

L'EDITORIALE DI LUCA FAILLA - 27 OTTOBRE 2018 ORE 06:00

Ammortizzatori sociali: la Manovra 2019 fa “passi indietro”. La strada è lunga ...

Luca Failla, economista e direttore generale del gruppo IPSOA, è autore dell'articolo "L'editoriale di Luca Failla"

Dalla riforma delle pensioni al reddito di cittadinanza e al potenziamento dei Centri per l'impiego. E' il nucleo centrale della Manovra 2019 in tema di lavoro. Una riflessione, su tutte, va fatta e riguarda la reintroduzione della cassa integrazione guadagni straordinaria per cessazione dell'attività aziendale. Una deroga al Jobs Act che, nel riformare gli ammortizzatori sociali, seguiva un diverso obiettivo: non tenere i dipendenti legati ad aziende improduttive, ma aiutarli nella riqualificazione professionale e nella ricerca di una nuova occupazione. Se si vuole che le riforme funzionino realmente è necessario lasciare il tempo alle norme di consolidarsi. Certamente il cammino per il Governo è ancora lungo. Ma questi “piccoli passi indietro” aiutano?

E' difficile fare una previsione in merito a quelle che diventeranno le nuove certe misure della **legge di Bilancio 2019**, ma ad oggi qualche elemento su cui concentrare l'attenzione lo abbiamo già. Si discute infatti da alcuni mesi di una **riforma delle pensioni**, non proprio una integrale revisione della riforma del 2012 (finanziariamente difficilmente sostenibile) ma l'adozione di alcuni correttivi (un ritorno al sistema delle **quote**, caratterizzato dalla possibilità di utilizzare, ai fini del raggiungimento dei requisiti pensionistici la somma tra un determinato requisito anagrafico e un determinato requisito contributivo). La novità andrà necessariamente valutata e interpretata anche alla luce della forte crescita della **previdenza complementare** che si è registrata negli ultimi 20 anni (rafforzata dal sistema di garanzie in ambito comunitario voluto dalla Direttiva UE 2016/2341), che ha reso il “secondo pilastro” una vera importante integrazione dell'assegno pensionistico in un quadro ordinamentale pur fondato sulla previdenza obbligatoria. Il che ovviamente aiuta il privato cittadino a comprendere meglio la finalità di misure quali la “RITA” approvate negli ultimi anni.

Si è discusso e si discuterà ancora di quello che è divenuto per una certa parte un manifesto elettorale, ossia il **reddito di cittadinanza**. Misura diretta a sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia di povertà relativa.

In una delle note di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, si legge, infatti, con riguardo proprio al reddito di cittadinanza, che il beneficio da un punto di vista strutturale e pratico – al di là quindi delle problematiche connesse con il suo finanziamento – è legato ad alcuni elementi di condizionalità ossia la previsione della decadenza dopo un certo numero di **offerte di lavoro**. Quindi, a parere della Banca d'Italia l'accesso alla misura e la sua effettiva operatività, nella pratica, risulterà necessariamente legata ad una maggiore efficienza ed al potenziamento dei Centri per l'impiego.

Leggi anche [I Centri per l'impiego, crocevia tra politiche attive del lavoro e sostegno al reddito](#)

E qui arriviamo all'altra misura, già annunciata e prontamente attuata con il **D.L. n. 109/2018** (il decreto Genova). Si tratta dell'annunciato ritorno della **CIGS per cessazione di attività**.

Misura anticipata a settembre proprio in previsione della nuova legge di Bilancio (il decreto è agganciato alla Finanziaria 2019 e dovrà essere convertito entro fine anno) ma che proprio perché caratterizzata da un forte impatto mediatico, legato alla previsione della fine delle risorse degli **ammortizzatori** avviati nel 2015, ha di fatto concentrato l'attenzione dell'opinione pubblica non sul suo meccanismo strutturale (che vedremo tra un attimo) ma sulla sua

prefigurata finalità, ossia evitare la perdita di posti di lavoro.

Il Decreto prevede, infatti, che a decorrere dal 29 settembre 2018 e per gli anni 2019 e 2020 il trattamento di integrazione salariale straordinaria per crisi aziendale può essere riconosciuto – in presenza di determinate condizioni - sino a dodici mesi limitatamente a ciascun anno 2018, 2019 e 2020 in favore di quelle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato la propria attività produttiva e per le quali non si siano ancora concluse le procedure per il licenziamento di tutti i lavoratori, ovvero esse siano in corso di cessazione.

La norma precisa che il **trattamento di integrazione salariale straordinaria** può essere concesso in deroga agli articoli 4 e 22 del D.lgs. n. 148/2015 - che disciplinano rispettivamente la durata massima complessiva di 24 mesi (30 per le imprese dell'edilizia e affini) in un quinquennio mobile per ciascuna unità produttiva dei trattamenti di integrazione salariale e le singole durate massime per ciascuna causale. In definitiva una sorta di misura in deroga rispetto alle misure ordinarie legata sempre all'ipotesi "crisi aziendale". Il tutto subordinato ad apposita procedura (un accordo con le parti sociali presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al quale possono partecipare anche il Ministero dello sviluppo economico e la Regione interessata) e a determinate specifiche condizioni, peraltro quelle già previste per l'ipotesi "crisi aziendale" dall'articolo 2 del Decreto Interministeriale n. 95075 del 25 marzo 2017.

In definitiva può accedere al beneficio l'impresa che abbia cessato, in tutto o in parte, l'attività produttiva o assuma la decisione di cessarla, eventualmente nel corso dell'intervento di integrazione salariale a seguito dell'aggravarsi delle iniziali difficoltà, qualora sussistano le concrete prospettive di cessione dell'attività con il riassorbimento del personale ovvero si prospettino piani di reindustrializzazione. Il piano di cessione deve essere articolato in modo tale che sia garantita il più possibile la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Delineata in sintesi la procedura che, per come è strutturata pare proprio agganciarsi alla disciplina in essere con una misura derogatoria - analoga a quella adottata nelle ultime leggi di Bilancio con le aree di "crisi complessa" - e non, come ipotizzato, una vera e propria reintroduzione della CIGS per cessazione di attività, potrebbe essere utile, allora, ricordare quali sono i principi che hanno fatto da sfondo alla riforma degli ammortizzatori sociali tra i quali trova oggi collocazione la nuova misura. E questo già prima del Jobs Act.

Gli obiettivi della riforma risalgono infatti a moltissimi anni fa e affondano le radici nella stessa apertura del nostro mercato del lavoro dapprima al lavoro interinale e, oggi, alla **somministrazione di lavoro**. Stiamo parlando della stessa riforma dei Servizi per l'impiego risalente ormai a quasi 30 anni fa (ben prima del 1997) e ai meccanismi di progressiva cooperazione pubblico-privato messi in atto da quelle riforme, che hanno favorito non solo la nascita di quella importante fetta del mercato del lavoro che è costituita dalle Agenzie per il Lavoro ma la stessa riforma degli ammortizzatori sociali oggi in atto.

Tale riforma, intervenuta tra l'altro anche sui meccanismi di finanziamento degli ammortizzatori sociali, ha voluto restituire al sistema la sua finalità originaria, ossia quella di sostegno al reddito destinato ad accompagnare i processi di riorganizzazione industriale. Da qui il venir meno della secca causale CIGS per "cessazione di attività" (totale o parziale) e, da altro punto di vista, l'introduzione di un sistema di progressiva verifica degli impegni assunti in fase di domanda che coinvolge le parti fin dalla fase preparatoria del piano di riorganizzazione attraverso la previsione di un concreto programma diretto a garantire la salvaguardia dell'occupazione. Piano di reindustrializzazione nel quale viene agganciata oggi, almeno sulla carta, la nuova misura qualora, anche nel corso dell'intervento della CIGS e in caso di aggravamento delle condizioni, sia prevista la cessazione dell'attività.

E' questo forse l'effetto più importante della disciplina che è stata introdotta nel 2015 e che non bisogna mai dimenticare. Riforma che ha voluto restituire centralità al sistema di relazioni industriali in un'ottica di ripresa dell'attività lavorativa e, ove non possibile, di rioccupazione.

L'obiettivo era (ed è) non tenere le persone legate ad aziende improduttive, ma aiutarle concretamente nei processi di riqualificazione professionale e nella ricerca di nuova occupazione. E' questo l'intento che si è perseguito con la riforma che va letta proprio tenendo conto delle sue altre componenti essenziali, ossia la riforma dell'**indennità di disoccupazione** (la NASpl) e la revisione dei Servizi per il lavoro. E' vero, alcuni Centri per

l'Impiego non funzionano (la gran parte è collocata nel Centro Sud), altri funzionano male, altri ancora (pochi) sono esempi virtuosi di efficienza amministrativa e sapiente gestione delle risorse disponibili. La previsione di un loro coinvolgimento nella nuova misura del "reddito di cittadinanza", proprio perché legata al sistema delle offerte di lavoro, richiederà necessariamente un loro potenziamento.

Certamente molto vi è ancora da fare, ma in tale contesto, se si vuole che le riforme funzionino realmente è necessario lasciare il tempo alle norme di consolidarsi attraverso la loro applicazione pratica. Con l'auspicio che il sistema delle deroghe in materia di ammortizzatori sociali riavviato con le ultime misure (dalle aree di crisi complessa alla ipotesi appunto di cessazione dell'attività) non facciano tornare indietro prevedendo forme di sussidi che mettano i lavoratori in una lunga, inutile, pericolosa e dequalificante fase di attesa. Meglio è certamente pianificare già nelle fasi iniziali della crisi percorsi di **riqualificazione professionale** (anche magari attraverso la cessione dell'attività con le garanzie di cui all'art. 2112 c.c. come previsto dal nuovo decreto) utilizzando la capillarità della rete pubblica dei servizi per l'impiego – che assicura tra l'altro l'accesso alle reti e ai sistemi di formazione territoriali – ma anche l'esperienza maturata negli ultimi 30 anni dalle Agenzie per il lavoro. Forse un'occasione per rendere finalmente concreta in questa opera di salvaguardia dell'occupazione, la cooperazione pubblico-privato.