

## ASTRID POLICY BRIEF

### PROPOSTE PER LA RIPRESA

## 1. Gli ammortizzatori sociali nel post Coronavirus

*(versione aggiornata al 25 maggio 2020)*

*La pandemia da Covid 19 ha provocato effetti da molti paragonati a quelli prodotti da una guerra mondiale. Famiglie, imprese, istituzioni, pubbliche amministrazioni, comunità intermedie non piangono solo i loro defunti, devono affrontare problemi inediti e sfide formidabili. Occorrono idee nuove e proposte concrete. Tutti possono e debbono dare il loro contributo. Astrid si propone di farlo con alcuni brevi policy brief. Dedichiamo il primo al tema degli ammortizzatori sociali.*

*Il paper è stato predisposto da Claudio De Vincenti, con la collaborazione e il contributo di Tiziano Treu, Giampiero Castano, Manuela Gaetani e Angelo Pandolfo. È stato discusso da Luisa Torchia, Marcello Messori, Federico Merola e Franco Bassanini.*

## **PREMESSA**

Questo Policy Brief n. 1/2020 è stato pubblicato in Astrid Rassegna l'8 maggio scorso, prima quindi che venisse approvato il Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, noto come Decreto "Rilancio". E' dunque necessario un breve aggiornamento alla luce dei contenuti del provvedimento di legge: il suo Titolo III, "Misure in favore dei lavoratori", contiene infatti alcune innovazioni rispetto al "Cura Italia" che risultano in parte – ma solo in parte - consonanti con alcune delle osservazioni avanzate nel Policy Brief di Astrid. Possiamo riassumerle nei termini seguenti:

- un rifinanziamento consistente delle misure di sostegno ai redditi; non viene peraltro superata la norma "rubinetto" da noi criticata;
- le richieste di Cassa integrazione in deroga per periodi successivi alle prime nove settimane saranno indirizzate direttamente all'INPS e da questi autorizzate senza il passaggio preventivo per le Regioni; viene peraltro introdotto un discutibile appesantimento procedurale prevedendo l'erogazione in due tempi dei trattamenti da parte dell'INPS, prima il 40% e poi il restante 60 a verifiche completate;
- vengono introdotte alcune accelerazioni procedurali per la Cassa ordinaria; ma viene reintrodotta in modo esplicito la consultazione *ex ante*, prima dell'autorizzazione, tra azienda e sindacati invece di prevederla ad autorizzazione avvenuta con il solo scopo di concordare la modulazione delle ore di sospensione utilizzabili tra i dipendenti;
- l'indennità prevista per gli autonomi viene estesa a tutti gli stagionali e agli intermittenti, nonché in misura ridotta anche ai lavoratori domestici;
- viene introdotto il Reddito di emergenza come aiuto temporaneo (due mesi) per coloro che in questo momento versano in condizioni di estrema carenza di reddito;

- si prevede l'emersione degli immigrati che rispettino alcuni requisiti, consentendo ai datori di lavoro - nei settori dell'agricoltura, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico – di regolarizzarli e contrattualizzarli;
- infine, rileviamo che viene data alle Regioni la possibilità di istituire fondi per il sostegno del costo del lavoro di imprese che mantengono in attività per dodici mesi lavoratori che altrimenti, in assenza di una immediata ripresa produttiva, licenzierebbero; è una norma programmatica che però andrebbe specificata meglio, in particolare chiarendo i criteri in base ai quali si individuano le imprese cui destinare l'aiuto.

In sintesi, il Decreto “Rilancio” contiene alcuni miglioramenti rispetto al “cura Italia” ma restano bardature procedurali a nostro giudizio eccessive, che potranno limitare l'efficacia degli interventi come si argomenta nel nostro Policy Brief. E soprattutto resta del tutto aperto il tema strategico che abbiamo posto, ossia quello di una complessiva riforma a regime del sistema degli ammortizzatori sociali.

## **1. GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI NEL POST-CORONAVIRUS**

La drammatica situazione di tanti lavoratori che hanno visto crollare il proprio reddito a causa della fermata delle attività produttive indotta dal Covid-19 ha evidenziato tutti i limiti del nostro sistema di ammortizzatori sociali. Già nel decreto-legge di marzo – decreto “Cura Italia” – il Governo ha cominciato, seppure parzialmente, a prenderne atto. È necessario andare oltre, sia nell’immediato per superare le lentezze riscontrate nell’erogazione effettiva degli aiuti e per tutelare anche i lavoratori non considerati dal decreto di marzo, sia in prospettiva per trarre le conseguenze a regime delle novità che sotto la spinta dell’urgenza si è incominciato a introdurre.

Quello che infatti l’emergenza in atto sta facendo emergere è la necessità di dare copertura a figure che finora non l’hanno avuta o l’hanno avuta solo in misura parziale e discontinua.

L’obiettivo a regime deve essere quello di una rete di ammortizzatori sociali in grado di tutelare tutti i lavoratori.

### **I miglioramenti e le integrazioni da introdurre al “Cura Italia”**

Il merito indubbio del decreto di marzo è di aver aperto, almeno in fase emergenziale, gli istituti di integrazione al reddito a figure di lavoro dipendente e di lavoro autonomo che finora non erano tutelate.

Per i lavoratori dipendenti, il “Cura Italia” fa leva su strumenti già esistenti come la Cassa integrazione ordinaria e la Cassa in deroga, estendendo però giustamente quest’ultima a tutti i lavoratori non coperti dalla Cassa ordinaria. Qui il primo passo da fare rispetto al decreto consiste in una drastica semplificazione delle procedure per ambedue i tipi di Cassa integrazione utilizzando l’unicità e l’eccezionalità della causale Covid-19: disporre che per tutti sia l’INPS a erogare i trattamenti in via diretta e al momento stesso del recepimento della domanda, che andrebbe accettata e autorizzata in via automatica spostando ad autorizzazione avvenuta la consultazione tra azienda e sindacati circa la modulazione delle ore da utilizzare tra i dipendenti e rinviando ad una fase successiva all’emergenza sanitaria

la verifica di ogni altro requisito, da accompagnare in caso di violazioni con le necessarie sanzioni che dovranno essere severe e immediatamente esecutive in caso di abuso.

Con riferimento poi specificamente alla Cassa in deroga, se si vuole garantire il suo utilizzo in misura realmente generalizzata e nei tempi strettissimi imposti dall'attuale emergenza, è necessario saltare il passaggio costituito dalle procedure che ogni Regione dovrebbe seguire per istruire le domande presentate dalle aziende e disporre invece che la richiesta sia rivolta direttamente all'INPS per essere automaticamente accettata con le modalità sopra indicate. Segnaliamo che la scelta di passare per le Regioni non ha solo allungato i tempi, ma ha portato a soluzioni ingiustificatamente diverse da Regione a Regione. Per non parlare del fatto che nella regolazione di alcune Regioni si è considerato necessario, per autorizzare la concessione della Cassa, che l'azienda abbia già definito l'accordo col sindacato, con tutte le immaginabili conseguenze negative sui tempi di erogazione dei trattamenti ai lavoratori.

Per i lavoratori autonomi il decreto "Cura Italia" prevede una indennità di 600 euro per il mese di marzo, estesa con un successivo decreto ministeriale anche agli autonomi non iscritti a una gestione INPS perché iscritti alle rispettive Casse previdenziali. Per questi ultimi il riconoscimento dell'indennità è condizionato al rispetto di specifiche soglie per i redditi conseguiti nel 2018 e a una riduzione del 33% delle entrate conseguite nel primo trimestre di quest'anno rispetto al primo trimestre 2019. Il primo vincolo appare del tutto fuori luogo nella situazione di emergenza in cui ci troviamo: se un lavoratore autonomo ha subito una pesante caduta di reddito nel mese di marzo, questo evento ha pesanti conseguenze per lui qualsiasi sia stato il suo reddito nel 2018. La seconda condizione andrebbe applicata anche agli autonomi delle gestioni INPS, mantenendo però – e questo è il punto decisivo - semplice e automatica l'accettazione della domanda e l'erogazione dell'indennità.

Per ottenere questo risultato si dovrebbe prevedere che per avere l'indennità il lavoratore presenti un'autodichiarazione riguardante la riduzione del proprio reddito, o del proprio fatturato, in misura non inferiore a una determinata percentuale nel mese di riferimento. Gli autonomi presenterebbero l'autodichiarazione direttamente all'INPS e i professionisti alla propria Cassa previdenziale, che poi la rigira all'INPS. L'erogazione dovrebbe in ambedue i casi essere effettuata dall'INPS direttamente e al momento del recepimento della

domanda e, come per la Cassa integrazione, la verifica della veridicità dell'autodichiarazione andrebbe posposta a dopo la conclusione dell'emergenza sanitaria.

Sarebbe poi opportuno innalzare l'indennità, portandola verso i 1.000 euro, sostanzialmente in linea con il tetto previsto per i trattamenti di Cassa integrazione nei confronti dei lavoratori dipendenti.

Infine, augurandoci comunque un adeguato rifinanziamento di queste misure, andrebbe comunque superata la norma “rubinetto” – introdotta sia per la Cassa integrazione che per l'indennità agli autonomi - per la quale, raggiunto il limite di stanziamento previsto, non si accettano ulteriori domande: è una disposizione chiaramente sbagliata e forse addirittura incostituzionale, quanto meno quando, come in questo caso, discrimina tra situazioni di uguale bisogno in relazione semplicemente all'ordine temporale in cui le richieste vengono presentate. Nei provvedimenti di finanza pubblica le previsioni di spesa sono certo necessarie, al fine di predisporre le necessarie coperture e appostare le relative poste nel bilancio, e devono essere basate su stime rigorose e prudenti; ma non possono essere impeditive di un uso degli strumenti aperto a raggiungere tutti coloro che ne hanno bisogno.

Ma veniamo ora a ciò che è rimasto fuori del “Cura Italia”. Si tratta di tutti quei lavoratori precari che sono rimasti semplicemente senza lavoro a causa della fermata delle attività produttive in cui erano impegnati. Abbiamo tre possibili situazioni.

La prima, costituita da quanti hanno maturato sufficienti contributi da poter accedere all'indennità di disoccupazione (NASPI). In questo caso, il problema è anche qui quello di accelerare la corresponsione dell'indennità saltando le verifiche ex ante dei requisiti e rinviandole a dopo l'emergenza sanitaria.

Più drammatica è la situazione di quei lavoratori, per esempio i cosiddetti intermittenti (presenti in vari settori, dalla ristorazione alla distribuzione commerciale, dal turismo alle consegne a domicilio), che non hanno maturato i contributi necessari ad aver diritto ai trattamenti di disoccupazione. In questo caso, si può prevedere una specifica indennità – inferiore a quella prevista per gli autonomi - da richiedere presentando all'INPS un'autodichiarazione riguardo alla

cessazione del lavoro, che sarà poi verificata – ma solo ex post - dallo stesso INPS tramite incrocio dei dati in suo possesso.

Vi è infine la situazione in cui si trovano quei lavoratori del sommerso per i quali sono venute meno le attività in cui erano impiegati. E' chiaro che si pone qui un problema molto delicato, sia perché non si può avallare ex post una condizione di illegalità lavorativa, sia perché non si può chiedere un'autodichiarazione non veritiera. Non sembra perciò opportuno estendere l'indennità a questi lavoratori. Al tempo stesso, non è possibile voltarsi dall'altra parte di fronte a persone che hanno perso da un giorno all'altro la propria fonte di sostentamento.

L'eventuale introduzione di un "reddito di emergenza" va configurata come temporanea, condizionandone l'erogazione a procedure ragionevoli ma certe di emersione. E va tenuta distinta dal Reddito di cittadinanza, che necessita di una riforma seria per superare le numerose carenze che hanno contraddistinto la sua prima applicazione. In particolare, il reddito di cittadinanza è stato fin qui erogato alla grande maggioranza dei beneficiari in assenza del piano di reinserimento sociale e lavorativo che dovrebbe essere elaborato dai servizi sociali del Comune di residenza o dal Centro per l'impiego. Superata l'emergenza, sarà necessario almeno correggere l'istituto nel senso di prevedere che, per poter usufruire del reddito, è necessario che prima sia definito operativamente dai servizi sociali insieme con il beneficiario il suo piano di reinserimento. Il che significa che i servizi sociali dei Comuni dovranno svolgere il ruolo chiave per il buon funzionamento della misura e andranno quindi molto rafforzati, problema che finora non è stato affrontato.

Un discorso a parte merita la concessione del reddito di emergenza agli immigrati, finora in larga misura esclusi dal reddito di cittadinanza per la presenza di requisiti di residenza ingiustificati e probabilmente incostituzionali. Qui serve un provvedimento urgente di regolarizzazione dei soggetti presenti sul territorio, come proposto da varie parti, compreso il Cnel. Tale esigenza è urgente sia per motivi di prevenzione e controllo sanitario sia per fronteggiare carenze di manodopera, particolarmente in agricoltura. Inoltre, come hanno rilevato molte organizzazioni di categoria, alla regolarizzazione degli immigrati dovranno far seguito provvedimenti per garantire a questi soggetti condizioni di vita e di lavoro dignitose e un contrasto efficace al caporalato, rafforzando la funzione ispettiva attraverso le apposite strutture del Ministero del Lavoro e massicci controlli di polizia.

## **In prospettiva: una vera rete di assicurazione per tutti i lavoratori**

Un domani, oltre alla riforma del Reddito di cittadinanza per renderlo un vero Reddito di inclusione e di lotta alla povertà, sarà necessaria una riforma della rete di ammortizzatori sociali a tutela di tutti i lavoratori operanti sul mercato del lavoro. Il tema è allora quello di costruire un sistema di ammortizzatori sociali che sia insieme generale e articolato, in grado cioè di coprire tutte le forme di lavoro con modalità mirate alle loro specifiche caratteristiche.

Si tratta di superare la frammentazione del sistema attuale – Cassa integrazione vs. Fondi bilaterali di solidarietà e Fondo di integrazione salariale (FIS) – e le sue sperequazioni – dimensioni aziendali e settori esclusi, diversificazione dei trattamenti – costruendo un **sistema generale che ricomprenda tutti i lavoratori** subordinati senza distinzioni, tutelandoli secondo regole omogenee ed estendendo le tutele anche ai lavoratori parasubordinati e agli autonomi.

La nostra proposta prevede un **Fondo generale, obbligatorio, valido per i lavoratori di tutte le imprese** - a qualsiasi settore appartengano, senza distinzione dimensionale e a prescindere dal tipo di contratto cui il lavoratore è legato - che **intervenga in tutti i casi di sospensione del lavoro** (per crisi di mercato o per ristrutturazione aziendale, intervalli tra occupazioni a termine, lavori stagionali o intermittenti) corrispondendo trattamenti relazionati alla retribuzione persa **secondo regole uniformi**.

Il Fondo andrà **finanziato** dai soggetti che hanno un interesse oggettivo alla sua realizzazione, quindi **imprese e lavoratori** con i relativi contributi ma anche lo **Stato**, interessato anch'esso al buon funzionamento di un meccanismo assicurativo che copre i lavoratori, garantisce una tutela anche a quelli precari e migliora il funzionamento del mercato del lavoro anche dal punto di vista delle imprese.

Sarà indispensabile una gestione efficiente attraverso una **struttura dedicata** esterna alle pubbliche amministrazioni, anche se sottoposta a rigorosi controlli da parte pubblica, guidata da un autorevole **organismo di amministrazione composto dalle tre parti finanziatrici (imprese, lavoratori,**

**Stato**), operante in equilibrio economico e sottoposta a controllo di gestione pubblico-privato.

Il Fondo corrisponderà trattamenti di integrazione salariale articolati su due componenti: una **prestazione proporzionale** alla retribuzione persa dal singolo lavoratore; una **prestazione base**, comune per tutte le situazioni di bisogno da mancanza di lavoro, che scatterebbe quando i contributi versati risultano insufficienti a garantire al lavoratore una integrazione pari all'ammontare della stessa prestazione base e che sarebbe condizionata solo a un minimo di contribuzione e di presenza nel sistema. L'apporto finanziario dello Stato al Fondo potrebbe coprire l'onere per la corresponsione della prestazione base: quest'ultima costituirebbe così **uno zoccolo di garanzia** finanziato dalla fiscalità generale **a disposizione di tutte le tipologie di rapporti di lavoro**.

Sarebbe poi naturale affidare al Fondo il compito di curare, sul versante delle garanzie di continuità del reddito, l'interazione con le politiche attive del lavoro, in particolare le attività di **formazione e riqualificazione professionale lungo tutta la vita lavorativa delle persone**, anche utilizzando a regime il contratto di espansione per sostenere i processi di reindustrializzazione, ricambio generazionale e assunzioni di nuove professionalità con contestuale riduzione dell'orario di lavoro. Laddove il bisogno di formazione e di riqualificazione, presente anche quando in costanza di rapporto lavoro vi è la necessità di aggiornamenti indotti dall'introduzione di nuovi impianti o processi produttivi, diventa particolarmente acuto quando quel rapporto si interrompe. Quest'ultimo passaggio induce a suggerire che sarebbe opportuno ricondurre sotto la gestione del Fondo anche **l'attuale NASPI, ossia il trattamento di disoccupazione**, in modo che il Fondo sia il soggetto di riferimento per la tutela del lavoratore in tutte le situazioni di bisogno da mancanza di lavoro e possa curare il rapporto costante tra vita lavorativa e formazione-riqualificazione.

*Last but not least*, dobbiamo guardare con attenzione alle nuove fragilità che il mondo del **lavoro autonomo e delle professioni** ha rivelato di fronte alle drastiche riduzioni di opportunità di lavoro e di reddito causate dalla crisi sanitaria. Fragilità che richiedono provvedimenti tagliati su misura, che combinino a regime integrazioni al reddito in ipotesi di riduzione di attività con sostegni alla riqualificazione professionale e a consulenze circa le opportunità di mercato.

Proponiamo allora di completare il sistema con un **ammortizzatore sociale dedicato al lavoro autonomo**<sup>1</sup>: uno strumento di integrazione al reddito che sia finanziato da una specifica **contribuzione obbligatoria**, sia **condizionato** a una anzianità minima di iscrizione alla gestione previdenziale di riferimento e a una riduzione di reddito del lavoratore autonomo superiore a un certo valore percentuale rispetto alla media dei suoi redditi passati (poniamo la media degli ultimi tre anni), **copra una quota di tale differenza di reddito** e per una **durata massima** stabilita in coerenza con la funzione dell'istituto, cioè fronteggiare crisi impreviste e stimolare l'aggiornamento professionale del lavoratore.

Pensiamo che questo strumento potrebbe trovare una sua autonoma **collocazione entro il Fondo generale** discusso sopra, che in tal caso avrebbe al suo interno due sezioni distinte con contabilità separate e andrebbe integrato con l'ingresso nell'organismo di amministrazione di una rappresentanza del mondo del lavoro autonomo. Il vantaggio di questa collocazione dello strumento di integrazione al reddito degli autonomi starebbe nella **gestione unitaria** che il Fondo, come struttura amministrata dalle parti insieme con lo Stato, potrebbe fare delle problematiche **di tutela, mobilità e formazione** dei lavoratori in un mercato del lavoro in cui sempre più spesso le persone sperimentano il passaggio da lavoro autonomo a dipendente e viceversa nell'arco della propria vita lavorativa.

La gestione del Fondo da parte di una struttura dedicata esterna sia all'INPS che alle Casse professionali avrebbe un ulteriore merito: quello di tenere distinta in modo chiaro la gestione degli ammortizzatori sociali, che deve rispondere a un meccanismo di tipo assicurativo cui sono chiamati a concorrere tutti i soggetti interessati con l'ulteriore apporto dello Stato, da altre componenti del sistema di welfare che rispondono a logiche e obiettivi diversi, come il sistema pensionistico previdenziale da una parte e i trattamenti assistenziali (assegno sociale, reddito di cittadinanza, ecc.) dall'altra.

Infine, una volta stabilizzato a regime il nuovo impianto degli ammortizzatori sociali descritto sopra, si può anche pensare a un ruolo complementare (quindi diverso da quello attuale) per dei fondi bilaterali di solidarietà che siano volontari, definiti su base negoziale e interamente finanziati con oneri a carico di datori di

---

<sup>1</sup> Traiamo qui ispirazione dalla proposta che è in corso di elaborazione presso la Consulta Lavoro Autonomo e Professioni del CNEL.

lavoro e lavoratori: essi potrebbero integrare ulteriormente le prestazioni fornite dal sistema generale comune a tutti i comparti e coprire esigenze specifiche del singolo settore.