

Riforma ammortizzatori sociali

SOMMARIO: 1. I principi guida. – 2. Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto. – 3. Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro. – 4. Il connubio tra gli ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro. – 5. Il sostegno al lavoro autonomo. – 6. Altre rilevanti novità.

1. I principi guida

La riforma della disciplina degli ammortizzatori sociali deve essere osservata come componente fondamentale del sistema di sicurezza sociale nel suo complesso.

L'ambizione della riforma è, infatti, quella di contribuire a costruire un **modello di Welfare State inclusivo** che sia compiutamente idoneo a fungere da strumento di realizzazione dell'uguaglianza sostanziale quale presidio fondamentale di tutela e garanzia della dignità umana.

Seguendo tale impostazione metodologica il principio che guida l'azione riformatrice è quello dell'**universalismo differenziato**. Ciò significa realizzare, in un modello ancorato al principio assicurativo, una adeguata protezione per tutti i lavoratori, in linea con una lettura sistematica degli artt. 2, 3, 35 e 38 della Costituzione e, in ogni caso, differenziato secondo le caratteristiche settoriali ma, soprattutto, **secondo le dimensioni aziendali**.

Prioritario obiettivo della riforma è, dunque, che **non vi siano lavoratori esclusi dal sistema di protezione sociale**, sia in costanza di rapporto di lavoro sia in mancanza di occupazione, pur nel quadro di una differenziazione delle tecniche protettive e in grado di cogliere la strutturale elasticità delle dinamiche dei diversi settori produttivi.

La riforma muove dalle disomogeneità esistenti e intende **accrescere il grado di equità generale del sistema**, realizzando una universalizzazione e razionalizzazione degli ammortizzatori sociali, indispensabile per **fronteggiare le trasformazioni, governare le instabilità del mercato del lavoro e supportare le transizioni occupazionali**, prevenendo le crisi e attenuandone l'impatto sociale.

L'ambizione è introdurre nuovi principi valoriali nel finanziamento e nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali per **accrescere la virtuosità dei comportamenti** e imprimere un'evoluzione in **senso pienamente assicurativo dei meccanismi di tutela**.

Del resto, le importanti sfide emergenti e la necessità di sostenere le trasformazioni del sistema economico, in sintonia con le linee di sviluppo europeo e con le politiche industriali connesse al PNRR (rivoluzione verde e transizione ecologica, efficienza energetica, economia circolare, trasformazione digitale, innovazione, ecc.), nonché i nuovi bisogni sociali che si affacciano all'orizzonte, impongono di **coniugare il sistema degli ammortizzatori sociali con il sostegno di mirate politiche industriali**, in linea con le specificità territoriali e verso la

promozione di piani aziendali di sviluppo e investimento nel capitale umano e nell'incremento di competenze.

In tale contesto, quale misura di protezione e sviluppo del mercato del lavoro, risulta fondamentale la **valorizzazione e il rafforzamento dell'integrazione degli ammortizzatori sociali con efficaci ed effettive politiche attive del lavoro**. Si tratta di un passaggio fondamentale della riforma alla luce degli attesi mutamenti strutturali e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni.

Gli ammortizzatori sociali, soprattutto quelli in costanza di rapporto di lavoro, devono dunque collocarsi in un tessuto normativo dinamico, in grado non solo di gestire le situazioni di difficoltà delle imprese ma anche di anticiparle, di contribuire a mettere a punto una funzione di prevenzione delle crisi e, quindi, di governare le transizioni, attenuandone o superandone i profili traumatici.

Sul fronte della disoccupazione, invece, l'obiettivo degli interventi è un generale rafforzamento del sostegno al reddito dei lavoratori atipici, discontinui e precari a cui si affianca un più efficace legame con le politiche attive e di formazione finalizzate a massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione nel mercato del lavoro.

2. Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto

Con riferimento agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro vi è un'estensione della platea dei beneficiari volta a includere nel sostegno al reddito tutti i lavoratori subordinati, anche con una minima anzianità di lavoro, compresi gli apprendisti e i lavoratori a domicilio.

Vi è anche un incremento del *quantum* del sostegno, l'introduzione di durate differenziate per dimensione aziendale e l'estensione delle tutele anche ai lavoratori delle imprese di piccole dimensioni (da 1 a 15 dipendenti).

In tal modo si garantisce a tutti la possibilità di beneficiare di trattamenti di integrazione salariale.

Viene inoltre ipotizzato un meccanismo di premialità che prevede una riduzione della contribuzione addizionale in caso di mancato ricorso ai trattamenti di integrazione salariale per un tempo significativo.

Viene confermata la gestione esclusiva delle integrazioni salariali da parte dei Fondi bilaterali esistenti.



Per quanto concerne la **CIGO**, è prevista l'estensione del suo campo di applicazione alle imprese che attualmente non sono coperte da strumenti ordinari e che non aderiscono o non costituiscono fondi di solidarietà bilaterali.

Quanto alla **CIGS**, il trattamento è esteso a tutti i datori di lavoro che non accedono ai trattamenti di integrazione salariale ai sensi degli articoli 26, 27 e 40 del d.lgs. n. 148/2015.

Con riferimento alle **causali** si specifica che la riorganizzazione aziendale può essere chiesta anche per realizzare processi di transizione (in questo caso assicurando il trattamento anche ai datori di lavoro con meno di 15 dipendenti); vengono introdotte due nuove causali ("prospettata cessazione dell'attività" e "liquidazione giudiziale") e rafforzato, con incentivi economici e aumento delle percentuali di riduzione dell'orario di lavoro, il contratto di solidarietà, esteso pure ai datori di lavoro che occupano sino a 15 dipendenti. Conseguentemente si abroga l'assegno di solidarietà.

Restano ferme tutte le prerogative vigenti dei Fondi di solidarietà bilaterali (artt. 26, 27 e 40 d.lgs. n. 148/2015).

La copertura obbligatoria dei **Fondi bilaterali** è assicurata anche ai datori di lavoro che occupano da 1 a 5 dipendenti. Ferma la possibilità di erogare prestazioni integrative, i fondi devono stabilire prestazioni di durata almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale a seconda della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, oltre a garantire trattamenti sia ordinari sia straordinari applicabili per soglie dimensionali relativi alle causali di CIGO e CIGS.

Per i fondi bilaterali alternativi dell'articolo 27 del d.lgs. n. 148/2015 viene chiarito il principio dell'obbligatorietà della contribuzione e introdotta una specifica previsione che richiede la regolarità del versamento contributivo ai Fondi bilaterali quale condizione per il rilascio del DURC.

Il **FIS** (art. 29 d.lgs. n. 148/2015) continua a erogare prestazioni in via residuale, e copre, così, tutti i datori di lavoro non rientranti nella CIGO o nei Fondi bilaterali.

3. Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro

Passando alle novità sugli ammortizzatori sociali per mancanza di lavoro, sempre nella logica dell'universalizzazione delle tutele, si interviene sostanzialmente su due piani: l'alleggerimento dei requisiti soggettivi e il potenziamento del sussidio economico.

Sul primo versante, con riferimento alla **NASPI**, i requisiti di accesso vengono resi meno rigidi; mentre, sul versante del *quantum*, si posticipa la decorrenza del *décalage* e si introduce



un trattamento di maggior favore per quei lavoratori che in ragione dell'età hanno maggiore difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro.

La NASPI viene anche estesa ad alcune tipologie di operai agricoli a tempo indeterminato.

Si potenzia anche la DIS-COLL: si innalza la durata massima, garantendo un numero di mesi di beneficio pari ai mesi di contribuzione versata; si posticipa la decorrenza del *décalage*; si riconosce la contribuzione figurativa.

4. Il connubio tra gli ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro

Uno dei punti più qualificanti della riforma è indubbiamente il rafforzamento del connubio tra ammortizzatori sociali e politiche attive, specie sul piano delle politiche formative, nella logica di affrontare adeguatamente i processi di cambiamento strutturale già in atto, che spesso rivelano un disallineamento tra domanda, competenze richieste e offerta di lavoro.

L'obiettivo è potenziare i percorsi formativi sulla base dei fabbisogni, con riferimento tanto alle competenze di base per i lavoratori più lontani dal mercato del lavoro quanto alla formazione avanzata per i lavoratori più qualificati che comunque potrebbero trovarsi in una situazione di transizione, necessitando di accompagnamento nella ricollocazione nel mercato del lavoro.

Per quanto concerne gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, l'attenzione è rivolta principalmente a quei lavoratori coinvolti in procedure di integrazione salariale per i quali potrebbe prospettarsi una maggiore difficoltà di rientro al lavoro. A tal fine si prevede l'estensione del programma GOL ai lavoratori in CIGS per prospettata cessazione e per quelli in CIGS con accordo di ricollocazione.

Per i lavoratori sospesi, con prospettive di rientro al lavoro più certe, tenuto conto che l'azienda ha maggiore consapevolezza delle competenze di cui intende avvalersi (soprattutto per gestire piani di riorganizzazione produttiva e/o processi di transizione) e con la condivisione delle organizzazioni sindacali, si prevede un rafforzamento dei Fondi Paritetici Interprofessionali, riconoscendo loro incentivi economici qualora realizzino percorsi formativi proprio in favore dei lavoratori in cassa integrazione.

Ai datori di lavoro che assumono lavoratori sospesi in CIGS per prospettata cessazione è anche riconosciuto un incentivo economico, oltre alla possibilità di stipulare contratti di apprendistato professionalizzante senza limiti di età. Nella medesima logica si introduce un contributo monetario a favore degli stessi lavoratori sospesi per prospettata cessazione qualora costituiscano una cooperativa a seguito di un'operazione di *workers buyout*.



Un potenziamento delle politiche attive, in termini di effettività, è previsto anche con riferimento agli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro, sempre mediante il programma GOL.

Sul piano più generale delle politiche formative, vi è la possibilità, accedendo al programma GOL, di sottoscrivere patti territoriali fra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, associazioni sindacali datoriali e dei lavoratori con lo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale. L'obiettivo è qui duplice: 1) inserire e reinserire, con adeguata formazione, i lavoratori disoccupati, inoccupati e inattivi e 2) riqualificare i lavoratori già occupati e potenziare le loro conoscenze.

5. Il sostegno al lavoro autonomo

Una specifica attenzione è dedicata anche ai lavoratori autonomi.

Come noto, dal 1° luglio 2021, è stata avviata l'ISCRO, l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa, istituita in via sperimentale per il triennio 2021-2023 dalla legge di Bilancio 2021, in favore degli iscritti alla Gestione Separata che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo, inclusi i partecipanti agli studi associati o a società semplici. Il Governo intende monitorarne l'efficacia ed eventualmente valutare, all'esito dei suoi risultati, la sua adozione in via strutturale. Nel frattempo, s'interviene su ambiti più specifici, sia mediante maggiori tutele in caso di maternità per le lavoratrici madri autonome e professioniste, sia riconoscendo ai professionisti a basso reddito giorni di malattia aggiuntivi, in caso di patologie oncologiche o gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti.

Sul fronte delle politiche attive si segnala l'accesso al programma GOL per i lavoratori autonomi che chiudono la partita IVA, l'implementazione dello sportello del lavoro autonomo presso i centri per l'impiego, oltre alla promozione di convenzioni tra gli stessi centri per l'impiego, gli ordini professionali e le associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo al fine di formare all'auto-imprenditorialità e favorire le transizioni occupazionali nel lavoro autonomo e professionale.

Importante è anche l'estensione dell'equo compenso in tutti i bandi e le selezioni indette dalle PA e per tutte le opere e i servizi professionali connessi alla realizzazione dei progetti collegati all'attuazione del PNRR, al fine di garantire ai lavoratori autonomi un reddito che sia coerente con il principio della retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'art. 36 della Costituzione. Il miglior ammortizzatore sociale per il libero professionista è, infatti, il riconoscimento del compenso spettante per il proprio lavoro nella giusta misura; un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro, al contenuto e alle caratteristiche della



prestazione professionale. Per questo intendiamo **potenziare** l'apparato normativo per il riconoscimento e l'esigibilità dell'equo compenso per i professionisti.

Inoltre, per valorizzare il ruolo degli enti previdenziali privati nell'erogazione di prestazioni sociali ai professionisti ordinistici e per garantire loro strumenti di tutela per situazioni ed eventi che li espongano a condizioni di vita difficili, con riduzione della loro capacità di produrre reddito, si segnala un intervento in materia fiscale che riconosce agli enti previdenziali privati un **credito d'imposta** corrispondente alle nuove e maggiori somme utili a erogare prestazioni ai professionisti loro iscritti. Si consente, così, a ciascuna Cassa di potenziare gli strumenti di tutela sociale rivolti ai propri iscritti e di tararli sulle effettive esigenze dei professionisti. Intendiamo al contempo agire per limitare l'effetto della c.d. **doppia tassazione** che grava sui rendimenti e sulle prestazioni previdenziali erogate dalle Casse.

6. Altre rilevanti novità

È prevista l'ulteriore estensione del **contratto di espansione** alle imprese di minore dimensione (prorogato fino al 2026), l'**azzeramento dei contatori CIGO e CIGS** e l'estensione **CISOA** ai lavoratori del settore della pesca per periodi diversi da quelli di sospensione dell'attività lavorativa derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio.

Per superare definitivamente il ricorso alla cassa integrazione guadagni in deroga, viene istituito il **Fondo Emergenziale Intersettoriale (FEI)**, finalizzato a intervenire quale assicurazione residuale in presenza di **eventi di particolare gravità** definiti da provvedimenti emergenziali. I trattamenti di integrazione salariale erogati dal FEI sono rivolti ai datori di lavoro di minori dimensioni aderenti ai fondi di solidarietà bilaterale di cui agli artt. 26, 27 e 40 del d.lgs. n. 148/2015. Per il finanziamento del FEI è previsto un contributo a carico dei fondi bilaterali.

Inoltre, si segnala la predisposizione, per la prima volta nel nostro ordinamento, di strumenti di **protezione sociale ad hoc** per i lavoratori dello spettacolo, che tengono conto del carattere strutturalmente discontinuo delle loro prestazioni.

Infine, viene altresì ipotizzata una previsione di **accompagnamento a carico della fiscalità generale** nel triennio 2022-2024 riferita ai costi degli ammortizzatori sociali sia in costanza di rapporto sia in mancanza di lavoro.