

# giuridica

## **Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali**

*a cura di*

*Umberto Carabelli | Lorenzo Fassina*

*i Seminari  
della Consulta giuridica  
della CGIL*

**CGIL**  
Ufficio  
Giuridico



**5.2022**



I seminari della Consulta giuridica CGIL  
n. 5





Consulta giuridica

# Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali

*Atti del quinto Seminario annuale della Consulta giuridica  
Roma, 22 aprile 2022*

*a cura di*

Umberto Carabelli e Lorenzo Fassina



© Futura, 2022  
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

[www.futura-editrice.it](http://www.futura-editrice.it)  
Tel. 06 44870283 - 06 44870325  
[segreteria@futura.cgil.it](mailto:segreteria@futura.cgil.it)

## *Indice*

Introduzione <i>di Lorenzo Fassina</i>	9
RELAZIONI	13
Cassa integrazione e contratti di solidarietà: un bilancio funzionale dal punto di vista economico <i>di Dario Guarascio</i>	15
La riforma Orlando degli ammortizzatori sociali <i>di Madia D'Onghia</i>	21
La riforma degli ammortizzatori e le proposte della CGIL <i>di Corrado Ezio Barabetti</i>	31
INTERVENTI PROGRAMMATI	39
Ammortizzatori sociali e crisi aziendali: una nuova prospettiva per le relazioni industriali <i>di Giampietro Castano</i>	41
Un bilancio di esperienze nella gestione degli ammortizzatori sociali <i>di Manuela Gaetani</i>	49
Ammortizzatori sociali: riforma <i>versus</i> riordino <i>di Simonetta Renga</i>	53
La Cassa integrazione guadagni e gli interventi della giurisprudenza <i>di Antonino Sgroi</i>	59
Fondi bilaterali <i>di Claudio Treves</i>	65
Conclusioni <i>di Tania Scacchetti</i>	69





Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali



## Introduzione

di Lorenzo Fassina\*

Buongiorno e benvenuti a questo quinto appuntamento seminariale annuale della Consulta giuridica della CGIL, dedicato quest'anno al tema «*Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali*».

Un tema doppiamente importante perché ci offre l'occasione, da una parte, di fare il punto (direi quasi «a caldo») sul recente riordino degli ammortizzatori sociali operato dal Governo Draghi con la legge di bilancio 2022, e dall'altra di contestualizzare tale riassetto, in una prospettiva diacronica e sincronica, nel contesto della difficile attuale situazione socio economica del nostro Paese.

La crisi economica generata da due anni di pandemia, alla quale ora si aggiungono le pesanti incertezze derivanti dal conflitto russo-ucraino, ha messo in evidenza tutte le mancanze del precedente assetto degli ammortizzatori sociali frutto delle riforme del 2012 e del 2015, rendendo necessaria un'estensione degli strumenti di tutela dell'occupazione e del reddito ad ampio raggio, ma rispondente – com'è evidente – a ragioni dettate dall'emergenza.

Ora, non c'è alcun dubbio che il riassetto operato nel 2021, facendo tesoro di questa importante esperienza di massiccio intervento pubblico nel sostegno dei redditi e soprattutto dell'occupazione, vada finalmente nella giusta direzione, come dalla CGIL da sempre auspicato, di una tendenziale universalizzazione delle tutele.

Si tratta, quindi, di un passo importante, che deve stimolarci ad operare un'analisi dei contenuti che evidenzia i fattori positivi, come d'altra parte le zone d'ombra che ancora permangono.

Per introdurre questa nostra importante discussione, mi permetto di sottoporre una chiave di lettura attraverso la quale poter leggere i cambiamenti in atto, partendo dal punto di vista costituzionale, in particolare da una norma fondamentale del nostro ordinamento, il principio di uguaglianza sostanziale.

Tale principio, sancito come tutti sanno dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, è infatti il prisma attraverso il quale è a mio parere utile leggere il nostro sistema di protezione sociale, sotto un triplice aspetto:

- 1) da un lato esso è assicurato (o dovrebbe essere assicurato) dalla funzione protettiva svolta dal diritto del lavoro;
- 2) dall'altro lato, gli strumenti di garanzia del reddito devono poter operare sia in una situazione di disoccupazione o inoccupazione, ma anche in caso di riduzione o sospensione dell'attività produttiva e in caso di sottoccupazione (discontinuità dell'impiego oppure quantità di lavoro inferiore allo standard)
- 3) da ultimo, per assicurare la rimozione di quegli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita del Paese, un ruolo cruciale rivestono le politiche attive dell'impiego.

---

\* Responsabile Ufficio giuridico e vertenze legali CGIL nazionale.

Se è vero, come è vero, che il principio di uguaglianza sostanziale è inserito nei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, non può sfuggire il carattere necessariamente universale e universalistico di quel sistema sommariamente delineato; un sistema che non può essere irrazionale o sbilanciato così da configurare gli ammortizzatori sociali come camera di compensazione di un sistema di regole lavoristiche incentrato sulla proliferazione di tipi contrattuali precari e sulla incentivazione di forme spurie di decentramento produttivo.

In questo senso la CGIL ha sempre insistito su un sistema universale di tutela accompagnato da una regolazione del rapporto di lavoro che garantisca la dignità del lavoratore. Basta ripercorrere i titoli I e III della Carta universale dei diritti del lavoro del 2016 e la proposta organica di riforma degli ammortizzatori sociali del 2010, entrambe frutto dell'iniziativa della nostra Organizzazione, per comprendere quale sia l'approccio da noi auspicato.

Partendo dalla prima delle tre condizioni da me indicate sommariamente, ovverosia il ruolo fondamentale svolto dalla regolazione propria del diritto del lavoro, purtroppo occorre constatare che il trend della precarizzazione degli strumenti contrattuali, in questo primo scorcio di secolo, ha assunto dimensioni preoccupanti, tanto da farci guardare, ora, con una certa invidia ad esperienze europee non molto lontane da noi, come quella spagnola, dove si è avuto il coraggio di porre un argine ai dettami imperanti del neoliberismo.

Ma qui mi taccio, perché il tema – prettamente lavoristico – non riguarda direttamente l'oggetto dell'odierno seminario e ritengo sufficiente il riferimento alla nostra Carta dei diritti.

Passando, invece, alle altre due tematiche (le politiche passive e le politiche attive), il discorso si fa sicuramente più articolato e complesso perché chiama in causa due ordini di problemi.

Il primo, di natura più generale, riguardante la verifica della rispondenza dell'apparato di tutela predisposto dall'ordinamento al dettato costituzionale, il secondo riguardante invece il contesto economico e produttivo che caratterizza il nostro Paese.

Occorre, quindi, ancora una volta, tentare di adottare un approccio di analisi multidisciplinare, coniugando il punto di vista giuridico con quello economico e sociologico, in mancanza del quale rischiamo di osservare il fenomeno degli ammortizzatori sociali da un'ottica parziale. Ed è proprio questo approccio metodologico di analisi complessiva dei fenomeni che questo seminario vuole prendere a riferimento, mantenendo viva quella tradizione che caratterizza gli appuntamenti annuali della Consulta giuridica.

Se questo è il contesto nel quale noi oggi vogliamo misurarci, a me non rimane altro che sottoporre ai partecipanti alcuni interrogativi, o per meglio dire spunti di riflessione, ben consapevoli del fatto che una materia tanto complessa e articolata non può, di per sé ma soprattutto in considerazione della difficilissima situazione economica e sociale che stiamo vivendo, essere oggetto di una parola definitiva, avulsa dalla doverosa constatazione della mutevolezza del quadro politico, economico e sociale del nostro Paese.

Ciò detto, per quanto riguarda il primo angolo visuale relativo alla corrispondenza (o meno) del nuovo assetto degli ammortizzatori sociali ai principi costituzionali, la prima domanda di ordine generale che pongo a coloro che relazioneranno e a coloro che interverranno è molto netta: siamo di fronte ad una riforma oppure ad un riordino del sistema degli ammortizzatori sociali? A questa, con tutta evidenza, ne segue un'altra: qual è il valore da attribuire alla locuzione «universalismo differenziato», formula che, a prima vista, sembrerebbe costituire un ossimoro tutto da analizzare nella sua apparente contraddittorietà? In definitiva, a fronte di un obiettivo e positivo allargamento del campo di applicazione oggettivo e soggettivo delle tutele, la differenziazione di queste secondo le caratteristiche settoriali e dimensionali delle aziende, accanto al mantenimento del sistema dei fondi bilaterali, può mettere o meno in pericolo proprio quel nobile e ampiamente condivisibile obiettivo di universalizzazione che la riforma (o il riordino) si prefigge?

Un altro spunto di riflessione che consegno ai partecipanti al seminario, e che ha una stretta relazione con l'obiettivo di assicurare a tutti i lavoratori un grado di protezione tale da assicurargli un'esistenza dignitosa, riguarda la tutela in caso di sottoccupazione, ovvero sia in presenza di lavori discontinui oppure non in grado di assicurare il raggiungimento di una determinata soglia reddituale: in sostanza, il fenomeno, ben noto, del *working poor*.

Passando invece al terzo nodo cruciale da me precedentemente menzionato, ovvero quello riguardante le politiche attive del lavoro, c'è da chiedersi se, finalmente, come io personalmente ritengo (visto anche il massiccio intervento finanziario previsto dal PNRR), sia venuto il momento di puntare seriamente e proficuamente su una operazione di rafforzamento delle competenze delle lavoratrici e dei lavoratori; un'operazione che deve essere coniugata, necessariamente, ad una ridefinizione e ad una razionalizzazione dei modelli organizzativi e produttivi aziendali che – ricordo – a norma del nuovo articolo 2086 del codice civile, devono essere adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa e tali da garantire una responsabile gestione delle crisi.

Ciò, naturalmente, non può non andare di pari passo con la valorizzazione degli accordi sindacali che sono alla base sia del nuovo e interessantissimo accordo di transizione occupazionale che dei contratti di solidarietà (strumento con potenzialità davvero importanti, sia in termini di mantenimento e ampliamento dei livelli occupazionali che come possibile strumento di riduzione dell'orario di lavoro). Insomma, il sindacato è ora chiamato in prima persona a contribuire a quella che appare una svolta significativa nelle relazioni industriali.

Ma il quadro, ovviamente, non sarebbe completo se dimenticassimo di fare i conti con il contesto socio-economico del nostro Paese, caratterizzato, purtroppo, da un lento ed apparentemente inesorabile declino e dalla clamorosa assenza di adeguate politiche industriali volte al rafforzamento tecnologico e strutturale dell'economia.

E allora c'è da chiedersi: in questa cornice di debolezza sistemica, che ruolo possono svolgere gli ammortizzatori sociali? In particolare, sulla base delle passate esperienze e in una chiave prospettica per il futuro, è ipotizzabile supporre una relazione virtuosa tra cassa integrazione straordinaria e innovazione di prodotto e di processo, oppure tale strumento potrà limitarsi, al massimo, ai processi di riorganizzazione aziendale? Infine, per come potranno delinearli, questi processi in che modo possano inserirsi nel complesso ed ambizioso percorso delineato dal PNRR?

Prima di dare loro la parola, vorrei presentare i partecipanti a questo seminario.

Tre relazioni:

- 1) Prof. Dario Guarascio, insegna economia dell'innovazione presso l'università Sapienza di Roma ed è stato componente della Commissione per la riforma degli ammortizzatori sociali istituita dalla Ministra del lavoro Catalfo nel 2020.
- 2) Prof.ssa Madia D'Onghia, insegna diritto del lavoro presso l'Università di Foggia.
- 3) Corrado Ezio Barachetti, Coordinatore nazionale Mercato del lavoro della CGIL.

Interventi programmati:

- 1) Prof. Piergiovanni Alleva, già ordinario di diritto del lavoro presso l'Università politecnica delle Marche.
- 2) Dott. Giampietro Castano, esperto di relazioni industriali e collaboratore del Ministero per lo sviluppo economico (gestione crisi aziendali).
- 3) Dott.ssa Manuela Gaetani, attualmente dirigente del CNEL, già Direttrice della Divisione ammortizzatori sociali presso il Ministero del lavoro (dal 2008 al 2020).
- 4) Prof.ssa Simonetta Renga, insegna diritto del lavoro e della sicurezza sociale presso l'Università di Ferrara – già componente della Commissione Catalfo per la riforma degli ammortizzatori sociali.

- 5) Avv. Antonino Sgroi, professore a contratto presso l'Università di Pisa.
- 6) Claudio Treves, Comitato di gestione del Fondo di solidarietà per la somministrazione (Forma.Temp).

Le conclusioni saranno affidate, come di consueto accade nei seminari della Consulta giuridica, a Tania Scacchetti, Segretaria confederale della CGIL.

Vi ringrazio per l'attenzione e vi auguro buon lavoro.

## RELAZIONI





Cassa integrazione e contratti di solidarietà:  
un bilancio funzionale dal punto di vista economico  
*di Dario Guarascio\**

Un errore comune che viene commesso quando si analizzano gli ammortizzatori sociali e si discute della loro efficacia è quello di sconnettere gli strumenti in questione dal contesto macroeconomico e strutturale all'interno del quale andrebbero, al contrario, opportunamente inseriti. Parimenti, le valutazioni che attengono alla loro efficacia vengono spesso «destoricizzate» dimenticando che quel che si osserva all'interno del mercato del lavoro è il frutto di interazioni complesse e di lungo periodo tra la domanda e l'offerta; la composizione settoriale e occupazionale del sistema economico; la dinamica macroeconomica, il modello di crescita e la capacità tecnologica; il funzionamento delle istituzioni.

Una rappresentazione plastica di quanto il dibattito sugli ammortizzatori e, più in generale, sugli strumenti di sostegno al reddito possa essere vacuo e sconnesso dalla realtà strutturale che gli è propria è stata fornita dalle polemiche che hanno recentemente riguardato, ponendolo sotto accusa, il Reddito di Cittadinanza (RdC). L'argomento dei critici è tanto brutale quanto inconsistente: il RdC è un mero trasferimento a favore delle fasce di reddito più basse (anzi, si è spesso aggiunto, delle componenti «strutturalmente pelandrone» o, peggio, criminali di tali fasce) e non è in grado di svolgere la funzione di «attivazione» e promozione dell'occupazione promessa dal Legislatore. Secondo i difensori di tale posizione, la causa del fallimento del RdC sarebbe da ricercare nella natura assistenziale dello stesso strumento di cui da più parti – in alcuni casi si è arrivati sino a proporre un referendum abrogativo – si è conseguentemente richiesto il ridimensionamento o la totale eliminazione. Quel che viene omesso, tuttavia, è il fatto che più del 50% dei percettori del RdC si trovi in condizioni di scarsissima o assente «occupabilità» per ragioni individuali (si consideri, ad esempio, che più di un terzo dei percettori del RdC non è mai stato occupato o che la stragrande maggioranza non ha un'occupazione da almeno cinque anni) o connesse alla carenza di domanda di lavoro nel territorio di residenza (circa il 60% dei percettori è residente nel Mezzogiorno e, più in generale, in zone caratterizzate da tassi di disoccupazione molto superiori alla media nazionale).

Da un'analoga fragilità teorica sono interessate le analisi che si sono concentrate su quella componente degli ammortizzatori sociali chiamata ad operare in costanza di rapporto di lavoro – la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) – e, in particolare, gli strumenti finalizzati ad affrontare situazioni di crisi straordinarie richiedenti interventi di medio-lungo periodo e di carattere sistemico, come nel caso della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS). Anche per quanto riguarda quest'ultima, l'orientamento critico che è cresciuto nel corso degli ultimi venti anni è andato nella direzione di evidenziare, in primis, la relativa inefficacia dello strumento (ovvero l'incapacità di favorire la ristrutturazione e il risanamento di imprese/settori/territori trasformandosi, al contrario, nel prolungamento di situazioni di «agonia economica»). In secondo luogo, la dissonanza

---

\* Università Sapienza di Roma.

tra una misura, la CIGS, che chiama in causa la «pianificazione» concertata tra governo, imprese e sindacati e, al polo opposto, l'impianto prevalente di politica del lavoro orientato verso la esclusiva valorizzazione delle forze del mercato e delle (presunte) virtù della competizione. La tesi dominante, analogamente a quanto succede nell'ambito degli strumenti di sostegno al reddito in assenza di rapporto di lavoro, è quella di «non interferire» con le dinamiche di mercato, lasciando che la sua «frusta» determini l'espulsione delle imprese poco produttive, la sostituzione dei lavoratori con scarse competenze, l'adozione degli assetti tecnologici e organizzativi più efficienti. Meccanismi dalle capacità taumaturgiche che i libri di testo di economia sovente suggeriscono e che le «riforme strutturali» del mercato del lavoro e del welfare hanno preso come indubbio riferimento dalla fine degli anni '90 in poi.

Quale è il problema di questa visione? Innanzitutto, c'è un problema di carattere empirico. In effetti, l'Italia si è adoperata con la massima diligenza per applicare i dettami della «primazia del mercato», se così vogliamo per semplicità definirli. Un breve elenco, in ordine sparso: flessibilizzazione del mercato del lavoro, diffusione di forme di lavoro non standard, pressione al ribasso sui salari, indebolimento del potere contrattuale delle organizzazioni sindacali, riduzione dell'intervento pubblico nell'economia e privatizzazioni, stringenti vincoli alla spesa pubblica, condizioni creditizie e di finanziamento dettate prevalentemente dal mercato (un mercato, si noti bene, tendenzialmente oligopolistico e fortemente influenzato dall'attività di attori non nazionali), dismissione della politica industriale. A ciò vanno aggiunti, e questo ci interessa particolarmente in questa sede, una serie di interventi nell'ambito delle politiche del lavoro, previdenziali e della protezione sociale analogamente caratterizzati dalla volontà di massimizzare i benefici della concorrenza e dei meccanismi di mercato. A partire dall'ipotesi che tutto ciò che capita agli individui all'interno del mercato del lavoro sia il frutto della loro buona predisposizione nonché della loro capacità di contribuire «al margine» alla generazione del valore aggiunto prodotto dalle imprese ove sono impiegati, la disciplina del mercato del lavoro (riduzione delle tutele sul licenziamento e proliferazione di forme contrattuali non-standard), quella previdenziale (contributivo e aumento generalizzato dell'età pensionabile) e quella degli ammortizzatori sociali (prestazioni connesse alla storia contributiva e reddituale dell'individuo, scarsità di misure di supporto per categorie caratterizzate da particolare fragilità) sono state 'riformate' nel segno della massima liberalizzazione. In attesa che la competizione dispiegasse i suoi benefici, micro e macroeconomici. Data una tale sofferenza nel seguire un ricettario ancora oggi in buona misura dominante, ci si sarebbe dunque aspettati miglioramenti sostanziali in termini di produttività, innovazione, crescita, occupazione e redditi. I numeri, come è tuttavia ben noto, hanno la «testa dura».

Se si guarda ai numeri, infatti, si nota come, parallelamente alle già menzionate riforme, l'Italia ha intrapreso un percorso di inesorabile indebolimento strutturale. La tendenziale stagnazione delle retribuzioni, da associare ad un mercato del lavoro vieppiù segmentato con le componenti giovanili sempre più caratterizzate da contratti temporanei e basse retribuzioni, va infatti di pari passo con una dinamica macroeconomica non adatta a consentire una crescita sostenuta e virtuosa e, soprattutto, incapace di garantire il rafforzamento tecnologico e strutturale dell'economia. La dinamica stagnante della domanda interna e, in particolare, la debolezza degli investimenti pubblici e privati sono il riflesso di un'economia che non solo non riesce a colmare il divario tecnologico, ma comincia a perdere posizioni a livello internazionale, avviandosi su di una traiettoria di impoverimento strutturale che, altrove, abbiamo definito di «terziarizzazione povera». Quest'ultima è descrivibile con la crescita dimensionale di settori, in particolar modo nel comparto dei servizi, a basso valore aggiunto e scarsamente innovativi. Settori quali, ad esempio, la ristorazione, l'accoglienza, il commercio al dettaglio e i servizi alla persona che si caratterizzano per la prevalenza di

tipologie contrattuali temporanee e atipiche e per l'adozione di strategie competitive basate sul contenimento dei costi e l'intenso sfruttamento della forza lavoro.

Gli ultimi venti anni hanno dunque visto l'Italia caratterizzarsi, sul fronte macroeconomico e della dinamica delle componenti funzionali del reddito, per una tendenziale stagnazione della domanda aggregata e per una debolezza della componente salariale o, più in generale, della quota di reddito destinata al lavoro in tutte le sue varie articolazioni. In termini strutturali, si è altresì osservato un incremento dimensionale di settori scarsamente innovativi e scarsamente in grado di generare valore aggiunto, con un parallelo indebolimento della capacità produttiva nei comparti strategici del manifatturiero. A ciò si associa, in linea con l'approccio «austeritario» che ha dominato la politica economica europea sin dalla costituzione della Unione Monetaria, una continua riduzione della spesa pubblica in ambiti quali l'istruzione e la sanità, nonché un ridimensionamento degli investimenti tesi alla manutenzione del territorio e al potenziamento delle infrastrutture. Le conseguenze dell'indebolimento dell'offerta di beni pubblici, soprattutto in campo sanitario, si sono manifestate in modo molto chiaro con il diffondersi della pandemia da Sars-Cov-2. Invero, il declino strutturale appena illustrato ha posto l'Italia in una posizione «periferica» rispetto alle altre principali economie europee e, in particolare, alla Germania determinando una endogena riduzione dei margini di manovra in campo fiscale. Riduzione che si è accompagnata alla conseguente necessità di «scaricare» gli shock di competitività sul lavoro creando una spirale perversa che ha costantemente penalizzato l'occupazione e i salari.

Se questo è il contesto strutturale di riferimento, che ruolo può giocare un sistema di ammortizzatori sociali rigidamente imperniato sulla logica del mercato? Cosa ci si può aspettare dagli strumenti di sostegno al reddito in costanza di lavoro e, in particolare, da quelli disegnati per le situazioni straordinarie come nel caso della CIGS? Proviamo a rispondere a entrambe le domande.

Il sistema di protezione sociale è lo specchio del mercato del lavoro e, dunque, della struttura produttiva su cui si innesta. Se questo è vero, a mercato del lavoro fragile corrisponde sistema di protezione fragile, ovvero scarsamente in grado di fornire tutele adeguate, soprattutto alle componenti che ne hanno maggiore bisogno. Con tutte le ripercussioni e le «retroazioni» negative del caso sul fronte della domanda aggregata e, dunque, del Pil. Se poi, in un contesto strutturalmente fragile come quello appena descritto, il sistema di protezione e gli ammortizzatori si fondano sull'idea della competizione e della selezione virtuosa da parte del mercato il risultato non può essere altro che quello di approfondire le disuguaglianze a tutti i livelli: tra regioni, settori, imprese, lavoratori. E la CIGS? In questo caso, la pretesa che uno strumento delicato e ambizioso come la Cassa Straordinaria possa produrre i suoi effetti più rilevanti (favorire ripartenza, ristrutturazioni virtuose, potenziamento tecnologico e rafforzamento delle competenze) in presenza di domanda stagnante e arretramento nelle filiere produttive e tecnologiche nazionali/internazionali assume le forme di un «irrazionale desiderio». E ciò è particolarmente vero nel caso degli interventi in regioni deboli sul piano macroeconomico e strutturale come quelle meridionali. D'altra parte però, ciò che strumenti come la CIG ordinaria e la CIGS riescono a fare, ovvero sostenere i redditi e i livelli occupazionali, risulta essere fondamentale proprio in ragione della debolezza macroeconomica dei contesti ove più di frequente operano. In assenza di tale sostegno, il declino e il rischio di crisi recessive si acuirebbe ulteriormente. Tuttavia, questa parziale capacità di tutelare redditi e occupazione in un contesto strutturalmente fragile tende a lasciare scoperti coloro che avrebbero maggiormente bisogno. Le ferite più profonde, dunque, non vengono sanate.

Il quadro è complesso e i dati disponibili non consentono di valutare in modo esaustivo performance e criticità del sistema degli ammortizzatori e, in particolare, della CIGS. Alcune considerazioni è tuttavia possibile trarle. In primo luogo, l'andamento degli ammortizzatori riflette

l'eterogeneità strutturale del sistema economico e i vincoli che la normativa pone per quanto riguarda l'accesso agli strumenti (settore, dimensione di impresa, ecc.). Nella manifattura, una quota rilevante delle ore autorizzate è assorbita dai settori macchinari, trasporti e alimentari mentre nei servizi, a fronte di un monte ore autorizzato significativamente più contenuto, spiccano, commercio, trasporti ed editoria. In linea con le attese, una larga parte delle ore autorizzate si concentra nelle grandi imprese, a prescindere dalla tipologia di Cassa presa in considerazione. Un recente lavoro della Banca d'Italia (BdI) consente di apprezzare la relazione tra uso della CIG, probabilità di cessazione dell'attività e di riduzione della base occupazionale a uno, due e tre anni dall'accesso allo strumento. È interessante notare come per tutte le tipologie di Cassa vi sia una significativa probabilità di cessazione (che non sembra ridursi sensibilmente con il passare del tempo) e, similmente, di riduzione dell'occupazione. Rispetto alle altre Casse, l'accesso alla CIGS sembra avere una relazione positiva più consistente con la probabilità di cessazione. Ciò è ovviamente legato alla natura dello strumento e alla selezione indotta dalle finalità ovvero dalle causali previste per l'accesso. Tuttavia, considerando l'approccio metodologico adottato dallo studio della BdI è possibile argomentare che, a parità di altre condizioni e tenendo conto delle specificità dei diversi strumenti, l'uso della CIGS si associa in modo statisticamente significativo ad un peggioramento delle prospettive d'impresa. In effetti, il fatto che ciò tenda ad emergere come una «regolarità» dai dati conferma le preoccupazioni menzionate in precedenza circa l'incapacità dello strumento di sanare i problemi strutturali che caratterizzano le situazioni di crisi. Recuperando le riflessioni proposte all'inizio di questa relazione, tuttavia, è lecito affermare che la causa di una tale incapacità è da ricercarsi nel contesto macroeconomico e strutturale caratterizzato da una persistente carenza di politiche della domanda e industriali.

Quali considerazioni conclusive è possibile trarre dunque? La crisi economica scatenata dalla pandemia ha approfondito le diseguaglianze preesistenti all'interno del mercato del lavoro e ha messo in luce come l'attuale sistema di protezione sociale non sia in grado, per la sua frammentarietà ma anche per i presupposti teorici impliciti che lo ispirano – la disoccupazione come effetto del *mismatch* domanda/offerta di lavoro o, al più, di transitori «fallimenti del mercato» da curare riducendo i vincoli all'attività d'impresa e le tutele a favore del lavoro – di sostenere in modo adeguato chi più ha bisogno contribuendo, in alcuni casi, alla cristallizzazione delle stesse diseguaglianze. La guerra che è da poco esplosa ha posto un'ulteriore ipoteca sulla possibilità di avere una ripresa sostenuta alimentando forti preoccupazioni per quanto riguarda la sostenibilità delle finanze pubbliche. In questo contesto, l'universalizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali e l'eliminazione delle iniquità che lo caratterizzano sono azioni di politica economica non più rinviabili. Alcuni tentativi sono stati fatti ma siamo ben lontani da un sistema capace di garantire tutele adeguate a tutti coloro che ne hanno bisogno. Parallelamente, ci troviamo ad essere ancora immersi in un contesto dove, fatta eccezione per la parziale discontinuità rappresentata dal PNRR, persistono spinte deflattive (si pensi alle esplicite previsioni di rientro dal debito attraverso avanzi primari, al dibattito europeo sul ripristino del Patto di Stabilità e Crescita o al rischio che la BCE arresti la politica espansiva e di acquisto illimitato dei titoli) e manca una politica industriale in grado di affrontare seriamente i principali nodi dell'economia italiana.

Invero, contro ipotesi di universalizzazione degli ammortizzatori sociali come quella contenuta nella proposta della «Commissione Catalfo», continuano ad essere opposte obiezioni teoriche e di natura finanziaria che, sebbene siano chiaramente fallaci, non sembrano essere ancora superabili. Le obiezioni teoriche si fondano sugli assunti dei modelli microeconomici standard secondo cui reti di protezione eccessivamente generose e sconnesse da una logica puramente individualistico-assicurativa inciderebbero negativamente sull'offerta di lavoro e sulla produttività del lavoro e del-

le imprese (i.e. il diritto a un sostegno al reddito di dimensioni adeguate «scoraggerebbe» gli individui dal cercare lavoro e ridurrebbe l'incentivo a impegnarsi mentre la disponibilità di strumenti di sostegno al reddito come la CIGS impedirebbe al mercato di selezionare le imprese migliori consentendo, al contrario, la sopravvivenza delle peggiori). Sul piano finanziario, le obiezioni più comuni sono caratterizzate da miopia e spirito «ragionieristico». La principale preoccupazione è quella della crescita del disavanzo e del debito pubblico. Chi muove tali obiezioni tende a dimenticare l'esistenza del lato della domanda e il contributo positivo che a quest'ultima e, dunque, alla crescita ed alla potenziale riduzione del rapporto tra debito e Pil, una rete di protezione sociale solida e universale sarebbe in grado di dare.



## La riforma Orlando degli ammortizzatori sociali *di Madia D'Onghia\**

1. Ringrazio per l'invito a questo importante momento di confronto voluto convintamente dalla Consulta Giuridica CGIL, che ben ha compreso la complessità del tema e la necessità di affrontarlo con un approccio multidisciplinare, in considerazione delle molteplici dimensioni – giuridiche, economiche e sociali – degli ammortizzatori sociali.

Cercherò di fornire un quadro d'assieme concentrando la mia analisi sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, ben consapevole che la novella del 2022 ha anche riguardato, sia pure in misura minore, gli strumenti di sostegno al reddito in mancanza di lavoro (Napsi, Dis-Coll e Reddito di cittadinanza).

Preliminarmente, vorrei precisare che, all'esito di un lungo e travagliato percorso, le nuove regole introdotte con la legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021) hanno dato luogo, più che a una riforma vera e propria, a una «revisione» della disciplina previgente, con una serie di innesti importanti sul Testo unico del 2015 (d.lgs. n. 148) nella direzione del rafforzamento delle tutele.

Per meglio comprendere ciò è bene ricordare sinteticamente la genesi della riscrittura delle disposizioni contenute nel Testo unico.

Come noto, già al tempo della Ministra Catalfo era stata nominata una Commissione che aveva elaborato un documento di sintesi con diverse proposte dirette ad ampliare la platea dei beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale, nella direzione della c.d. universalizzazione delle tutele, pur senza ignorare le specificità di alcuni settori; non a caso si è parlato di «universalismo differenziato» o «selettivo».

Allo stesso tempo, il dibattito riformatore intercettava anche l'esigenza di realizzare una netta semplificazione delle procedure e, quindi, la necessità di introdurre nuove regole che ne migliorassero il funzionamento sul piano applicativo; del resto, l'esperienza pandemica aveva reso ancora più evidente questa esigenza di semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi e da più parti si auspicava uno strumento unitario per disinnescare la proliferazione «nefasta» di molteplici misure di sostegno al reddito, ciascuna con una propria procedura.

L'obiettivo era dunque quello di semplificare, creare un sistema universale e più equo, che non lasciasse privo di tutela nessun lavoratore, a prescindere dalla tipologia contrattuale, sia esso subordinato che autonomo, senza, però, far saltare il meccanismo assicurativo. Ed è quest'ultimo un altro dato dal quale non si può prescindere nell'illustrare la novella del 2022, in quanto la conferma del principio assicurativo e, cioè, del finanziamento degli ammortizzatori sociali per il tramite della contribuzione, ha da subito posto in evidenza il problema dei costi e, cioè, la preoccupazione di introdurre oneri economici anche sostenibili.

Già da queste prime osservazioni emerge tutta la difficoltà dell'*iter* di realizzazione del processo riformatore, anche per l'inevitabile coesistenza di diversi interessi, spesso contrapposti tra loro.

---

\* Università di Foggia.

Difatti, a fronte di una convergenza di obiettivi (sistema universale, più equo, rispettoso delle specificità dei settori e con procedure semplificate) non poche sono state le divergenze sugli strumenti e modalità da utilizzare, specie con riferimento ai risvolti economici. Garantire prestazioni a tutti significa, infatti, aumentare i costi, perché serve una maggiore massa contributiva derivante o da un aumento delle aliquote contributive o dalla presenza di nuovi contribuenti che, per poter beneficiare di misure a sostegno del reddito in caso di sospensione e/o riduzione del lavoro, sono chiamati per la prima volta a versare contributi. È evidente come tali richieste non siano neutrali e indolori, specie in quei settori produttivi di piccole dimensioni o in difficoltà finanziarie.

Ora, è pur vero che di per sé l'aumento del carico contributivo non appare eccessivo se confrontato con la controprestazione assicurativa, che permette di modulare i ritmi di lavoro in caso di situazioni sfavorevoli salvaguardando la continuità dei rapporti di lavoro e nel contempo limitando la contrazione dei redditi dei lavoratori; tuttavia, l'utilità/necessità della copertura assicurativa universale non fa venir meno il fatto che la nuova aliquota si aggiunge a un carico contributivo sui redditi da lavoro dipendente già elevato e concentrato sulla contribuzione pensionistica.

Il legislatore era ben consapevole di questo rischio, tanto da decidere di accompagnare la fase di avvio con misure (sia pure temporanee) di fiscalizzazione, proprio per alleggerire gli oneri contributivi a carico dei datori di lavoro, pur sempre subordinate ai *diktat* della Ragioneria dello Stato e, quindi, del Mef (il convitato di pietra di qualsiasi riforma), chiamato a dire l'ultima parola, in termini di sostenibilità economica, prima dell'approvazione delle nuove norme. E difatti il Mef ha (im)posto da subito forti vincoli economici, fissando un tetto di spesa oltre il quale non si sarebbe potuto andare e ciò ha, di fatto, ridimensionato la portata finale delle nuove tutele. Vorrei ricordare che nel PNRR si insiste sulla necessità di definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi, ma nessuna risorsa economica è stata destinata allo scopo.

Altro dato preliminare alla disamina della novella è il contesto storico ed economico in cui essa è stata elaborata e discussa con le parti sociali. Come noto, il progetto di legge, poi confluito nella legge di bilancio, è nato durante la pandemia ma con una visione prospettica, guardando, cioè, alla fine della grave emergenza sanitaria e al contestuale avvio di una fase progettuale tutta nuova legata anche ai grandi investimenti rinvenienti dalla realizzazione del PNRR. La prospettiva a cui si guardava era quella di una economia in ripresa (già ora smentita, ahimè, dalla nuova emergenza legata al conflitto bellico in atto in Ucraina), un'economia, quindi, in crescita, specie grazie a importanti processi di transizione tecnologica ed energetica all'interno dei quali gli ammortizzatori sociali devono essere utilizzati non in una logica meramente assistenzialistica ma quali strumenti di accompagnamento proprio a questi processi di trasformazione e di innovazione.

Il tutto è stato, poi, costruito in stretta connessione con le politiche attive. È quasi scontato dire che un sistema di ammortizzatori sociali rinnovato non può operare senza la valorizzazione e il rafforzamento dell'integrazione con le politiche attive, il cui potenziamento e razionalizzazione costituisce il vero passaggio fondamentale delle nuove regole, in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati a essere ridimensionati e altri che, al contrario, tenderanno a crescere e a esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni.

Il rafforzamento della complementarità tra le nuove disposizioni e il potenziamento delle politiche attive costituisce, probabilmente, l'obiettivo più innovativo sotteso al progetto di revisione, senza dimenticare che il tutto non va mai disgiunto dall'attivazione di significative azioni di politica industriale – verticale, selettive e basate su investimenti pubblici – assolutamente necessarie per un efficace funzionamento del sistema di ammortizzatori sociali.



Infine, sempre come premessa introduttiva, un cenno merita anche la tecnica di redazione normativa utilizzata nella revisione delle regole: la scelta obbligata di procedere con la legge di bilancio, con una serie di innesti (commi da 191 a 257 dell'articolo 1, l. n. 234/2021) sul decreto legislativo n. 148/2015, ha reso più complessa l'intellegibilità del testo e anche la sua operatività applicativa che, peraltro, è subordinata all'emanazione di diverse fonti secondarie (circolari e decreti ministeriali, nonché circolari dell'INPS).

2. Illustrata sommariamente la cornice entro cui si è proceduto alla riscrittura delle regole, è ora possibile soffermarsi sui contenuti principali.

Più specificamente, il processo di revisione ha portato a un ampliamento del campo di applicazione oggettivo e soggettivo.

Le integrazioni salariali vengono estese a tutte le tipologie di apprendisti, in relazione a tutte le causali di intervento e ai lavoratori a domicilio, con correlativi obblighi contributivi; rimangono esclusi i dirigenti. Inoltre, a tutto vantaggio dei lavoratori discontinui, viene abbassato il requisito di anzianità di effettivo lavoro, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, da 90 a 30 giorni.

Non muta il campo di applicazione della CIGO; invece le integrazioni salariali straordinarie diventano indipendenti dal settore produttivo di appartenenza (salta anche il limite dei 50 dipendenti per le imprese commerciali e per le agenzie di viaggio e turismo) e sono erogate a tutti i datori di lavoro che occupano più di 15 dipendenti, non coperti dai fondi di solidarietà bilaterali, dai fondi alternativi o dal fondo territoriale intersettoriale delle province di Trento e Bolzano. I datori di lavoro sono coperti anche se iscritti al FIS.

È bene sottolineare che nonostante l'ampliamento della platea dei beneficiari delle integrazioni salariali, non si può ancora parlare di piena universalità delle prestazioni pubbliche; di fatti non c'è stato un ampliamento del campo di applicazione della CIGO (l'art. 10, d.lgs. n. 148/2021 è rimasto immutato) e la CIGS non si estende alle imprese di piccole dimensioni (al di sotto dei 15 dipendenti), fatta eccezione per il settore aeroportuale e i partiti, per i quali si prescinde dal numero dei dipendenti.

L'intervento di riordino coinvolge anche l'ammontare delle prestazioni pubbliche, che diventano più generose: viene eliminato il massimale dell'integrazione salariale per gli stipendi più bassi e si procede all'introduzione di un unico massimale, rivalutabile, fissato a 1.225,51 euro, per il 2022.

Si ampliano le stesse cause integrabili straordinarie. La riorganizzazione aziendale, infatti, potrà ora riguardare anche «processi di transizione». La modifica è assai rilevante per sostenere i processi di trasformazione e modernizzazione delle imprese sul piano della ecocompatibilità, della digitalizzazione e del rinnovamento delle competenze, tre pilasti su cui è basato il PNRR. I piani di riorganizzazione aziendale devono presentare interventi articolati contemplando azioni dirette a gestire la transizione ecologica, energetica e digitale. L'individuazione e regolazione dei casi che rientrano in questa causale aggiuntiva e la regolamentazione dei programmi di riorganizzazione è rimessa a un decreto del Ministro del Lavoro, sentito il Ministro dello Sviluppo Economico. Il programma di riorganizzazione deve, in ogni caso, essere finalizzato a un consistente recupero occupazionale, anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro. Nell'ipotesi in cui l'impresa proceda alla riconversione degli impianti, essa deve indicare le azioni volte, per esempio, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ambientale e tutti gli investimenti per realizzare il processo di transizione tecnologico, digitale o energetico. Devono essere indicate an-

che le misure di recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti nel programma e interessati alle sospensioni o alle riduzioni di orario di lavoro.

Vengono, poi, ampliate le maglie dell'intervento straordinario con causale contratto di solidarietà, con due importanti novità, che riguardano sia il campo di applicazione dei datori di lavoro interessati all'utilizzo sia l'ampiezza della riduzione di orario possibile. L'allargamento della base può consentire, ad esempio, anche alle imprese del commercio, alle agenzie di viaggio e agli alberghi di affrontare la crisi di mercato facendo ricorso al contratto di solidarietà per salvaguardare i livelli occupazionali. Inoltre, la riduzione di orario di lavoro media aziendale programmata su base giornaliera, settimanale o mensile può ora arrivare fino all'80% con punte, correlate al singolo lavoratore, pari al 90% (prima le percentuali erano, rispettivamente al 60% ed al 70%).

Novità anche per la causale di integrazione straordinaria del contratto di espansione: viene prorogata sino al 2023 e ulteriormente abbassato a 50 dipendenti il limite occupazionale per beneficiarne. Come è noto, l'Istituto si rivolge alle imprese che si trovino nella necessità di intraprendere percorsi di reindustrializzazione e riorganizzazione, con conseguenti modifiche dei processi aziendali, per recepire e sviluppare nuove competenze in organico, attraverso un impiego più razionale e l'assunzione di nuove professionalità.

Quanto ai fondi di solidarietà bilaterali e alternativi e del FIS, l'obbligatorietà viene estesa ai datori di lavoro che occupano anche un solo lavoratore; i fondi sono costituiti in relazione a quei datori di lavoro che non rientrano nel campo di applicazione delle integrazioni salariali ordinarie.

Per evitare pesanti differenziazioni di trattamento tra lavoratori colpiti dallo stesso evento lesivo, si è voluto avvicinare il più possibile le prestazioni erogate dalla bilateralità e quelle del sistema pubblico, agendo sull'entità, sulle causali e sulla durata del trattamento erogato dai fondi bilaterali e, in via sostitutiva, dal FIS.

Così, i fondi bilaterali e alternativi assicurano, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, la prestazione di un assegno di integrazione salariale di importo quantomeno pari a quello delle prestazioni pubbliche di integrazione salariale e stabiliscono la durata della prestazione in misura almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale, a seconda della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, e comunque nel rispetto delle durate massime complessive dei trattamenti di 24 mesi nel quinquennio mobile.

Di conseguenza, i datori di lavoro che occupano mediamente fino a 5 dipendenti nel semestre precedente hanno diritto a 13 settimane di assegno di integrazione salariale per causali sia ordinarie che straordinarie; quelli che occupano mediamente oltre 5 e fino a 15 dipendenti nel semestre precedente, 26 settimane e i datori di lavoro che occupano mediamente oltre 15 dipendenti nel semestre precedente 26 settimane di assegno di integrazione salariale per causali ordinarie, 24 mesi per causale CIGS riorganizzazione aziendale, 12 mesi per causale CIGS crisi aziendale e 36 mesi per causale CIGS contratti di solidarietà.

Anche il FIS viene adeguato. E, dunque, l'assegno di integrazione salariale, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa vigente in materia di integrazioni salariali, è riconosciuto: ai datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente fino a cinque dipendenti, per una durata massima di tredici settimane in un biennio mobile; ai datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di cinque dipendenti, per una durata massima di ventisei settimane in un biennio mobile. In sostanza, vengono eliminati i limiti relativi al tipo di causale prima esistenti e viene ricalibrata la durata massima delle prestazioni, a seconda delle nuove soglie occupazionali.

Naturalmente, a fronte della necessità di garantire le medesime prestazioni e le medesime nuove durate, resta problematico il reperimento delle risorse per i fondi bilaterali e per lo stesso FIS. Alle prestazioni erogate dal fondo di integrazione salariale, infatti, si provvede sempre nei limiti delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, al fine di garantirne l'equilibrio di bilancio, come accadeva prima (non si applica più, tuttavia, il limite delle prestazioni non superiori a dieci volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro). Il problema delle risorse spiega anche perché questa equiparazione nel *quantum* e nella durata, ampiamente condivisa dalla CGIL, non ha trovato lo stesso pieno favore su altri fronti sindacali, come quello del settore artigianato.

In ogni caso, per fronteggiare la difficoltà in relazione al reperimento dei fondi, il legislatore prevede per gli anni 2022 e 2023 un sostanzioso contributo al FIS diretto ad assicurare le prestazioni di assegno di integrazione salariale in base alle effettive necessità come conseguenti dagli interventi di modifica previsti dalla normativa.

La novella si preoccupa anche di rendere meno costose le integrazioni salariali pubbliche, attraverso una riduzione, per il 2022, dell'aliquota di finanziamento ordinaria per i datori di lavoro con più di 15 dipendenti e, a decorrere dal 2025, uno sconto sulla contribuzione addizionale a favore dei datori di lavoro che non abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno ventiquattro mesi. Un simile sconto, che opera sulla contribuzione ordinaria, è previsto anche in relazione al FIS per i datori di lavoro fino a 5 dipendenti.

3. Un ulteriore gruppo di disposizioni di particolare rilevanza attiene alla condizionalità dei lavoratori in cassa integrazione. Si è qui reso necessario rivedere l'intero meccanismo anche per uscire definitivamente dall'equivoco indotto dai due anni di pandemia, ovvero che le politiche passive in costanza di rapporto, soprattutto quelle finanziate dalla fiscalità generale, possano essere del tutto scollegate da percorsi di attivazione verso la riqualificazione professionale o verso nuovi lavori.

La novella, innanzitutto, rafforza i meccanismi di condizionalità per i beneficiari di ammortizzatori collegati alla causale d'intervento «*riorganizzazione aziendale*», con la disciplina dell'«*accordo di transizione occupazionale*», un accordo, questo che, analogamente agli accordi di ricollocazione già disciplinati dal d.lgs. n. 148/2015, rafforza il ruolo delle parti sociali per la gestione delle crisi occupazionali.

Vediamo di cosa si tratta. Durante la consultazione sindacale volta a evitare un esubero di personale, le parti possono concludere un accordo di transizione che consente ai lavoratori interessati dal trattamento di integrazione salariale per riorganizzazione o crisi di accedere al programma GOL. A fronte di questi accordi si consente una proroga del trattamento straordinario d'integrazione salariale di ulteriori 12 mesi. In sede di consultazione sindacale, pertanto, l'impresa e le rappresentanze dei lavoratori, se vogliono prolungare la CIGS fino a 36 mesi, devono negoziare azioni concrete finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego dei lavoratori potenzialmente in transizione, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali. Dette azioni possono essere cofinanziate dalle Regioni nell'ambito delle misure di formazione e politiche attive del lavoro.

È assai importante che, durante la fase della consultazione e di esame congiunto sul programma aziendale che l'impresa intende attuare nel definire le misure necessarie a gestire le transizioni occupazionali, le organizzazioni sindacali sappiano guidare bene i lavoratori verso la scelta dei corsi migliori. A differenza dei lavoratori, i sindacati conoscono molto bene il mercato del lavoro e sanno quali sono i settori in cui vi è richiesta di nuove professionalità e di quali professionalità

vi è bisogno in ciascun settore. Se il sindacato non si farà interprete di questo ruolo d'informazione capillare sugli sbocchi occupazionali esistenti nel territorio, anche negoziando, ove necessario, misure per garantire la mobilità dei lavoratori in altri territori, la condizionalità legata alla formazione introdotta dal riordino del sistema degli ammortizzatori sociali sarà destinata a fallire miseramente: i lavoratori dopo al massimo 36 mesi di CIGS passeranno dalla condizione di occupato alla condizione di disoccupato e per loro si apriranno le porte della NASPI.

Gli accordi di transizione sono incentivati e promossi con azioni volte a garantire l'occupabilità dei lavoratori. La legge di bilancio per il 2022, infatti, riconosce un contributo del 50% della CIGS autorizzata e non goduta nel limite massimo di 12 mesi in favore dei datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato lavoratori coinvolti da processi di transizione. Per poter beneficiare dell'incentivo il datore di lavoro deve assumere il lavoratore con contratto a tempo indeterminato e nei sei mesi precedenti l'assunzione non deve aver effettuato licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o licenziamenti collettivi, nella medesima unità produttiva. Il beneficio – subordinato all'autorizzazione della Commissione europea – è riconosciuto *pro quota* anche qualora i lavoratori beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale costituiscano una cooperativa.

Ma è pure su un piano più generale che gli interventi di riordino degli ammortizzatori sociali ridefiniscono il meccanismo di condizionalità per tutti i percettori di sostegno del reddito in costanza di rapporto, indipendentemente dalla causale, anche per eliminare la disorganicità che caratterizzava la disciplina introdotta nel 2015, collocata in parte nel d.lgs. n. 148/2015 e in parte nel d.lgs. n. 150/2015.

Viene riscritto l'art. 25-ter, rubricato significativamente «*Condizionalità e formazione*»: ora l'erogazione del trattamento di integrazione salariale è subordinata alla partecipazione del lavoratore a programmi di formazione o riqualificazione allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. I corsi di formazione o di riqualificazione offerti ai lavoratori devono essere programmati in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio e possono essere finanziati anche mediante fondi interprofessionali oppure cofinanziati dalle Regioni nell'ambito delle rispettive misure di formazione e politica attiva del lavoro. La mancata partecipazione senza giustificato motivo alle iniziative formative, per esclusiva responsabilità del lavoratore, comporta l'irrogazione di sanzioni a suo carico, graduate a seconda della gravità: esse vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino alla decadenza dallo stesso, secondo le modalità e i criteri da definire con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Per i percettori di CIGS, le modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione non prevedono il rinvio automatico al cd. programma GOL (il programma Garanzia Occupabilità Lavoratori – 2021-2025 – inserito nella sezione del PNRR dedicata alle politiche del lavoro, ovvero la missione 5, componente 1, del Piano) ma sono definite con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Detto passaggio tiene conto degli assetti costituzionali e degli ambiti di competenza esclusiva delle Regioni e delle Province autonome in materia di formazione professionale.

Ma c'è anche un'altra norma in cui si valorizzano i percorsi di riqualificazione professionale e la formazione come principale politica attiva: è quella che prevede la definizione di patti territoriali per la transizione ecologica e digitale con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, delle autonomie locali, di soggetti pubblici e privati, oltre che delle organizzazioni *no profit*. Riprendendo uno spunto del programma GOL, si dispone che in tale programma possano essere sottoscritti patti territoriali con lo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei set-

tori della transizione ecologica e digitale diretti a inserire e reinserire con adeguata formazione i lavoratori disoccupati, inoccupati e inattivi oppure a riqualificare i lavoratori già occupati e potenziare le loro conoscenze.

L'intento è qui di valorizzare le potenzialità a livello locale, sulla falsariga di esperienze positive già realizzate in passato in alcuni territori, con il vantaggio che oggi si può disporre della strumentazione e delle risorse in larga parte messe a disposizione dal PNRR. Indubbiamente è una misura innovativa a cui il sindacato deve guardare con grande attenzione e che, se saputa attuare, potrebbe produrre effetti rilevanti sulla vita economica e sociale del Paese.

4. Prima di arrivare a qualche osservazione conclusiva, mi preme ricordare che vi sono tutta una serie di questioni spinose ancora da risolvere che probabilmente richiederanno piccole operazioni di *restyling* normativo.

Si pensi, ad esempio, all'estensione della Cisoa, la speciale cassa integrazione prevista per gli operai agricoli, al settore della pesca, dove sarà necessario definire meglio le causali in considerazione della specificità del settore e della disciplina *ad hoc* sul c.d. fermo obbligatorio. O ancora alla necessità di individuare misure di sostegno al reddito per i lavoratori sospesi a seguito di una procedura giudiziale.

Quest'ultima questione invero è al centro del dibattito in corso sulla riforma del Codice della crisi. Nell'originario schema di decreto elaborato dalla commissione ministeriale Rordorf, si prevedeva l'introduzione di un apposito strumento di sostegno al reddito, denominato «Nuova prestazione di Assicurazione sociale per l'impiego nella liquidazione giudiziale - NASPILG», che avrebbe dovuto operare nella fase di sospensione dei rapporti di lavoro a seguito dell'apertura della liquidazione giudiziale. La norma era stata elaborata con l'obiettivo di rimediare al grave vuoto di tutela in cui si trova il lavoratore, qualora, al momento della dichiarazione di fallimento, non sia stato disposto l'esercizio provvisorio e l'attività dell'impresa sia cessata. In queste ipotesi i lavoratori si trovano nella condizione della «sospensione» di cui all'art. 72 della legge fallimentare e non hanno diritto ad alcun emolumento economico. Essi, infatti, oltre a rimanere privi di retribuzione e di copertura contributiva, non possono neppure beneficiare di un qualche ammortizzatore sociale: sono esclusi sia dalla NASPI, perché il rapporto di lavoro non è cessato, sia dalla CIGS che è comunque vincolata all'esercizio provvisorio dell'impresa.

La creazione di una NASPI «speciale» si basava sul presupposto di equiparare la sospensione del rapporto nella liquidazione giudiziale alla disoccupazione involontaria, anticipando a questa fase l'erogazione di un sostegno al reddito, fermi restando i limiti di durata massima della NASPI previsti dal d.lgs. n. 22/2015. Qualora, poi, i rapporti fossero continuati con il subentro della curatela l'erogazione dell'indennità sarebbe cessata; in caso, invece, di recesso del curatore sarebbe proseguita per la residua durata della NASPI, per così dire, ordinaria.

Purtroppo, nel successivo schema di decreto presentato alle Camere ci si è limitati alla laconica affermazione che «La cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'articolo 189 costituisce perdita involontaria dell'occupazione ai fini di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 e al lavoratore è riconosciuto il trattamento NASPI a condizione che ricorrano i requisiti di cui al predetto articolo, nel rispetto delle altre disposizioni di cui al decreto legislativo n. 22 del 2015».

La scelta del legislatore è stata, dunque, al ribasso ed anche abbastanza inutile, considerato che, pur in sua assenza, una volta dichiarata la cessazione del rapporto di lavoro, comunque trova applicazione la disciplina della NASPI, in presenza, naturalmente, dei requisiti assicurativi e contributivi in capo al lavoratore richiedente. Ma il dato più preoccupante è aver perso un'importante occasione per individuare una ragionevole soluzione al problema della mancanza di reddito e di

copertura contributiva durante la fase della sospensione. In altri termini, il risultato della novella è che permane inalterato il cd. limbo nel quale i lavoratori sono costretti a restare nell'attesa delle determinazioni del curatore.

5. Mi avvio alle conclusioni per sottolineare il ruolo da protagonista del sindacato, specie in questa fase di avvio delle nuove regole, nella direzione di dare concretezza alla nuova logica sottesa agli ammortizzatori sociali, già prima richiamata, che non è quella (atavica) di mera politica passiva, ma anche (e soprattutto) quella di accompagnare e promuovere la buona occupazione, attraverso concrete e serie politiche attive, declinate in mirati percorsi di riqualificazione e potenziamento delle competenze.

Lungo questa prospettiva, qualcosa di nuovo c'è rispetto al passato in cui ci si lamentava dell'inefficienza della *governance*, in particolar modo dei centri per l'impiego, oltre che della scarsità di risorse economiche e umane.

L'analisi sin qui condotta consente ora di guardare con maggiore ottimismo al futuro prossimo: le modifiche al quadro normativo, le scelte organizzative, le politiche individuate, il riconoscimento del ruolo centrale delle organizzazioni sindacali (anche per il tramite dei fondi interprofessionali) e le ingenti risorse finanziarie disponibili rendono credibile il disegno riformatore e soprattutto l'obiettivo di dare effettività al diritto a poter usufruire di politiche attive reali. Basti guardare al piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego, al programma GOL, al Piano Nuove Competenze, solo per citare alcuni strumenti.

Ebbene, la concreta realizzazione di tutto questo richiede la maturazione di prove di convinta adesione da parte delle organizzazioni sindacali, il cui ruolo rimane centrale ed essenziale, come già abbiamo visto, ad esempio, nell'implementazione dei patti territoriali, degli accordi di transizione occupazionale, per la promozione di attività formative sostenute dal Fondo Nuove Competenze e dai Fondi interprofessionali.

Senza dimenticare, poi, altre sedi in cui il sindacato è già chiamato a fare la sua parte, in modo innovativo e costruttivo. Il riferimento è alla composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa regolata dalla legge n. 147/2021 (di conversione del d.l. n. 118/2021). Ricordo che la procedura viene avviata su istanza dell'imprenditore; prevede la nomina di un esperto, con il compito di affiancare l'imprenditore nell'intero percorso di negoziazione e non richiede il ricorso al tribunale. Ebbene, per espressa previsione normativa, le organizzazioni sindacali devono prenderne parte e il loro coinvolgimento non deve restare una mera formalità, ma deve trasformarsi in un'occasione di partecipazione. A tal fine, nel corso della procedura l'imprenditore dovrà mettere in condizione i soggetti sindacali di apprendere la situazione di crisi dell'impresa, l'avvio e lo stato della composizione negoziata e le decisioni che incidono sui rapporti di lavoro. La comunicazione deve mettere in condizione il sindacato di conoscere almeno i dati che risultano dai documenti prodotti con l'istanza di nomina dell'esperto. Ricevuta la comunicazione, le organizzazioni sindacali, se intendono avviare il confronto, devono inviare una richiesta entro i 3 giorni successivi; la procedura deve avviarsi nei 5 giorni successivi e concludersi entro 10 giorni dal suo inizio, salvo diversa intesa tra le parti. Pur in assenza di un'espressa previsione, il mancato o inesatto esperimento della procedura di informazione e consultazione costituisce condotta antisindacale che potrà essere tutelata con il procedimento *ex art. 28* dello Statuto dei lavoratori.

In definitiva, diversi (e complessi) sono i tavoli dove il sindacato è chiamato a esercitare il suo ruolo; siamo dinanzi a sfide importanti che sicuramente la CGIL saprà raccogliere per dare un contributo fattivo all'implementazione delle nuove regole, a partire da quelle introdotte dal Ministro Orlando in tema di ammortizzatori sociali.

Si tratta di un'opportunità senza precedenti che il sindacato non può non cogliere e soprattutto non può farsi trovare impreparato, anzi deve dotarsi ancora di più di strumenti e conoscenze utili per proporre tutte le soluzioni idonee a garantire sia la continuità occupazionale sia la promozione di maggiore occupazione di qualità.

### *Riferimenti bibliografici*

- Cinelli M. (2021), *Da ammortizzatori a attivatori sociali: una riconfigurazione auspicabile per il dopo COVID?*, in *RDSS*, n. 2, 243 ss.
- Faioli M. (2020), *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in Bonardi O., Carabelli U., D'Onghia M., Zoppoli L. (a cura di), *COVID-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, 169 ss.
- Garofalo D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, 114 ss.
- Magnani M. (2021), *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2.
- Salerno N.C. (2022), *Le integrazioni salariali universali dopo la Legge di bilancio per il 2022*, in *PS*, n. 1, 141 ss.
- Sigillò Massara G. (2021), *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *RDSS*, n. 2, 279 ss.
- Varesi P.A. (2022), *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, n. 1, 75 ss.





## La riforma degli ammortizzatori e le proposte della CGIL *di Corrado Ezio Barachetti\**

I principi ispiratori delle nostre proposte quali solidarietà, universalità, inclusione, equità e semplificazione, trovano dignitosamente spazio nella riforma di recente varata con la L. 234/21.

### *Le nostre riserve*

In termini generali, la riforma dell'universalismo differenziato in atto che prevede una sostanziale egualità di trattamenti nell'integrazione al reddito, in caso di sospensione o riduzione dell'attività tra il sistema a «Casse» e quello a «Fondi», sconta tuttavia il fatto che rimangono troppe le gestioni in essere: CIGO, CIGS, CISOA, FIS, Fondi bilaterali, Fondi Bilaterali alternativi.

Noi rimaniamo convinti che a questa sostanziale egualità si dovrebbe far seguire l'obiettivo di giungere ad un'unica gestione delle prestazioni di integrazione salariale.

Andrebbero fatte salve sia la specificità del mondo agricolo, che le prerogative dell'integrazione al reddito delle integrazioni salariali o dello stato di disoccupazione, l'erogazione di incentivi all'esodo, la formazione e la riqualificazione e l'aggiornamento professionale proprie dei FdS.

Per quest'ultimi, si tratterebbe allora di abrogare il c. 1, art. 26, del d.lgs. 148/15, abrogazione che avrebbe come conseguenza immediata una maggiore valorizzazione delle prerogative citate quelle appunto del c. 9 dello stesso articolo.

Più nello specifico, occorre portare l'entità della prestazione al 90% della retribuzione, di questi tempi ancor più necessaria.

Occorre rafforzare e sostenere gli strumenti che facilitino l'uscita dei lavoratori in prossimità del raggiungimento dei requisiti pensionistici favorendone l'utilizzo anche alle imprese meno grandi e meno strutturate.

Occorre l'azzeramento dei contatori del frutto fino all'insorgere della crisi pandemica. Operazione utile da attivarsi prima dell'avvio della riforma riportando tutti ai nastri di partenza, ma altrettanto utile per mitigare, almeno in parte, la necessità di ricorrere alle recenti proroghe d'integrazione salariale.

La riforma non ha messo mano alla CIGO e in modo particolare ai suoi limiti dettati dai termini di condizionalità, come nel caso, del limite di durata pari a un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile che andrebbe abolito, tanto più in situazioni come le attuali per le quali gli elementi di crisi possono determinarsi per più fattori, per più ragioni, nonché con più frequenza.

Per gli ammortizzatori in caso di inoccupazione, manca totalmente la certezza di un sostegno

---

\* Coordinatore nazionale del Mercato del Lavoro CGIL.

al reddito per discontinui, precari, part-time involontario e tutti i fenomeni di *working poor*. Tali condizioni andrebbero normate agganciandole ad uno strumento capace di garantire loro una soglia di misura di dignità comunque esigibile e senza condizionamenti di sorta.

### *Riqualificare le forme contrattuali*

È necessario che questa riforma venga sostenuta e accompagnata da una revisione della struttura del mercato del lavoro che recuperi effettivamente, e non solo a parole, la centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e che intervenga con una azione di «disboscamento» delle forme di lavoro più precarie e con strumenti di condizionalità stringenti delle forme di incentivo alle imprese.

È altresì necessario un forte sostegno legislativo alla contrattazione collettiva per contrastare i contratti pirata e dare validità *erga omnes* ai CCNL leader.

Per noi, con la auspicata ricomposizione delle varie forme di contratto, va data priorità al Contratto a tempo indeterminato a forte componente formativa.

Il ricorso al contratto a termine deve avere una dimensione residuale e legata a specifiche emergenze di situazione. Vanno inoltre ricomposti i contratti di apprendistato ad iniziare da una maggior valenza della loro componente formativa.

### *Contratto a tempo indeterminato a forte componente formativa (2CF)*

Si contraddistingue quale contratto d'ingresso a garanzia di continuità occupazionale con una presa in carico dello Stato in caso di sospensioni lavorative e attiene ad una platea di beneficiari dai 18 ai 39 anni.

Si caratterizzerebbe per un tempo dedicato all'attività lavorativa per i 4/5 dell'orario di lavoro previsto dal CCNL di riferimento. Il restante 1/5, comunque pari a non meno dalle 4 alle 6 ore settimanali, proporzionale al monte ore annuo dello specifico contrattuale, dedicato alla formazione di ordine generale per migliorare le competenze di base nonché per la formazione tecnico professionale con particolare riferimento all'innovazione tecnologica digitale e green.

L'insieme dell'attività formativa dovrà essere certificata in ragione dei termini previsti dalle linee guida, ai sensi dell'articolo 3, c. 5, del d.l. 16 n. 13/13, così come adottate a seguito del d.l. del 5 gennaio 2021, ciò al fine di poter acquisire crediti per il conseguimento di un titolo di studio. L'attività di formazione acquisita dovrà, di conseguenza, essere riportata sul fascicolo elettronico del lavoratore così come previsto dall'art. 14 del d.lgs. 150/15.

Ferme restando le responsabilità di gestione di ANPAL in materia di politiche attive, diverrà cura del MdLePS, d'intesa con il MIUR, definire con specifico decreto le linee guida dell'attività formativa.

Il monte ore formativo annuo potrà essere ripartito indipendentemente dalla sua composizione settimanale, ovvero possono essere previsti raggruppamenti orari di formazione settimanale o anche mensili o più, fermo restando il monte ore annuo. Tali modalità troverebbero legittimità da norme specifiche nel CCNL di riferimento.

La retribuzione oraria tabellare mensile, prevista dall'inquadramento del CCNL, rimane invariata rispetto a pari contratti privi di sospensione per le attività formative.

L'attività di formazione verrebbe riconosciuta all'azienda da parte dello Stato per l'equivalente della metà delle ore impegnate dal singolo lavoratore in formazione calcolate in base all'inqua-

drammento tabellare del CCNL di riferimento esclusi i costi contributivi comunque a carico dell'azienda.

Infine potrebbero essere previste delle agevolazioni de-contributive in favore dei datori di lavoro per i primi tre anni di vigenza del contratto di subordinazione.

### *Apprendistato*

Le attuali tipologie contrattuali che andrebbero modulate in relazione all'applicazione del 2CF devono essere valorizzate nella loro componente formativa.

Il contratto di I livello, e in coerenza anche con il 2CF, non andrebbe reso applicabile oltre il diciassettesimo anno di età ad eccezione del caso in cui il diciottesimo anno coincida con il conseguimento di un titolo di studio.

La ripartizione delle quote di attività, formazione presso le istituzioni formative, formazione con le aziende coinvolte, e di lavoro, andrebbero ripartite in modo da rendere quelle di ordine formativo, nel loro insieme, maggioritarie rispetto alle ore di lavoro contrattuale definite dal CCNL di riferimento.

Per il contratto di 3° livello, caratterizzato da una forte interazione tra l'impresa e l'istituzione formativa, nel protocollo che deve essere sottoscritto e atto a definire i contenuti, durata, organizzazione didattica della formazione interna ed esterna all'azienda, in maniera funzionale al titolo da conseguire o all'attività di ricerca da svolgere, è necessario che venga definita una quota minima di formazione non inferiore al 20% della quota oraria annua prevista dal monte ore del CCNL. Ciò deve valere sia nel caso che la regolamentazione e la durata della componente formativa del contratto sia rimessa alle singole Regioni che dalle apposite convenzioni tra le singole aziende o le loro Associazioni e gli Atenei/Istituzioni formative.

Per tutte e due queste tipologie andrebbe in ogni caso estesa la modalità duale.

Per il contratto di II livello, apprendistato professionalizzante, a fronte della piena applicazione del contratto 2CF, la sua applicabilità troverebbe senso solo per i soggetti in possesso della sola la licenza di scuola secondaria di primo grado.

Qui andrebbero previste ore di formazione per l'intera durata triennale del contratto, fermo restando l'offerta formativa connessa alla formazione di base e trasversale, erogata ordinariamente dalle regioni, in modo che questa rappresenti complessivamente non meno del 10% della quota oraria annua prevista dal monte ore definito dal CCNL di riferimento. Tale inquadramento contrattuale non è andrebbe reso applicabile a lavoratori di età oltre i 29 anni e 364 giorni.

### *Formazione e Lavoro. Il diritto soggettivo all'apprendimento permanente e alla formazione*

Nessuna politica del lavoro potrà avere possibilità di successo senza una strategia complessiva che la coniughi con interventi di formazione permanente e formazione continua, in maniera coerente con le politiche del sistema dell'istruzione, a partire dall'innalzamento dei livelli di istruzione e in modo tale da poter rendere esigibile, con gli opportuni interventi di riforma e per tramite degli strumenti contrattuali, *il diritto soggettivo all'apprendimento permanente e alla formazione per tutti*.

Ciò è oggi tanto più urgente rispetto alle possibili prospettive di sviluppo del Paese chiamato a confrontarsi con le sfide dettate dalle due grandi transizioni, ecologiche e digitali, per altro già in essere nell'attuale mercato del lavoro.

Politiche del lavoro e politiche della formazione rimandano alle politiche attive.

Su tali politiche il Paese ha deciso di investire cinque miliardi intendendo in questo modo scommettere sul loro intelligente uso a favore di una ripresa di qualità del nostro mercato del lavoro che riguardi tutti i settori, tutte le imprese, tutti i lavoratori e lavoratrici, tutti i cittadini.

Perché tale obiettivo si determini sono indispensabili due condizioni.

La prima è l'esigibilità su tutto il territorio nazionale e in maniera eguale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni erogati dai Servizi per il Lavoro, la seconda è il governo pubblico, nazionale e unitario di tali politiche.

Va smorzata l'idea dell'utilità delle politiche attive intesa unicamente nell'opportunità di trovare o ritrovare un posto di lavoro, a volte un posto di lavoro qualunque esso sia.

L'obiettivo della collocazione o ricollocazione è una delle finalità e da intendersi strettamente connessa con la necessità di un forte e collettivo rafforzamento delle competenze e innalzamento dei livelli di istruzione e di formazione permanente, strumenti divenuti essenziali per rafforzare la capacità dei soggetti di muoversi nel nuovo MdL.

Il Piano Nazionale Nuove competenze e l'annesso Fondo Nazionale Competenze, componenti strategici per il successo di tali politiche, devono quindi servire, oltre che per la ridefinizione e la riorganizzazione dei modelli organizzativi e produttivi aziendali, anche per una operazione di rafforzamento culturale di ordine generale a favore del lavoratore cittadino.

Anche nel programma nazionale GOL, Garanzia di Occupabilità Lavoro, pensato come un insieme di attività al servizio degli obiettivi di riqualificazione e aggiornamento professionale, di sostegno ai processi di riconversione sia delle imprese che per le loro ricadute sui lavoratori, troviamo al centro, per il conseguimento di tali obiettivi, la formazione, strumento determinante per la caratterizzazione dei percorsi di ricollocazione.

I beneficiari di GOL come sappiamo, provengono dal disagio sociale, dalle necessità di aggiornamento e/o riconversione delle competenze, e in particolare tra quest'ultimi troviamo anche coloro che abbisognano di una ricollocazione collettiva per i quali, in verità, andrebbe fatta un'attenta valutazione e riflessione.

Questo percorso, infatti, registra una forte implicazione con la recente novità legislativa legata alla riforma, l'art. 22-ter, *Accordo di transizione Occupazionale*.

L'accordo, finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero, nel permettere il ricorso ad altri 12 mesi di CIGS, tramite la normale procedura di consultazione sindacale con la quale vengono definite le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali, rappresenta una occasione significativa e importante di pratica sindacale, per altro ancor più significativa dell'Assegno di Ricollocazione per CIGS dove a differenza della dimensione collettiva propria dell'art. 22-ter, prevale invece la condizione individuale.

Proprio in considerazione del valore che può rappresentare tale accordo riterremmo più opportuno che questo possa essere in disponibilità dell'azienda non solo nella modalità che potremmo definire di «ultima istanza», com'è oggi usufruibile solo ad esaurimento degli strumenti di protezione di CIGS, dovrebbe, diversamente, essere disponibile già al sorgere dello stato di crisi se non addirittura al prefigurarsi di possibili segnali di crisi.

L'accordo affida al sindacato una grande opportunità, quella di poter essere protagonisti nella definizione di un'intesa a seguito della quale i risvolti formativi vengono pattuiti. È lì che si apre una sfida importante per poter costruire percorsi per come noi li abbiamo sempre declinati, ovvero, dentro l'obiettivo più grande del *diritto soggettivo all'apprendimento permanente e alla formazione*.

Per il Sindacato Confederale è talmente importante questa occasione che non può non farsi trovare pronto ad assumersi le proprie responsabilità, responsabilità che ritroviamo anche nella

definizione dei «Patti territoriali» di GOL i quali, nelle loro prerogative hanno la partecipazione attiva degli enti locali di riferimento territoriale, delle rappresentanze delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli altri stakeholder, tutti egualmente coinvolti dalla necessità di definire territorialmente le esigenze di mercato delle imprese, concordare puntuali percorsi di formazione per i lavoratori, nonché pattuire con le aziende che in cambio della formazione a carico dello Stato si producano incrementi occupazionali.

La CGIL, il sindacato confederale più in generale, saprà essere all'altezza con le sue espressioni di rappresentanza a tutti i livelli, di contrattare non più e solo situazioni di ordine passivo o temi e termini tipici di una contrattazione di secondo livello ma bensì anche strumenti propri delle politiche attive per garantire certezza, qualità e un futuro occupazionale certo e dignitoso?

Questa è una domanda che ci dobbiamo fare in modo sereno e in tutta consapevolezza a partire dal riconoscere i nostri limiti e attrezzandoci per superarli.

### *Riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario*

Quando il sindacato prova a riaprire questo tema viene spesso liquidato con valutazioni più di ordine politico che sostengono che simile scelte sono figlie di un retaggio ideologico.

Si ignorano le positive esperienze legislative o contrattuali, tedesche, inglesi, neozelandesi, irlandesi, USA, scozzesi, norvegesi, giapponesi, svedesi e in alcuni casi anche italiane di aziende delle province di Bologna, Brescia, Milano. Esperienze che tra l'altro hanno riguardato tutti i settori, commercio, fondi di investimento, agenzie per il lavoro, produttori di software, telefonia, metalmeccanico e siderurgico, beni e servizi, componentistica, pubblicistica e altri, dalle piccole alle medie e grandi imprese, tutte realizzate con riduzioni dell'orario dal 30 al 10% e a parità di salario.

Tra i dati positivi comuni di queste esperienze troviamo maggior motivazioni al lavoro dovute al calo di stress da lavoro che aiuta a conciliare meglio l'attività lavorativa con la vita privata, miglioramento della produttività e benessere d'impresa con ricadute positive sui bilanci per effetto degli incrementi dei profitti aziendali e occupazionali.

A tal proposito, vi è dimostrazione dagli studi di dati di alcune agenzie specializzate che confrontano il Pil prodotto per ora di lavoro, per i quali al primo posto c'è la Norvegia in cui le ore annue lavorate medie sono 1.336, al secondo la Francia, 1.429 e l'Italia è dodicesima con una media di 1.609, studi che in linea generale confutano l'idea che più è bassa la media delle ore lavoro, più è alto il Pil prodotto ogni ora.

La lettura attenta di queste positive esperienze insegna però che mentre è auspicabile che vi siano previsioni di legge in relazione agli obiettivi generali della riduzione d'orario di lavoro, è invece assolutamente fondamentale, vista l'enorme diversità organizzativa tra settore e settore, che le modalità di conseguimento degli obiettivi prefissati siano lasciati all'importante responsabilità della contrattazione collettiva.

Nel nostro Paese, per obiettivi che non sono quelli del lavorare meglio e del migliorare la produttività, ma piuttosto quelli di contenere esuberi e licenziamenti o le necessità di conversione e trasformazione aziendali, sono in vigore, per legge, due strumenti che già ammettono la riduzione dell'orario di lavoro.

Questi sono i Contratti di Solidarietà che prevedono una penalizzazione salariale e la pratica dell'accordo di adesione al FNC con costi della copertura della riduzione orario a carico dello Stato.

### *Contratti di Solidarietà*

I CdS, causale CIGS, prevedono, dacché sono stati normati nel 1984, una riduzione media oraria di lavoro non superiore al 80 % dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori coinvolti, ammettendo, per ciascun lavoratore una % di riduzione complessiva dell'orario di lavoro anche fino al 70% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato, così come una % di riduzione complessiva dell'orario di lavoro della U. P. fino al 90% nell'arco del CdS stipulato.

Le quote complessive pattuite di riduzione d'orario, ridistribuite in maniera solidale, permettono positivamente la conservazione del posto di lavoro generalmente a tutti gli addetti e il pieno mantenimento dell'attività d'impresa in favore di una auspicata ripresa.

L'esperienza dei CdS, iniziata guardando solo all'industria, ha, con il passare del tempo, coinvolto molti più settori. Si tratta di un'esperienza che può vantare un coinvolgimento di lavoratrici e lavoratori e imprese con numeri di larga scala e che vanta importanti risultati positivi grazie alla sua significativa dimensione solidale.

### *Fondo Nuove Competenze*

La gestione FNC, fondo pubblico cofinanziato FSE, permette alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario di lavoro alla formazione senza riduzioni salariali in quanto le ore impiegate in formazione sono a carico dello stesso fondo, ovvero dello Stato.

La riduzione oraria, propria del FNC, utilizzata per la gestione dei progetti di riqualificazione e di aggiornamento delle competenze, a nostro avviso, andrebbe resa disponibile e funzionale anche per una formazione consapevole del lavoratore e per tanto non dovrebbe essere determinata in via esclusiva dalla azienda ai soli fini produttivi. A ciò, dovremmo aggiungere, che gli esiti di tali percorsi dovrebbero in ogni caso prevedere l'obiettivo del mantenimento occupazionale.

In poco più di 1 anno di attività il FNC ha visto la partecipazione di 14.223 aziende, il 9% del totale delle aziende italiane con un numero di addetti fra 10 e 250, 708.821 lavoratori e per un totale di quasi 94 milioni di ore di formazione.

Sia per favorirne la diffusione ma anche per supportare meglio gli eventuali interventi di integrazione salariale, a nostro avviso, l'accesso al FNC andrebbe reso possibile anche ai lavoratori coinvolti in «Cassa» i quali potrebbero utilizzare i tempi di sospensione o riduzione per fare formazione e senza costi aggiuntivi.

Per quanto detto fino ad ora e anche in ragione dei numeri significativi di partecipazione di soggetti coinvolti da queste due esperienze, andrebbe tenuto presente:

- 1) che è sempre un accordo sindacale che legittima a norma di legge una riduzione dell'orario di lavoro;
- 2) che la riduzione dell'orario di lavoro può generare spazi orari utili alla formazione della quale le aziende possono giovare per reggere in competitività;
- 3) che la riduzione dell'orario di lavoro può generare nuova occupazione, favorire il ricambio generazionale soprattutto se gestita in modo flessibile, in ragione di sopravvenuti bisogni aziendali;
- 4) che lavorare meno fa star bene le persone e le rende più disponibili alla partecipazione delle sorti dell'impresa contribuendo così all'aumento della sua quota di Pil giovando quindi allo sviluppo del Paese sia per quantità che per qualità.

Abbiamo l'esperienza, abbiamo il PNRR che oltre alle risorse ammette la possibilità di speri-

mentare progetti, abbiamo insomma le condizioni per poter avviare iniziative pilota di riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario e ciò ancor più in quanto legittimati da esperienze plurianuali.

Da sole, le volontà di lavoratori e delle loro rappresentanze confederali da una parte e datori di lavoro e le loro associazioni datoriali dall'altra, non possono bastare. Servono contributi sia alle imprese che ai lavoratori per sostenere accordi e intese e per poter reggere questa scommessa.

Serve crederci a seguito della consapevolezza che insieme i soggetti, sindacali, datoriali e Stato possono reggere i confronti che si misurano sul grado di produttività e competitività del nuovo mercato del lavoro.

I CdS nelle diverse versioni, difensivi, espansivi, e le esperienze positive prodotte dagli accordi di gestione del FNC, ci indicano che ci sono strade praticabili per raggiungere questo obiettivo.

Che sono strade possibili per il bene del Paese. Che sono opportunità per tenere aggiornata in modo costante la qualità del lavoro. Che un aggiornamento continuo delle competenze, sia esse di ordine culturale o tecnologico, è divenuto un bisogno fisiologico nel nuovo e complicato mercato del lavoro per il quale è divenuto indispensabile lavorare meno per conoscere di più, lavorare meno per stare tutti un po' meglio e soprattutto lavorare meno per coinvolgere un maggior numero di soggetti nel mondo del lavoro.

È una grande scommessa che dobbiamo decidere di giocare ora perché è proprio di questi tempi che c'è bisogno di più solidarietà nel mondo del lavoro, una solidarietà che non potrà che giovare all'insieme del Paese.





## INTERVENTI PROGRAMMATI



Ammortizzatori sociali e crisi aziendali:  
una nuova prospettiva per le relazioni industriali  
*di Giampietro Castano\**

*1. La gestione delle crisi d'impresa ed il ricorso agli ammortizzatori sociali*

Una prima semplice affermazione: ogni tipologia di crisi d'impresa prevede l'uso di ammortizzatori sociali sia passivi (CIGS, NASPI, sussidi vari) che attivi (riqualificazione professionale, ricollocazione, ecc.). La tipologia si differenzia in ragione delle caratteristiche della crisi.

La tutela economica del lavoratore, nei casi di riorganizzazione dell'impresa, ha finalità diverse dalle tutele previste quando vi è cessazione totale o parziale delle attività o, ancora, nei casi di accompagnamento dei processi di adeguamento delle imprese ai nuovi paradigmi tecnologici (ad esempio con il Fondo Nuove Competenze). Uno strumento molto adattivo e flessibile, ma sempre finalizzato ad un risultato: tutelare economicamente il lavoratore per il periodo necessario al suo reinserimento al lavoro.

Questo prevedeva il legislatore fin dalla prima istituzione della CIG (1947). La riforma del 2015 (d.lgs. 148) è un organico tentativo di riordino che, tuttavia, a distanza di poco tempo è stato snaturato dal riproporsi di logiche frammentarie con integrazioni, variazioni, cancellazioni talvolta contraddittorie. Il «riordino» voluto dal Ministro Orlando ed inserito nella Legge di Bilancio 2022 (L. 234/21) è un primo utile intervento che dovrà però completarsi in fretta.

*1.1. CIG usata bene e male: una valutazione generale*

Il ricorso alla integrazione del reddito perso dai lavoratori nei casi di crisi d'impresa è una forma importante di mutualismo e con la CIG si consentono alle imprese processi di riorganizzazione altrimenti molto onerosi per i lavoratori sospesi dalla loro attività.

Il principio è talmente rilevante che, laddove l'impegno delle parti (imprese e lavoratori) non è sufficiente o del tutto carente, interviene la fiscalità generale con funzioni di surroga. Così è stato con la estensione della CIG a tutte le imprese (anche quelle con 1 dipendente) colpite dalla contrazione di attività in periodo di COVID-19. Si è concretizzato il principio di universalità più volte evocato, ma mai realizzato per l'opposizione soprattutto delle imprese minori non disponibili al finanziamento della CIG. Le risorse pubbliche hanno colmato un vuoto socialmente non sostenibile.

Queste considerazioni generali non giustificano in alcun modo l'uso distorto degli ammortizzatori. Purtroppo sono numerosi i casi di grandi e medie imprese le cui prospettive economico-produttive sono del tutto o parzialmente inesistenti, ma sopravvivono per garantire il sussidio ai lavoratori che sarebbe molto più corretto inserire in progetti di ricollocazione.

Il sindacato non si deve irritare se vengono richiamate in modo critico le «crisi ultradecennali» (ricordo in Sicilia la FIAT in Liguria l'ILVA, in Sardegna ALCOA e EURALLUMINA e altre che

---

\* Esperto di relazioni industriali.

tutti conosciamo). Come noto, è la moneta cattiva che scaccia quella buona e non ci sarà mai seria politica per il lavoro se si mantiene in vita un uso sbagliato di strumenti spesso faticosamente conquistati. Il fenomeno riguarda tutti i settori: dai trasporti, alla grande distribuzione, alla metallurgia, all'arredo, all'industria meccanica ed altro ancora. L'ampia diffusione è testimone di un *modus operandi* che oscilla tra il lassismo e la sfiducia nelle politiche attive che sono scadenti, ma che rimarranno tali se non diventano oggetto di serie politiche per il lavoro (almeno pari a quelle messe in atto per ottenere la Cassa).

### *1.2. MISE e Ministero del Lavoro: un rapporto complesso ma indispensabile*

Nella faticosa ma entusiasmante esperienza personale di gestione delle crisi di impresa al MISE (dal 2007 al 2019, anni di grandi crisi e riprese), il rapporto con il Ministero del Lavoro e con le istituzioni territoriali (Regioni in modo particolare) era ovviamente essenziale. Non solo perché quelle istituzioni sono titolari di compiti e poteri che interagiscono con la vita delle imprese, ma soprattutto perché le soluzioni (quando possibili) richiedono il concorso di tutti coloro che siedono al tavolo di confronto.

Tuttavia va richiamato il differente approccio tra le diverse istituzioni. Se il Ministero del Lavoro deve, prima di ogni altra iniziativa, rispettare quanto prevedono le norme in materia di ammortizzatori, il MISE ha il compito di ricercare la migliore soluzione possibile alla crisi d'impresa, utilizzando non solo gli strumenti disponibili, ma anche ciò che le parti sociali (lavoratori e proprietà) possono disporre per raggiungere l'intesa. In molti casi la soluzione può richiedere interpretazioni estensive delle norme o addirittura il varo di nuove. Il differente approccio tecnico e culturale tra i due Ministeri ha creato in qualche occasione frizioni che hanno rallentato la individuazione di una soluzione. Anche le diversità nella comunicazione pubblica, ha creato talora piccole incomprensioni. Per il MISE, infatti, la comunicazione istituzionale è parte di un impegno che spesso vede esporsi in prima persona lo stesso Ministro, mentre per il Ministero del Lavoro è maggiore la propensione al *low profile*, dato il vincolo della applicazione delle norme esistenti.

Ma in generale la collaborazione è stata molto elevata e in ciò ha certamente favorito il positivo rapporto instaurato con dirigenti di eccellente competenza, senso dello Stato e grande umanità; la continuità del rapporto interpersonale è elemento fondamentale nella gestione di situazioni complesse, mentre la frenetica e parossistica rotazione degli incarichi porta spesso a rallentare o impedire la ricerca di soluzioni.

### *1.3. Mancanza di strumenti dedicati? è un problema non da poco*

Spesso la gestione delle crisi di impresa è stata paragonata al lavoro che si svolge nelle sale ospedaliere di Pronto Soccorso. Il paragone è calzante, ma non sempre adeguato perché è da augurarsi che negli Ospedali vi siano strumenti e materiali per il primo intervento e, soprattutto, reparti specializzati per le cure dedicate. Ciò non vale nella gestione delle crisi d'impresa; qui non esistono strumenti dedicati e solo per le procedure concorsuali o più di recente con il «Codice delle Crisi d'impresa e della insolvenza» sono state previste procedure cogenti e strumenti a disposizione degli operatori. Il più recente d.l. n. 118 del 24 agosto 2021 (l'art 2 recita: «Composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa») anticipa e in parte modifica quanto previsto nel Codice delle crisi. È uno strumento che può interessare il mare magnum delle PMI, ma che fino ad ora ha ricevuto poca attenzione, come accuratamente rilevato dal primo rapporto dell'«Osservatorio semestrale» curato da Unioncamere, dal quale sappiamo che le istanze di accesso alla composizione negoziata sono state 217 (con 0-9 dipendenti sono 142) mentre quelle chiu-

se sono state solo 21 e la gran parte senza prospettive di risanamento. Dunque strumenti *ad hoc* che tuttavia si dimostrano ancora poco efficaci, mentre servono subito quelli dedicati alla gestione delle crisi maggiori che coinvolgono centinaia di migliaia di lavoratori e spesso ampi territori.

Quali strumenti?

- *Quelli di natura procedurale*, prevedendo la possibilità di interagire con tutti gli *stakeholder* che hanno rilevanza nella determinazione della crisi (sistema del credito in particolare) e l'obbligo per le imprese di presentare un progetto per la gestione delle conseguenze sociali e territoriali a corredo del piano che illustra le ragioni della crisi.
- *Quelli di natura organizzativa*, stimolando la crescita di strutture e persone dedicate alla gestione delle crisi con competenze in ambito economico, finanziario, giuridico, di politica industriale, ma anche relazionali, gestione del conflitto e della complessità. Qualcosa in questa direzione è stato avviato (non so con quanto successo) al MISE negli ultimi mesi.
- *Quelli di natura più operativa*, come possono essere la CIG adattabile alle esigenze delle imprese, finanziamenti dedicati a piani di sviluppo, strumenti fiscali che incentivano il rilancio delle imprese, piani di rientro del debito verso creditori pubblici e non.

Quindi, da un lato assistiamo al tentativo di dare un assetto giuridicamente «ordinato» alla gestione delle crisi d'impresa, con provvedimenti ancora poco incisivi e che comunque riguardano prevalentemente le PMI, dall'altro lato il «pronto soccorso» che si occupa invece delle imprese medio grandi è ancora scarsamente dotato della strumentazione che consentirebbe di gestire meglio la «guarigione» delle imprese. Non è un problema da poco.

## 2. Dalle «crisi a perdere» alle «crisi di opportunità», una nuova sfida per le relazioni industriali

Uno degli argomenti maggiormente dibattuti nell'ultimo decennio di gestione delle crisi, riguarda lo «spreco» di risorse economiche e sociali che accompagna la dismissione totale o parziale di attività. Fino a poco tempo fa la soluzione della crisi veniva ricercata prevalentemente all'interno della stessa impresa o al più del medesimo settore (assumo il caso ALCOA come paradigma per molti altri) forse per un pregiudizio sulle capacità imprenditoriali a proseguire l'attività. Sappiamo che spesso non è così: le difficoltà possono essere indotte da ragioni esogene, da profondi mutamenti di mercato, salti tecnologici difficili da captare, questioni eco-ambientali non risolvibili ed altro ancora. In questi casi è difficile individuare imprenditori in grado di sostituirsi a chi ha cessato l'attività e restano due possibilità: abbandonare l'impresa ed ogni suo *asset* materiale o immateriale, oppure valorizzare quegli stessi *assets* attraverso un processo di riutilizzo con un nuovo imprenditore. È la stessa logica che guida l'economia circolare in base alla quale ciò che ha cessato di essere utile per una determinata finalità può/deve poter essere destinato ad altra utilità. Questo vale per gli *assets* materiali (capannoni, impianti e macchinari), per le risorse umane e professionali presenti e, infine, per il territorio «ferito» dalla crisi d'impresa.

Questa cultura, maturata lentamente sia dentro le istituzioni che tra le parti sociali, oggi può vantare molti più sostenitori e soprattutto un *track record* di successi già molto importante, come vedremo più avanti.

### 2.1. I vantaggi del «riuso» nella gestione delle crisi d'impresa: una nuova sfida culturale per gli attori delle Relazioni Industriali

Quasi sempre abbiamo preferito abbandonare al degrado del tempo sia gli *assets* immobiliari ed

impiantistici, sia le competenze professionali considerate non più utilizzabili e così si sono prodotti troppi «cimiteri industriali» e, cosa ancora più grave, lavoratori dimenticati e consegnati al sussidio della CIG (per i più fortunati, di lungo periodo) o alla categoria dei «senza lavoro - con lavoro nero». Questa prassi costa molto, sia per l'aspetto meramente economico, sia per quello più strettamente sociale.

Il cambio di passo è conseguente ad una revisione critica, non sempre resa esplicita, della gestione delle crisi e soprattutto dei risultati conseguiti. Troppe sono quelle che si trascinarono per anni senza prospettiva reale ed anche nei casi di procedura concorsuale troppo poche sono le imprese «rimesse al mercato», ovvero in condizioni di produrre reddito e creare occupazione stabile. E molti sono i territori che, nonostante una legislazione dedicata alle aree complesse, hanno subito processi di desertificazione molto gravi: ricordo il Sulcis in Sardegna, l'entroterra savonese, la deindustrializzazione della provincia di Caserta, la crisi della Merloni a Fabriano e molti altri territori ancora senza progetti di risanamento.

Gradualmente è maturata tra gli operatori la consapevolezza che le crisi d'impresa potessero rappresentare una occasione di recupero degli *assets* abbandonati e di riflessione su ricostruzione e rilancio dei territori con il coinvolgimento di tutti gli interessi in gioco. Il lavoro iniziale era poco più che artigianale e scarse erano (e lo sono ancor oggi) le competenze in grado di individuare e selezionare imprenditori interessati al riutilizzo, troppo limitata l'attitudine a gestire la complessa fase di coinvolgimento degli *stakeholder*, inesistenti le norme incentivanti i processi di riutilizzo degli *assets*, ancora poco sensibili gli esperti di pianificazione territoriale a processi di economia circolare in ambito socio-industriale.

Tuttavia la consapevolezza che il riuso è un beneficio collettivo sta costantemente crescendo. Non solo gli imprenditori che hanno sbrigativamente bollato questo nuovo processo come una sostanziale perdita di tempo e una intromissione indebita nel libero dispiegarsi del mercato, ora si dimostrano interessati ad una gestione più attenta dei processi dismissivi, ma anche le organizzazioni sindacali meno disponibili ad abbandonare la rivendicazione della continuità operativa, sono sempre più interessate a processi di conversione innovativa delle imprese in crisi. Resta ancora limitato il numero dei soggetti dotati della strumentazione relazionale e tecnica necessaria alla ricerca e gestione delle soluzioni imprenditoriali.

Il segnale più incoraggiante è arrivato però dalle norme inserite nella Legge 234 del 30 dicembre 2022 (Legge di Bilancio) che indicano le modalità per la gestione delle attività dismesse all'interno di un percorso condiviso dalle parti sociali insieme alle istituzioni centrali e territoriali. Il dibattito inizialmente orientato in modo «punitivo» verso le aziende che delocalizzano le proprie attività, è stato poi orientato con determinazione (soprattutto per merito del Ministro Orlando) verso obiettivi più generali e innovativi.

Si apre quindi una nuova prospettiva per la gestione delle crisi nelle imprese medio grandi che prevede interventi di politiche industriali e del territorio molto importanti. Per le parti sociali questo è un terreno nuovo, ma molto fertile.

Non è certo con il «riuso» che si danno risposte rilevanti alla domanda di politica industriale in ritardo da troppi decenni. Tuttavia la ricerca di nuove opportunità imprenditoriali, quasi sempre diverse dalle attività svolte dall'impresa che cessa, può favorire chi necessita di *assets* per la propria crescita: immobili ed impianti a costi decisamente più bassi di quelli offerti dal mercato, lavoratori con solida esperienza aziendale disponibili a mettersi in gioco, una rete di servizi e fornitori che conoscono l'impresa ed il territorio in cui opera, istituzioni centrali e locali che possono supportare gli investimenti necessari per la ripresa delle attività aziendali. Si dirà che sono piccole cose che influenzano troppo poco i parametri di crescita del Paese. Osservazione solo parzialmente corret-

ta se riferita a pochi e singoli casi, ma che non è più vera se il riuso dovesse riguardare la gran parte delle migliaia di imprese medio grandi che nel tempo sono state interessate da importanti crisi. Si pensi a quanto possa migliorare la redditività media con il riutilizzo di *assets* non «rottamati», adeguati e riutilizzati. Allo stesso modo si avrebbe una riduzione nell'uso di ammortizzatori sociali, soprattutto di quelli con marcata caratura assistenziale che gravano sulle casse pubbliche.

Perché questo diventi prassi ordinaria, è necessario quel salto culturale già più sopra richiamato e che deve coinvolgere prima di tutto gli attori sulla scena di una crisi d'impresa.

I protagonisti sono i rappresentanti della proprietà ed i rappresentanti dei lavoratori. Se costoro non sanno gestire il confronto in ogni momento della vita d'impresa, non aiuteranno il buon andamento aziendale e certamente non sapranno governare i momenti più difficili che sono sempre anche i più complessi. Anche le istituzioni hanno compiti importanti soprattutto quando la crisi interessa imprese con peso rilevante per il Paese o per il territorio in cui operano; anche loro debbono saper gestire la criticità delle crisi.

Esercitare questi compiti in una fase di cambiamento non solo dei paradigmi organizzativi e tecnologici, ma anche di quelli culturali e relazionali è ancora più complesso, perché sono richieste competenze in divenire (abbiamo accennato allo *scouting* di imprese interessate al riuso) e un elevato livello di quelle abituali (capacità relazionali, organizzative, gestionali, negoziali, ecc.).

Purtroppo la crisi dei soggetti intermedi si sta invece trascinando da molto tempo e le sue ripercussioni sul sistema delle Relazioni Industriali (R.I.) sono ben evidenti (v. in Bibliografia le mie recenti riflessioni)

Nelle R.I. una parte molto importante (ma non esaustiva) è coperta dalle relazioni sindacali che ancora oggi sono caratterizzate da una forte gerarchizzazione con al vertice la struttura nazionale titolare del Contratto Nazionale (CCNL). Le strutture decentrate hanno poca autonomia e agiscono solo dentro schemi nazionali, in una sorta di impoverimento delle responsabilità e quindi anche delle competenze. Alcune delle maggiori crisi d'impresa testimoniano questa «crisi nella crisi». Il dossier «ALITALIA», ad esempio, racconta una storia che si trascina da oltre 15 anni, con vicende societarie confuse, lo Stato che sa usare solo la funzione «salvataggio», la pleora di sigle sindacali (in più occasioni ne ho contate fino a 12) incapaci di un'azione comune, ma capaci di essere sconfitti in un referendum strategico per il futuro della loro azienda. Qualcosa di simile si trova nelle crisi dell'ILVA, dell'ALCOA, della FIAT (Sicilia) e di molte aziende medio grandi. In queste crisi le parti sociali non guidano la evoluzione dei processi e sono subalterne ad istituzioni i cui indirizzi non sono sempre coerenti e comprensibili. Il sistema è sempre meno forte e lo testimonia il proliferare dei Contratti Nazionali (quasi 1.000 registrati presso il CNEL).

Nella gestione delle crisi è invece fondamentale la presenza di un sistema forte di R.I. che va costruito avendo a riferimento l'azienda e il territorio, perché queste sono le sedi dove il confronto è concreto e le parti discutono di cose che conoscono bene. Dire che in questo modo si trascurano gli interessi generali non ha senso, perché questi sono nell'agenda politica di ogni governo, come ci insegnano anche i Paesi dove la rappresentanza sociale nazionale ha poca influenza (Vedi la Germania o i Paesi scandinavi).

La conseguenza più grave di tutto questo è l'impoverimento delle competenze generali e specialistiche dei rappresentanti delle parti sociali.

## 2.2. Nuove competenze per la gestione delle crisi d'impresa

Gestire le crisi con la cultura del «riuso» è molto stimolante, ma significa anche entrare in un processo molto complesso che richiede competenze diverse, che però sono scarse o assenti. Quel

che si è fatto fino ad ora è il frutto di entusiasmo e buona volontà, ma con solo questi ingredienti non si raggiungono risultati significativi.

È sempre più indispensabile dare una struttura ai processi di intervento nelle crisi (un po' come si è cominciato a fare con la recente Legge di Bilancio) e per questo servono le competenze adeguate. Va preso atto che il punto dal quale si parte è un relativo decadimento delle competenze in capo agli attori del nostro sistema di R.I.: i dirigenti sindacali (anche di parte datoriale) e le funzioni aziendali preposte: Direzioni HR e RSU.

In ogni crisi d'impresa vi sono importanti elementi di complessità: quelle oggettive (stato economico-finanziario, posizionamento di mercato, ecc.) alle quali si aggiungono le variabili soggettive (tensioni sociali, tipologia e pluralità degli *stakeholder*, tipicità dei territori, ecc.). Il governo delle complessità richiede esperienza e competenze individuali e collettive (i tuttologi sono dannosi anche se proliferano). Inoltre, guidare un confronto, un negoziato, in un contesto nel quale sono presenti interessi diversi, richiede preparazione specifica che si acquisisce con studio, esperienza e adeguato *coaching* ovvero una preparazione programmata che nessuna associazione o istituzione si è premurata di organizzare. In questo caso le eccezioni positive (che ci sono) non fanno la regola.

È richiesta anche una preparazione tecnica non superficiale per capire le ragioni economiche, finanziarie, patrimoniali o gestionali di una crisi d'impresa; l'affiancamento di specialisti a chi ha responsabilità di gestione del confronto è la più facile e migliore soluzione. A me sembra che la recente decisione di affiancare la struttura «Crisi di Impresa» del Mise con esperti-specialisti risponda in parte a questa esigenza. Tuttavia ribadisco che la specializzazione è necessaria ma non sufficiente perché se il confronto non è guidato da persone dotate di una spiccata capacità negoziale ed un forte orientamento al *problem solving*, è certo che il risultato non sarà positivo. Purtroppo è un aspetto sottovalutato, influenzato da una arcaica concezione antagonista che antepone il conflitto al confronto. Opporsi continuamente durante il confronto, dopo che l'hai sollecitato, non è buona pratica.

Fin qui si è accennato alla «professionalità» dei protagonisti delle R.I., ma non si deve dimenticare che nella cultura del «riuso» la gestione delle crisi d'impresa richiede nuove competenze esterne al sistema di R.I.: *scouting* d'impresе, finanza dedicata alla soluzione delle crisi, pianificazioni territoriali e politiche industriali territoriali, politiche attive del lavoro, ecc. Un complesso di esperti-competenti che debbono saper lavorare insieme coordinati da chi guida il processo e governa il tavolo di confronto.

### 2.3. A che punto siamo? Quanta strada ancora da percorrere?

Pochi anni fa avremmo tratto una sconsolata risposta negativa a queste domande e ancora oggi alcune crisi d'impresa si sviluppano dentro il «vecchio» percorso che si è dimostrato inadeguato: ricordo le pessime conclusioni di Whirlpool Napoli e Gianetti Ruote di Milano. Questo ovviamente non significa che non sia possibile continuare la medesima produzione con nuovo imprenditore laddove esistono condizioni favorevoli: il caso della Vetreria Sangalli di Lecce e di San Giorgio di Nogaro in Friuli (ora della turca «Sisecam») è fra questi.

Diversa è la scelta che in molti altri casi recenti tutto il sindacato ha ritenuto praticabile a fronte di crisi complesse per la dimensione importante delle imprese e per i territori coinvolti. Il caso emblematico è quello di GKN (controllata dal Fondo inglese MELROSE). Qui la cessazione delle attività è stata accolta con una reazione molto determinata dei lavoratori che hanno inizialmente rivendicato la continuità produttiva. All'iniziale «muro contro muro» ha fatto seguito una riflessione delle due parti e il riconoscimento che una diversa strada era possibile, ovvero la ricerca



promossa e incentivata dalla proprietà di GKN di un nuovo investitore portatore di diversa produzione e in grado di sostenere la maggior parte della occupazione. La «sfida» è stata raccolta dai rappresentanti dei lavoratori che hanno firmato un accordo che consente a GKN di attuare il proprio piano di uscita ed ai lavoratori di avviare un nuovo percorso con l'imprenditore che si è proposto di «traghetare» GKN verso una nuova missione produttiva. Medesimo percorso è stato intrapreso a Rieti con la Lombardini/KOHLER, a Gaggio Montano con la EVOCA-SAEKO Coffee o ancora a Lecce e Torino con la Alcar e più di recente nelle Marche con la Caterpillar. È un elenco non completo che però testimonia una tendenza diffusa come non si poteva immaginare solo pochissimo tempo fa.

Siamo in presenza di una strisciante modificazione della «cultura delle crisi» il cui esito è ancora molto difficile prevedere; la direzione sembra però individuata. Avrà certamente una forte influenza positiva la recente normativa che (lo ripetiamo) non solo ha previsto il percorso condiviso di gestione attiva delle crisi d'impresa, ma ha cominciato a prevedere anche strumenti di accompagnamento del percorso di ri-costruzione e ri-uso. Finalmente la CIG non sarà più il «bene rifugio» dentro cui adagiarsi in attesa che accada il miracolo del nuovo lavoro.

Ora c'è da augurarsi che seguano programmi di crescita delle competenze di chi deve guidare la gestione delle crisi, che venga favorita la nascita di società esperte nel *recruiting* di imprese interessate al riuso, che si definiscano norme che consentano di chiamare al tavolo di gestione delle crisi tutti i soggetti interessati (dai creditori ai clienti, ai fornitori, ecc.).

### 3. Brevi riflessioni conclusive

Il massiccio utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni nella gestione delle crisi d'impresa è stata una costante fin dagli anni 90 del secolo scorso ed ancora oggi se ne fa ricorso non sempre con motivazioni coerenti con le prospettive reali dell'impresa in crisi. Con una doverosa precisazione: gli «eccessi» sono quasi sempre finanziati dalla fiscalità generale e molto meno dal Fondo che gestisce quanto versano datori e lavoratori, ma questa è una aggravante nell'uso distorto di uno strumento che dovrebbe accompagnare le imprese a superare le difficoltà o ad uscire definitivamente dal mercato. Mantenere in vita imprese senza futuro è un danno per i lavoratori interessati e più in generale un elemento distorsivo del quadro economico-sociale.

La cultura del riuso applicata alle crisi d'impresa può invertire (in parte lo sta già facendo) quella sgradevole situazione. I segnali sono molto importanti e provengono da molte direzioni e non solo dalle parti sociali (purtroppo le imprese multinazionali sono più sensibili delle imprese a capitale nazionale a cambiamenti culturali nell'ambito delle R.I.: indagare le ragioni sarebbe molto utile).

Il lavoro da fare è ancora molto, ma ciò che serve è già abbastanza chiaro: migliorare decisamente le competenze specifiche, adeguare / rafforzare rapidamente la legislazione a supporto con vincoli stringenti per le imprese e per i lavoratori, sostenere la crescita di imprese esperte nella gestione del riuso degli *assets*. E contemporaneamente mettere mano ad una riforma delle Relazioni Industriali per renderle più adeguate al bisogno di rafforzare la presenza laddove gli interessi delle parti si incontrano; una parte non prescindibile di questa riforma sarà la definizione di una chiara rappresentatività delle parti (mi rendo conto che non è impresa facile nonostante i numerosi Protocolli firmati dalle maggiori organizzazioni qualche volta insieme ai rappresentanti del Governo)

Con questi obiettivi si può realisticamente pensare che entro i prossimi 5 anni non meno del 50% delle imprese medio grandi interessate da crisi con cessazione di attività sarà gestito con le

procedure del riuso. Il vantaggio economico e sociale sarà molto importante.

### *Riferimenti bibliografici*

Castano G., «*Relazioni industriali e contrattazione collettiva nella gestione delle crisi aziendali*», ADAPT, Working Paper 2/2022.

Castano G., «*The corporate distress impact on the Economy of the Region*», in «*Corporate Turnaround The Italian Perspective*» edite by BRUGGER G. and GALBIATI P., Mc Graw Hill 2020.

Castano G., «*La gestione delle crisi d'impresa al Mise: una prima riflessione critica*», Etica ed Economia, n. 108 del 2019.

Castano G., «*Le crisi industriali nel Mezzogiorno*», Rapporto SVIMEZ 2019, pag. 405.

## Un bilancio di esperienze nella gestione degli ammortizzatori sociali *di Manuela Gaetani\**

Ho trascorso 18 anni al Ministero del lavoro, dal 2002 al 2020, e nel corso di questi anni ho avuto la titolarità delle diverse divisioni della DG Ammortizzatori sociali con competenze in materia di politiche passive e politiche attive del lavoro.

All'epoca il sistema era disciplinato dalla legge n. 223/1991, caratterizzata da una sostanziale disuguaglianza tra i lavoratori dipendenti in ragione del settore di appartenenza e della classe dimensionale dell'azienda, oltre che da una completa divaricazione tra politiche attive e passive del lavoro.

Il sistema degli ammortizzatori sociali previsto dalla legge n. 223/1991 venne, infatti, disegnato sulla base delle esigenze delle grandi imprese che rappresentavano allora il modello produttivo predominante. La gestione dei lavoratori sostenuti dagli istituti della legge era fondata per la maggior parte sull'accompagnamento al pensionamento di anzianità, senza che venisse attivato alcun tentativo di reimpiego presso imprese terze e tralasciando completamente percorsi di formazione o riqualificazione per i lavoratori licenziati.

Questo assetto normativo cominciò a mostrare la sua inadeguatezza già nei primi anni '90, nelle situazioni di crisi occupazionali che richiedevano di intervenire anche in settori non coperti con gli strumenti della legge n. 223. Quindi, già con il decreto-legge n. 148/1993, convertito nella legge n. 236/1993, è stato ampliato il campo di applicazione della normativa in materia di CIGS alle imprese del commercio e alle imprese di agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti, nonché alle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti. Per questi settori l'intervento della CIGS e della mobilità veniva autorizzato annualmente con la legge finanziaria, poi legge di stabilità, con apposito stanziamento di risorse finanziarie, con tutti i limiti di incertezza delle tutele che poteva comportare un sistema di finanziamento annuale.

Con lo stesso decreto-legge n. 148/1993 vennero disciplinati i contratti di solidarietà con un contributo, anche in questo caso annuale, in favore dei lavoratori dipendenti di imprese non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di CIGS.

A partire dal 1997, sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 28, della legge n. 662/1996 (legge finanziaria per l'anno 1997), vennero istituiti i primi fondi di solidarietà, antesignani dei fondi disciplinati dalla legge n. 92/2012 (legge «Fornero»), per garantire misure di politiche attive e di sostegno al reddito nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per le situazioni di crisi di enti e aziende pubblici e privati esercenti servizi di pubblica utilità, nonché per le categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali (credito, assicurazioni, esattorie, ecc.).

Altri ampliamenti sono serviti per coprire la crisi delle compagnie aeree: già a partire dal 2004 (decreto-legge n. 249/2004, convertito nella legge n. 291/2004) e poi in modo più robusto nel

---

\* CNEL.

2008 (decreto-legge n. 134/2008, convertito nella legge n. 166/2008) si è reso necessario ricorrere allo strumento della CIGS anche per le imprese del settore dei vettori aerei.

Sempre nel 2008 (legge n. 203/2008, finanziaria per l'anno 2009) il legislatore è intervenuto per dotare di ammortizzatori sociali anche le imprese del settore aeroportuale, la cui crisi è evidentemente collegata a quella dei vettori aerei.

Nel frattempo, già a partire dai primi anni del 2000, si è manifestata l'urgenza di intervenire in particolari situazioni occupazionali e nelle crisi settoriali derivanti dalla globalizzazione (settore tessile) o da particolari eventi di natura sanitaria (influenza aviaria). Non potendo intervenire nell'immediatezza con gli strumenti tradizionali di sostegno al reddito, peraltro accompagnati da contribuzione, si è fatto ricorso ai cosiddetti «ammortizzatori sociali in deroga», ovvero a trattamenti di CIGS, mobilità, disoccupazione speciale, concessi in deroga alla vigente normativa con decreti interministeriali (lavoro – economia) emanati sulla base di accordi governativi e finanziati con predeterminate risorse a valere sul Fondo per l'occupazione.

Il sistema delle deroghe ha senz'altro consentito di intervenire in situazioni occupazionali di emergenza, però c'è da dire con non pochi problemi non solo di gestione, da parte del Ministero e dell'INPS, ma anche di competitività tra le imprese: infatti, da una parte, per le deroghe venivano appositamente stanziati risorse contingentate – secondo lo stesso meccanismo dei vari interventi «spot» cui ho fatto cenno prima – e, dall'altra parte, i datori non erano sottoposti al contributo ordinario, ovviamente neanche i lavoratori per la loro parte.

Una prima svolta nel sistema delle deroghe si è avuta nel 2008, quando è iniziata la crisi economico-finanziaria che si è protratta fino al 2013 e il legislatore ha iniziato ad intervenire sugli ammortizzatori sociali in deroga, fino a quel momento utilizzati in modo sporadico, che sono diventati il contraltare della Cassa integrazione cd. «a regime».

Sono stati anni in cui, a titolo esemplificativo, l'ufficio di cui ero responsabile è passato da circa 1300/1400 domande di intervento dell'integrazione salariale straordinaria, comprese le deroghe, in un anno (il 2008) ad oltre 7.000 con punte di 9.000/10.000 domande, sempre in un anno (il 2010).

Come è noto, dal 2009 agli ammortizzatori in deroga vennero destinate anche le risorse del FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate – delibera CIPE n. 2/2009), pari a 4 mld di euro, oltre ad una parte delle risorse dei POR-FSE (Programmi Operativi Regionali a valere sul Fondo Sociale Europeo) utilizzata – con apposito accordo con la Commissione europea – per il sostegno al reddito e, in pari misura, per le azioni di politica attiva, creando così un primo collegamento politiche passive-politiche attive.

Come è noto, con la legge n. 92/2012 c'è stata una prima razionalizzazione e estensione a regime degli interventi «spot», ovvero annualmente autorizzati e finanziati, con il contrappeso di un'attenuazione delle provvidenze in favore dei lavoratori licenziati, che si è concretizzata con la graduale eliminazione dell'indennità di mobilità – riservata ad alcuni – in favore della generalizzata indennità ASPI, poi NASPI, rivolta a (quasi) tutti i lavoratori dipendenti per le ipotesi di cessazione involontaria del rapporto di lavoro.

La riforma introdotta con la legge n. 92/2012 si è sostanziata in due principali linee di intervento:

a) estensione delle tutele in caso di licenziamento in chiave tendenzialmente universalistica, con la previsione, a favore di tutti i lavoratori subordinati, dell'ASPI. La previsione dell'ASPI si accompagna con la graduale eliminazione dell'indennità di mobilità a favore dei lavoratori subordinati dei settori che ne hanno potuto beneficiare fin dal 1991.

b) Costituzione di appositi fondi di solidarietà per i settori non coperti dalla normativa in ma-

teria di CIGS e CIGO, per garantire il sostegno al reddito nelle ipotesi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. La costituzione dei fondi è connessa alla graduale riduzione dei finanziamenti per gli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente.

La legge n. 92/2012 ha, quindi, affidato ai fondi, finanziati dalla contribuzione a carico delle imprese e dei lavoratori, la funzione di garantire l'universalità del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro nei confronti dei lavoratori in sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, dipendenti di imprese con più di 15 dipendenti che non sono destinatarie della normativa in materia di integrazione salariale. In altri termini, i fondi intervengono nei settori nei quali non è prevista la tutela della cassa integrazione guadagni a regime nell'intento di superare il sistema degli ammortizzatori sociali in deroga.

Il legislatore, in prima battuta, ha imposto alle parti sociali la costituzione di fondi di solidarietà di settore o intersettoriali, da istituirsi presso l'INPS sulla base della contrattazione collettiva di settore. Laddove fossero già esistenti consolidati sistemi di bilateralità, come nel settore dell'artigianato, la legge ha consentito alle parti di adeguarne le finalità a quelle enunciate dalla legge stessa, mantenendo i fondi esterni rispetto all'INPS con gestione da parte degli organi preesistenti e prevedendo forme di controllo e vigilanza da parte del Ministero del lavoro, al fine di garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi e la correttezza della loro gestione.

Per le imprese con più di 15 dipendenti senza CIG e senza fondi di settore, la legge ha imposto la costituzione di un fondo residuale presso l'INPS.

In questo contesto, gli ammortizzatori sociali in deroga erano autorizzati per il triennio 2013-2016, con una progressiva riduzione delle risorse finanziarie stanziato, al fine di garantire la graduale transizione verso il nuovo regime delineato dalla riforma, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese, in una prospettiva di superamento del sistema.

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 92/2012, nel corso dell'anno 2013, si è reso, tuttavia, necessario incrementare le risorse finanziarie destinate agli ammortizzatori sociali in deroga con successivi interventi e, nel contempo, individuare criteri per il riconoscimento degli stessi, cosa che è stata fatta con appositi provvedimenti ministeriali con i quali si è cercato di individuare condizioni omogenee per l'intervento delle deroghe.

Nel 2015, con il *Jobs' Act*, i decreti legislativi n. 22 e n. 148 sono intervenuti rispettivamente sul sostegno dei soggetti che perdono involontariamente l'occupazione (con la NASPI) e sulle tutele in costanza di rapporto di lavoro, nella logica di offrire agli stessi sia l'integrazione del reddito, sia strumenti utili alla ricollocazione lavorativa, anche attraverso la condizionalità tra politiche passive e attive del lavoro, ovvero il riconoscimento delle indennità ai lavoratori solo se effettivamente impegnati nella ricerca attiva di un lavoro.

Con il decreto legislativo n. 148/2015 è stato anche consolidato il sistema dei fondi di solidarietà con l'ampliamento delle tutele in costanza di rapporto di lavoro in favore dei lavoratori dipendenti di tutti i datori di lavoro con più di 5 dipendenti, anziché dipendenti di imprese in senso stretto con più di 15 dipendenti.

Purtroppo nel 2020 le misure restrittive imposte dalla necessità di contenere il coronavirus hanno mostrato i limiti di un sistema che non copriva – se non con la riproposizione delle deroghe – una parte consistente dei lavoratori, in particolare quelli dipendenti di datori con 5 o meno dipendenti, che costituiscono una quota significativa della forza lavoro del Paese.

C'è da dire che la crisi ha assunto connotati eccezionali: solo nel 2020, secondo i dati INPS, ha colpito circa 12 milioni di lavoratori, dipendenti e autonomi, per i quali l'attività lavorativa è stata sospesa o ridotta, in seguito al *lockdown*.

L'eccezionalità e l'imprevedibilità delle conseguenze derivanti dall'emergenza epidemiologica hanno comportato la necessità di porre in essere una serie di misure di contenimento e di contrasto al contagio senza precedenti, nonché di conseguenti interventi al fine di sostenere lavoratori, famiglie e imprese.

Con specifico riferimento ai lavoratori, il legislatore ha previsto tutele in costanza di rapporto di lavoro e ha introdotto il divieto di licenziamento per ragioni economiche per il periodo temporale interessato dallo stato di emergenza, accompagnato dalla sospensione delle procedure di licenziamento collettivo.

Nell'ambito degli strumenti preesistenti (fondi bilaterali, compreso il FIS, CIGO) si è scelto di introdurre la causale «COVID-19». Per i lavoratori dipendenti esclusi dalle protezioni sociali previste dalla normativa vigente, il legislatore ha fatto ricorso alla CIG in deroga, attribuendo la competenza gestionale inizialmente, come da prassi consolidata, alle Regioni e successivamente all'INPS.

Pertanto, per ogni lavoratore dipendente, sospeso dall'attività lavorativa o con orario di lavoro ridotto, la normativa d'urgenza ha previsto il sostegno al reddito, sotto forma di integrazione salariale o di assegno ordinario a carico di un fondo bilaterale o di ammortizzatori sociali in deroga, a seconda dello specifico regime di ammortizzatori sociali applicabile in ragione dei diversi criteri di riferimento (per lo più inquadramento previdenziale dell'azienda di appartenenza). La causale, indipendentemente dallo strumento utilizzato è sempre la specifica «COVID-19».

Da qui la necessità di intervenire con una nuova riforma degli ammortizzatori sociali, che ha ulteriormente ampliato il campo di applicazione del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, illustrata dagli altri relatori.

# Ammortizzatori sociali: riforma versus Riordino

di Simonetta Renga\*

## 1. Nani sulle spalle di giganti

Vorrei proporvi un simpatico esercizio, che al di là di tutto può essere interessante ai fini di un *brainstorming* per la riforma futura: confrontare la riforma degli ammortizzatori immaginata dal *Tavolo* al quale io partecipai qualche mese fa, assieme a Dario, Mariella Magnani, Vito Pinto e Marco Barbieri, con il recentissimo *Riordino* degli ammortizzatori sociali del Ministro Orlando.

I principi ispiratori fondamentali cui noi puntavamo erano: universalismo della copertura, andando anche oltre il lavoro subordinato; conferma del carattere previdenziale del sistema di tutela, con iniezioni di solidarietà per le situazioni ritenute più fragili; pur nell'ambito di una concezione universalistica, differenziazione delle prestazioni e delle contribuzioni in ragione della natura composita del sistema economico e dei comparti industriali e occupazionali; creazione di un meccanismo diversificato di protezione in costanza e in carenza di attività di lavoro per i lavoratori autonomi; restituzione dei fondi bilaterali al loro ruolo di prestazione integrativa del reddito.

## 2. Trattamenti in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro subordinato

Le principali novità pensate per le integrazioni salariali riguardavano in primo luogo il campo applicativo, esteso ai lavoratori di ogni settore, che dipendessero da datori di lavoro di qualsiasi classe dimensionale; conseguentemente, era stata prevista l'abrogazione del *FIS*, mentre sarebbe venuta meno la necessità di ricorrere a strumenti eccezionali, quali la cassa in deroga. I *Fondi bilaterali* non avrebbero erogato più l'attuale *assegno di integrazione salariale*, ma solo le prestazioni integrative. I fondi di solidarietà alternativi, invece, avrebbero dovuto unicamente uniformare le prestazioni erogate alle nuove previsioni.

Qui si riscontra la differenza più importante rispetto alla disciplina del *Riordino* 2021. La nuova normativa amplia la platea dei beneficiari delle integrazioni salariali, ma non raggiunge, tuttavia, l'universalità delle prestazioni pubbliche: non c'è una estensione del campo oggettivo di applicazione della *CIG* e la *CIGS* non va sotto i 15 dipendenti (fatta eccezione per il settore aeroportuale e i partiti). Quel che accade, invece, è che si dilata illimitatamente il campo applicativo dei *fondi bilaterali* e conseguentemente anche del *FIS*, riconfermandosi per tal via, come nelle migliori tradizioni, la scelta di universalizzare la prestazione affidandosi alla bilateralità. Ciò che significa anche, naturalmente, perduranti differenziazioni di trattamento tra lavoratori colpiti dallo stesso evento lesivo. E infatti, in questo contesto, diventa essenziale per il legislatore, al fine di avvicinare il più possibile le prestazioni erogate dalla bilateralità e quelle del sistema pubblico, agire sull'entità e sulle causali del trattamento erogato dai fondi bilaterali e, in via sostitutiva, dal *FIS*. Ma il *Riordino*

---

\* Università di Ferrara.

manca anche l'obiettivo della razionalizzazione del *mare magnum* degli interventi in deroga. La partita della razionalizzazione della disciplina degli ammortizzatori sociali si gioca tutta su di un tavolo diverso e ulteriore rispetto alla disciplina generale di *CIG* e *NASPI*, che è quello delle ipotesi speciali, settoriali e soprattutto degli ammortizzatori in deroga: il legislatore del *Riordino* questa sfida l'ha persa, non diversamente peraltro dai legislatori del 1991, del 2012 e del 2015. Il sistema parallelo degli ammortizzatori in deroga è rimasto sempre lì, come un fiume carsico, pronto a riemergere al bisogno e ha reso chi lo studia una sorta di raddomante del diritto, destinato a cercare ipotesi di ammortizzatori negli atti legislativi più disparati. Una nota positiva del *Riordino*, per l'area del lavoro discontinuo in termini d'inclusività della prestazione, è stata, invece, quella dell'abbassamento del requisito di anzianità di effettivo lavoro presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento da 90 a 30 giorni.

Tornando alla *riforma immaginata*, gli istituti avrebbero conservato il loro carattere previdenziale, con una rimodulazione delle aliquote contributive conseguente all'ampliamento del campo applicativo. Si consigliava, tuttavia, per il primo triennio, una compartecipazione, a scalare nel tempo, della fiscalità generale al maggior costo dell'istituto. Si era previsto altresì l'innalzamento dei tetti massimi posti all'ammontare delle prestazioni (dell'ordine del 10%), o alternativamente la parificazione al tetto più alto, per impedire che la prestazione percepita potesse essere considerevolmente inferiore all'80% della retribuzione globale. Era stata proposta inoltre una soglia minima di importo pari al *RdC* o almeno all'*assegno sociale*.

Da questo punto di vista, il recente *Riordino* è venuto solo parzialmente incontro alle necessità di alzare l'ammontare dei trattamenti soprattutto per i lavoratori a tempo parziale e discontinui: la nuova normativa, infatti, si è limitata all'eliminazione del massimale all'integrazione salariale per gli stipendi più bassi, introducendo un unico massimale.

Il *Tavolo di riforma* prevedeva anche la modifica delle causali di intervento delle integrazioni ordinarie e straordinarie. La modifica più rilevante era la 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». Poi, il *contratto di solidarietà* avrebbe dovuto risultare più appetibile, attraverso una riduzione contributiva e diminuendo la quota di retribuzione persa dai lavoratori; mentre il *contratto di espansione* avrebbe dovuto diventare strutturale, con soglie di accesso più basse.

Nell'area delle cause integrabili, il *Riordino* ha effettivamente cercato una possibile estensione dei trattamenti, pur senza giungere alla auspicata reintroduzione nella disciplina generale della causale della cessazione di attività. La riorganizzazione aziendale, in particolare, potrà ora riguardare anche processi di transizione individuati e regolati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico. E qui il collegamento con le politiche attive del lavoro è rilevante! Inoltre, ricordiamo che sono state in qualche modo ampliate le maglie dell'intervento straordinario per *contratto di solidarietà*. Anche la causale di integrazione straordinaria del *contratto di espansione* viene prorogata sino al 2023 e viene ulteriormente abbassato a 50 dipendenti il limite occupazionale per beneficiarne: una disposizione questa positiva, sebbene non significhi ancora l'ingresso in pianta stabile della fattispecie nella disciplina ordinaria.



### 3. *Prestazione di disoccupazione a favore dei lavoratori subordinati*

Il *Tavolo di riforma* prevedeva la copertura di tutti i lavoratori dipendenti, inclusi gli operai agricoli assunti a tempo indeterminato (che sarebbero stati così equiparati agli impiegati agricoli). Restavano esclusi i dipendenti pubblici a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato. Si proponeva altresì la rimozione del requisito contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente, per le persone sino a trentacinque anni di età. Restava fermo, invece, il requisito dei trenta giorni di lavoro effettivo. Si era suggerito, inoltre, in questo particolare frangente storico, la sospensione triennale del *décalage*, quanto meno se ne auspicava lo spostamento dal primo giorno del quarto mese di fruizione al primo giorno del settimo mese. Si consigliava, poi, l'innalzamento della durata della prestazione a un numero di settimane pari a quelle di contribuzione (anziché a un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione), e la garanzia di una fruizione minima, a prescindere dal requisito contributivo, di sei mesi, indispensabile specie nel caso di rimozione del requisito delle tredici settimane.

Vediamo il *Riordino*. In relazione alla *NASPI*, il campo applicativo viene esteso agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci: qui si è solo parzialmente venuti incontro alle proposte del progetto di riforma. La nuova disciplina ha anche eliminato il requisito dell'anzianità di lavoro di 30 giorni per accedere alla prestazione. Qui il *Riordino* ha fatto di meglio rispetto alla nostra proposta: l'eliminazione del requisito contributivo, anche se solo in relazione ai giovani, effettivamente avrebbe un po' snaturato l'anima previdenziale della prestazione, mentre un risultato importante, in direzione dell'inclusione dei lavoratori discontinui, può raggiungersi anche con la soppressione della anzianità di lavoro. Il *Riordino* porta, infine, il *décalage* del 3% della prestazione dal quarto al sesto mese di fruizione e sino all'ottavo, per i disoccupati che abbiano almeno 55 anni di età. Anche in questo caso, mi sembra ci sia una certa consonanza di obiettivi con la riforma da noi pensata. Invece, nessun miglioramento è stato apportato in ordine all'ammontare della prestazione e alla garanzia di una soglia minima di base garantita.

### 4. *Ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi*

Al *Tavolo* si era altresì proposta l'estensione del sistema degli ammortizzatori sociali, per la prima volta a livello strutturale, ai lavoratori autonomi, ovvero ai collaboratori etero-organizzati, 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 o alle Casse dei professionisti. Sarebbero rimasti esclusi dalla tutela: i lavoratori autonomi classici – coltivatori diretti, commercianti, artigiani – in ragione del carattere sostanzialmente imprenditoriale delle rispettive attività; i lavoratori autonomi non iscritti ad alcuna Gestione previdenziale in quanto occasionali con redditi da lavoro inferiori ai 5.000 euro annuali.

I lavoratori autonomi avrebbero avuto a disposizione due tipi di ammortizzatori sociali, ovvero una *prestazione per l'ipotesi di riduzione del reddito* ed una per il caso di *cessazione involontaria della attività professionale*.

Per i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla Gestione separata INPS o alle Casse dei professionisti, dunque, avrebbe dovuto *essere tutelata l'oscillazione del flusso reddituale*: la prestazione veniva immaginata come dipendente dalla caduta del fatturato; veniva raccomandata la fissazione

di un tetto massimo di reddito complessivo (non esclusivamente professionale) di accesso alla prestazione; tale tetto sarebbe stato accompagnato da un tetto *Isee* per evitare che soggetti non particolarmente bisognosi potessero usufruirne; sarebbe stata coperta la riduzione del fatturato oltre un terzo, calcolata rispetto alla media dei tre anni precedenti; la riduzione sarebbe stata sia condizione di accesso alla prestazione che parametro di quantificazione della prestazione da erogare; la prestazione avrebbe dovuto corrispondere a una percentuale (per esempio, il 50%) rispetto alla riduzione del fatturato, ma con un minimo di reddito garantito, che avrebbe potuto essere parificato al *RdC*; la durata massima consigliata della prestazione era 12 mesi.

In relazione alla *prestazione per l'ipotesi di cessazione involontaria della attività professionale*, per i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla Gestione separata INPS, si sarebbe dovuta valutare la possibilità che, in assenza di contribuzione protratta per un anno, potesse provvedersi 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.

Per i lavoratori autonomi iscritti alle Casse dei professionisti, posto che la cancellazione dall'Ordine professionale comporta la cancellazione dalla Cassa, avevamo ipotizzato il riconoscimento di 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 reinscrizione nel successivo quinquennio.

Ovviamente, le diverse disposizioni qui previste avrebbero assorbito la *Dis-Coll* e l'*Iscro*.

Ebbene, sul versante autonomi, il *Riordino* ha fatto interventi di *maquillage* della *Dis-Coll*, volti a incrementarne l'ammontare; resta il fatto che la prestazione è ben lungi dall'essere stata concepita per coprire tutta la categoria.

## 5. Il finanziamento

In quest'area, la Commissione aveva anticipato alcune linee, che avrebbero dovuto poi essere ulteriormente specificate una volta verificati, a livello tecnico, i costi della riforma. La contribuzione apparteneva, in particolare, all'area della differenziazione del sistema.

Altresì, dato il carattere sostanzialmente previdenziale della riforma proposta, era apparso utile consigliare di ricalibrare le aliquote contributive, aggravando, nei limiti del possibile, il contributo addizionale rispetto all'aliquota ordinaria.

L'obiettivo di una copertura universalistica degli ammortizzatori sociali avrebbe necessitato, a parere della commissione, di un investimento pubblico iniziale, che permettesse 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 senza subire un eccessivo aumento del costo del lavoro. Pertanto, l'investimento pubblico veniva configurato come un incentivo – con progressivo *phasing out*, ipotizzabile in tre anni – al fine di rendere sostenibile una riforma di sistema.

Laddove, invece, la prestazione introdotta fosse completamente nuova, come nel caso del lavoro autonomo, era parso necessario al *Tavolo per la riforma* un apposito meccanismo di finanziamento. Per esempio, un numero definito di aliquote progressive, anch'esse calcolate sulla media del reddito professionale dell'ultimo triennio, con esoneri basati sul livello di reddito guadagnato e anche sulla sottoposizione al regime fiscale forfettario.

Qui la disciplina del *Riordino*, in relazione all'intervento pubblico, ha cercato, più che di diversificare, di rendere meno costose le integrazioni salariali, attraverso: una riduzione, per il 2022,

dell'aliquota di finanziamento ordinaria per i datori di lavoro con più di 15 dipendenti e, a decorrere dal 2025, uno sconto sulla contribuzione addizionale a favore dei datori di lavoro che non abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno ventiquattro mesi.

## 6. British revolution o cambio di paradigma?

In sostanza, il nostro obiettivo era una *British revolution, uno sviluppo naturale e opportuno del passato*, per dirla con le parole di William Beveridge. Il momento storico non ci era parso tale da consentire un vero e proprio cambiamento di paradigma alla Thomas Kuhn. Il *Riordino* ha certamente osato ancora meno di quanto noi avevamo immaginato. La nota più positiva, è stato detto, è il tentativo che compie sulle politiche attive del lavoro.

Vi lascio con una convinzione: questa materia, in epoca post pandemica e post bellica, avrà bisogno di veri e propri cambiamenti di paradigma alla Thomas Kuhn; non ci si può più accontentare di una *British Revolution*, a partire dal minimo sindacale della semplificazione e armonizzazione di un sistema che, allo stato attuale, non è più socialmente sostenibile. In questo quadro, una necessità ineludibile è quella di attuare politiche industriali di lungo periodo. Senza di esse, neanche il collegamento degli ammortizzatori sociali alle politiche attive del lavoro, pur essenziale, sortirà gli effetti voluti.

## Riferimenti bibliografici

- Tavolo tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, depositate a Roma il 21 febbraio 2021, in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali/>.
- Barbieri M., *Linee di indirizzo e proposte per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in E. Balletti, a cura di, *I nuovi ammortizzatori sociale dopo la pandemia*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 5 ss.
- Barbieri M. e Guarascio D., *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, «Politiche Sociali/Social Policies», in corso di pubblicazione.
- Beveridge W.H., *Social insurance and allied services. (Report on)*, Cmnd 6404, London, HMSO, 1942, p. 17.
- Canavesi G., *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia. Riflessioni sulle tutele per i lavoratori autonomi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Garilli*, in corso di pubblicazione.
- Cinelli M., *Da «ammortizzatori» a «attivatori sociali». Una riconfigurazione auspicabile per il dopo COVID?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, pp. 249 ss.
- Guarascio D., *Il rimbalzo del pil manda in soffitta i propositi di riforma degli ammortizzatori sociali*, OCIS, Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, <https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/il-rimbalzo-del-pil-manda-in-soffitta-i-propositi-di-riforma-degli-ammortizzatori-sociali/>, 2021.
- Magnani M., *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 2.



# La Cassa integrazione guadagni e gli interventi della giurisprudenza

di Antonino Sgroi\*

## Introduzione

Il tema che mi è stato assegnato ha quale obiettivo quello di verificare le modalità di applicazione da parte della giurisprudenza, sia civile sia amministrativa, delle disposizioni in tema di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, sia con riferimento alla posizione dei datori di lavoro, richiedenti l'accesso al beneficio, sia con riferimento ai lavoratori destinatari della prestazione economica erogata dall'ente previdenziale.

Una prima e preliminare considerazione, connessa alla ricognizione della giurisprudenza, attiene alla constatazione che i giudici, in specie quelli amministrativi e per la quasi totalità dei giudizi, si sono pronunciati su domande tese al riconoscimento dell'integrazione salariale ordinaria da parte dei datori di lavoro; mentre oltremodo rare sono le decisioni che riguardano, con riguardo al versante del datore di lavoro richiedente, l'integrazione salariale straordinaria.

Tale differente *peso giudiziario* pare possa trovare una sua giustificazione nelle modalità di accesso a ciascuna delle predette forme di integrazioni salariali. Forme che con riferimento all'integrazione salariale ordinaria appaiono particolarmente proceduralizzate e di possibile verifica giudiziaria; forme invece che con riferimento all'integrazione salariale straordinaria rimangono *carische* e interne all'ente deputato al suo riconoscimento.

Ancora e prima di procedere, nei limiti dell'odierna esposizione, alla ricognizione della giurisprudenza, si rileva che nelle more della pubblicazione è intervenuta, a opera del decreto del Ministero del lavoro del 31 marzo 2022 (in G.U. 17.5.2022, n. 114), una modificazione del decreto ministeriale n. 95442 del 2016, con riferimento ai criteri di accesso all'integrazione salariale ordinaria. Modificazione che trova la sua ragion d'essere nella necessità, per quanto possibile, di neutralizzare gli effetti economici negativi patiti dall'apparato industriale a seguito della guerra fra Russia e Ucraina.

Specificamente, il decreto del 31 marzo:

- a) annovera, per l'anno 2022, nella categoria «crisi di mercato» anche la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa derivante dall'impossibilità di concludere accordi o scambi determinata dalle limitazioni conseguenti alla crisi in Ucraina;
- b) annovera, quale nuova regola a carattere generale nella categoria «mancanza di materie prime» l'ipotesi che tale mancanza sia riconducibile a difficoltà economiche, non prevedibili, temporanee e non imputabili all'impresa, nel reperimento di fonti energetiche, funzionali alla trasformazione delle materie prime necessarie per la produzione (*prima facie* pare che l'obiettivo che si voleva raggiungere con tale nuova disposizione, poteva essere raggiunto anche utilizzando il disposto del primo comma dell'art. 5 che contiene una regola ampia ed elastica).

---

\* Professore a contratto Università di Pisa.

Può ora progredirsi nell'indagine della giurisprudenza, che sarà esaminata per argomenti dalla stessa affrontati.

### 1. *Poteri del legislatore*

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore, nel disciplinare la materia degli ammortizzatori sociali, gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (Corte cost. n. 90/2020. La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25.3, d.lgs. n. 148/2015 che, in caso di presentazione tardiva della domanda di CIGS, prevede che il trattamento decorre dal 30° giorno successivo alla presentazione della domanda medesima).

Sulla scorta di tale riconosciuta ampia discrezionalità, sempre il Giudice delle leggi ha ritenuto non irrazionale la scelta del legislatore che non prevede un adeguamento automatico dell'indennità di mobilità, alla luce della considerazione che è proprio la permanenza del rapporto di lavoro (esistente solo per il lavoratore in cassa integrazione, mentre è in sostanza un disoccupato) a spiegare il riconoscimento di un periodico adeguamento dell'emolumento previdenziale (Corte cost. n. 164/2000).

### 2. *Profili generali dell'integrazione salariale*

La giurisprudenza amministrativa costantemente afferma che l'istituto della cassa integrazione guadagni opera in via d'eccezione alla regola del sinallagma dell'obbligo retributivo, con assunzione dello stesso a carico della collettività e, quindi, con regole di stretta interpretazione quanto ai presupposti che danno luogo all'intervento di garanzia del lavoratore (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

Sempre i giudici amministrativi affermano che i trattamenti di integrazione salariale sono istituti previsti dal legislatore per intervenire in particolari momenti storici in cui gli operatori economici affrontano temporanee criticità del mercato. Si tratta di interventi della pubblica amministrazione finalizzati a evitare che situazioni temporanee e accidentali possano causare l'interruzione del rapporto lavorativo, con gravi conseguenze per le condizioni di vita dei lavoratori. È nella natura del descritto ammortizzatore sociale essere strettamente collegato alle eccezionali condizioni di crisi che vive l'operatore economico. L'operatore economico, a sua volta, nel chiedere l'intervento della pubblica amministrazione, deve dare atto dell'eccezionalità della situazione di emergenza, delle cause che hanno determinato il momento critico e delle iniziative da intraprendere per superarlo. A garantire, in momenti di criticità, il mondo del lavoro concorrono più soggetti: gli imprenditori datori di lavoro, i sindacati, gli organi della pubblica amministrazione, ognuno per la propria sfera di competenza. Il concerto tra i vari attori è finalizzato alla verifica delle condizioni che rendano possibile il ricorso all'ammortizzatore sociale. È facile intuire come tutto l'istituto sia permeato dal carattere dell'eccezionalità collegata al momento di crisi che vive il mercato e dalla necessità di supplire alle difficoltà economiche che, proprio in quel momento, patiscono il datore di lavoro e, di riflesso, i lavoratori (Cons. giust. amm. Sicilia, n. 206/2021).

Con riguardo all'istituto della cassa integrazione in deroga di cui all'art. 2.36, l. n. 203/2008, il giudice amministrativo ha affermato che lo stesso non rappresenta un'eccezione alla disciplina generale della cassa integrazione, ma solo una *species* rispetto a un *genus* (Cons. giust. amm. Sicilia, n. 206/2021).

### *3. Posizione giuridica dei soggetti coinvolti nel procedimento di riconoscimento dell'integrazione salariale*

La Suprema Corte ritiene che in materia di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, la pubblica amministrazione competente è attributaria, siccome investita dalle norme del compito di effettuare valutazioni di natura discrezionale, del potere autoritativo di ammissione al beneficio, in relazione al cui esercizio sono configurabili, di conseguenza, situazioni di interesse legittimo dei richiedenti tutelabili in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, mentre soltanto dal provvedimento favorevole nascono rapporti giuridici e diritti soggettivi tutelabili in sede di giurisdizione ordinaria. Diritti peraltro esposti alla vicenda di affievolimento derivante dall'eventuale esercizio dei poteri di autotutela (annullamento e revoca) aventi ad oggetto il provvedimento amministrativo di ammissione (Cass. n. 33127/2021: la Corte nel caso di specie ha disconosciuto in capo al lavoratore-attore l'esistenza di un diritto soggettivo, in mancanza di un provvedimento di ammissione a CIGS nei confronti del datore di lavoro, fallito, di questi).

Con riguardo al trattamento sostitutivo della retribuzione (per la durata massima di novanta giorni all'anno) introdotto dall'art. 8 della legge 8 agosto 1972 n. 457 in favore dei lavoratori agricoli sospesi temporaneamente dal lavoro per intemperie stagionali o per altre cause non imputabili al datore di lavoro o agli stessi lavoratori, sempre la Corte di cassazione afferma che lo stesso costituisce un particolare istituto d'integrazione salariale (previsto nel diretto ed esclusivo interesse dei lavoratori ed in rapporto all'obiettivo verificarsi dei fatti suindicati), in relazione al quale la configurabilità (in capo agli interessati) di posizioni di diritto soggettivo sussiste – a differenza che per le forme d'intervento della cassa integrazione guadagni in altri settori – anche prima dell'emanazione del provvedimento amministrativo di autorizzazione; con la conseguenza che «l'azione avanti l'autorità giudiziaria», spettante ai sensi dell'art. 18, secondo comma, della stessa legge (norma non abrogata dalla successiva legge n. 164 del 1975), è esperibile (anche dai lavoratori nei confronti dell'INPS) davanti al giudice ordinario (Cass. n. 6/1993 e da ultimo Tar Valle d'Aosta, n. 29/2021, con riferimento a domanda presentata dal datore di lavoro per il riconoscimento dell'accesso al beneficio).

In tema di riparto di giurisdizione, sempre il Giudice della legittimità afferma che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la domanda con cui si contesta il mancato pagamento integrale, da parte dell'INPS, dell'indennità di mobilità in deroga successivamente sia al decreto dirigenziale della Regione di autorizzazione della concessione del beneficio, con inclusione del lavoratore tra i relativi destinatari, sia al conseguente provvedimento dell'INPS, venendo in considerazione una posizione di diritto soggettivo – avente origine dal provvedimento di ammissione al beneficio ed attinente, in particolare, alle modalità di corrispondenza di quest'ultimo – vantata dal lavoratore medesimo nei confronti dell'Istituto (Cass. SS.UU. n. 21435/2018 e da ultimo Cass. ord. SS.UU. n. 4370/2021).

Il trattamento di integrazione salariale e la mobilità in deroga sono configurati come ammortizzatori sociali aventi diversi presupposti e un differente ambito applicativo, ma anche per la mobilità in deroga la concessione del beneficio presuppone lo svolgimento di una prima fase – in cui sono individuati, in concreto, i relativi requisiti nonché i destinatari e che si conclude con il provvedimento di attribuzione o di negazione del beneficio, profilandosi situazioni di mero interesse legittimo – e di una seconda fase, successiva alla concessione o negazione, nella quale si configurano posizioni di diritto soggettivo, tutelabili innanzi al giudice ordinario (Cass. ord. SS.UU., n. 4370/2021).

Ritiene la Corte di cassazione che il trattamento di cassa integrazione guadagni – sia ordinario che straordinario – non è escluso rispetto ai lavoratori assenti per malattia od infortunio con dirit-

to alla conservazione del posto (art. 2110 c.c.), ma il loro credito, in deroga all'art. 2110 citato (che prevede la liberazione del datore di lavoro dalla obbligazione di corrispondere anche a tali lavoratori la retribuzione solo ove siano predisposte equivalenti forme previdenziali, con conseguente permanenza di un'obbligazione integrativa nel caso che forme siffatte diano luogo a trattamenti di minore entità rispetto al tetto massimo della retribuzione stessa), si riduce nei limiti del suddetto trattamento, con la conseguenza che la legittima ammissione alla cassa integrazione comporta il subingresso dell'ente erogatore delle relative prestazioni in tali obbligazioni del datore di lavoro (il quale rimane tenuto alle anticipazioni quale *adiectus solutionis causa*), previa corrispondente riduzione delle medesime, nel senso che quest'ultimo è tenuto ad anticipare anche ai menzionati lavoratori o l'intero trattamento di cassa integrazione o l'importo pari alla differenza fra questo e l'inferiore trattamento di natura previdenziale o assistenziale (Cass. n. 16382/2021).

Con riguardo poi alla decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale, l'art. 8, comma 5, del d.l. n. 86 del 1988, conv., con modif., dalla l. n. 160 del 1988, *ratione temporis* vigente, che individua le attività lavorative soggette a comunicazione preventiva (o ad autocertificazione in caso di personale di volo) all'INPS, va inteso, nel suo significato più ampio, come riferentesi all'insieme di condotte umane caratterizzate dall'utilizzo di cognizioni tecniche, del più vario genere, senza che assuma alcun rilievo la loro effettiva remunerazione, rilevando la sola potenziale redditività, perché lo scopo della norma è quello di consentire all'INPS la verifica circa la compatibilità dell'attività da svolgere con il perdurare del lavoro presupposto dell'integrazione salariale (nella specie, in applicazione del principio di cui in massima, la S.C. ha ritenuto formasse oggetto di necessaria autocertificazione all'INPS l'attività preparatoria di addestramento dei piloti volta al conseguimento della licenza di volo) (Cass. nn. 3116 e 3121 del 2021).

Con riguardo all'obbligo della società che richiede di essere ammessa al beneficio della CIGO di esperire preventivamente la procedura di comunicazione ai sindacati (art. 5, l. n. 164/1975), afferma il giudice amministrativo che scopo della norma non è l'acquisizione di un assenso preventivo dei sindacati sulla sospensione dell'attività produttiva, e neppure sulla concessione della CIGO, ma solo che vi sia piena trasparenza relativamente alle strategie aziendali nelle situazioni di crisi, in modo che l'interesse dei lavoratori riceva la migliore tutela possibile e si possa addivenire eventualmente all'esame congiunto della situazione aziendale (Cons. st. sez. III, n. 8759/2019). E dalla lettura della normativa in esame, si evince con chiarezza che per la procedura di comunicazione preventiva della crisi d'impresa alle organizzazioni sindacali non è prevista alcuna modalità formale di espletamento (Cons. st., sez. III, n. 8174/2019).

Con il sintagma unità produttiva, ci si riferisce a quei cantieri operanti nella medesima provincia, privi di autonomia organizzativa e decisione (Cons. st., sez. VI, n. 666/2016. Fattispecie in tema di impresa di installazione che contestava il provvedimento di rigetto CIGO ove si consideravano unica unità produttiva i vari cantieri di installazione e stesura di impianti elettrici operanti nell'ambito di una stessa provincia).

In materia di cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa alla pretesa risarcitoria dell'imprenditore, fondata sulla lesione dell'affidamento riposto nella condotta della pubblica amministrazione che si assume difforme dai canoni di correttezza e buona fede; ciò in quanto la responsabilità della P.A. per il danno prodotto al privato, quale conseguenza della violazione dell'affidamento dal medesimo riposto nella correttezza dell'azione amministrativa, sorge da un rapporto tra soggetti (la pubblica amministrazione ed il privato che con questa sia entrato in relazione), inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale, secondo lo schema della responsabilità relazionale o da "contatto sociale qualificato", inteso come fatto idoneo a produrre obbligazioni ex art. 1173 c.c., e ciò non solo nel ca-



so in cui tale danno derivi dalla emanazione e dal successivo annullamento di un atto ampliativo illegittimo, ma anche nel caso in cui nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, cosicché il privato abbia riposto il proprio affidamento in un mero comportamento dell'amministrazione (Cass. SS.UU., n. 615/2021).

#### *4. Integrazione salariale ordinaria*

I requisiti di legittimità e dunque della concessione – e conseguentemente, della revoca – della CIGO, si palesano nella non imputabilità delle cause della crisi all'imprenditore, obiettivata nelle avversità meteo per il settore edile, e nella sua temporaneità, con giudizio prognostico di reinserimento degli operai nell'attività, nei limiti della sindacabilità dello stesso in ragione dei suoi contenuti (anche di discrezionalità tecnica) (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

Sempre secondo il giudice amministrativo, la restrittività della normativa sulla cassa integrazione va intesa nel senso che la c.d. socializzazione del costo del lavoro interviene in presenza di accadimenti che esulano dalla sfera di controllo e prevedibilità dell'imprenditore, sia che essi attengano a fatti naturali (condizioni stagionali impeditive dell'ordinario andamento dei lavori), sia che essi rimandino a fatti umani esterni che sfuggono al dominio, secondo l'ordinaria diligenza, di chi organizza i fattori d'impresa, comprensivi dell'impiego di mano d'opera. Questa lata nozione del concetto di «non imputabilità» prescinde da ogni valutazione sull'imperizia e negligenza delle parti e consente di ravvisare l'evento «non imputabile» all'imprenditore «solo in presenza di un avvenimento sottratto a ogni possibile iniziativa del medesimo datore di lavoro, compresa l'adozione di rimedi preventivi atti a contrastarli o di rimedi risarcitori atti, ex post, a compensarli» (Con. st., sez. III, n. 327/2019 e n. 7000/2019). Con ancor maggiore dettaglio, la portata del criterio di non imputabilità è tale per cui i fatti che hanno causato una contrazione o una sospensione dell'attività di impresa non solo devono risultare estranei alla sfera di dominio dei soggetti innanzi menzionati, ma più in generale devono astrarsi dalla responsabilità di altri determinati cui possa essere riferita, a titolo risarcitorio, la responsabilità dell'accaduto e la riparazione delle conseguenze patrimoniali pregiudizievoli (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021). Come l'evento va ascritto al datore di lavoro laddove rientri nel c.d. rischio di impresa (da ultimo in questi termini TAR Puglia, Bari, n. 297/2021, che ha confermato il provvedimento di rigetto della domanda di CIGO da parte di un frantoio oleario inquadrato nel settore industria, per mancanza di materie prime e componenti, avendo constatato, fra l'altro, che la richiedente non aveva provato alcuna iniziativa volta a reperire olive sul mercato in vista della futura raccolta; evincendo da tale comportamento l'intenzione del frantoio di non intraprendere iniziative di acquisto per non trovarsi vincolata a un'elevata quotazione di mercato delle olive, al momento della raccolta, in considerazione della paventata scarsità delle materia prima).

Il Consiglio di Stato ritiene che non ricorre, di regola, il presupposto della non imputabilità in caso di comportamenti inadempienti o scorretti di contraenti con l'imprenditore, dato che essi si collocano all'interno del rapporto o del contatto tra le parti e il rimedio che l'ordinamento offre secondo le normali regole in punto di responsabilità (contrattuale o precontrattuale) tutelata efficacemente, sul piano patrimoniale, finanche l'appaltatore costretto alla sospensione dei lavori (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

Ancora e sempre il giudice amministrativo, afferma che la «transitorietà» della contingente situazione aziendale va valutata in termini di prevedibilità della ripresa produttiva al momento della presentazione della domanda, secondo un giudizio prognostico ex ante (Cons. st., sez. VI, n. 8129/2010; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

In tema di onere probatorio delle circostanze legittimanti l'accesso al beneficio dell'integrazione salariale, l'onere di dimostrare gli elementi della temporaneità della crisi e della verosimile successiva ripresa dell'attività incombe sull'impresa richiedente l'integrazione salariale, la quale deve fornire specifici elementi al riguardo (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

Una volta presentata la domanda, all'autorità amministrativa è attribuito un potere di natura tecnico-discrezionale, volto ad accertare se effettivamente sussistono i requisiti per l'ammissione ai relativi benefici sulla base dei parametri della non imputabilità e della temporaneità (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

La valutazione dei requisiti di ammissione all'integrazione salariale da parte dell'ente previdenziale ha carattere prognostico e, quindi, deve essere effettuata soltanto sulla base delle informazioni disponibili *ex ante* e, naturalmente, *in primis* fornite dallo stesso imprenditore richiedente (Cons. st., sez. VI, n. 4084/2013; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

##### *5. Integrazione salariale ordinaria e straordinaria e poteri del giudice*

Il sindacato del giudice amministrativo sul provvedimento di diniego dell'ammissione alla cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, ha dei limiti connessi con l'ampio margine di discrezionalità tecnica che caratterizza la valutazione dell'ente previdenziale sul riconoscimento di una situazione legittimante la fruizione di una dei due benefici e, pertanto, le scelte dell'ente sono sindacabili soltanto se evidentemente illogiche, manifestamente incongruenti o inattendibili ovvero viziate per palesi travisamenti in fatto (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

## Fondi bilaterali *di Claudio Treves\**

Volendo fornire un quadro storico, la prima comparsa (nella legge finanziaria) sia dei Fondi che dell'incipit «In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali» risale al 1996: ergo la misura, prevista per il comparto del credito e poi delle assicurazioni, aveva un carattere «contingente e temporaneo». Connesso ai processi di privatizzazioni/liberalizzazioni, si è via via allungato il numero dei settori/imprese destinatarie (Ferrovie, Poste, trasporto aereo, trasporto pubblico locale). Il senso di questi strumenti è stato quello di finanziare sia misure di gestione temporanea di crisi aziendali/settoriali (analoghe in sostanza alla CIG e ai contratti di solidarietà), sia (e in misura prevalente) ad agevolare esodi anticipati rispetto alle età di pensionamento, sia di finanziare iniziative di formazione continua per i dipendenti.

La svolta accade con la legge n. 92/2012 (Governo Monti), perché anziché procedere – come un po' isolatamente chiedeva la CGIL – ad una revisione in senso universalistico dei sistemi di protezione sociale estendendo la CIG all'intero spettro dell'economia (la proposta organica della CGIL in tal senso è del 2010), il Governo scelse – anche per accondiscendere alle pressioni soprattutto di Confcommercio ed artigiani – di rendere strutturale la divisione tra i settori che godevano del sistema della CIG (ordinaria e straordinaria), e i settori in cui sarebbe stata facoltà delle parti attivare (o confermare adeguandoli) fondi di solidarietà.

I settori/imprese che non avessero optato per questa soluzione sarebbero confluiti nel costituendo Fondo di integrazione salariale (FIS). La legge n. 92 formalizzò anche un'ulteriore divisione tra i fondi – costituiti e costituendi – dividendoli in Fondi istituiti presso l'INPS e Fondi alternativi (oggi disciplinati rispettivamente con gli articoli 26 e 27 del d.lgs. 148/2015 e successive modifiche), i primi concepiti quali enti privi di personalità giuridica e articolazioni dell'Istituto, i secondi autonomi e vigilati dal Ministero del lavoro.

Gli unici che scelsero la seconda via furono il Fondo dell'artigianato e quello della somministrazione. Le prestazioni assicurate dal Fondo di Integrazione salariale sono state due: per le imprese con oltre 15 dipendenti l'assegno ordinario (equivalente all'indennità CIG, con identici tetti), e per quelle con occupazione inferiore l'assegno di solidarietà (equivalente al contratto di solidarietà «povero»).

Quello che diverge è la contribuzione, differente e «competitiva» da quella prevista per il «mondo CIG» (0,65% rispetto all'0,90). Restava però un'area, le imprese fino a 5 dipendenti, esclusa da ogni ammortizzatore sociale, anche se, pattiziamente, il Fondo artigianato aveva considerato tutti i lavoratori dipendenti da imprese artigiane destinatari della prestazione. La pandemia ha fatto esplodere queste contraddizioni, imponendo l'abolizione temporanea di queste esclusioni, così come dei tetti massimi di utilizzo e – ovviamente – degli obblighi contributivi.

I Fondi istituiti presso l'INPS hanno le finalità e le conseguenti prestazioni descritte sopra, con

---

\* Comitato di gestione del fondo di solidarietà per la somministrazione FORMA-TEMP.

contribuzione invece diversa (oscillante tra lo 0,30 e lo 0,50% del monte salari) e anche diversa è l'attuale platea di imprese aderenti ad ogni Fondo (da imprese con almeno cinque ad imprese con tre dipendenti, all'intera platea di imprese afferenti all'intesa sindacale istituente il Fondo).

Cosa cambia con la riforma Orlando? Strutturalmente, nulla: il mondo del lavoro continua ad essere diviso tra chi beneficia della CIG e chi delle prestazioni assicurate dai Fondi, con il FIS a sancire il modello dell'universalismo differenziato; se posso dire come la penso, si è chiusa per molto tempo, se non per sempre, la possibilità di arrivare in Italia ad un sistema universale di ammortizzatori sociali, in primo luogo per la ritrosia di artigiani e Confcommercio, ma anche per la tiepidezza di Cisl e Uil a percorrere la strada – pur possibile teoricamente – della bilateralità pattizia come integratore volontario di un sistema pubblico universale. Credo se ne debba prendere atto.

Tuttavia, ed è il maggior merito della riforma sotto questo aspetto, si è ovviato alle esclusioni rimanenti nel modello del 2012, includendo negli obblighi (e nei diritti di fruizione) tutte le imprese con almeno un dipendente.

Le inclusioni di cui sopra decorrono dal 1° gennaio 2022, ma gli adempimenti che i Fondi devono attuare ai propri Statuti vanno fatti entro la fine dell'anno. Ad oggi risultano conclusi in via pattizia quelli del Fondo della somministrazione (le parti hanno convenuto le modifiche, il Fondo le sta recependo nello Statuto per proporle alla ratifica ministeriale) e in corso una discussione in FSBA di cui è a conoscenza il Ministero.

Nelle more di questi adempimenti statuari il FIS è il depositario delle imprese «nuove entranti», così come lo sarà per le imprese dei settori i cui Fondi non concluderanno gli adeguamenti necessari entro il 2022.

Le prestazioni del FIS si sono ridotte al solo assegno ordinario perché non avrebbe più senso la suddivisione delle misure per le imprese in ragione del loro organico – rinominato assegno di integrazione salariale, di valore identico all'indennità CIG (con il solo tetto superiore e con l'anzianità necessaria per l'accesso ridotta dai 90 giorni agli attuali 30) – invece le differenze si manifestano nelle durate massime che sono differenziate in base alla consistenza dell'organico: se inferiore a 5 dipendenti, da 6 a 15, e oltre 15.

Le contribuzioni hanno subito un aumento a regime, attutito dalla contemporanea riduzione volta a non pesare eccessivamente sui conti delle imprese in fase di ingresso/avvio del nuovo sistema (negli anni 2022 e 2023).

Il punto delicato – ad oggi non chiarito – è il rapporto tra CIGS e Fondi costituenti: l'articolo 20, comma 3-*bis*, del d.lgs. 148/15 riscritto dalla riforma, dice espressamente che sono destinatarie della CIGS (e della relativa contribuzione) le imprese con più di 15 dipendenti *non coperte da Fondi bilaterali*. Ciò vuol dire che dal «mondo CIGS» si può uscire? E che lo si può fare definendo contribuzioni inferiori? La lettura dell'articolo 1-*bis* del novellato articolo 26 sembrerebbe confermare tale interpretazione, del resto espressamente prevista dal comma 10 dello stesso articolo 26, e la stessa esistenza del Fondo TRIS (Fondo di solidarietà bilaterale per il sostegno del reddito del personale dei settori chimico e farmaceutico) ne darebbe una conferma fattuale, dato che detto Fondo riguarda imprese e lavoratori rientranti nella sfera di applicazione dell'articolo 10 del d.lgs. 148/15.

I Fondi hanno altresì obblighi di equilibrio di bilancio, e riguardo a quelli vigilati dall'INPS il Direttore Generale dell'Istituto può bloccare disposizioni a suo dire incongrue con l'equilibrio economico-finanziario.

I Fondi alternativi sono come detto vigilati dal Ministero, il cui unico interesse è apparso – negli anni – quello dell'equilibrio finanziario a medio periodo (otto anni), disinteressandosi invece

totalmente rispetto alle problematiche operative. A tale proposito l'ultima considerazione da fare – a mio avviso – riguarda proprio l'adeguatezza della contribuzione (e il sotterraneo «compiacimento» del legislatore nell'aver indicato per i Fondi una contribuzione inferiore rispetto alla CIGS): fermo restando che eventi del calibro della pandemia non sono «sostenibili» per definizione dai normali livelli di contribuzione, il punto delicato è se il livello della contribuzione debba essere tarato tendenzialmente in modo più elevato per la parte «pubblica» del sistema e invece si possa essere più «tolleranti» verso costi inferiori per i Fondi. Detto altrimenti, l'obbligo solidaristico deve essere minore per i Fondi? Consentitemi di essere scettico e critico rispetto a questa prospettiva.

Infine, il coro è positivo ed unanime rispetto al nesso, ripetuto e reso più stringente, tra attività dei Fondi di solidarietà e Fondi professionali. Segnalo solo sommariamente che tale nesso sussisteva già fin dal 2012 e non sembra essere stato particolarmente perseguito nei fatti in questo decennio, il che segnala la perdurante distanza tra quanto la legge consente di fare, che si enfatizza nei convegni, ma che la realtà non conferma. Ciò significa che all'enunciazione di un obiettivo condiviso – l'intreccio tra adeguamento e accrescimento delle competenze e sostegno alle transizioni lavorative – va accompagnata una cura organizzativa costante e puntigliosa, affinché quell'obiettivo si realizzi e non si declami soltanto.



## Conclusioni

*di Tania Scacchetti\**

Vorrei anzitutto porgere un sentito ringraziamento agli illustri ospiti ai nostri lavori, che hanno qualificato e arricchito il nostro dibattito e, ancora una volta, hanno dimostrato quanto le iniziative annuali della Consulta giuridica della CGIL siano un appuntamento irrinunciabile per la nostra organizzazione.

Con il titolo di questa iniziativa abbiamo certamente voluto indicare una direzione, contraddire una filosofia che vede l'utilizzo degli ammortizzatori come una misura esclusivamente passiva, quasi un freno della economia, causa della sua stagnazione e non piuttosto come un suo esito.

È giusto dire che nel tempo della pandemia, tempo che ha favorito la possibilità prima sempre negata di una riflessione su questi temi, abbiamo dovuto confrontarci con differenti composizioni politiche del Governo e questo ha certamente avuto un impatto e ha influenzato la qualità delle proposte.

Per quanto ci riguarda abbiamo sempre partecipato al dibattito accompagnando la nostra riflessione con tre aspetti di grande rilevanza rispetto alle scelte che avrebbero dovute e probabilmente dovranno essere fatte.

Il primo aspetto riguarda il nesso fra il sistema delle protezioni sociali e le politiche economiche più generali.

Ancora oggi, nonostante l'inversione di tendenza che la pandemia ha determinato nelle scelte di politica europea (quali l'introduzione del Sure e il Next Generation EU, a titolo di esempio) e nel dibattito del paese rispetto alla necessità di superare la logica della austerità e della riduzione della spesa pubblica, prevale l'idea che il mercato sia l'unico soggetto capace di definire, autoregolandosi, un sistema di protezione.

Per noi era ed è invece evidente la necessità che ci fosse una rivoluzione delle priorità nelle politiche economiche.

Secondo questa rivoluzione delle priorità, lo Stato deve assumere un ruolo forte di regolazione dei processi economici, capace di indirizzare politiche industriali e stimolare la domanda, ma anche di esser protagonista di fronte alle trasformazioni tecnologiche, digitali e ambientali che si imporranno. Oggi questa visione dello Stato non ha un riferimento politico e culturale sufficientemente forte. Per conseguenza, anche gli ammortizzatori si misurano con la logica della qualità del sistema produttivo che c'è e delle politiche che si fanno.

Il secondo aspetto riguarda la condizione del mercato del lavoro, una questione su cui abbiamo riscontrato una forte sensibilità del Ministro Orlando e che speriamo possa concretizzarsi in scelte che, se indirizzate al contrasto alla precarietà e al rafforzamento del lavoro stabile, comporterebbero oggettivamente una rottura storica e positiva rispetto a quelle degli ultimi 25 anni.

---

\* Segretaria confederale CGIL.

Fintanto che noi continuiamo a scegliere la strada della precarizzazione del lavoro, della sua sacrificabilità alla logica della competitività, del mercato che governa tutto, il sistema delle protezioni sociali non può fare altro che piegarsi o rincorrere la continua frammentazione delle condizioni di lavoro, determinando la crescita di disuguaglianze e delle specificità e costituendo un sistema esclusivamente riparatorio.

Per queste ragioni dal nostro punto di vista non è utile pensare alla riforma o al riordino del sistema delle protezioni sociali senza affrontare anche il tema della regolazione del mercato del lavoro.

Il terzo aspetto su cui abbiamo riscontrato difficoltà nella discussione anche nel campo progressista riguarda l'eccesso di valutazione acritica delle richieste delle imprese che a volte abbiamo l'impressione guidi le scelte del legislatore.

Naturalmente è evidente che più si matura consenso sulle proposte, più le stesse hanno reale possibilità di essere implementate e supportate nella loro diffusione e attuazione. Ed è altrettanto indubbio che molte delle richieste di sostegno del sistema delle imprese sono state determinate da ragioni profonde e condivisibili. Tuttavia spesso si sostengono richieste di aiuti economici senza alcuna condizionalità, richiamati dall'idea che l'impresa vada sempre e comunque sostenuta in ragione del ruolo che svolge nel mercato.

Questo per dire che il processo di riforma o riordino del sistema degli ammortizzatori sociali non ha mai trovato una contrarietà di principio da parte di nessuna delle parti sociali presenti ai tavoli di confronto. Nessuno a questi tavoli ha mai detto che non serviva «mettere le mani» al sistema di protezione sociale. Ma quando la riflessione si è spostata su cosa significa intervenire sul sistema di protezioni sociali, con quali priorità, per quali obiettivi, sono emerse profonde diversità.

Se il Ministro si fosse presentato al tavolo – in verità complesso anche per posizioni differenti fra i sindacati e non solo fra sindacati e datori di lavoro – proponendo un investimento economico particolarmente orientato alle protezioni fuori dal mercato del lavoro (NASPI e Discoll per sintetizzare), avrebbe ottenuto un sostegno molto forte dalla maggior parte delle parti sociali. Molto più complesso è affermare la necessità di intervento sugli strumenti in costanza di rapporto di lavoro.

Occorre poi sempre evidenziare, come è stato ricordato nelle relazioni, che le scelte politiche devono comunque misurarsi con l'ingerenza della Ragioneria dello Stato e del Mef sugli equilibri economici presenti e futuri che le stesse determinano.

In generale, pur a fronte di una discussione che si è positivamente aperta, siamo molto lontani dall'idea, che oggi è stata lungamente richiamata e che fra di noi mi pare ampiamente condivisa, della costruzione di un sistema omogeneo, fortemente universale e indifferenziato, ma basato sul principio del diritto del lavoratore ad avere in disponibilità strumenti di protezione. E siamo ancora distanti dal considerare gli ammortizzatori come uno strumento che *in primis* tutela il patrimonio aziendale, che protegge le imprese nell'affrontare una difficoltà temporanea o una transizione, senza disperdere le competenze ma anzi continuando a valorizzare professionalità e investimenti.

La lettura che noi abbiamo fatto sulle crisi, fortemente presenti anche prima della pandemia e dalla stessa solo aggravate rende evidente due cose.

C'è un pezzo consistente del sistema produttivo che dovrà ricorrere al sistema degli ammortizzatori in modo molto più consistente rispetto a prima, che si dovrà mettere in gioco rispetto al costo che deve affrontare nel nuovo regime ordinario, e che dovrà superare un approccio in base al quale il governo delle transizioni e delle difficoltà d'impresa è stato affrontato esclusivamente



attraverso la flessibilità del mercato del lavoro. Non è un caso che per mesi ci siamo sentiti dire che si stava costruendo un sistema di cui le imprese non avevano bisogno. E certo, se si è abituati a usare le forme precarie, discontinue, a orario ridotto, come modalità di aggiustamento delle diverse fasi produttive e organizzative, è da considerare con gli ammortizzatori non rappresentino la strumentazione più idonea a salvaguardare professionalità e a dare continuità alla vita dell'impresa.

La seconda questione che deve accompagnare le nostre riflessioni riguarda il numero e l'ampiezza delle crisi, industriali e non.

Settanta tavoli ancora aperti, decine di migliaia di lavoratori e lavoratrici. Abbiamo visto moltiplicarsi le richieste di adesione a strumenti come le aree di crisi complessa, cresciute in questi anni più per il sistema di ammortizzatori che nelle stesse veniva garantito che per la capacità di determinare processi di reindustrializzazione o di rilancio delle aree. Il tutto naturalmente aggravato dalla difficoltà di rilancio della manifattura.

Nel dibattito è chiaramente emersa, anche come sollecitazione alla nostra organizzazione, la necessità di valorizzare maggiormente il sistema delle relazioni industriali per determinare il cambiamento in senso riorientativo delle scelte imprenditoriali, superando lo spirito 'conservativo' e di tutela dei posti di lavoro. Per questo tema, al quale certamente il sindacato non si sottrae, occorre valutare la qualità delle crisi, alcune figlie della scarsa lungimiranza e della incapacità manageriale.

Non sottolineo qui le questioni ancora aperte del riordino con cui ci misuriamo, perché mi pare siano state evidenziate con chiarezza in molti interventi.

Voglio solo evidenziare che quando abbiamo progettato questo appuntamento, pensavamo di essere di fronte sostanzialmente alla ripresa, alla stabile uscita dalla emergenza.

In realtà la condizione attuale, l'incertezza per lo scenario bellico e le ricadute economiche e sociali di questa fase, caratterizzata dalla ripresa della inflazione e dalla bassa crescita, propone di nuovo la logica emergenziale.

La pandemia e le risorse PNRR messe a disposizione del Paese potevano essere l'occasione per mettere in moto una rigenerazione e un riorientamento delle politiche economiche e sociali; la pandemia ha infatti disvelato e reso evidente i limiti del sistema di protezioni sociali, paradossalmente più debole con i soggetti più deboli. Ma i lunghi mesi di difficoltà hanno anche determinato degli automatismi per i quali, in assenza di costi specifici, il ricorso agli ammortizzatori in alcuni ambiti è stato poco controllato.

Ora il riordino dovrebbe garantire la protezione a tutti i lavoratori, ma occorre che le imprese si mettano nell'ottica di mettere a disposizione proprie risorse e sarebbe utile che la fase di attuazione, complicata da una serie di circolari che non sempre hanno chiarito le modalità di passaggio al nuovo regime, fosse sostenuta e accompagnata con maggiore vigore anche dal legislatore. La pandemia è stata dunque disvelatrice; ma in qualche modo è stata anche percepita come rubinetto da cui attingere sempre. Il riordino dovrebbe garantire tutti, ma l'incertezza e gli interventi derivanti da nuove emergenze rischiano di farci di nuovo precipitare in una condizione di assuefazione. Le imprese si devono collocare nell'ottica di mettere in gioco risorse proprie.

Molte sollecitazioni hanno riguardato il tema della valorizzazione dei contratti di solidarietà e più in generale della strategia per attivare a una riduzione di orario in modo strutturale, misura che certamente potrebbe essere utile ad ampliare la base occupazionale in una fase di grandi trasformazioni e a migliorare il rapporto fra tempi di vita e tempi di lavoro. Certamente su questi aspetti non mancherà la continuità della elaborazione dell'organizzazione.

Infine non si può affrontare una riflessione su ristrutturazioni aziendali, tutela della occupa-

zione e ammortizzatori sociali senza affrontare la connessione, alla base del progetto di riordino, tra sistema di misure passive e misure di politica attiva, alle quali il PNRR destina molte risorse. Occorre, insomma riconoscere la centralità dei servizi per il lavoro e del diritto alla presa in carico nei periodi di discontinuità e di assenza di occupazione, nonché del diritto di reimmissione o immissione nel mercato del lavoro, nell'ambito del sistema delle protezioni sociali. Un sistema che dovrà scommettere sulla integrazione fra settori e misure e sulla progettazione cooperativa di servizi.

Si tratta di un ambito rispetto al quale l'organizzazione è sempre stata considerata distante ma che qualificherà sempre di più la condizione di cittadinanza.



# Consultas jurídicas

ISBN: 978-88-230-2459-5



9 788823 024595