



# DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

## PREVIDENZA

sui sistemi di protezione sociale per i lavoratori  
oggetto delle risoluzioni in Commissione Lavoro  
7-00495 Serracchiani e 7-00512 Zangrillo

## PENSIONE

Audizione presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)  
della Camera dei Deputati

Roma, 11 novembre 2020





## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui il CNEL "contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome";

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTE la Risoluzione in Commissione n. 7/00495 presentata da Serracchiani Debora il 10/06/2020 nella seduta numero 354 e la Risoluzione in Commissione n. 7/00512 presentata da Zangrillo Paolo il 08/07/2020 nella seduta numero 368;

VISTA la nota della Segreteria della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, 7 novembre 2020, indirizzata al Presidente del CNEL, di invito all'audizione informale fissata per il giorno 11 novembre 2020 concernente la discussione congiunta delle risoluzioni 7-00495 Serracchiani e 7-00512 Zangrillo riguardanti i sistemi di protezione sociale per i lavoratori;

VISTO il verbale della seduta 10 novembre dell'Ufficio di Presidenza;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dalle Organizzazioni rappresentate in CNEL nelle materie oggetto delle citate risoluzioni;

RITENUTO di trasmettere alla richiedente Commissione una memoria scritta sui temi oggetto delle citate risoluzioni da sottoporre alla ratifica dell'Assemblea nella prima seduta utile;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

**ADOTTA**

L'unita memoria scritta concernente i sistemi di protezione sociale per i lavoratori oggetto delle risoluzioni in Commissione 7-00495 Serracchiani e 7-00512 Zangrillo.

Prof. Tiziano TREU



**Osservazioni sulle risoluzioni n. 7\_00495 Serracchiani e n. 7\_00512 Zangrillo  
in materia di ammortizzatori sociali e di prestazioni previdenziali**

Con riferimento alle proposte in materia di ammortizzatori sociali, il CNEL sta completando il XXII Rapporto annuale sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva.

Un capitolo del Rapporto è specificatamente dedicato agli interventi di sostegno al reddito, sia con riferimento alle misure introdotte dalla legislazione di urgenza per contrastare gli effetti restrittivi delle norme di contenimento della pandemia sia con riferimento alle prospettive di revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, come risultante dalla riforma introdotta con il *Jobs'Act*.

Ai fini della predisposizione del capitolo, nell'ambito della Commissione Informazione e Lavoro è stato costituito un apposito gruppo di lavoro. Le parti sociali che vi partecipano hanno fornito propri contributi sulle possibili modifiche alla normativa vigente.

Vi anticipiamo di seguito le posizioni espresse unitariamente da CGIL, CISL e UIL, nonché le posizioni parzialmente diverse di Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confservizi, ABI, riservandoci di trasmettere il Rapporto sul mercato del lavoro citato, quando sarà completato e adottato nel rispetto delle procedure normativamente previste.

Elemento comune alle diverse posizioni risulta essere il raggiungimento della **garanzia del sostegno al reddito** – secondo modalità diversamente espresse dalle parti e dai settori produttivi - per le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa di **tutti i lavoratori dipendenti, compresi quelli delle micro-imprese**.

Si percepisce anche un'attenzione ai **lavoratori autonomi**, quanto meno alle fasce deboli della categoria.

Nel corso dei confronti che si sono svolti nell'ambito del gruppo di lavoro sono emerse anche le esigenze di **semplificazione delle procedure** per accedere agli ammortizzatori sociali, non solo a quelli espressamente previsti per affrontare la crisi pandemica, e soprattutto di deciso **potenziamento delle politiche attive del lavoro**, che devono affiancare le politiche passive al fine della effettiva **riqualificazione delle competenze** dei lavoratori. È anche emersa l'esigenza di affiancare la riforma degli ammortizzatori sociali con **strumenti di sostegno a processi di ricambio generazionale** e di **invecchiamento attivo**, soprattutto in vista dei nuovi processi lavorativi, indotti anche dalle misure di contenimento della pandemia, i cui effetti sull'organizzazione della produzione e dei servizi sono destinati, almeno in parte, a diventare strutturali.

In questa materia il Cnel è già intervenuto, tra gli altri, con il **documento del 10 settembre 2020** per l'audizione informale del Presidente presso la Commissione Bilancio della Camera dei deputati sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* e strategia europea sull'emergenza.

In tale occasione il Cnel ha sottolineato quanto segue:

*È necessario riordinare la molteplicità dei sussidi, in particolare gli ammortizzatori sociali, evitando che le forme di sussidio temporanee si trasformino in permanenti. Occorre progettare una rete universale di sostegno al reddito, in un'ottica di semplificazione, che abbracci le diverse esigenze settoriali e dimensionale e garantisca, a seconda dei contesti, la copertura adeguata per il sostegno delle imprese e dei lavoratori. Questa rete dovrà essere accompagnata da servizi e da strumenti per una ripresa quantitativa e qualitativa dell'occupazione al fine di attivare le persone e integrarle nel mercato del lavoro e nella società. Stessa esigenza è avvertita per il lavoro autonomo professionale, in particolare per le nuove professioni connesse alle mutate esigenze del mercato e allo sviluppo tecnologico, allorquando il lavoro stesso comporta la transizione tra diverse dimensioni lavorative (autonomia e subordinazione). È prioritario implementare l'occupabilità e l'occupazione dei giovani, rafforzando, ad esempio, i programmi "Garanzia giovani" e "Erasmus plus".*

*Gli effetti della crisi sull'occupazione sono allarmanti e per tale ragione occorre fin da ora costruire un piano di politiche attive destinato a disoccupati, inoccupati, giovani Neet, disabili, lavoratori in cassa integrazione. È necessario garantire a questi soggetti l'accesso a misure e servizi di politica attiva, ivi inclusa la formazione professionale.*

*Quindi occorrono delle politiche attive condivise con le parti sociali che mirino, in una nuova stagione di investimenti, all'accrescimento del tasso di occupazione.*

*In particolare, occorre prevedere un Piano straordinario per la alfabetizzazione digitale di tutti i target citati.*

*Con riferimento al Fondo per le nuove competenze e la formazione professionale e continua, con l'ampliamento dell'intervento dei fondi bilaterali si segnala che la riqualificazione professionale va calibrata rispetto alle stime sull'occupazione e soprattutto allo sviluppo futuro dell'economia. Le politiche attive del lavoro, inclusa la formazione, devono essere in grado di sostenere le transizioni del lavoratore nelle varie fasi della propria vita lavorativa, anche fra i diversi settori (es. fra economia tradizionale e green economy). In tal senso e al fine di prevenire dispersione di risorse pubbliche e capitalizzare gli investimenti effettuali a vantaggio di imprese e lavoratori, è auspicabile lo sviluppo di idonei sistemi di certificazione e tracciatura digitale della formazione e delle competenze maturate, in coerenza peraltro con quanto previsto in materia di fascicolo elettronico del lavoratore previsto dal decreto legislativo n. 150/2015.*

*Le politiche passive devono essere accompagnate dalle politiche attive. È prioritario progettare un sistema di interventi efficaci e in grado di reinserire nel mercato del lavoro i disoccupati da Covid-19.*

*La digitalizzazione del mercato del lavoro è finalizzata a consolidare il raggruppamento di tutti i dati esistenti presso i diversi Istituti e amministrazioni e presso soggetti privati.*

*Tale attuazione, nel rispetto dell'art. 117 Cost., può essere effettuata mediante registri distribuiti/blockchain (cfr. documento del Ministero dello sviluppo economico in <https://www.mise.gov.it/index.php/it/consultazione-blockchain>).*

*L'operazione si rende necessaria al fine di migliorare l'incontro domanda e offerta di lavoro, migliorare la formazione volta all'implementazione delle competenze dei lavoratori, nonché per combattere eventuali abusi in sede ispettiva grazie alla disponibilità dei dati.*

Inoltre, con specifico riferimento ai **lavoratori autonomi**, il Cnel ha presentato il 3 agosto 2020 alla Camera dei deputati una propria iniziativa legislativa (C. 2624) concernente *“Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata presso l'INPS”*, che è stata condivisa da tutte le parti sociali rappresentate al Cnel.

Di seguito, come sopra indicato, le posizioni espresse dai partecipanti del gruppo di lavoro al quale la Commissione Informazione e Lavoro del Cnel ha assegnato il compito di predisporre il capitolo del Rapporto sul mercato del lavoro dedicato al sostegno al reddito.

## **CGIL CISL UIL**

Occorre aprire un confronto tra governo e parti sociali per rafforzare gli strumenti degli ammortizzatori sociali a regime, in modo da avere, quando la crisi Covid sarà superata, un sistema a **copertura universale, solidale e più inclusivo**, a garanzia di tutte le lavoratrici e lavoratori, sostenuto in maniera **graduale da un finanziamento il più possibile omogeneo e coerente** con le specifiche vocazioni produttive, principalmente di tipo contributivo e solo parzialmente sorretto dalla fiscalità generale.

Tutte le lavoratrici e lavoratori, subordinati e non, devono poter contare su una assicurazione contro il rischio di perdita del reddito a seguito di sospensione o riduzione dell'attività.

Tra i **diversi settori produttivi e di lavoro**, esistono sostanziali differenze e specificità, occorre quindi provare, tanto quanto per le integrazioni salariali che per le indennità di disoccupazione, a definire una loro ricomposizione che badi in modo particolare a ridurre le disparità di trattamento dei diversi strumenti oggi a disposizione anche in relazione alle diversità delle aliquote contributive.

Di certo vanno fortemente **semplificati e velocizzati i meccanismi di funzionamento degli ammortizzatori**, quali le richieste delle prestazioni, le procedure, il ruolo delle istituzioni coinvolte e altro, evitando tuttavia che questa operazione di ricomposizione e semplificazione trascini con sé la messa in discussione del necessario confronto sindacale. Gli strumenti di integrazione salariale, laddove possibile, devono essere chiaramente orientati verso la

**formazione e la riqualificazione professionale** al fine di garantire alla persona interessata l'occupabilità.

In tal verso muove nella giusta direzione il **Fondo Nuove Competenze** come definito nel DL 34/2020 e che potrà rappresentare uno strumento utile a gestire in maniera innovativa le necessità dell'impresa in termini di nuove o maggiori competenze, di ridisegno di una nuova organizzazione aziendale, più moderna e votata all'innovazione tecnologica.

Per una sua piena efficacia occorre tuttavia definirne in maniera puntuale la "governance", ad iniziare dal coordinamento dei diversi soggetti potenzialmente coinvolti con l'obiettivo di dare maggior efficacia ai percorsi di apprendimento, valorizzando appieno il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione e promozione dei progetti formativi.

Nel ridisegno complessivo delle integrazioni salariali devono assumere un ruolo importante i **Contratti di Solidarietà**, sia **difensivi** che **espansivi**.

È necessaria una loro rivisitazione in modo che questi rappresentino lo strumento capace di rispondere sia all'esigenza di riduzione dell'orario di lavoro, necessaria per permettere la distribuzione su un nastro orario diversificato, sia il determinarsi di spazi utili per la riqualificazione, nonché al fine di garantire il mantenimento dell'occupazione in azienda, di tutte le figure professionali senza dispersioni riferite al patrimonio professionale acquisito.

Per le **indennità di disoccupazione** è necessario rivedere l'attuale NASpI migliorandone il meccanismo di accesso in favore delle lavoratrici e lavoratori con carriere discontinue e frammentate e nei confronti degli **over 60** nonché **abolendo il *décalage***. In tal verso diviene importante il ripristino dell'**Assegno di Ricollocazione** per i soggetti in Naspi, rivedendo i termini della offerta congrua, e valorizzare l'AdR in Cigs.

Va inoltre prevista una adeguata tutela in caso di perdita del reddito per il **lavoro autonomo debole**, finanziata in forma assicurativa con specifico versamento alla Gestione Separata Inps.

Una visione degli ammortizzatori sociali come strumento improprio e passivo di mera conservazione del posto di lavoro o mero assistenzialismo, pur se sbagliata di per sé in quanto trascura il ruolo sociale ed economico dei sussidi, è stata favorita sia dalla mancanza di un effettivo collegamento con le politiche attive sia dalla non omogeneità nella loro attuazione.

Le **politiche attive** devono divenire parte integrante di un sistema che sia in grado, per ogni lavoratore, di mettere insieme gli esiti della profilazione del soggetto con offerte di lavoro coerenti o con altre esperienze di tipo lavorativo, comunque improntate all'acquisizione, tramite processi di formazione, di nuove e più spendibili competenze.

La **condizionalità**, oltre ad essere un'azione disincentivante rispetto agli abusi, deve essere soprattutto **proattiva** nella spinta verso una nuova occupazione, deve poter suscitare interesse e motivazioni, un'opportunità per accrescere il proprio bagaglio professionale e non un debito da sanare, in una visione in cui le politiche attive siano un vero e proprio diritto-dovere.

Le politiche attive del lavoro hanno bisogno di una buona ed efficace **integrazione tra il sistema pubblico**, che deve restare riferimento per ogni azione e *governance*, e **quello privato** delle agenzie per il lavoro con riferimento in particolare ai percorsi di formazione, riqualificazione e ricollocazione sia per chi ha in essere un rapporto di lavoro, sia per chi il lavoro lo ha perso.

*In primis* occorre portare a termine il previsto **piano straordinario di potenziamento e riorganizzazione dei Centri per l'Impiego**, nella consapevolezza che le autonomie regionali ne hanno la piena responsabilità organizzativa, gestionale ancorché politica legata ai propri piani di sviluppo puntando alla definizione di programmi integrati di intervento che mettano insieme le diverse esperienze e competenze maturate tanto dai soggetti pubblici quanto da quelli privati qualificati. Come previsto dalle ultime riforme, che hanno preso a modello i migliori sistemi in Europa e non solo, si rende anche necessario definire meglio e rafforzare il **ruolo dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)**.

Ai servizi per l'impiego, sia per le lavoratrici e i lavoratori in riduzione o sospensione che per le non occupate o non occupati, va dato in disponibilità l'**Assegno di Ricollocazione**, quale strumento utile per l'avvio di nuove opportunità occupazionali. La condizionalità non può prescindere dalla disponibilità di tale ausilio.

## CONFINDUSTRIA

In tema di ammortizzatori sociali, oltre i provvedimenti di urgenza adottati per rispondere alle esigenze di ordine economico-sociale determinate dall'emergenza Covid-19, riteniamo necessario un **ridisegno organico del sistema**. I provvedimenti di urgenza, infatti, non possono rappresentare una risposta adeguata ai problemi di efficacia e sostenibilità del sistema e, anzi, hanno messo in luce una serie di criticità da risolvere. In particolare, la **frammentazione** e la **numerosità** degli interventi normativi e l'assenza di una visione di fondo minano l'efficacia delle misure adottate rispetto a un sistema economico la cui tenuta complessiva è messa a dura prova dalla crisi.

In questo contesto, una delle priorità è senz'altro l'avvio di una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che Confindustria ha sollecitato già da metà luglio con un documento di proposte concrete. Il documento nasce dall'esigenza di mettere ordine nei continui, disordinati e alluvionali processi di aggiustamento della materia che hanno fatto venire meno la coerenza e l'equità del sistema e che hanno creato una forte disomogeneità nei criteri di

finanziamento degli strumenti di sostegno al reddito, determinando dispersione di risorse e complessità amministrative per l'accesso ai benefici, trascurando sempre un elemento cardine del sistema che è quello delle politiche attive.

La proposta si muove lungo alcune fondamentali linee direttrici che riguardano:

- il **finanziamento degli ammortizzatori sociali** che influisce sul costo del lavoro ed incide sulla **competitività delle imprese**;

- la creazione di uno **strumento universale di integrazione al reddito**, affinché tutti abbiano una copertura assicurativa per la mancanza temporanea di lavoro, versando una **contribuzione base, uguale per tutti**, e una **contribuzione addizionale**, differenziata con la logica assicurativa del bonus-malus.

- la definizione precisa di percorsi e strumenti per gestire meglio e subito le crisi aziendali ed i riflessi occupazionali, distinguendo tra **crisi industriali** e **crisi** più propriamente **occupazionali**;

- il **potenziamento dell'indennità di disoccupazione** che non può essere più solo una indennità economica ma deve essere, almeno in parte, condizionata all'attivazione del disoccupato. Serve un sistema che punti sulle **politiche attive** per consentire di ricollocare le persone disoccupate e rendere più fluido e meno rigido il mercato del lavoro. Il finanziamento di questo strumento - che deve essere uguale per tutti i lavoratori - deve essere bilanciato fra fiscalità generale e contribuzione a carico delle imprese;

- il potenziamento delle politiche attive, **integrando servizio pubblico e attività degli operatori privati** per uscire da un sistema di sole politiche passive che impedisce di superare la logica della «conservazione del posto di lavoro anche senza lavoro».

## CONFCOMMERCIO

Ora è più che mai urgente che ci troviamo come Parti Sociali a perseguire obiettivi comuni e tra questi vi è la riforma degli ammortizzatori sociali, tradotta in **strumento semplificato ed universale, ma non unico** e soprattutto senza smantellare strumenti che hanno dato buona prova di sé, come il Fondo di Integrazione Salariale (cd. FIS), che sembra destinato ad essere accantonato per ricondurre tutto a modelli di CIGO, tanto costosi, quanto ridondanti, nei nostri settori.

Quindi immaginiamo interventi sugli ammortizzatori sociali nell'immediato, per consentirne la proroga anche in futuro finché non si vedranno segnali di mitigazione della pandemia e di conseguente stabilizzazione e ripresa delle attività più duramente colpite.

Più in avanti, e in prospettiva, la riforma vera e propria degli ammortizzatori sociali, salvaguardando modelli già consolidati, con l'**allargamento della platea anche alle imprese più piccole** e anche **al mondo del lavoro autonomo**,

accompagnata, però, e quindi compensata parallelamente da un impegno comune ad affrontare il nodo del **costo del lavoro**, sia in forme di decontribuzione, come emerso da ultimo nella NADEF, sia in termini di interventi strutturali.

## CONFARTIGIANATO

L'attuale assetto degli ammortizzatori sociali è il risultato 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 che ha visto anche un confronto serrato e costruttivo delle Istituzioni 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.

L'obiettivo della **universalità delle tutele** va quindi tragiurato 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. Al contrario, l'universalità non si realizza attraverso un unico ammortizzatore sociale, identico per tutti i settori, che mortificherebbe le positive esperienze in atto e le **specificità settoriali**. Si pensi, ad esempio, alle differenze che obiettivamente si riscontrano sul lato della durata delle sospensioni dal lavoro e sulle prestazioni fra micro e piccole imprese da un lato, e medio-grandi imprese dall'altro. 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 **differenti tipologie di strumenti di sostegno**, ognuno dei quali è efficiente e valido per il settore di riferimento.

In ogni caso, il periodo eccezionale di crisi e di straordinario e concentrato ricorso agli ammortizzatori che il Paese sta da alcuni mesi vivendo a causa della eccezionale situazione di emergenza determinata dalla pandemia da Covid-19 e certificata da provvedimenti di stato d'emergenza e *lockdown* che mai erano stati adottati nella storia della nostra Repubblica, resta un fatto contingente che non può essere posto alla base di una riforma a regime. 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.

## CONFSERVIZI

Per i servizi pubblici locali alcune tendenze nell'utilizzo degli ammortizzatori nel corso del 2020 risultano significative. L'incomprimibile necessità di garantire la **continuità dei servizi in ragione della loro essenzialità**, ed il conseguente contenuto ricorso alle prestazioni per riduzione parziale o sospensione dell'attività lavorativa, hanno mostrato che **le attuali coordinate degli ammortizzatori**, che assicurano il sostegno del reddito in costanza del rapporto di lavoro, **soddisfano le reali necessità dei settori**. Ciò a prescindere dal fatto che le aziende ricadano nell'ambito della CIGO, del FIS, o ancora dei Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26 D.lgs. n.148/2015.

Sono quest'ultimi, per ragioni diverse, ad aver mostrato alcuni scricchiolii sotto la tensione delle riduzioni o sospensioni delle attività lavorative quali effetti dei provvedimenti governativi. Al riguardo c'è da chiedersi se la **bilateralità "spuria"**, quale frutto dell'autonomia contrattuale privata integrata nella sfera pubblica possa essere ripensata, prevedendo **modalità di commistione pubblica meno penetranti delle prerogative delle Parti Sociali**. Anche se al momento, ed in attesa di una **compiuta regolazione della Rappresentanza**, risulta chiaro che determinate problematiche giuridiche possano continuare ad essere risolte con il contributo del pubblico.

A ben vedere i temi dell'universalizzazione e dell'uniformazione delle tutele, quali obiettivi di fondo di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, tornano ciclicamente nell'ambito delle politiche del lavoro del nostro Paese, specie dopo i periodi di crisi economica.

In particolare, gli ammortizzatori sociali per il sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro dovrebbero rimanere in ultima analisi **strumenti di politica industriale**, che per l'appunto sostengono le aziende durante periodi di contrazione dell'attività produttiva, assicurando contestualmente il sostegno del reddito ai dipendenti dei settori, sulla base delle **specifiche esigenze dei diversi settori**.

Sotto questo profilo i **servizi pubblici locali**, seppur gestiti in modo industriale, devono conservare alcune differenziazioni esistenti nella vigente disciplina in termini di **minori durate, causali di intervento, e oneri contributivi**. È l'appartenenza ai settori dei servizi pubblici essenziali che dovrebbe orientare il legislatore nell'applicazione delle aspirazioni di uniformità e universalità delle tutele, tenendo a mente che l'erogazione di quei servizi può essere al più temporaneamente ridotta, ma mai compressa.

La riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe poi coordinarsi con la **riforma della previdenza** e con le **attuali tendenze demografiche del Paese**. Se ben può sostenersi che l'attuale emergenza sanitaria rappresenti un acceleratore dei processi già in corso, allora, un riassetto degli ammortizzatori sociali dovrebbe considerare sia che è in atto un inesorabile invecchiamento della popolazione lavorativa, quale riflesso dell'invecchiamento della popolazione in generale, sia

che alcune attività lavorative, specie quelle riconosciute dalla legge come gravose, non possono essere svolte per tutta vita lavorativa.

Si rendono dunque necessari **strumenti di staffetta generazionale** per accompagnare l'innovazione organizzativa delle imprese dei servizi pubblici locali, che richiede l'utilizzo delle persone in mansioni adatte all'età e all'esperienza maturata, con formule flessibili di transizione verso la pensione degli anziani o degli inidonei, combinate con l'assunzione di giovani, per valorizzare lo scambio di esperienze tra le due età. Al riguardo però è opportuno migliorare quanto prima le norme esistenti che fino ad oggi hanno dato risultati decisamente modesti.

### **ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA (ABI)**

La diffusione del virus Covid-19 ha determinato, fin dall'inizio dell'emergenza, l'adozione di misure eccezionali con il chiaro obiettivo, per quanto concerne il lavoro dipendente, di assicurare un adeguato flusso reddituale agli interessati da sospensione dell'attività lavorativa e la salvaguardia degli stessi rapporti di lavoro.

L'adozione delle "tradizionali" misure per garantire la capacità reddituale delle persone in numeri inimmaginabili prima della pandemia ha fatto ad ogni modo emergere criticità alle quali è condivisibile porre rimedio anche nell'ambito di una possibile riforma degli ammortizzatori sociali, che peraltro non deve disperdere quelle parti efficienti del sistema che hanno infatti mostrato resilienza anche nelle fasi acute della pandemia.

Per ABI, ferma la necessità di garantire nel breve periodo la piena copertura dei fabbisogni rivenienti dall'emergenza sanitaria, la riflessione sulla riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe tenere conto che le **conseguenze sul mondo produttivo generate dall'emergenza pandemica e i rilevanti fenomeni di innovazione tecnologica e digitalizzazione** in corso già prima della stessa renderanno i processi di transizione, sia all'interno delle aziende sia verso nuovi posti di lavoro, strutturali e comunque più complessi.

La posizione di ABI - rappresentata al Tavolo di confronto sulla riforma degli ammortizzatori sociali avviato lo scorso luglio dal Ministro del Lavoro - si sviluppa secondo alcuni *driver*, che possono essere così sintetizzati.

- Rendere **universale la copertura degli ammortizzatori sociali**, così da prevedere una copertura per le diverse forme di lavoro. L'universalità della copertura non significa adottare un unico strumento omogeneo.
- È emerso con chiarezza che i **diversi ambiti produttivi** possono avere **esigenze diverse** ed anche la tutela del reddito in costanza di rapporto risponde a peculiarità non omogenee. Sarebbe quindi inopportuna una forzata "omologazione" di tutti i settori rispetto ad un indifferenziato ammortizzatore

sociale, sul presupposto non confermato che tale soluzione rappresenterebbe una semplificazione ai fini dell'accesso allo stesso. Rischierebbe piuttosto di rappresentare una copertura universale solo formale e non sostanziale, escludendo quegli ambiti produttivi i cui bisogni non trovassero risposta nelle caratteristiche dello strumento stesso.

- In tal senso si ritiene necessario tutelare e **valorizzare quegli strumenti che hanno dato prova della loro efficacia** nel gestire con flessibilità ed equilibrio le peculiarità dei diversi contesti. Nell'ambito del sistema dei Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26, D.Lgs. 148/2015, è ad esempio significativa l'esperienza ventennale del Fondo per il Credito Ordinario che, nella sinergia di una gamma di prestazioni (sostegno del reddito in caso di riduzione/sospensione dell'attività; sostegno all'esodo e prestazioni integrative della Naspi; finanziamento della formazione per la riqualificazione del personale; misure per la "staffetta generazionale" e l'invecchiamento attivo) ha consentito di gestire in modo socialmente sostenibile le importanti ristrutturazioni/riorganizzazioni e le profonde transizioni nel settore bancario.
- Le principali criticità strutturali riscontrate durante la pandemia nell'erogazione degli ammortizzatori sociali appaiono riconducibili soprattutto alla **eterogeneità dei diversi soggetti chiamati a gestirli**: una risposta efficace potrebbe essere la scelta di **accentrarne la gestione in un unico soggetto (INPS)**.
- Affiancare a efficaci strumenti, adeguatamente finanziati, di sostegno al reddito dei lavoratori interessati da temporanee misure di riduzione/sospensione dell'attività, interventi che forniscano un adeguato **supporto ai percorsi formativi** indispensabili al mantenimento dell'**occupabilità delle persone** e alla loro **riqualificazione professionale** verso i "nuovi mestieri" e i nuovi modelli organizzativi.
- Realizzare adeguati **strumenti di sostegno a processi di ricambio generazionale** e di **invecchiamento attivo**, anche migliorando e adeguando al nuovo contesto l'istituto del **contratto di espansione**, flessibilizzandone l'applicazione.
- Intervenire sia sul versante delle **politiche attive** (affrontando le perduranti criticità fino ad oggi irrisolte) sia sul sostegno al reddito del lavoratore (allungandone la durata massima), ai fini di un'efficace gestione dei processi di transizione verso una diversa occupazione.

Con riferimento alla **materia previdenziale**, all'inizio dell'anno il CNEL, nel quadro delle attività della Commissione informazione e lavoro, ha istituito una linea di attività dedicata ai temi **welfare e previdenza**, alla quale partecipano membri del Consiglio ed esperti di settore. L'attività si è interrotta con l'acuirsi della fase pandemica.

L'obiettivo è sviluppare una attività istruttoria che consenta di concentrare l'attenzione su alcune caratteristiche del sistema previdenziale e assistenziale italiano.

Di seguito alcuni punti oggetto delle riflessioni del gruppo di lavoro:

- 1) aspetti dei **sistemi contributivi** e relativo impatto sulla dinamica macroeconomica della spesa per pensioni;
- 2) centralità della **crescita del PIL** per spiegare la sostenibilità e l'adeguatezza futura delle pensioni;
- 3) aspetti del vigente sistema contributivo, in particolare complessità del meccanismo, che richiede **monitoraggio continuo e aggiustamento dei parametri** (interventi di *policy*, esame degli strumenti utilizzati dal legislatore). La fissazione dei parametri del 1995 è coerente con l'evoluzione macroeconomica verificatasi in Italia da allora?
- 4) **Scenario futuro** (adeguatezza [teorica] solo per carriere contributive continue e ad età di pensionamento sensibilmente maggiori rispetto a quelle passate).
- 5) Sviluppo ancora incompleto della **previdenza complementare**.
- 6) **Eredità del passato** che peserà sui conti futuri: i dati del passato recente e quelli previsti per il futuro prossimo mettono in discussione la capacità del sistema di assicurare sia adeguatezza che sostenibilità.

Sarebbe, infine, opportuno sviluppare un approfondimento dei seguenti temi:

- Mortalità differenziale ed effetti regressivi nel sistema contributivo;
- "Disboscamento" della giungla di prestazioni assistenziali rivolte agli anziani;
- Previdenza integrativa;
- Casse previdenziali dei liberi professionisti.





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)