

PROPOSTE PER LE POLITICHE DEL LAVORO

Per una nuova strumentazione di governo dei processi di transizione industriale, finalizzata alla ripresa e alla tenuta occupazionale

Confindustria, Cgil, Cisl e Uil avanzano un insieme coerente di proposte, concepito per essere attuato nella sua interezza, con il fine di affrontare al meglio la difficile situazione congiunturale e governare con più efficacia i processi di transizione industriale. Gli indicatori del mercato del lavoro risentono, infatti, di una situazione di debolezza, i recenti interventi legislativi di riforma degli ammortizzatori sociali hanno sensibilmente ridotto lo spazio di azione delle politiche passive del lavoro e manca ancora un assetto compiuto delle politiche attive.

Il documento propone un modello innovativo di gestione delle crisi e delle ristrutturazioni aziendali che mette al centro la ricollocazione dei lavoratori, assegnando alle parti sociali, attraverso la contrattazione, un ruolo attivo e di grande responsabilità.

Confindustria, Cgil, Cisl e Uil confidano nella condivisione di queste proposte da parte del Governo e ne auspicano la piena attuazione, forti della convinzione che, nell'attuale contesto produttivo ed economico, siano utili per dare risposte adeguate a imprese e lavoratori.

I. Le ragioni di una proposta comune per affrontare la transizione alle nuove politiche del lavoro

L'economia italiana ha ancora un passo lento e diseguale fra i suoi vari comparti e imprese e si muove in un contesto economico internazionale tornato a essere poco brillante, caratterizzato da profonda incertezza e deboli aspettative. Gli indicatori del mercato del lavoro, risentono di questa situazione di debolezza e registrano tassi di disoccupazione alti, specie tra i giovani, e bassi tassi di occupazione. Nel complesso, un quadro in cui rimane elevata la necessità di molte imprese di intraprendere processi di ristrutturazione produttiva e occupazionale, come peraltro mostra l'ancora intenso ricorso ai vari strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e per i casi di sospensione dell'attività lavorativa (cfr. tabella).

Beneficiari in media d'anno dei vari strumenti di sostegno al reddito in mancanza di lavoro
(Valori assoluti in unità)

	2013	2014	2015
Nuove prestazioni di ASpl, MiniASpl e NASpl (rapporti di lavoro cessati nel 2013/15)			
ASpl e MiniASpl	1.523.935	1.616.580	367.351
NASpl			1.288.929
Totale	1.523.935	1.616.580	1.656.280
di cui: con meno di 50 anni di età	1.231.007	1.294.854	1.299.927
Indennità di mobilità (media annua)	209.257	209.247	193.370
di cui: nuove prestazioni attivate nell'anno	97.272	143.957	56.340
Cassa integrazione ordinaria		579.811	357.483
Cassa integrazione straordinaria		268.356	115.618
Cassa integrazione in deroga		268.479	113.278
Contratti solidarietà		281.849	212.172

Fonte: Inps

Il definitivo superamento dell'istituto dell'indennità di mobilità, previsto dalla legge n. 92 del 2012, le nuove regole in materia di età pensionabile entrate in vigore dal 2013, i recenti interventi legislativi di riforma della cassa integrazione guadagni, hanno sensibilmente ridotto lo spazio di azione delle politiche passive del lavoro, imponendo un nuovo e diver-

AF

1



so approccio alla gestione delle crisi e delle ristrutturazioni aziendali, di cui vi è piena consapevolezza.

Nel nuovo equilibrio delle politiche per il lavoro, delineato nei vari decreti attuativi del cosiddetto "Jobs Act", infatti, la riduzione degli strumenti di politiche passive - conseguenza delle modifiche alle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione (D.Lgs 22/2015) e agli strumenti di tutela del reddito in costanza di rapporto (D.Lgs. 148/2015) - dovrebbe essere bilanciata da un nuovo sistema di politiche attive coordinato dall'Anpal (D.Lgs 150/2015).

Questo disegno che dovrà determinare un nuovo bilanciamento fra strumenti per le politiche passive e quelli per le politiche attive non si è, però, ancora compiuto e dispiegherà pienamente i suoi effetti solo nell'ambito del prossimo triennio sempre che vengano opportunamente stanziati le necessarie risorse. Occorre, dunque, immaginare soluzioni capaci di accompagnare la transizione verso questo nuovo equilibrio, sia in considerazione del perdurare di una fase di bassa crescita economica, sia per l'incertezza sui tempi di piena attuazione del nuovo sistema di politiche attive.

Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, con il presente documento avanzano, pertanto, un insieme coerente di proposte concepito per essere attuato nella sua interezza, con il fine di affrontare al meglio la difficile situazione del mercato del lavoro.

Le soluzioni proposte tendono:

- in primo luogo, a delineare percorsi e strumenti innovativi (piano operativo di ricollocazione) per affrontare situazioni di crisi con meri risvolti occupazionali nelle imprese interessate dall'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria;
- in secondo luogo, a proporre alcuni correttivi alla disciplina degli ammortizzatori sociali laddove vi siano processi di riconversione e riqualificazione produttiva nelle aree di crisi industriale complessa e non complessa.

Nel formulare queste proposte si è, altresì, tenuto conto dei profili di ordine economico conseguenti, che possono essere affrontati riallocando parte delle risorse (3-4 miliardi di euro/anno) oggi utilizzate per finanziare l'istituto della mobilità e che si libereranno gradualmente nei prossimi 2/3 anni.

Il documento contiene, quindi, proposte articolate lungo le due direttrici indicate e destinate più precisamente a:

- a) anticipare e migliorare - soprattutto, attraverso la condivisione sindacale di percorsi di formazione e di ricollocazione - la gestione delle ricadute occupazionali connesse a processi di crisi o ristrutturazione aziendali anche non compresi nelle aree di crisi;
- b) accrescere la fruibilità degli ammortizzatori sociali laddove questo sia necessario per consentire la piena attuazione di processi di riconversione e riqualificazione produttiva delle aree di crisi industriali complesse e non complesse (Decreto legge 22 giugno 2012, n.83 e successive modifiche ed integrazioni), anche in presenza di procedure concorsuali.



2

II. Piani operativi di ricollocazione: una proposta per anticipare e migliorare - soprattutto attraverso la condivisione sindacale di percorsi di formazione e di ricollocazione - la gestione delle ricadute occupazionali connesse a processi di crisi o ristrutturazione aziendali anche fuori dalle "aree di crisi industriali"

Gli strumenti delle politiche passive, sino a oggi a disposizione delle parti sociali per la gestione delle crisi o ristrutturazioni con risvolti occupazionali, consentivano - e, per certi versi, addirittura, incentivavano - il differimento temporale del confronto sindacale relativo all'esatta individuazione delle ricadute occupazionali e alla eventuale condivisione delle soluzioni utili ad evitare o, in ultima analisi, ad attenuarne l'impatto.

Anche la composizione per età e anzianità dei lavoratori coinvolti in ristrutturazioni (cfr. tabella per quelli in mobilità e in cassa integrazione) rende evidente la non percorribilità di soluzioni volte a riprodurre meccanismi fondati sull'accompagnamento al prepensionamento, se non per una quota minimale di lavoratori.

Il processo graduale di riforma delle politiche del lavoro in atto da diversi anni induce, invece, a modificare tale approccio, anticipando il più possibile il confronto sindacale su questi temi e allargando alle politiche attive l'ambito di ricerca delle soluzioni da condividere per attenuare i risvolti occupazionali delle crisi e delle ristrutturazioni.

Lavoratori in mobilità al 31/12/2014 per età anagrafica e anzianità contributiva
(composizione % su totale in mobilità¹⁾)

Età	Anzianità				Totale
	< 14	15-29	30-34	35 e oltre	
< 40	9,8	6,0			15,8
40-54	5,3	29,2	7,8	5,7	48,0
55-59	0,5	2,8	2,6	18,9	24,9
60 e oltre	0,3	1,3	1,2	8,5	11,3
Totale	16,0	39,3	11,6	33,2	100,0

Fonte: INPS

¹⁾ Pari a 218.664 persone a fine 2014

Beneficiari vari tipi di Cassa integrazione per età
(composizione % su totale annuo)

	2013	2014	2015
Fino a 29	8,4	7,0	5,5
30-49	62,9	61,2	60,1
50-54	15,1	16,3	17,5
55 e oltre	13,5	15,5	16,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inps

Queste ragioni sono evidenti se si considera che:

- a fine 2016 verrà meno l'indennità di mobilità, senza che vi sia certezza sul fatto che, quanto ne prenderà il posto, abbia la medesima efficacia;
- le nuove norme in materia di mercato del lavoro imporranno un processo di rafforzamento del sistema delle politiche attive del lavoro e che ciò imporrà di ampliare il campo di attività delle forme bilaterali esistenti - fondi interprofessionali in primo luogo - cooperando alla realizzazione del nuovo sistema nazionale delle politiche attive;
- la significativa minor utilizzabilità degli strumenti delle politiche passive renderà più complessa, conflittuale e particolarmente onerosa la gestione dei risvolti occupazionali delle crisi e delle ristrutturazioni aziendali.

Per questi motivi Confindustria, Cgil, Cisl e Uil considerano necessario indicare, in questa proposta articolata, le condizioni che permetterebbero alle imprese cui si applica la disciplina della cassa integrazione guadagni straordinaria, in un percorso sindacale condiviso,

di gestire velocemente e in modo non conflittuale i risvolti occupazionali delle crisi e delle ristrutturazioni aziendali, puntando:

- all'attuazione, già nel corso della cassa integrazione straordinaria, di distinti e specifici percorsi di formazione mirando, da un lato, alla riqualificazione e alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti nel piano di gestione degli esuberanti e, dall'altro, funzionalmente alle situazioni aziendali da affrontare, all'arricchimento professionale dei lavoratori non ricompresi in tale piano;
- alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro con i lavoratori interessati dal piano di gestione degli esuberanti, quanto prima possibile, per anticipare i percorsi di formazione e riqualificazioni utili alla ricollocazione, assicurando nel contempo a tali lavoratori benefici fiscali e contributivi e, anche in presenza di una risoluzione consensuale, le coperture assicurative previste dalla Naspi.

Questa logica di anticipazione della soluzione delle crisi - peraltro coerente con la disciplina dei cosiddetti "piani di gestione degli esuberanti" all'interno delle nuove regole per la cassa integrazione - risponde a due obiettivi:

- ridurre il più possibile il numero di licenziamenti al termine della procedura di esubero;
- rafforzare la domanda sociale di un sistema di outplacement efficace e diffuso.

In questo quadro le proposte che seguono consentirebbero a giudizio di Confindustria Cgil, Cisl e Uil di costruire un pacchetto di misure articolato temporalmente - già durante il periodo di intervento degli ammortizzatori sociali straordinari - tale da incentivare soluzioni veloci e non conflittuali delle crisi aziendali con risvolti occupazionali.

La proposta nel dettaglio

1. Nell'accordo sindacale - con cui si disciplina il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria in una azienda in cui si debba predisporre un piano di gestione degli esuberanti - le parti possono concordare un "piano operativo di ricollocazione" per tali lavoratori. Per poter anticipare gli interventi formativi, necessari ai fini della ricollocazione, già in pendenza della CIGS, le parti potranno prevedere, senza maggiori oneri per l'impresa di superare il vincolo attualmente previsto relativamente alla misura massima della fruizione degli ammortizzatori (80% delle ore lavorabili - art.22, comma 4 del D.Lgs 148/2015), consentendo, quindi, anche l'utilizzo della cassa integrazione a zero ore durante lo svolgimento del programma.
2. Le parti, con l'accordo sindacale di cui sopra o con separata e successiva intesa, potranno, altresì, convenire che il piano operativo di ricollocazione rivolto ai lavoratori interessati dal piano di gestione degli esuberanti preveda i contenuti di un'offerta conciliativa. A tal fine sarà necessario ottenere da parte del legislatore una disciplina fiscale e previdenziale di vantaggio per tale offerta conciliativa (ossia atta a garantire l'esclusione di tali somme dal reddito imponibile e dall'assoggettamento a contribuzione previdenziale).

L'offerta conciliativa si comporrà, quindi, di tre elementi:

- a) un importo determinato in ragione di una mensilità di retribuzione per ogni anno di anzianità nel rapporto di lavoro con un minimo di 2 mensilità ed un massimo di 18. Per i lavoratori con anzianità di servizio superiore ai 20 anni l'importo massimo sarà maggiorato di 2 mensilità. Tale importo sarà corrisposto con assegno circolare, dalla cui accettazione discende l'estinzione del rapporto, alla data prevista dall'accordo individuale di risoluzione consensuale e la rinuncia a un eventuale contenzioso che attiene alla risoluzione del rapporto.



Handwritten signatures and a page number '4'.

- b) un trattamento fiscale e contributivo agevolato (nei termini già indicati) delle ulteriori somme – rispetto a quanto previsto alla lettera a) - che il datore di lavoro eroghi per transigere su altri eventuali profili di contenzioso derivanti dal rapporto di lavoro.
- c) un importo finalizzato a sostenere i costi di un'attività di formazione e di *outplacement* da attuarsi già durante il periodo di cassa integrazione guadagni straordinaria. Il piano operativo di ricollocazione potrà altresì prevedere la corresponsione di ulteriori somme destinate ad integrare il trattamento della Naspi qualora le attività di *placement* si protraggano oltre la data di risoluzione del rapporto e venga introdotta un'apposita disposizione così come meglio specificato al punto 4. Tali importi potranno essere eventualmente attinti, laddove previsto dai relativi regolamenti, dai fondi privati anche di tipo bilaterale quali, ad esempio, Fondimpresa.

Il lavoratore avrebbe la possibilità di limitarsi ad accettare solo gli importi di cui alle lettere a) e b) dell'offerta conciliativa, o l'offerta nella sua integralità. Pertanto i casi prevedibili sarebbero i seguenti:

- il lavoratore accetta solo gli importi a) e b) dell'offerta conciliativa perché non interessato al piano operativo di ricollocazione. In questo caso dovrebbero essere riconosciute solo le agevolazioni fiscali e contributive sulle somme di cui alla lettera a) previste nell'offerta conciliativa, ma non quelle per eventuali ulteriori somme di cui alla lettera b) di cui sopra;
 - il lavoratore accetta l'offerta conciliativa nella sua integralità compreso i contenuti formativi e di *outplacement* del piano operativo di ricollocazione. In questo caso è riconosciuto l'intero pacchetto incentivante di cui ai punti a), b) e c).
3. Al fine di incentivare la piena realizzazione del piano operativo di ricollocazione con l'accettazione integrale dell'offerta conciliativa da parte dei singoli lavoratori, è opportuno un intervento normativo che introduca incentivi fiscali e contributivi applicabili alle somme di cui alle lettere a), b), e c) del punto 2, a vantaggio di quei lavoratori che accettino l'offerta conciliativa entro 60 giorni dal suo ricevimento.
 4. L'intervento normativo di sostegno al piano operativo di ricollocazione deve prevedere - a favore di quei lavoratori che non abbiano trovato nuova occupazione pur avendo aderito integralmente all'offerta conciliativa prevista dal piano - l'introduzione del diritto al trattamento Naspi, pur in presenza di una risoluzione consensuale definita nell'ambito del piano (sulla falsariga della procedura già prevista dalla legge Fornero in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo). La norma dovrebbe prevedere una durata massima di 24 mesi del trattamento della Naspi per quei lavoratori che abbiano aderito all'offerta conciliativa entro 60 giorni dal suo ricevimento. Potranno essere individuate specifiche disposizioni applicabili nelle aree con indicatori occupazionali particolarmente critici.
 5. Va disciplinata espressamente la possibilità che fondi di natura privatistica, anche di natura bilaterale (in primis i fondi interprofessionali, come Fondimpresa creato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil), possano:
 - ricevere e accantonare - in una apposita gestione separata, qualora, il versamento avvenga a favore dei Fondi Interprofessionali - un contributo non superiore allo 0,30% del monte salari e stipendi, quindi, non eccedente la misura del contributo che le imprese non saranno più tenute a versare dal gennaio 2017 venendo meno l'indennità di mobilità e quindi, l'obbligo del suo finanziamento;
 - accantonare questo contributo su un "conto individuale" della singola impresa lasciando alla discrezionalità del Fondo di destinarne una quota, comunque,

5

non superiore al 20% di tale contributo, ad un "conto di sistema", analogamente a quanto accade in Fondimpresa per la contribuzione dovuta per la formazione (0,30%);

- utilizzare la quota della contribuzione, destinata alla gestione separata e imputata al "conto individuale", per cofinanziare eventuali misure di incentivazione all'esodo quali il pensionamento anticipato o flessibile o per integrare ulteriori misure volte a potenziare modalità e contenuti dell'assegno di ricollocazione o la durata della Naspi;
- finanziare, anche con le risorse destinate alla formazione continua (0,30%), attività di formazione e placement rivolte a persone che abbiano accettato l'offerta conciliativa anche successivamente alla risoluzione del rapporto.

A corollario di queste proposte sarebbe inoltre opportuno intervenire su alcuni aspetti relativi alle recenti innovazioni nella disciplina della cassa integrazione guadagni con particolare riferimento ad alcuni settori fra i quali quello delle costruzioni. A tal fine si definirà uno specifico documento di proposte.

III. Proposte per accrescere di fruibilità degli ammortizzatori sociali laddove ciò sia necessario per consentire la piena attuazione di processi di riconversione e riqualificazione produttiva delle aree di crisi industriali complesse (e non complesse) di cui al Decreto legge 22 giugno 2012, n.83 (Decreto Crescita) e successive modifiche ed integrazioni, nonché in presenza di procedure concorsuali.

A breve potrebbe completarsi l'iter procedurale che consentirà l'avvio di nuove azioni in alcune "aree di crisi industriale complesse" e, presto, saranno individuate, con apposito decreto ministeriale, "le aree di crisi industriale non complesse".

Il completamento di questo quadro dovrebbe consentire l'avvio di una azione più strutturata di politiche industriali ed un confronto a livello interconfederale che consentirà un monitoraggio attento sugli esiti di questi interventi volti alla ripresa delle attività industriali, alla salvaguardia dei livelli occupazionali o di parte di essi.

Sarà particolarmente importante valutare la reale efficacia delle misure di sostegno pubblico ai programmi di sviluppo e l'effettiva capacità di attrarre nuovi investimenti.

Rispetto all'eccezionalità delle misure previste per le aree di crisi industriale complessa e non complessa, la rigorosa applicazione della disciplina in tema di ammortizzatori sociali può risultare incongrua e, in alcuni casi, persino, penalizzante rispetto alle medesime finalità dell'iniziativa di politica industriale che supporta il piano.

L'espletamento delle procedure amministrative necessarie per avviare il piano industriale nelle aree di crisi possono, infatti, risultare particolarmente lunghe e complesse e concludersi quando ormai la possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali - che consentono il mantenimento del legame fra azienda e lavoratori - si è esaurita. Laddove il piano industriale preveda la salvaguardia, anche parziale, dell'occupazione sarebbe irragionevole che ciò non avvenisse in una logica di continuità. In questi casi, dunque, si giustificano gli interventi correttivi, con particolare riferimento alla cassa integrazione guadagni straordinaria, che qui si propongono e che potrebbero essere ulteriormente prorogati di 6/12 mesi nelle aree del Sud, dove si registrassero situazioni oggettive di difficoltà nella attuazione dei piani, anche in ragione di un mercato del lavoro locale caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione.



In particolare risulta opportuno:

1. per le imprese interessate da un programma di riorganizzazione aziendale ai sensi dell'articolo 21 lettera a) del decreto legislativo 148/2015 prevedere la possibilità di derogare di 24 mesi il limite massimo - fissato dall'articolo 4 del decreto legislativo citato per il quinquennio mobile - qualora si sia in presenza di una nuova richiesta di intervento di riorganizzazione aziendale funzionale e coerente con l'attuazione dell'intervento finanziato nell'area di crisi;
2. per le imprese interessate da un programma di crisi aziendale ai sensi dell'articolo 21 lettera b) del decreto legislativo 148/2015 prevedere la possibilità di derogare di 12 mesi il limite massimo - fissato dall'articolo 4 del decreto legislativo citato per il quinquennio mobile - qualora si sia in presenza di una nuova richiesta di intervento contenente un piano di risanamento che indichi interventi e obiettivi raggiungibili in termini di continuità aziendale e salvaguardia occupazionale coerenti con l'attuazione dell'intervento finanziato nell'area di crisi;
3. per le imprese interessate da un programma di crisi aziendale ai sensi dell'articolo 21 lettera a) comma 4 del decreto legislativo 148/2015 (impresa che cessa o abbia cessato l'attività pur sussistendo concrete possibilità di rapida cessione dell'azienda e conseguente riassorbimento delle maestranze o di parte di esse) prevedere la possibilità di derogare di 6 mesi il limite massimo - fissato dall'articolo 4 del decreto legislativo citato per il quinquennio mobile - qualora si sia in presenza di una nuova richiesta di intervento di crisi aziendale funzionale alla rapida cessione aziendale;
4. la possibilità, limitatamente al triennio 2017-20, di prolungare di ulteriori 24 mesi la NASPI, 36 mesi per il Sud collegata a percorsi di licenziamento collettivo connessi alla soluzione delle crisi aziendali in oggetto, laddove non si sia proceduto al superamento dei limiti massimi fissati dal decreto 148/2015 in materia di cassa integrazione guadagni straordinaria;
5. al fine di consentire gli interventi formativi, anche ai fini di un ricollocamento, già in pendenza della CIGS, occorre prevedere la possibilità che nelle situazioni di crisi industriale complessa o non complessa non trovi - previo accordo sindacale - applicazione il vincolo attualmente previsto per la misura massima della fruizione degli ammortizzatori (1/3 per la cassa ordinaria e l'80% per la CIGS), consentendo, quindi, anche l'utilizzo della cassa integrazione a zero ore;
6. per le imprese interessate da un contratto di solidarietà di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 148/2015, prevedere la possibilità, relativamente a ciascuna unità produttiva interessata, di estendere il beneficio di ulteriori 12 mesi in aggiunta ai limiti previsti dal comma 3 dell'articolo 22 del decreto legislativo citato.
7. per le imprese, ammesse al concordato con continuità aziendale, prevedere la possibilità di accedere a 12 mesi di trattamento di CIGS per crisi, qualora sussistano, oltre alle condizioni previste dalla legge fallimentare, prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività o di salvaguardia, anche parziale dei livelli occupazionali, da valutare in base a parametri oggettivi da definirsi con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico in relazione ai provvedimenti destinati alle singole aree di crisi.

Roma, 1° settembre 2016


