

# Quali ammortizzatori *post* COVID19?

---

*La proposta di Reforming* – Per quanto riguarda gli ammortizzatori del mercato del lavoro, la crisi COVID19 ha reso evidente due aspetti: le caratteristiche positive degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro (resilienza, flessibilità, mantenimento in attività), e la necessità di una copertura che non lasci fuori nessuno, con un disegno il più possibile adattabile anche a esigenze straordinarie come quelle che si sono concretizzate nel 2020. Qui si avanza la proposta di un istituto combinato che assommi in sé la Cassa integrazione guadagni e l'indennità di disoccupazione (NASPI), con il vincolo di una durata massima complessiva, in modo che le ore ridotte/sospese e integrate vengano considerate in riduzione della durata fruibile della indennità di disoccupazione. Una assicurazione universale rivolta a tutto il lavoro dipendente contro la riduzione, la sospensione e la perdita del lavoro. Il vincolo complessivo di durata serve a responsabilizzare l'accesso alle integrazioni, aggiungendosi al "contatore" (la durata massima di ricorso alle Casse da parte del datore di lavoro) e all'effetto delle politiche attive del lavoro che, compatibilmente con lo svolgimento delle attività non ridotte/sospese, dovrebbero coinvolgere tutti in maniera tempestiva ed efficace, diventando anche strumento di verifica delle situazioni in corso (tramite gli incontri e i dialoghi con i diretti interessati). Il Piano Nazionale delle Riforme include entrambi questi punti come azioni annunciate di riforma. La riorganizzazione degli ammortizzatori del lavoro e il completamento dell'impianto delle politiche attive sono espressamente citati anche nella Relazione al Parlamento presentata dal Governo in data 22 luglio 2020. Questa breve Nota sintetizza i termini della proposta.

---

La crisi da COVID19 ha reso necessario estendere in deroga il sistema delle Casse integrazione, per sostenere in egual modo tutti i rapporti di lavoro, senza distinzione tra i lavoratori coperti da CIGO, da CIGS, da Fondi bilaterali, e includendo anche i lavoratori presso imprese con non più di 5 dipendenti che, se escluse del perimetro della CIGO, non

avevano sinora obblighi di iscriversi ai Fondi bilaterali<sup>1</sup>.

La copertura così ampia (tutto il lavoro dipendente) solleva adesso due interrogativi: **(1)** Che cosa fare per il futuro, una volta superata la fase acuta della crisi (a fine 2020 presumibilmente, ma con possibili strascichi anche oltre), se ristabilire le regole delle Casse

---

<sup>1</sup> Per una completa disamina degli ammortizzatori del mercato del lavoro riformati dal *Jobs Act*, si veda: "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*", Focus n. 9/2018 dell'UPB - Ufficio parlamentare di bilancio. Sempre all'UPB si rimanda per l'ampio e

argomentato riepilogo degli ammortizzatori in deroga avviati in urgenza per fronteggiare la crisi da COVID19: "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020" (in particolare il capitolo 3).

integrazioni *pre* COVID19 o cercare di dare struttura all'assetto emerso durante la crisi o a qualche suo elemento specifico; (2) E, in questo secondo caso, se e come rivedere il funzionamento delle indennità di disoccupazione (NASPI) per combinarle nella maniera migliore con integrazioni salariali accresciute nella platea coperta e anche nelle risorse potenzialmente assorbibili (con un ruolo più importante rispetto a quello, già di rilievo, del *Jobs Act*).

Qui si prova a dare due risposte dirette, lanciando una proposta che potrebbe forse fornire qualche spunto al dibattito.

Sì, adesso che si è avuto modo di vedere all'opera le caratteristiche positive delle integrazioni salariali nella risposta a eventi avversi di grande scala<sup>2</sup> e, nel contempo, le difficoltà di estendere le integrazioni attraverso deroghe estemporanee in urgenza, sarebbe bene conservare due aspetti: la copertura universale e l'omogeneità delle regole di funzionamento. Tra gli aspetti più problematici che i decreti 18/2020, 34/2020 e 52/2020 hanno dovuto affrontare ci sono stati, infatti: l'estensione della CIG a datori di lavoro e lavoratori mai coperti (molte micro imprese, per le quali non c'è obbligo di adesione alla bilateralità) e senza storia contributiva alle spalle<sup>3</sup>; l'estensione dell'assegno ordinario anche agli iscritti ai Fondi bilaterali eroganti assegni di solidarietà; e, ovviamente, il finanziamento pubblico di tutte le prestazioni a causale COVID19, anche quelle a favore degli iscritti alla Bilateralità che, di norma, dovrebbero non coinvolgere il bilancio pubblico<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Evitare la rottura dei rapporti di lavoro quando si hanno di fronte difficoltà superabili, salvaguardare sia i redditi sia la capacità produttiva, scongiurare che fasi di ciclo avverso o eventi drastici abbiano strascichi perduranti anche a causa di scelte impulsive di datori e lavoratori, permettere risposte di *policy* rapide nei momenti di crisi sulla base di regole ben codificate.

Per quanto concerne la seconda domanda, in prospettiva di una estensione e un maggior rilievo delle integrazioni salariali sicuramente si pone anche il tema di definire meglio le relazioni tra questo istituto e le indennità di disoccupazione, per ragioni sia di ottimizzazione del disegno complessivo degli ammortizzatori del mercato del lavoro sia di controllo della spesa. In particolare, è auspicabile che le Casse rimangano coerenti con i compiti positivi assegnati dal *Jobs Act*, e cioè si attivino per dare resilienza ai rapporti di lavoro durante il ciclo o di fronte a eventi avversi, ma non diventino meccaniche anticipazioni delle indennità di disoccupazione. Quanto maggiore è la sospensione delle ore di lavoro per lavoratore (l'intensità di ricorso alla Cassa, sino alla sospensione totale con l'utilizzo "a zero ore"), quanto minori sono le capacità dell'impresa di riacquisire normalità di svolgimento della sua attività, e quanto minori restano le probabilità di una proficua ricollocazione del lavoratore durante il periodo di Cassa, tanto più le integrazioni tendono ad assomigliare a indennità di disoccupazione, perdendo specificità.

Il *Jobs Act* ha affrontato il tema della responsabilizzazione nell'uso delle Casse in maniera molto pragmatica, fissando dei limiti massimi alla durata di utilizzo delle integrazioni da parte del datore di lavoro per ogni sua unità produttiva. Per la CIGO, per esempio, non più di 52 settimane continuative e non più di 52 settimane in ogni biennio mobile; toccata la soglia delle 52 settimane continuative, è necessario astenersi dalle integrazioni per altre 52 settimane (periodo "bianco") prima di potervi fare nuovo ricorso<sup>5</sup>. Anche per la durata della CIGS e delle erogazioni a carico

<sup>3</sup> Contributi in conto integrazioni salariali.

<sup>4</sup> Dovrebbero essere totalmente finanziate dai contributi versati alla Bilateralità e accumulati anno per anno nello specifico Fondo di iscrizione. È una delle innovazioni apportate dal *Jobs Act*.

<sup>5</sup> Si sta semplificando. I limiti sono un po' più articolati.

della Bilateralità esistono limiti specifici in capo all'unità produttiva<sup>6</sup>. Esiste anche un limite di durata complessivo per il datore di lavoro che ricorresse in sequenza a CIGO e CIGS (o CIGS e CIGO) per la stessa unità produttiva, o per il datore che per la medesima unità produttiva ricorresse alle prestazioni della Bilateralità invocando in sequenza le equivalenti causali della CIGO e della CIGS (o della CIGS e della CIGO): non più di 24 mesi in un quinquennio mobile<sup>7</sup>.

La fissazione dei limiti di durata ha inteso dare delle basi oggettive e inequivocabili alle condizioni di accesso alle Casse, posto che la contrattazione tra le parti sociali (che pure continua a rimanere centrale) e la valutazione dell'opportunità di autorizzare di volta in volta l'integrazione mantengono margini di opinabilità e discrezionalità<sup>8</sup>. Sono minimi, invece, i requisiti contributivi (*vesting provision*) in capo al lavoratore, cui sono richiesti almeno 90 giorni di anzianità effettiva presso l'unità produttiva per cui è richiesto il trattamento. Non esistono limiti di durata delle integrazioni in capo al lavoratore. Il trattamento di integrazione salariale ammonta all'80 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate (comprese fra le ore zero e il limite dell'orario contrattuale) con dei massimali indicizzati all'inflazione<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> "La durata del trattamento, e il relativo limite, sono calcolati in capo all'unità produttiva e non sono influenzati né dal numero dei lavoratori posti in trattamento CIGO né dalla percentuale di riduzione dell'attività lavorativa. Per unità produttiva si intende una porzione di una impresa dotata di organizzazione autonoma; può trattarsi della sede legale, di uno stabilimento, di una filiale, o di un laboratorio distaccato, purché tali unità siano in grado di realizzare un ciclo produttivo autonomo avvalendosi di dotazioni di capitali e umane strutturate".

<sup>7</sup> Per alcune tipologie di imprese elevabile sino a 30 mesi.

<sup>8</sup> In altri termini, l'approccio del *Jobs Act* dà per scontato che le richieste di integrazioni vengano, dopo

Anche il quadro delle regole di accesso e di durata dell'indennità di disoccupazione è stato ridisegnato qualche anno fa dal *Jobs Act*<sup>10</sup>. La NASPI spetta ai lavoratori dipendenti che soddisfino congiuntamente due condizioni: almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, e almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La prestazione è corrisposta mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni. Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni di disoccupazione. L'importo è in percentuale della retribuzione imponibile degli ultimi 4 anni con un massimale indicizzato alla inflazione<sup>11</sup>.

Senza apportare cambiamenti profondi all'impalcatura del *Jobs Act*, le due esigenze prima descritte - copertura universale da parte della Cassa integrazione e miglior coordinamento con la NASPI - potrebbero trovare una soluzione nella seguente **Proposta di Reforming**:

- 1) La CIGO (nella versione *Jobs Act*) è estesa a tutto il lavoro dipendente, senza distinzione di settore, comparto e dimensione di impresa;
- 2) I Fondi Bilaterali continuano volontariamente la loro attività per ogni

l'interazione tra le parti sociali per la definizione di tutti gli aspetti, prevalentemente accolte (a meno di evidenti esagerazioni), perché ci sono regole precise sulle durate e sulla frequenza (massimo 52 settimane consecutive, con almeno 52 settimane di non utilizzo delle integrazioni prima di potervi fare di nuovo accesso).

<sup>9</sup> D. Lgs. 148/2015.

<sup>10</sup> D. Lgs. n. 22/2015.

<sup>11</sup> L'assegno si riduce del 3 per cento ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione. (come incentivo alla ricerca di nuova occupazione e a partecipare responsabilmente ai programmi delle politiche attive).

tipo di prestazione scelta in accordo tra le parti sociali, ma per quanto riguarda le integrazioni salariali i loro iscritti sono ricondotti all'interno dell'alveo della CIGO;

- 3) Il FIS (Fondo di integrazione salariale) è disciolto e i suoi iscritti trasferiti nell'alveo della CIGO;
- 4) A parità di durata delle integrazioni salariali (le stesse del *Jobs Act*), la durata della NASPI è ridotta di un numero di settimane lavorative pari a quelle di avvenuta fruizione delle integrazioni negli ultimi 2 anni<sup>12</sup>;
- 5) Ai fini del precedente punto 4) si tiene conto anche della intensità di ricorso alla CIGO. Per esempio, una integrazione al 50 per cento delle ore per una settimana conterebbe, ai fini della riduzione della durata della successiva NASPI, mezza settimana;
- 6) A parità delle regole di calcolo (le stesse del *Jobs Act*), i massimali degli importi delle due prestazioni (integrazioni e NASPI) sono uniformati;
- 7) L'aliquota di contribuzione (il premio assicurativo) diviene unica per l'insieme delle due prestazioni, a carico del datore di lavoro, in percentuale della retribuzione del dipendente (lorda dell'imposizione personale sui redditi), unica per tutti i datori di lavoro;
- 8) Tutti i datori di lavoro, in quanto tutti inclusi nell'alveo della CIGO per i loro dipendenti, pagano i corrispondenti oneri assicurativi;
- 9) L'aliquota è intesa come premio assicurativo e fissata a livello tale da

mantenere in equilibrio o quasi equilibrio il conto economico del complesso dei due ammortizzatori (integrazioni e NASPI) sul quinquennio mobile (o su altro intervallo pluriennale ritenuto adatto);

- 10) Al vincolo di pareggio di cui al precedente punto 9) concorrono anche i cosiddetti *ticket* di tiraggio che il datore di lavoro paga quando usufruisce delle integrazioni salariali (utilizza effettivamente ore di sospensione dell'attività lavorativa);
- 11) Il vincolo di pareggio di cui al precedente punto 9) può essere sospeso in presenza di eventi eccezionali (come COVID19 per esempio);
- 12) Le politiche attive del lavoro prendono in carico il lavoratore il più possibile senza soluzione di continuità tra la fase di fruizione delle integrazioni e quella di fruizione della NASPI;
- 13) Le politiche attive sono rafforzate rapidamente, preparate per raggiungere anche occupati in realtà piccole (anche le micro imprese) e in ambiti territoriali periferici. Il potenziamento delle politiche attive del lavoro dovrebbe essere tra le allocazioni prioritarie delle risorse che nei prossimi anni si renderanno disponibili grazie a nuovi accordi a livello Europa;
- 14) Le politiche attive devono avere come finalità centrali il mantenimento del capitale umano del lavoratore e il supporto alla ricerca di collocazioni lavorative nuove e auspicabilmente migliori. Tuttavia, non è da sottovalutare anche la funzione di verifica delle integrazioni salariali in corso di svolgimento (con gli stessi incontri/dialoghi con i diretti interessati e con eventuali nuove occupazioni cui

---

<sup>12</sup> Le integrazioni non possono superare la durata di 52 settimane nel biennio mobile. Chi le avesse utilizzate tutte, si vedrebbe ridotta la durata dell'eventuale NASPI,

cui accedesse teoricamente alla fine del biennio mobile, di 52 settimane (un anno).

dedicare le ore sospese), soprattutto quelle attivate dalle piccole e micro imprese dove potrebbe essere più difficile contrastare utilizzi non conformi.

Con la proposta appena descritta tutto il lavoro dipendente sarebbe assicurato sia alla CIGO sia alla NASPI, con un ruolo rinforzato per le integrazioni salariali ma anche in un quadro regolatorio più efficace. In particolare, le integrazioni potrebbero costantemente svolgere il ruolo di primo tempestivo sostegno per attutire il ciclo ed eventi negativi avversi, ma nuova ampiezza e flessibilità di questo istituto sarebbero compensate da aspetti di accresciuta responsabilizzazione nell'accesso alle prestazioni sia per il datore sia per il lavoratore, all'interno di una visione complessiva e organica dei due ammortizzatori sociali.

Potrebbero essere spunti utili (ovviamente da approfondire) per il dibattito che è già in corso sulla nuova forma da dare agli ammortizzatori del mercato del lavoro post COVID19<sup>13</sup>.

<http://www.reforming.it>  
e-mail: [info@reforming.it](mailto:info@reforming.it)  
twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)

---

<sup>13</sup> Si veda, per esempio, Fondazione ASTRID (2020), *“Gli ammortizzatori sociali nel post Coronavirus”*, a cura di C. De Vincenti.