

# L'ITALIA RIPARTE DAL LAVORO

Le proposte dei Consulenti del Lavoro per una ripresa reale



Consulenti del Lavoro  
▼ Consiglio Nazionale dell'Ordine

Fondazione Studi  
Consulenti del Lavoro  
Consiglio Nazionale dell'Ordine

# Indice

Introduzione.....	3
1. Mercato del lavoro: semplificazione e nuovi modelli organizzativi.....	6
1.2 <i>Smart working</i> .....	6
1.2 Flessibilità nel contratto a termine.....	7
1.3 Normazione del lavoro stagionale .....	9
1.4 Apprendistato .....	10
2. Politiche attive e formazione .....	11
3. Ammortizzatori sociali, flessibilità e tutela del lavoro .....	14
4. Il cantiere di riforma delle pensioni .....	16
5. Contrasto a somministrazioni e appalti illeciti.....	19

# Introduzione

Lo scenario che si profila all'orizzonte, con il rischio sempre più reale di un nuovo picco pandemico, rappresenta un'inquietante incognita per il mercato del lavoro italiano, ancora in attesa di tracciare un bilancio credibile della prima fase emergenziale.

La possibilità che il 2021 passi alla storia come uno degli anni più critici dal dopoguerra in poi appare quanto mai realistica: il venir meno del divieto di licenziamento, in assenza di altre misure tampone, convoglierà sul primo trimestre tutti gli effetti di una crisi che non ha avuto modo di diluirsi nel tempo, rallentando altresì l'avvio dei necessari processi di ristrutturazione da parte delle imprese, in particolar modo quelle di piccole e medie dimensioni; al tempo stesso, l'evoluzione verso una dimensione sempre più strutturale – e meno congiunturale – della crisi, soprattutto in alcuni settori, rischia di presentare un bilancio molto più pesante di quanto finora immaginato.

Secondo l'indagine svolta tra fine settembre e metà ottobre dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro sugli iscritti all'Ordine, il saldo occupazionale nelle sole PMI tra inizio e fine anno potrebbe essere di un milione di posti di lavoro in meno. Si tratta di un numero elevatissimo, accanto al quale andrebbero considerati anche i dati relativi alle grandi imprese e al lavoro autonomo. Per quest'ultimo, le più recenti evidenze Istat hanno già segnalato a giugno un saldo negativo, rispetto allo stesso periodo del 2019, di 219 mila occupati (-4,1%).

In questo quadro si innestano i numerosi nodi di debolezza del nostro mercato del lavoro, che rischiano di impattare ancora di più non solo sui numeri ma anche sulla qualità dell'occupazione, con l'effetto di ritardare i possibili scenari di ripresa.

I primi dati diffusi dall'Istat con riferimento al secondo trimestre dell'anno hanno già messo in evidenza l'effetto occupazionale fortemente "selettivo" della crisi, che ha colpito soprattutto donne, giovani e lavoratori a bassa qualificazione, ampliando i divari del mercato del lavoro e penalizzando ancora di più le categorie "deboli".

Nell'ultimo anno l'occupazione femminile ha registrato una contrazione del 4,7% (contro il 2,7% di quella maschile), lasciando sul terreno 470 mila posti di lavoro (contro 371 mila degli uomini). Su 100 posti di lavoro persi, 56 sono stati femminili. È critico il bilancio anche per i giovani, i cui livelli occupazionali sono diminuiti drasticamente nell'ultimo anno, segnando un -9,8% nella fascia d'età al di sotto dei 30 anni e -5% in quella 30-39 anni. Sono stati 536 mila gli occupati in meno registrati tra secondo

trimestre 2019 e 2020, vale a dire il 63,7% del totale dell'occupazione persa. La crisi del commercio, del turismo e dei servizi in generale penalizza, poi, soprattutto i profili a medio-bassa qualificazione, con 432 mila i lavoratori in meno tra gli addetti alle vendite (-10,4%) e 148 mila tra le professioni non qualificate (-5,8%).

A ciò si aggiunge il progressivo allontanamento dal lavoro degli italiani negli ultimi mesi causato dall'effetto "scoraggiamento", derivante dall'assenza di opportunità e dalle crescenti difficoltà di conciliazione che soprattutto le donne incontrano. Ma anche il ricorso significativo agli ammortizzatori sociali, pur fondamentale per sostenere i redditi rischia, nel medio-lungo periodo, se non accompagnato da un altrettanto importante intervento in termini di politiche attive, di incoraggiare eventuali percorsi di allontanamento dal lavoro.

Nell'ultimo anno il numero degli inattivi è aumentato di oltre 1 milione 300 mila unità (+10%), portando il già basso tasso di attività italiano dal 66% del secondo trimestre 2019 al 62,4% dello stesso periodo 2020. Sono soprattutto i giovani, più colpiti dalla crisi e scoraggiati, ad allontanarsi dal lavoro: tra gli under 40 si registrano 774 mila inattivi in più (+11,5%); il tasso di attività passa da 68,4 a 62,2 tra i 25-29enni, da 78,8 a 72,7 tra i 30-34enni e da 81,2 a 77,8 tra i 35-39enni.

L'incertezza del quadro sanitario ed economico, le incognite della ripresa, i ritardi cronici del sistema italiano, a partire dalle politiche per il lavoro, aggravano le difficoltà di ricerca di un'occupazione, soprattutto per i disoccupati di lunga durata (da più di 12 mesi), che incontrano più difficoltà di reinserimento al lavoro.

Con 1 milione 445 mila disoccupati da più di dodici mesi l'Italia era nel 2019 il Paese europeo con il più alto numero di disoccupati di lunga durata. Il tasso di disoccupazione di lunga durata - uno degli indicatori che misura la persistenza dello stato di disoccupazione degli individui -, dando un'informazione indiretta su fenomeni di disagio sociale, era pari al 5,6% contro una media europea del 2,5%.

Su tali dimensioni di criticità la crisi potrebbe innescare tendenze ancora più regressive; al tempo stesso, qualsiasi spiraglio di ripresa dovesse provenire dal mercato, rischia di scontrarsi con i limiti di funzionamento di un mercato del lavoro che sconta ancora enormi ritardi, a partire dal *mismatch* formativo.

Se la crisi accelera il ricambio delle competenze, rendendo sempre più centrali quelle tecnologiche e digitali, necessarie ai processi di riorganizzazione delle imprese, queste risultano ancora di difficile reperimento: tra i profili più introvabili, con riferimento al trimestre settembre-novembre 2020, vi sono i tecnici in campo ingegneristico (61,9% dei profili di difficile reperimento), i tecnici informatici e telematici (55,4%), gli specialisti

in scienze informatiche, chimiche e matematiche (51,5%), i tecnici dei processi produttivi (49,6%), della distribuzione commerciale (45,7%), gli ingegneri e professioni assimilate (47%).

Dare oggi al mercato del lavoro nuove regole, per metterlo in condizione di funzionare in modo più efficiente, produttivo e trasparente, rappresenta una priorità non più rimandabile. Le difficoltà che migliaia di aziende e lavoratori stanno affrontando e si troveranno ad affrontare nel prossimo anno richiedono un intervento tempestivo che, da un lato, permetta di supportare la platea dei soggetti in difficoltà, senza distinzione di ruoli e inquadramenti, dall'altro, metta definitivamente in piedi un sistema di misure e azioni funzionali all'accrescimento dei livelli di occupabilità, partendo dalla formazione, da quella che serve realmente ai lavoratori. In un quadro che tenga conto della situazione di incertezza imposta dalla pandemia e divenuta ormai condizione strutturale di vita e di lavoro per imprese e occupati.

È partendo da tale consapevolezza che i Consulenti del Lavoro propongono una mirata serie di interventi che è urgente attuare, dalla semplificazione delle regole e degli istituti del lavoro ai nuovi modelli organizzativi, dalla riforma degli ammortizzatori a quella delle politiche attive, fino alle misure necessarie per garantire maggiore regolarità in una fase in cui il rischio di ripresa dei fenomeni di sommerso è molto elevata.

**Marina Calderone**

Presidente Consiglio Nazionale  
dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

# 1. Mercato del lavoro: semplificazione e nuovi modelli organizzativi

L'esperienza del momento emergenziale sta testimoniando come sia urgente la necessità di regolare la disciplina dei contratti di lavoro assicurando la possibilità di una gestione flessibile, utile a governare le esigenze che provengono dal mercato, garantendo la possibilità di tutelare i diritti in gioco. Una flessibilità da regolamentare, facendo sì che si sostituisca a regole rigide, avulse da quelle che sono le esigenze del mondo del lavoro, che rischiano di far rimanere ai margini le imprese italiane e, soprattutto i lavoratori.

## 1.2 *Smart working*

### ➤ Il quadro attuale

Il lavoro "agile", come viene definito dalla legge n. 81/2017, rappresenta probabilmente la massima espressione di possibilità di gestione flessibile del rapporto di lavoro e, senza dubbio, appare lo strumento che più efficacemente può assicurare quel compendio di adattabilità e garanzia di tutela, per consentire alle imprese di affrontare efficacemente, pur tra le evidenti difficoltà del particolare momento che si sta vivendo, le istanze che vengono rivolte al settore produttivo.

Le esigenze determinate dalla pandemia hanno fatto "scoprire" lo *smart working*, tuttavia è necessario considerare che:

- si tratta di una fattispecie organizzativa nota da tempo;
- nel nostro ordinamento gode già di una disciplina completa, che può essere implementata ma non stravolta;
- l'essenza dello *smart working* ha caratteristiche e risponde ad esigenze molto diverse da quanto registrato nell'esperienza attuale, che si è tradotta sostanzialmente nel *lavoro da casa*.

### ➤ La riforma che verrà

Superate le esigenze contingenti dell'emergenza, è necessaria innanzitutto una operazione "culturale" attorno allo *smart working*, valorizzandone le caratteristiche fondamentali di flessibilità organizzativa, che rappresentano l'essenza dell'istituto, tradotte nel nostro ordinamento con il lavoro agile di cui all'art. 18 della L. n. 81/2017 e, partendo da questa base normativa:

- **valorizzare l'attribuzione di autonomia** che la legge riconosce alle parti, implementando le previsioni della citata L. n. 81/2017 per quelle che sono le esigenze di tutela, meglio **definendo i contorni del diritto alla disconnessione, la distribuzione delle responsabilità** rispetto alle obbligazioni di tutela della salute e della sicurezza e **la previsione dell'infortunio**, soprattutto rispetto alla fattispecie *in itinere*;
- **definire il ruolo delle relazioni industriali** nell'ambito dell'impianto regolatorio del lavoro agile, sì che la funzione fondamentale delle rappresentanze sindacali, necessaria ai fini della concertazione relativa ai diritti fondamentali, non debordi nel campo dell'autonomia delle parti, necessaria ai fini della garanzia dell'essenza di flessibilità che caratterizza lo *smart working* e che è riconosciuta dalle norme sul lavoro agile;
- **privilegiare la contrattazione collettiva aziendale**, ai fini della definizione di protocolli di accesso al lavoro agile che, senza irrigidirne l'essenziale natura, ne semplifichi il ricorso.

## 1.2 Flessibilità nel contratto a termine

### ➤ Il quadro attuale

Il decreto "Dignità" ha operato un deciso giro di vite riguardo al contratto a tempo determinato, con il fine dichiarato di perseguire la promozione del lavoro stabile e combattere lo stato di precarietà contrattuale e l'incertezza sociale che ne derivano. Tali, pur apprezzabili, obiettivi non impediscono di rilevare le perplessità dell'operazione e la sua efficacia al confronto con la realtà produttiva. Sebbene non vi sia dubbio sulla opportunità di impedire l'utilizzo di contratti a termine in maniera esageratamente diffusa, è altrettanto certo che non possono essere imposte per legge prospettive e visioni che la realtà produttiva non consente.

Al netto dei fenomeni patologici, la precarietà del mercato del lavoro è conseguenza delle incertezze economiche che il mondo intero, prima ancora che il nostro Paese, sta vivendo, denunciando esigenze cui è necessario fare fronte utilizzando strumenti di flessibilità virtuosa, piuttosto che l'introduzione di vincoli, nell'ambito di un più ampio

disegno di riorganizzazione del mercato del lavoro, che riesca a compendiare le esigenze di flessibilità produttiva con le istanze di sicurezza sociale dei lavoratori. Strumenti la cui attuazione non può essere rilasciata soltanto ad uno o più contratti, sperando che restringerne il campo d'azione possa rivelarsi sufficiente ad eliminare la precarietà.

Anche in questo caso l'esperienza pandemica ha dimostrato come, epurata la casistica dalle fattispecie patologiche delle utilizzazioni fraudolente, che al di là della consistenza dei numeri non possono – da sole – costituire la base operativa per un intervento normativo sistematico, all'esigenza di flessibilità poteva corrispondere non tanto la precarietà, quanto la possibilità stessa di garantire invece la continuità, aziendale e occupazionale. Testimonianza evidente di questa esigenza è la rapida evoluzione della normativa emergenziale in materia di contratti a termine, che dalle iniziali rigidità legate alle proroghe automatiche *ex lege*, ha bruscamente virato in favore della natura facoltativa del prolungamento dei contratti a tempo determinato, considerando finanche superflua la giustificazione attraverso le causali normalmente richieste.

➤ La riforma che verrà

È proprio attorno alla determinazione delle causali, reintrodotte dal D.L. n. 87/2018, così come convertito dalla L. n. 96/2018, che può e deve giocarsi la partita del **rilancio del contratto a termine in una logica di flessibilità di garanzia**.

Respinta la possibilità di un ricorso al lavoro a tempo determinato affrancato da qualsiasi esigenza giustificativa, ma preso atto dell'efficacia fortemente limitante delle asfittiche causali pretese dal decreto dignità, la ricerca del giusto equilibrio tra regolamentazione e flessibilità può avvenire lungo il seguente percorso:

- conferma della **possibilità dell'apposizione del termine** al contratto di lavoro subordinato, senza la necessità di giustificarne le ragioni, quando la sua durata complessiva non sia superiore a 12 mesi;
- previsione, per i contratti la cui durata risulti superiore a 12 mesi e non superiore a 24, della necessità dell'inserimento delle **ragioni giustificatrici dell'apposizione** del termine che prevede la durata individuata dalle parti, senza però che sia richiesta la sussistenza di quelle caratteristiche di straordinarietà ed eccezionalità adesso contenute dalle causali previste dal decreto dignità. Il ricorso al contratto a tempo determinato ben può essere vincolato alla richiesta della giustificazione della previsione di tale limite, attraverso una formulazione normativa più ampia in fatto ma non meno rigorosa in diritto, che, senza



qualificare a priori quali possano essere le esigenze economico-produttive che richiedono l'apposizione del termine, ne imponga tuttavia l'indicazione esplicita e puntuale nel contratto medesimo, a pena di nullità;

- conferma della possibilità di ricorrere al lavoro a tempo determinato fino alla **durata massima di 36 mesi**, ricorrendo nel caso all'istituto della certificazione, per la verifica della effettività delle esigenze che richiedono tale durata;
- valorizzazione dell'**istituto della certificazione**, la cui diffusione, in ogni caso rappresenterebbe lo strumento ideale per l'attuazione del premesso obiettivo di contemporanea garanzia della flessibilità (rilasciata all'autonomia delle parti, che individuano liberamente le ragioni – oggettive – che definiscono la durata del contratto) e della tutela (che sarebbe assicurata dal filtro della certificazione).

## 1.3 Normazione del lavoro stagionale

### ➤ Il quadro attuale

Tra le diverse criticità create con il *lockdown* e la conseguente crisi economica c'è quella dei lavoratori stagionali, che per una serie di incongruenze normative si sono ritrovati senza alcun sussidio con cui mantenere sé stessi e le loro famiglie.

La figura dello stagionale è ancora oggi legata al D.P.R. n. 1525/63 che ha declinato tassativamente (come da costante interpretazione della Suprema Corte) le "attività stagionali", ovvero quei lavori il cui svolgimento è legato a una o più stagioni. Quindi, il lavoratore stagionale si identifica con quello che è impiegato nell'ambito delle "attività stagionali".

Vani purtroppo sono gli sforzi compiuti dalla contrattazione collettiva (si vedano a tal proposito i CCNL Turismo e Terziario) che ha individuato ulteriori ipotesi di stagionalità più aderenti all'evoluzione del mondo del lavoro e alla specificità del settore. I limiti posti dal legislatore alla contrattazione collettiva appaiono, però, ben evidenti.

L'esperienza emergenziale e la conseguente necessità di ripartenza *post* epidemia suggeriscono una non più differibile ridefinizione dei confini del concetto di *stagionalità*, che superi i formalismi recependo in maniera diffusa le estensioni che possono derivare dalla contrattazione collettiva.

### ➤ La riforma che verrà

Occorre un provvedimento normativo che sia al passo con i tempi e con l'evoluzione del concetto di stagionalità, che rimuova le disparità di tutela createsi tra persone che svolgono lo stesso lavoro.

Che chiarisca che i **dipendenti stagionali** possano individuarsi anche con riferimento a quelli assunti nelle **ipotesi di "stagionalità" (non di "attività stagionale")**, *recte* **"punte di stagionalità"**, previste nei contratti collettivi.

Così, come andrebbe chiarito che per detti lavoratori (assunti per "punte di stagionalità", previste dai contratti collettivi) non si debbano applicare le causali per l'apposizione del termine di durata, esclusione ad oggi prevista per le sole attività stagionali (DPR n. 1525/63), nonché la maggiorazione contributiva (1,40%+0,50% per ogni rinnovo/proroga).

## 1.4 Apprendistato

### ➤ Il quadro attuale

In materia di apprendistato si avverte la necessità di intervenire in particolare sull'apprendistato professionalizzante, rivisitando gli aspetti formativi, sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale in materia.

### ➤ La riforma che verrà

L'obiettivo è quello di valorizzare maggiormente la **formazione on the job** attraverso l'affiancamento degli apprendisti da parte di tutor e personale specializzato, riducendo al minimo, o addirittura **eliminando, gli adempimenti burocratici** connessi alla formazione extra aziendale, prevedendo altresì forme di omogeneizzazione di tali contenuti formativi oggi eccessivamente diversificati dalle varie regolamentazioni regionali.

## 2. Politiche attive e formazione

### ➤ Il quadro attuale

Le difficoltà economiche e finanziarie delle imprese, derivanti dalla crisi senza precedenti innescatesi a seguito della pandemia da Covid-19, hanno spinto il Governo ad intervenire con una serie di misure utili al sostegno delle attività produttive e dell'occupazione. Le politiche del lavoro, in particolare, si sono concentrate sul blocco dei licenziamenti e sul conseguente sostegno al reddito dei lavoratori attraverso il finanziamento, a più riprese, della cassa integrazione.

In tale contesto assumono, invece, rilevanza strategica le politiche pubbliche di attivazione, ossia di sostegno alle capacità e alle competenze non solo di chi è fuori del mercato del lavoro ma anche di chi lavora, delle imprese e delle amministrazioni preposte all'implementazione delle misure stesse. Le politiche attive, infatti, comprendono un insieme ampio di strumenti anche assai diversi tra loro, accomunati dallo scopo di rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro, adeguando le caratteristiche professionali dell'offerta alle richieste della domanda, facilitandone l'incontro e migliorando le possibilità di accesso all'occupazione e al reinserimento lavorativo per le categorie più svantaggiate. In definitiva, lo scopo è quello di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo e ottimizzando l'allocazione delle risorse e del capitale umano.

È il momento giusto per allargare la base culturale necessaria ad un migliore funzionamento del mercato del lavoro, tanto negli operatori che nei beneficiari delle misure, avviando una serie di interventi che possano essere applicati ad un numero "importante" di soggetti che, in virtù della crisi, potrebbero trovarsi a doversi reimpiegare nel futuro più prossimo.

### ➤ La riforma che verrà

L'ottica di intervento dovrà essere quella di sperimentare una nuova metodologia di valorizzazione della rete dei servizi impegnati nell'erogazione di politiche del lavoro e, dunque, nuove forme di integrazione tra soggetti pubblici e privati, finalizzate al mantenimento e alla promozione dell'occupazione, fornendo così adeguato supporto e competenze specialistiche nell'ambito dei servizi di accompagnamento (e di riqualificazione) al lavoro, tanto alle imprese che ai lavoratori. Attraverso questa strada

si potrà arrivare ad una forma di “cooperazione attiva” tra soggetti molteplici che punti a un obiettivo comune: l'erogazione di servizi di qualità a tutti i destinatari della misura, attraverso un approccio cooperativo in cui gli attori coinvolti collaborano insieme in funzione degli obiettivi. A tal fine sono diverse le possibili direttrici da seguire:

- nell'attesa di definire una nuova misura universalistica che copra i soggetti “esclusi” dalle misure di politiche attive in essere, **reintrodurre l'Assegno di Ricollocazione per i percettori di NASpI** (ad oggi esclusi ai sensi dell'art. 9 D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26) rendendolo obbligatorio, così da allargare la platea dei possibili beneficiari;
- **intervenire sul Reddito di Cittadinanza**, ridisegnandone gli scaglioni e il meccanismo di funzionamento che fino ad oggi ha precluso una fruizione corretta dell'AdR per i percettori del RdC;
- **ripensare i sistemi di accreditamento** dei soggetti erogatori delle misure di politica attiva, al fine di renderli più adeguati al momento storico e prevedendo la possibile fruizione a distanza degli interventi, così da facilitare un massiccio ricorso da parte dei beneficiari;
- al fine di non scoraggiare il ricorso alle misure di politica attiva da parte dei beneficiari, **sottoporre i soggetti erogatori a valutazione periodica e rating** pubblico;
- garantire la **certezza di tempi, format, procedure di gestione**, la cui assenza spesso influisce negativamente sui risultati delle misure e scoraggia il ricorso tanto da parte dei beneficiari che dai soggetti erogatori;
- creare un **sistema informativo stabile** su cui basare l'iter procedurale delle misure;
- provvedere a una **revisione del costo standard per le attività** a “processo”, tale da rendere sostenibili economicamente le iniziative per gli operatori;
- introdurre una importante dotazione per **formazione e riqualificazione** dei soggetti beneficiari;
- concedere **un importante incentivo ai datori di lavoro che assumono i destinatari della misura**, magari legato alle (oramai improcrastinabili) scelte di politica industriale necessarie al rilancio del sistema Paese;
- superare la logica degli “avvisi” e dei “bandi”, con **misure strutturali**, quantomeno per un periodo di tempo congruo, che consentano agli attori del mercato del lavoro una programmazione che possa tenere conto delle esigenze utili ad un'efficace intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Un discorso a parte meritano gli interventi formativi necessari alla riqualificazione dei lavoratori e dei disoccupati. Il nostro Paese sconta un ritardo notevole sui percorsi di formazione degli adulti e sulla formazione professionale.

La formazione finanziata e messa in campo, infatti, non riesce a migliorare la condizione occupazionale (ad esempio di chi lavora con contratti non standard), non consente di aumentare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro (in particolare di donne e giovani) o, ancora, non interviene su quelle competenze ritenute fondamentali per alcuni settori strategici (competenze digitali o economia verde).

La formazione deve essere ritenuta una priorità del sistema paese verso la transizione verso un'economia più sostenibile e tecnologicamente più avanzata. In tale ottica il Fondo Nuove Competenze, di cui all'art. 88 del D.Lgs. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, può rappresentare un importante banco di prova per il futuro nella parte che, previo accordo collettivo, prevede per i lavoratori progetti formativi che contemplino la valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione o validazione delle competenze; la personalizzazione dei percorsi di apprendimento, sulla base della valutazione in ingresso, a partire dalla progettazione per competenze degli interventi coerente con gli standard professionali e di qualificazione definiti nell'ambito del Repertorio nazionale, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13; le modalità di messa in trasparenza e attestazione delle competenze acquisite in esito ai percorsi e dei soggetti incaricati della messa in trasparenza e attestazione, in conformità con le disposizioni definite ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

In tal senso, visto che i citati accordi collettivi dovranno individuare i fabbisogni del datore di lavoro in termini di nuove o maggiori competenze, in ragione dell'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell'impresa, e del relativo adeguamento necessario per qualificare e riqualificare il lavoratore in relazione ai fabbisogni individuati, sarà prioritario facilitare la formazione aziendale, tale da rendere le imprese, soprattutto quelle più tecnologicamente avanzate, sempre più responsabili del percorso di crescita e sviluppo del proprio capitale umano.

## 3. Ammortizzatori sociali, flessibilità e tutela del lavoro

### ➤ Il quadro attuale

La scelta di mantenere l'architettura normativa degli ammortizzatori sociali ordinari previsti dal D.Lgs. n. 148/2015 da parte del Governo, in occasione del periodo emergenziale connesso all'epidemia da Covid-19, ha creato notevoli difficoltà operative. La proliferazione normativa e di documenti di prassi determinata dalla necessità di introdurre innumerevoli deroghe rispetto all'impianto vigente, con norme *ad hoc*, ha così generato profondi dubbi e criticità concrete di accesso al corretto utilizzo dell'ammortizzatore sociale.

Si rende, pertanto, indispensabile una riforma strutturale finalizzata alla semplificazione del sistema e all'introduzione di una protezione universale dei lavoratori, prescindendo dal settore di attività e dal numero dei dipendenti del singolo datore di lavoro.

### ➤ La riforma che verrà

L'**Ammortizzatore Sociale Unico** può costituire una misura di protezione del lavoro e di sostegno al reddito e, nel contempo, un *link* alla riqualificazione professionale e alla ricollocazione. Potrebbe essere strutturato in due ambiti riferiti, da una parte, a misure ordinarie e, dall'altra, a misure straordinarie. In estrema sintesi, lo schema dell'ASU potrebbe essere individuato nel seguente:

- **lavoratori beneficiari** - tutti i lavoratori subordinati con la sola eccezione di quelli a domicilio, dei dirigenti e degli apprendisti di prima e terza tipologia;
- **datori di lavoro beneficiari** - tutti, indipendentemente dal numero dei dipendenti in forza;
- **misura** - come da previsione vigente ex art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015;
- **massimale mensile** - come da previsione vigente ex art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 148/2015;
- **durata complessiva** - come da previsione vigente ex art. 4, D.Lgs. n. 148/2015, fatte salve durate differenziate per gli strumenti ordinari e straordinari;
- **contribuzione di base, addizionale e figurativa** - secondo criteri di sostenibilità finanziaria di sistema;

- **sistema di pagamento** - opzionale tra metodi del conguaglio o del pagamento diretto;
- **procedura sindacale** - in tutti i casi, come da art. 14, D.Lgs. n. 148/2015; da escludersi in ogni caso per eventi a carattere emergenziale da individuarsi con apposito Decreto Ministeriale da emanarsi entro 30 giorni dal testo normativo di riforma;
- rapporto con assegno per il nucleo familiare - sempre ammesso;
- **rapporto con la malattia** - l'ASU, in ogni caso, una volta individuato il periodo di richiesta sostituisce sempre la malattia;
- **determinazione delle settimane** - in tutti i casi secondo la previsione della circolare Inps n. 58/2009 da acquisire a termini di legge;
- obbligo, per i lavoratori coinvolti, di partecipazione a **percorsi di politica attiva** per il lavoro volti alla riqualificazione professionale e alla ricollocazione.

La misura potrebbe poi essere implementata, ove ritenuto necessario, dalla bilateralità contrattuale ma sulla base di un'intelaiatura normativa stabile ed omogenea per evitare il proliferare di regolamentazioni differenti e quindi di complessa attuazione. Quanto osservato deve comunque essere vagliato al cospetto di criteri di adeguata sostenibilità finanziaria.

## 4. Il cantiere di riforma delle pensioni

### ➤ Il quadro attuale

Dal 2012, la riforma Monti-Fornero (L. n. 214/2011) ha reso fortemente rigido il ricambio generazionale dei lavoratori, spostando in là sia l'accesso alla pensione di vecchiaia (passato a oggi, per le donne, da 60 anni a 67), sia quello della pensione di anzianità (dai vecchi 40 anni ai 42 anni e 10 mesi). Per questo motivo, a partire dal 2014, il legislatore ha provato a introdurre anticipi, scivoli e sconti pensionistici che tuttavia si sono rivelati sempre temporanei e forse non pienamente rispondenti alle esigenze di flessibilità e ricambio che il mercato del lavoro italiano, mai come ora, ha bisogno di riscontrare nel proprio panorama normativo.

Il più forte degli anticipi a oggi previsto è quello della *Opzione Donna*, rinnovata dalla legge di Bilancio del 2020 che è aperta alle donne con almeno 58 anni di età e 35 di contributi. Il requisito anagrafico sale invece a 59 anni nel caso di donne con contribuzione nelle gestioni dei lavoratori autonomi (artigiane e commercianti). Le condizioni di accesso vanno maturate entro e non oltre il 31.12.2019. Dal momento della maturazione dei requisiti, poi, decorre una finestra di attesa della pensione pari a 12 mesi per le lavoratrici subordinate e 18 mesi per le lavoratrici autonome. Questo ingresso anticipato comporta però una penalizzazione che arriva fino al 40-50% del taglio sull'assegno, in quanto la lavoratrice vedrà ricalcolata la propria pensione integralmente con il metodo contributivo.

Accanto all'*Opzione Donna* è ancora accessibile l'*Ape sociale*, un vero e proprio anticipo pensionistico finanziato dalla fiscalità generale. Questo viene erogato da Inps, su domanda, a coloro che abbiano almeno 3 requisiti. Uno anagrafico di 63 anni di età, uno contributivo di 30 (o 36) anni di contributi in una o più gestioni dell'Istituto, nonché uno soggettivo (determinate condizioni previste dalla legge, individuate o nella disoccupazione, nella invalidità almeno pari al 74%, nello status di *care-giver* convivente da almeno sei mesi con un disabile grave o di lavoratore gravoso per almeno 6 anni). L'indennità è corrisposta, a domanda, fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia (fino al 2022 pari a 67 anni di età); ha un valore pari alla pensione accantonata al momento dell'accesso con un massimale mensile di 1.500 euro per un totale di 12, e non 13, rate annue. I lavoratori devono prima richiedere a Inps, entro fine



novembre, la certificazione di tutti i requisiti sopra riassunti e poi, ricevuta la certificazione, presentare la domanda di accesso ad *Ape sociale* vera e propria.

Fino alla fine del 2021, infine, è ancora attivo il pensionamento anticipato in *Quota 100*, aperto a tutti coloro che raggiungano 62 anni di età e 38 anni di contributi, anche in due o più gestioni Inps. Il premier Conte ha anticipato che questa forma di pensionamento, a differenza delle altre due sopra richiamate, non subirà ulteriori proroghe. Non vi sono per la *Quota 100* requisiti sanitari, soggettivi o reddituali, ma, dal momento della maturazione della quota si attiva una finestra di attesa pari a 3 mesi per i lavoratori privati e 6 mesi per i pubblici dipendenti. Una volta che la pensione viene liquidata al lavoratore, questo subisce un divieto di cumulo reddituale che rimane attivo fino al compimento dell'età della pensione di vecchiaia e inibisce la percezione di qualsiasi reddito di lavoro, escluso il lavoro autonomo occasionale entro la somma annua lorda di 5.000 euro. Non tutti sanno però che, allo stato attuale della norma, è possibile accedere a questo pensionamento anche dopo il 2021, a condizione che i requisiti siano stati maturati entro il 31 dicembre del 2021.

➤ La riforma che verrà

Nell'agenda del legislatore, l'anno della riforma sostanziale dei meccanismi di flessibilità in uscita sarà il 2021, mentre la legge di Bilancio conterrà soltanto piccole proroghe ad istituti dall'impatto molto contenuto (*Opzione Donna, Ape sociale, pensione anticipata per lavoratori precoci*).

Una delle necessità più strutturali del nostro sistema normativo previdenziale è per prima cosa un autentico **riordino, in una cornice legislativa unica e comprensibile**. In Italia ci sono più di 15 ingressi a pensione per svariate categorie di lavoratori (addetti a mansioni gravose, addetti a mansioni usuranti, disabili, precoci, accessi solo per donne, etc.): tale sistema alimenta incertezza e rende complessa la previsione, certa, di accesso a pensione e pianificazione del proprio futuro oltre la attività lavorativa, evitando (come nel caso del 2022) lo 'scalone' fra l'ingresso a pensione in *Quota 100* a 62 anni e quello della pensione di vecchiaia a 67 anni.

Altrettanto strutturale è l'esigenza di una **procedura snella, chiara ed efficiente di prepensionamento**. Oggi tali processi sono possibili o attraverso i fondi di solidarietà bilaterali (riservati però solo a pochi settori come quello del credito, delle assicurazioni etc.), o con la isopensione Fornero, dai costi elevatissimi per le imprese. L'esperimento del contratto di espansione, introdotto col decreto "Crescita" del 2019, che si proponeva di integrare gli esodi aziendali con un programma di riqualificazione e di nuove

assunzioni, si è rivelato ambizioso ma inefficace dato che nessuna impresa, quasi alla fine della sua sperimentazione, è riuscita materialmente ad attivare lo scivolo quinquennale previsto dalla norma. Il sistema produttivo, in una fase drammatica come quella attuale, dove la libertà di ristrutturazione degli organici è stata compressa dai divieti di licenziamento, necessita di una norma chiara che incentivi il dialogo con le parti sociali verso un accesso agevolato a pensione dei lavoratori più vicini a tale traguardo, con un contributo dello Stato non solo economico, ma anche di semplificazione e rilancio nelle nuove assunzioni con **un combinato fra agevolazioni alle assunzioni e indennità integrative della pensione.**

La terza direzione che è sempre più auspicabile è quella di ulteriori incentivi a favore della **previdenza complementare**. Dopo l'introduzione della *Rita* e la soppressione del FondInps, il legislatore non ha riaperto in modo sostanziale il capitolo della previdenza di secondo pilastro che invece rappresenta l'unico ingrediente sostenibile e a lungo termine per controbilanciare la diffusione sempre più estesa del metodo di calcolo contributivo delle pensioni che riserva ai lavoratori del domani pensioni a carico dello Stato sempre più leggere rispetto a quelle delle generazioni precedenti, favorite dal metodo retributivo.

## 5. Contrasto a somministrazioni e appalti illeciti

### ➤ Il quadro attuale

Forme illecite di somministrazioni di lavoro a basso costo trovano l'*humus* adatto a proliferare in un contesto economico e produttivo che risente della crisi indotta dalla pandemia, favorite anche da un costo del lavoro troppo esoso e da un impianto normativo in materia poco adeguato. Questi comportamenti, oltre ad essere vietati, destrutturano il mercato del lavoro, violando la normativa vigente in materia di contratti, retribuzione e contributi, penalizzando i lavoratori e il sistema produttivo del Paese e, per di più, esponendo le stesse aziende al rischio di essere coinvolte negli illeciti in virtù del principio della responsabilità solidale degli appalti.

Con la reintroduzione dopo anni, ad opera del decreto "Dignità", del reato di somministrazione fraudolenta che si aggiunge alle ipotesi sanzionatorie della somministrazione abusiva e di utilizzo della somministrazione illecita di manodopera, non si è riusciti ad arginare la diffusione del fenomeno, che non sembra risentire neppure dell'attività repressiva, anche perché è talmente dilagante che gli accertamenti ispettivi non possono certamente interessare tutte le imprese che vi ricorrono.

### ➤ La riforma che verrà

Per contrastare efficacemente il fenomeno non può esistere la sola ricetta della repressione ma occorre una sinergia tra diverse azioni. Una sicuramente di **tipo culturale**, diffondendo la conoscenza del fenomeno, informando imprese e lavoratori dei rischi a cui vanno incontro. L'altra di **tipo normativo**, ad esempio: vietando appalti di servizi per le attività principali di una impresa; introducendo una clausola di salvaguardia retributiva e normativa per i lavoratori occupati in appalti endo-aziendali, cosiddetti interni, simile a quella esistente per i lavoratori dipendenti di agenzie di somministrazioni; prevedendo una norma che obblighi ad assicurare ai dipendenti dell'appaltatore un trattamento economico e normativo minimo (ferma restando la libertà di adozione del CCNL) pari a quello dei dipendenti dell'appaltante o a quello al cui rispetto sarebbe tenuto l'appaltante.