



Camera dei Deputati

XVIII Legislatura

XI Commissione Lavoro pubblico e privato

Documento di Osservazioni

**Audizione informale sulle Risoluzioni 7-000495
Serracchiani e 7-00512 Zangrillo concernenti i
sistemi di protezione sociale per i lavoratori**

4 novembre 2020 ore 14.00

Premessa

L'attuale assetto degli ammortizzatori sociali è frutto di un'intensa opera di riforma della materia operata, in particolare, dalla legge n. 92/2012 e, da ultimo, dal d.lgs. n. 148/2015.

Si è trattato di una riforma importante, frutto di un confronto serrato e costruttivo con le principali Organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori.

L'obiettivo principale della riforma operata dal d. lgs. n. 148/2015, quello della universalizzazione delle tutele, non è stato pienamente centrato. Da un lato ci sono settori, come quello dell'artigianato, che attraverso il proprio Fondo di solidarietà bilaterale alternativo, previsto e disciplinato dagli artt. 27 e ss. del d. lgs. n. 148/2015, hanno interamente coperto tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal limite dimensionale delle imprese, dall'altro ci sono settori per i quali non è prevista alcuna copertura di ammortizzatori sociali per imprese e datori di lavoro che occupano fino a 5 dipendenti.

Se, dunque, il principale obiettivo della nuova riforma che da alcune parti si prospetta è quello della **universalità**, nel senso di prevedere che tutti i lavoratori dipendenti, a prescindere dai settori di appartenenza e dai limiti dimensionali dell'impresa, abbiano una copertura da ammortizzatore sociale, rappresentiamo fin d'ora la nostra condivisione rispetto all'obiettivo.

Se, al contrario, l'obiettivo è quello di realizzare l'universalità delle tutele attraverso un unico ammortizzatore sociale, identico per tutti i settori, che mortifichi le positive esperienze in atto e le specificità settoriali, la nostra posizione è di netta contrarietà.

E questo a garanzia della migliore efficienza e funzionalità del sistema.

Va peraltro osservato come il periodo di crisi e di straordinario ricorso agli ammortizzatori che stiamo vivendo a causa della situazione di emergenza determinata dalla **pandemia Covid** è del tutto eccezionale. Provvedimenti quali i *lockdown* mai erano stati adottati nella storia della nostra Repubblica, così come mai vi era stato un così vasto ricorso agli ammortizzatori sociali concentrato in pochi mesi, Pertanto, valutare la tenuta del sistema, le efficienze e le inefficienze prendendo

come riferimento gli ultimi eccezionali mesi sarebbe un grave errore di metodo, perché porterebbe alla costruzione di un sistema di ammortizzatori che si rivelerebbe sproporzionato per la gestione dei periodi di ordinarietà.

Una eventuale riforma va **contestualizzata rispetto alle specificità settoriali**, ai sistemi di relazioni sindacali in essere ed agli strumenti che da anni svolgono tali funzioni. In particolare, l'idea di un ammortizzatore unico, con prestazioni e contribuzioni uguali per tutti, metterebbe sullo stesso piano aziende medio-grandi, che in tempi ordinari fanno un ricorso elevato alla cassa integrazione guadagni con periodi di sospensione molto lunghi e con causali e modalità di utilizzo costruite su misura per le loro esigenze, con imprese di piccola e piccolissima dimensione che hanno necessità ben diverse.

Si pensi, ad esempio, alle grandi differenze che si riscontrano sul lato delle prestazioni: alcuni settori (es. artigianato) possono accedere a un numero limitato di settimane di integrazione (20 settimane per l'assegno ordinario e 26 settimane per l'assegno di solidarietà, non cumulabili e alternative tra loro nel biennio), inferiore rispetto al numero di settimane di integrazione salariale previsto per le imprese di maggiori dimensioni (52 settimane per la CIGO e 24 mesi per la CIGS).

Detta differenziazione – che giustifica anche la diversità di contribuzione – è un esempio di efficienza del sistema perché consente a diverse tipologie di impresa di accedere a diverse tipologie di strumenti di sostegno, ognuno dei quali è efficiente e valido per il settore di riferimento.

Creare un ammortizzatore unico sarebbe inutilmente più costoso e complesso per tanti, più conveniente solo per i pochi grandi utilizzatori, che evidentemente vedono nella riforma la possibilità di ridurre il costo della contribuzione.

Va aggiunto che negli anni le aziende di maggior dimensioni sono state beneficiarie di ammortizzatori sociali, anche straordinari per periodi lunghissimi e di provvedimenti di riduzione del costo del lavoro, come il **taglio degli oneri sociali sulla contribuzione CUAF nelle manovre finanziarie del 2001 e del 2006 di cui non beneficiarono le piccole imprese artigiane e commerciali**, per incapacienza. Per tali imprese la riduzione venne applicata sui versamenti degli altri contributi "minori", prioritariamente considerando i contributi per maternità e disoccupazione. La diversa contribuzione tra vari settori va valutata anche alla luce di ciò, per ribadire come essa non costituisce un privilegio, ma semmai una modesta compensazione rispetto al trattamento di maggior favore per le grandi imprese. **E, del resto, l'idea dell'ammortizzatore sociale**

unico con unica contribuzione sembra celare il tentativo di fare pagare ai “piccoli” le tante ore di cassa integrazione dei “grandi”.

FSBA – Fondo di Solidarietà Bilaterale dell’Artigianato

L’Artigianato è, come noto, caratterizzato da una lunga storia di Bilateralità, che ha avuto il suo primo e più importante sviluppo, a partire dall’inizio degli anni ’80 del secolo scorso, proprio relativamente agli strumenti di sostegno al reddito, trattandosi di un settore tradizionalmente escluso dalla cassa integrazione guadagni.

Le imprese artigiane, quindi, attraverso gli accordi a livello interconfederale delle Parti sociali, hanno potuto creare un proprio peculiare sistema di strumenti di sostegno al reddito gestito dagli enti bilaterali.

Il sistema della bilateralità artigiana si è poi sviluppato coprendo anche gli altri ambiti del welfare, della sanità integrativa, della formazione continua attraverso strumenti intercategoriale ed interconfederali che massimizzano le economie di scala e assicurano livelli uniformi di tutele.

Il Fondo di Solidarietà Bilaterale dell’Artigianato - FSBA fu costituito sulla base della legge 92/2012, ma l’attuale assetto normativo è frutto dell’opera di adeguamento realizzata dal d.lgs. 148/2015. Oggi FSBA rappresenta l’unico strumento di sostegno al reddito per il mondo dell’Artigianato e fornisce sostegno a 248.000 aziende artigiane, per un totale di 970.000 dipendenti.

FSBA in questi anni ha dato prova di grande efficienza:

- in primo luogo, ha iniziato ad **erogare le prestazioni in tempi molto veloci**, ossia dopo pochissimi mesi dal Decreto Interministeriale che ne ha autorizzato il funzionamento;
- si tratta di un Fondo autorizzato e vigilato dal Ministero del lavoro, con **costi di gestione interamente sostenuti dalle contribuzioni delle imprese artigiane** attraverso l’Ente bilaterale Nazionale dell’Artigianato. Si tratta, quindi, di uno strumento che **non comporta alcun onere per lo Stato**;
- a livello di prestazioni, prevede sia l’erogazione di un **assegno ordinario**, sia l’erogazione di un **assegno straordinario**, quindi andando oltre il dettato normativo che chiedeva ai fondi di erogare “almeno una” delle due prestazioni;
- **l’aliquota di contribuzione** è pari allo 0,45 della retribuzione imponibile (0,60% a carico del datore di lavoro e 0,15% a carico del lavoratore). Con questa

aliquota il Fondo, in periodi ordinari, riesce a gestire tutte le domande producendo anche avanzi gestionali, che – nella crisi Covid - sono stati immediatamente ed integralmente impiegati nell’anticipare le prestazioni previste dalla legislazione Covid.

Questo dato va particolarmente sottolineato: in questi anni di gestione ordinaria FSBA è stata **pienamente in grado di gestire e far fronte alle domande di sostegno al reddito presentate dalle imprese**, apportando, nel tempo, anche delle modifiche al Regolamento volte ad estendere il numero massimo delle settimane di intervento.

FSBA è un Fondo obbligato al pareggio di bilancio, nel senso che non può erogare prestazioni in assenza di copertura economica, né può ricorrere a risorse a carico dello Stato (quindi, come detto, non ha costi aggiuntivi a carico dello Stato) e, pertanto, la contribuzione prevista appare perfettamente rispondente alle esigenze del settore.

- una volta che l’attività del Fondo è stata avviata ed è andata a regime, è stato **innalzato il numero delle settimane di sospensione**;
- il Fondo ha un **approccio fortemente inclusivo**, in quanto offre copertura a tutte le imprese, anche a quelle che occupano meno di 5 dipendenti, quindi migliorando le prescrizioni minime di legge;
- FSBA, per rispondere alle esigenze di imprese e lavoratori, ha sempre cercato di **colmare le lacune e le incertezze normative**. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina del versamento della contribuzione correlata. La Circolare INPS di riferimento è stata pubblicata solo dopo oltre tre anni dall’avvio delle prestazioni e nei tre anni “di incertezza” FSBA ha sempre erogato le prestazioni, prevedendo una disciplina transitoria per la contribuzione correlata e poi, quando finalmente è intervenuta la Circolare INPS, ha recuperato le comunicazioni relative ai periodi pregressi;
- in occasione dell’emergenza Covid-19 FSBA si è distinto non soltanto per **reattività** - in quanto già in data 26 febbraio è stato sottoscritto l’accordo che ha introdotto la causale di intervento Covid-19 - ma anche per **efficienza nell’erogazione delle prestazioni**. È stato il primo Fondo ad erogare le prestazioni, a partire dall’ 8 aprile 2020. Ad oggi, si stima che i lavoratori artigiani coperti dall’erogazione delle prestazioni Covid-19 sono oltre 800.000, molti dei quali hanno ricevuto le prestazioni in pochissime settimane; i ritardi nella erogazione delle prestazioni Covid-19, che pure si sono verificati, sono dipesi esclusivamente dai ritardi nel trasferimento delle risorse statali. Da un

- punto di vista amministrativo e gestionale FSBA ha gestito con grande precisione e professionalità anche questa fase emergenziale;
- nella fase Covid, FSBA ha responsabilmente scelto di **erogare le prestazioni anche alle imprese artigiane non in regola con la contribuzione al Fondo**. È stata una scelta non semplice nei confronti delle imprese con regolarità contributiva, ma animata da un approccio inclusivo da parte del Fondo.

POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO – ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE E FONDO NUOVE COMPETENZE

La tematica della riforma in materia di ammortizzatori sociali non può prescindere dall'aspetto, ad essa strettamente collegato, della valorizzazione e del rafforzamento delle politiche attive. Quello delle politiche attive è, infatti, un sistema non ancora compiuto e che presenta difficoltà.

Sostenere il reddito dei dipendenti è certamente essenziale nei periodi di crisi, ma tale intervento deve essere accompagnato da un'attenzione costante nei confronti della competitività delle imprese e, quindi, della riqualificazione e dell'aggiornamento professionale di lavoratori e – in alcuni casi – degli stessi imprenditori.

Politiche attive efficaci, d'altronde, contribuiscono a ridurre i costi delle politiche passive, ma anche i costi sociali e conflittuali che derivano da processi di chiusura e riorganizzazione delle imprese.

In tale ottica è quindi necessario **rafforzare i sistemi di collegamento e integrazione tra l'erogazione delle misure di sostegno al reddito e gli interventi per il ricollocamento e il reinserimento nel mercato del lavoro, anche rafforzando il principio della condizionalità**.

Sulla direttrice del coordinamento tra politiche attive e passive si pone **l'assegno di ricollocazione**, primo strumento di livello nazionale volto ad aiutare le persone a ricollocarsi nel mercato del lavoro.

L'assegno di ricollocazione, nato come strumento dedicato ai percettori di Naspi, e consistente in un importo da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza personalizzata per la ricerca di occupazione, è stato tuttavia sospeso per tali soggetti per essere destinato ai percettori di reddito di cittadinanza.

Si tratta di una forte penalizzazione per i percettori di NASpI soprattutto in un contesto economico difficile quale quello attuale. Se, infatti, il Governo ha ritenuto opportuno intervenire in questi mesi per prolungare la durata della NASpI appare contraddittorio continuare ad escludere i percettori dal riconoscimento dell'assegno di ricollocazione.

Appare quindi necessario intervenire in tale ambito, riportando l'assegno di ricollocazione alla sua funzione originaria di sostegno al reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti disoccupati.

In tale ottica è necessario inoltre operare un rafforzamento dei Centri per l'impiego, delle Agenzie per il Lavoro e, più in generale, dei servizi per il lavoro quale insieme composito di interventi rivolti a lavoratori e imprese con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.