**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Variante 1: durata pari alla metà dei mesi di contribuzione degli ultimi 4 anni con decalage a partire dal 4° mese</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	4	6	6
Spesa per prestazioni (milioni)	22	28	28
Spesa per contributi figurativi (milioni)	12	16	16
<b>SPESA TOTALE (milioni)</b>	<b>34</b>	<b>44</b>	<b>44</b>
<b>Maggior onere totale (milioni)</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>31</b>

**Tabella 24. Interventi sul settore agricolo – variante 2**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Variante 2: durata pari alla metà dei mesi dei mesi di contribuzione degli ultimi 4 anni senza decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	4	6	6
Spesa per prestazioni (milioni)	23	29	29
Spesa per contributi figurativi (milioni)	12	16	16
<b>SPESA TOTALE (milioni)</b>	<b>35</b>	<b>45</b>	<b>45</b>
<b>Maggior onere totale (milioni)</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

**Tabella 24. Interventi sul settore agricolo – variante 3**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Variante 3: durata pari ai mesi di contribuzione con decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	4	8	8
Spesa per prestazioni (milioni)	30	34	34
Spesa per contributi figurativi (milioni)	17	31	31
<b>SPESA TOTALE (milioni)</b>	<b>47</b>	<b>65</b>	<b>65</b>
<b>Maggior onere totale (milioni)</b>	<b>47</b>	<b>52</b>	<b>52</b>

**Tabella 25. Interventi sul settore agricolo – variante 4**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Variante 4: durata pari al numero di mesi di contribuzione senza decalage</b>			
Numero beneficiari (migliaia)	4	8	8
Spesa per prestazioni (milioni)	32	36	36
Spesa per contributi figurativi (milioni)	17	31	31
<b>SPESA TOTALE (milioni)</b>	<b>49</b>	<b>67</b>	<b>67</b>
<b>Maggior onere totale (milioni)</b>	<b>49</b>	<b>54</b>	<b>54</b>

\*\*\*\*\*

## **6. GLI INTERVENTI SULL'ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE.**

Infine, si riportano le stime riguardanti gli interventi previsti in materia di assegno di ricollocazione. Come illustrato nella Parte Terza delle Linee di indirizzo l'intervento prevede la reintroduzione dell'assegno di ricollocazione per chi percepisca la prestazione di disoccupazione da più di sei o da più di dodici mesi.

Dal documento fornito dall'INPS si evince quanto segue: «sulla base delle informazioni fornite dall'ANPAL, l'importo dell'assegno di ricollocazione, per l'anno 2016, è stato considerato pari a 3.800 euro per le assunzioni a tempo indeterminato e pari a 1.500 euro per le assunzioni a tempo determinato.

Nel caso di insuccesso occupazionale per i richiedenti l'assegno è previsto comunque un costo fisso per il servizio denominato Fee4services (regolamento ANPAL per assegno di ricollocazione) per un importo massimo pari a 106,50 euro da erogarsi solo sotto determinate condizioni. Non avendo statistiche al riguardo l'ipotesi prudenziale effettuata è che venga sempre pagato per ciascun richiedente non rioccupato».

**Tabella 26. Interventi sull'assegno di ricollocazione**

Ipotesi	Numero richiedenti	Costo FEE for Service	Costo Collocamento	Costo Totale costo
<i>Importi in milioni di euro</i>				
Beneficiari di prestazione da più di 12 mesi	530.000	54	56	110
Beneficiari di prestazione da più di 6 mesi	987.000	101	105	206

\*\*\*\*\*

