



Consulenti del Lavoro

▼ **Consiglio Nazionale dell'Ordine**

Incontro con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

26 febbraio 2021

Indice

Premessa	2
1. Mercato del lavoro: semplificazione e nuovi modelli organizzativi	5
1.1 Smart working	5
1.2 Flessibilità in entrata: il lavoro a termine	7
1.3 Normazione del lavoro stagionale	9
1.4 Formazione e occupazione: il contratto di apprendistato	10
2 Politiche attive e formazione	12
2.1 Politiche attive: la riforma che verrà	13
2.2 Politiche occupazionali: divieto di licenziamento	16
3 Ammortizzatori sociali, flessibilità e tutela del lavoro	18
4 Tutela del lavoro autonomo	20
4.1 Tutela del lavoratore autonomo in caso di impedimento per motivi di salute	20
4.2 Ammortizzatore Unico Universale	21
4.3 Equo compenso	21
5 Proposte di semplificazione in materia di lavoro e previdenza	22
6 Il cantiere di riforma delle pensioni	24
7 Contrasto a somministrazioni e appalti illeciti	27
8 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (“PNRR”)	28

Premessa

Lo scenario del lavoro che attende l'azione del Governo genera profonda preoccupazione in chi ha a cuore il futuro del Paese. La possibilità che il 2021 passi alla storia come uno degli anni più critici dal dopoguerra in poi appare quanto mai realistica: il venir meno del divieto di licenziamento, in assenza di altre misure tampone, convoglierà sulla prima metà dell'anno tutti gli effetti di una crisi che non ha avuto modo di diluirsi nel tempo, rallentando altresì l'avvio dei necessari processi di ristrutturazione da parte delle imprese, in particolar modo quelle di piccole e medie dimensioni. Al tempo stesso, l'evoluzione verso una dimensione sempre più strutturale della crisi, soprattutto in alcuni settori, rischia di presentare un bilancio molto più pesante di quanto finora immaginato.

Secondo le stime della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, con lo sblocco dei licenziamenti, il saldo occupazionale prodotto dalla crisi, rispetto ad inizio 2020, rischia di vedere sfumare più di un milione di posti di lavoro nelle sole piccole e medie imprese. Si tratta di numeri drammatici, a cui andrebbero aggiunti quelli sul lavoro autonomo, che da inizio pandemia hanno già registrato un calo di 219 mila occupati (-4,1%), numeri destinati presumibilmente a crescere nel momento in cui si esauriranno quelle forme di sostegno alle imprese che hanno finora evitato la chiusura di tante attività, procrastinandone i tempi.

Tale scenario si colloca in un quadro di strutturale debolezza del nostro mercato del lavoro, che rischia di ritardare oltremodo qualsiasi ipotesi di ripresa. I dati diffusi dall'Istat con riferimento al secondo e terzo trimestre dell'anno scorso hanno già messo in evidenza l'effetto occupazionale fortemente "selettivo" della crisi che ha colpito - almeno per ora - soprattutto donne, giovani e lavoratori a bassa qualificazione, ampliando i divari di un mercato del lavoro già fortemente segmentato al proprio interno.

Sempre con riferimento al periodo aprile-settembre 2020, l'occupazione femminile ha registrato una contrazione del 4,1% (contro il 2,4% di quella maschile), lasciando sul terreno 407 mila posti di lavoro (contro 324 mila degli uomini). Su 100 posti di lavoro persi, 56 hanno riguardato le donne. È critico il bilancio anche per i giovani, i cui livelli occupazionali sono diminuiti drasticamente segnando un -7% nella fascia d'età al di sotto dei 35 anni, pari a 365 mila occupati in meno, praticamente la metà dell'occupazione persa.

L'effetto selettivo della crisi, che ha visto entrare in grossa sofferenza tutta la filiera del turismo (trasporti, ristorazione, ricettività), del tempo libero e del commercio penalizza, poi, soprattutto i profili a medio-bassa qualificazione, come addetti alle vendite e professioni non qualificate.

A ciò si aggiunge il progressivo allontanamento dal lavoro degli italiani causato dall'effetto "scoraggiamento" derivante dall'assenza di opportunità e dalle crescenti difficoltà di conciliazione che soprattutto le donne hanno incontrato in quest'ultimo anno. Ma anche il ricorso diffuso agli ammortizzatori sociali, pur fondamentale per sostenere i redditi rischia, nel medio-lungo periodo, di allontanare "di fatto" tanti occupati dal lavoro, con conseguente depauperamento delle competenze.

Nei mesi che vanno da aprile a settembre il numero degli inattivi è aumentato, rispetto allo scorso anno, di quasi 1 milione (+3,7%), portando il tasso di inattività italiano dal 34,6 al 35,4 %. Sono soprattutto i giovani ad allontanarsi dal lavoro: tra gli under 35 si registrano 382 mila inattivi in più (+6,2%). L'incertezza del quadro economico, le incognite della ripresa, i ritardi cronici del sistema italiano, a partire dalle politiche per il lavoro, aggravano le difficoltà di ricerca di un'occupazione, soprattutto per i disoccupati di lunga durata (da più di 12 mesi), che incontrano maggiori difficoltà di reinserimento al lavoro. Con 1 milione 445 mila disoccupati da più di dodici mesi l'Italia era nel 2019 il Paese europeo con il più alto numero di disoccupati di lunga durata. Il tasso di disoccupazione di lunga durata - uno degli indicatori che misura la persistenza dello stato di disoccupazione degli individui -, dando un'informazione indiretta su fenomeni di disagio sociale, era pari al 5,6% contro una media europea del 2,5%. Su tali dimensioni di criticità lo sblocco dei licenziamenti innesca tendenze ancora più regressive; al tempo stesso, qualsiasi spiraglio di ripresa dovesse provenire dal mercato, rischia di scontrarsi con i limiti di funzionamento di un mercato del lavoro che sconta ancora enormi ritardi, a partire dal *mismatch* formativo.

Se la crisi accelera il ricambio delle competenze, rendendo sempre più centrali quelle tecnologiche e digitali, necessarie ai processi di riorganizzazione delle imprese, queste risultano ancora di difficile reperimento: tra i profili più introvabili, continuano a spiccare i tecnici in campo ingegneristico, i tecnici informatici e telematici, gli specialisti in scienze informatiche, chimiche e matematiche, i tecnici dei processi produttivi. Eppure, il sistema della

formazione, di base, terziaria e continua, continua ad avere grosse difficoltà ad adeguare la propria offerta alle esigenze delle imprese e del mercato.

Dare oggi al mercato del lavoro nuove regole, per metterlo in condizione di funzionare in modo più efficiente, produttivo e trasparente, rappresenta una priorità non più rimandabile. Le difficoltà che migliaia di aziende e lavoratori stanno affrontando e si troveranno ad affrontare nel corso del 2021 richiedono un intervento tempestivo che, da un lato, permetta di supportare la platea dei soggetti in difficoltà, senza distinzione di ruoli e inquadramenti, dall'altro, metta definitivamente in piedi un sistema di misure e azioni funzionali all'accrescimento dei livelli di occupabilità, partendo dalla formazione, da quella che serve realmente ai lavoratori. In un quadro che tenga conto della situazione di incertezza imposta dalla pandemia e divenuta ormai condizione strutturale di vita e di lavoro per imprese e occupati.

La pandemia ha sconvolto le vite di tutti, costringendoci a fare i conti con una realtà nuova, faticosa, e in alcuni casi dolorosa. Ma ha anche dato il via ad una stagione di cambiamenti repentini ed epocali destinati a segnare la società negli anni a venire. In tanti, aziende, professionisti, lavoratori, sono stati in grado di reinventarsi, accrescendo le proprie competenze, i propri servizi, rimettendosi in gioco; molti stentano a farlo, allettati dalla prospettiva di bonus e sussidi a lungo termine. È compito della politica imprimere oggi lo scatto di crescita che serve all'Italia per ripartire, sapendo però che è solo rimettendo in gioco vigore, entusiasmo e impegno e abbandonando comode posizioni di rendita che il Paese potrà darsi la *chance* di rilancio per invertire un destino di decrescita che rischia di rivelarsi molto meno felice di quanto previsto da alcuni.

Partendo da tale consapevolezza i Consulenti del Lavoro suggeriscono una agenda di riforme per il lavoro che, dalla semplificazione delle regole e degli istituti del lavoro ai nuovi modelli organizzativi, fino alla riforma delle politiche attive, dia un orizzonte di ripresa e crescita, oltre che innovazione, al lavoro che verrà.

1. Mercato del lavoro: semplificazione e nuovi modelli organizzativi

L'esperienza del momento emergenziale sta testimoniando come sia urgente la necessità di regolare la disciplina dei contratti di lavoro assicurando la possibilità di una gestione flessibile, utile a governare le esigenze che provengono dal mercato, garantendo la possibilità di tutelare i diritti in gioco. Una flessibilità da regolamentare facendo sì che si sostituisca a regole rigide, avulse da quelle che sono le esigenze del mondo del lavoro, che rischiano di far rimanere ai margini le imprese italiane e, soprattutto, i lavoratori.

1.1 Smart working

▪ [Il quadro attuale](#)

Il lavoro "agile", come viene definito dalla legge n. 81/2017, rappresenta probabilmente la massima espressione di possibilità di gestione flessibile del rapporto di lavoro e, senza dubbio, appare lo strumento che più efficacemente può assicurare quel compendio di adattabilità e garanzia di tutela, per consentire alle imprese di affrontare efficacemente, pur tra le evidenti difficoltà del particolare momento che si sta vivendo, le istanze che vengono rivolte al settore produttivo.

Se l'esperienza del *lockdown* ha portato 4,5 milioni di italiani a sperimentare il lavoro da casa, sdoganando una modalità che, pur largamente diffusa nel resto d'Europa (11,6%), interessava da noi solo il 2% dei lavoratori dipendenti, il ritorno alla normalità ha coinciso in molti casi con il ritorno al lavoro in presenza. Ciò nonostante, soprattutto nelle grandi aziende, tale nuova modalità di lavoro si è consolidata, riguardando, secondo una recente indagine Istat, il 36,7% dei dipendenti.

Proprio alla luce della portata del cambiamento in corso, appare quanto mai necessario aggiornare il quadro di riferimento normativo per renderlo più funzionale alle esigenze delle imprese e alle nuove modalità organizzative che, imposte dalla pandemia, stanno cambiando processi e organizzazione di lavoro all'interno delle aziende.

Da questo punto di vista è necessario considerare che:

- si tratta di una fattispecie organizzativa nota da tempo;
- il nostro ordinamento gode già di una disciplina completa, che può essere implementata ma non stravolta;
- l'essenza dello *smart working* ha caratteristiche e risponde ad esigenze molto diverse da quanto registrato nell'esperienza attuale, che si è tradotta sostanzialmente nel *lavoro da casa*.

▪ [La proposta](#)

Superate le esigenze contingenti dell'emergenza, è necessaria innanzitutto una operazione "culturale" attorno allo *smart working*, valorizzandone le caratteristiche fondamentali di flessibilità organizzativa, che rappresentano l'essenza dell'istituto, tradotte nel nostro ordinamento con il lavoro agile di cui all'art. 18 della L. n. 81/2017 e, partendo da questa base normativa:

- valorizzare l'attribuzione di autonomia che la legge riconosce alle parti, implementando le previsioni della citata L. n. 81/2017 per quelle che sono le esigenze di tutela, meglio definendo i contorni del diritto alla disconnessione, la distribuzione delle responsabilità rispetto alle obbligazioni di tutela della salute e della sicurezza e la previsione dell'infortunio, soprattutto rispetto alla fattispecie *in itinere*;
- definire il ruolo delle relazioni industriali nell'ambito dell'impianto regolatorio del lavoro agile, affinché la funzione fondamentale delle rappresentanze sindacali, necessaria ai fini della concertazione relativa ai diritti fondamentali, non debordi nel campo dell'autonomia delle parti, necessaria ai fini della garanzia dell'essenza di flessibilità che caratterizza lo *smart working* e che è riconosciuta dalle norme sul lavoro agile;
- privilegiare la contrattazione collettiva aziendale ai fini della definizione di protocolli di accesso al lavoro agile che, senza irrigidirne l'essenziale natura, ne semplifichi il ricorso.

Il futuro "smart" del lavoro agile sarà legato alla capacità del legislatore e delle parti sociali di immaginare un sistema realmente flessibile, non rigido, orientato al benessere del lavoratore e che individui una riposta efficace ed equilibrata tra la necessità di tutela dei lavoratori e l'esigenza di una maggiore produttività correlata all'innovazione e alla tecnologia.

La legislazione dovrà tenere conto dell'evoluzione dello strumento in termini di collocazione giuridica e flessibilità, individuando altresì una netta distinzione tra lavoro agile e telelavoro, proprio al fine di tracciare un preciso percorso di perfezionamento dell'istituto, scevro da eventuali condizionamenti emergenziali e limitazioni spazio-temporali.

1.2 Flessibilità in entrata: il lavoro a termine

Il decreto Dignità ha operato un deciso giro di vite riguardo al contratto a tempo determinato, con il fine dichiarato di perseguire la promozione del lavoro stabile e combattere lo stato di precarietà contrattuale e l'incertezza sociale che ne derivano.

Tali, pur apprezzabili, obiettivi non impediscono di rilevare le perplessità dell'operazione e la sua efficacia al confronto con la realtà produttiva. Sebbene non vi sia dubbio sulla opportunità di impedire l'utilizzo di contratti a termine in maniera esageratamente diffusa, è altrettanto certo che non possono essere imposte per legge prospettive e visioni che la realtà produttiva non consente.

Al netto dei fenomeni patologici, la precarietà del mercato del lavoro è conseguenza delle incertezze economiche che il mondo intero, prima ancora che il nostro Paese, sta vivendo, denunciando esigenze cui è necessario fare fronte utilizzando strumenti di flessibilità virtuosa, piuttosto che l'introduzione di vincoli, nell'ambito di un più ampio disegno di riorganizzazione del mercato del lavoro, che riesca a compendiare le esigenze di flessibilità produttiva con le istanze di sicurezza sociale dei lavoratori.

Strumenti la cui attuazione non può essere rilasciata soltanto ad uno o più contratti, sperando che restringerne il campo d'azione possa rivelarsi sufficiente ad eliminare la precarietà.

Anche in questo caso l'esperienza pandemica ha dimostrato come, epurata la casistica dalle fattispecie patologiche delle utilizzazioni fraudolente, che al di là della consistenza dei numeri non possono – da sole – costituire la base operativa per un intervento normativo sistematico, all'esigenza di flessibilità poteva corrispondere non tanto la precarietà, quanto la possibilità stessa di garantire invece la continuità, aziendale e occupazionale. Testimonianza evidente di questa esigenza è la rapida evoluzione della normativa emergenziale in materia di contratti a termine, che dalle iniziali rigidità legate alle proroghe automatiche

ex lege, ha bruscamente virato in favore della natura facoltativa del prolungamento dei contratti a tempo determinato, considerando finanche superflua la giustificazione attraverso le causali normalmente richieste.

▪ [La proposta](#)

È proprio attorno alla determinazione delle causali, reintrodotte dal D.L. n. 87/2018, così come convertito dalla L. n. 96/2018, che può e deve giocarsi la partita del **rilancio del contratto a termine in una logica di flessibilità di garanzia**.

Respinta la possibilità di un ricorso al lavoro a tempo determinato affrancato da qualsiasi esigenza giustificativa, ma preso atto dell'efficacia fortemente limitante delle asfittiche causali pretese dal decreto Dignità, la ricerca del giusto equilibrio tra regolamentazione e flessibilità può avvenire lungo il seguente percorso:

- conferma della **possibilità dell'apposizione del termine** al contratto di lavoro subordinato, senza la necessità di giustificarne le ragioni, quando la sua durata complessiva non sia superiore a 12 mesi;
- previsione, per i contratti la cui durata risulti superiore a 12 mesi e non superiore a 24, dell'inserimento delle **ragioni giustificatrici dell'apposizione** del termine che prevede la durata individuata dalle parti, senza però che sia richiesta la sussistenza di quelle caratteristiche di straordinarietà ed eccezionalità adesso contenute dalle causali previste dal decreto Dignità. Il ricorso al contratto a tempo determinato ben può essere vincolato alla richiesta della giustificazione della previsione di tale limite, attraverso una formulazione normativa più ampia in fatto ma non meno rigorosa in diritto che, senza qualificare a priori quali possano essere le esigenze economico-produttive che richiedono l'apposizione del termine, ne imponga tuttavia l'indicazione esplicita e puntuale nel contratto medesimo, a pena di nullità;
- conferma della possibilità di ricorrere al lavoro a tempo determinato fino alla **durata massima di 36 mesi**, ricorrendo nel caso all'istituto della certificazione, per la verifica della effettività delle esigenze che richiedono tale durata;
- valorizzazione dell'**istituto della certificazione**, la cui diffusione, in ogni caso rappresenterebbe lo strumento ideale per l'attuazione del premesso obiettivo di contemporanea garanzia della flessibilità (rilasciata all'autonomia

delle parti, che individuano liberamente le ragioni – oggettive – che definiscono la durata del contratto) e della tutela (che sarebbe assicurata dal filtro della certificazione).

La soluzione proposta, oltreché immediatamente applicabile, appare peraltro plausibile perché conforme non solo all’impianto normativo interno, ma anche alle indicazioni comunitarie. La direttiva 1999/70/CE, infatti, nel perseguire la prevenzione degli abusi derivanti dall’utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato¹, definisce il lavoratore a tempo determinato come quello al cui rapporto di lavoro è apposto un termine determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito o il verificarsi di un evento specifico². L’alternatività delle soluzioni proposte a livello comunitario è confermata dalla clausola 5 della stessa direttiva, destinata proprio alle misure di prevenzione degli abusi, la quale impone l’adozione di “una o più misure relative a”: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo; b) durata massima; c) numero dei rinnovi. Tale alternatività rende pertanto plausibile, ed oggettivamente conforme alle indicazioni del diritto dell’Unione, anche quella formulazione *α*causale, perché comunque calmierata da un limite definito, senza la necessità di limiti asfittici come quelli attuali.

1.3 Normazione del lavoro stagionale

▪ [Il quadro attuale](#)

Tra le diverse criticità create con il *lockdown* e la conseguente crisi economica c’è quella dei lavoratori stagionali, che per una serie di incongruenze normative si sono ritrovati senza alcun sussidio con cui mantenere sé stessi e le loro famiglie.

La figura dello stagionale è ancora oggi legata al D.P.R. n. 1525/63 che ha declinato tassativamente (come da costante interpretazione della Suprema Corte) le “attività stagionali”, ovvero quei lavori il cui svolgimento è legato a una o più stagioni. Quindi, il lavoratore stagionale si identifica con quello che è impiegato nell’ambito delle “attività stagionali”.

¹ Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, *relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*, in G.U. *delle Comunità europee*, 10 luglio 1999, clausola 1, lett. b).

² Direttiva 199/70/CE, *cit.* clausola 3, co. 1.

Vani purtroppo sono gli sforzi compiuti dalla contrattazione collettiva (si vedano a tal proposito i CCNL Turismo e Terziario) che ha individuato ulteriori ipotesi di stagionalità più aderenti all'evoluzione del mondo del lavoro e alla specificità del settore. I limiti posti dal legislatore alla contrattazione collettiva appaiono, però, ben evidenti.

L'esperienza emergenziale e la conseguente necessità di ripartenza *post* epidemia suggeriscono una non più differibile ridefinizione dei confini del concetto di *stagionalità*, che superi i formalismi recependo in maniera diffusa le estensioni che possono derivare dalla contrattazione collettiva.

▪ [La proposta](#)

Occorre un provvedimento normativo che sia al passo con i tempi e con l'evoluzione del concetto di stagionalità, che rimuova le disparità di tutela createsi tra persone che svolgono lo stesso lavoro. Che chiarisca che i **dipendenti stagionali** possano individuarsi anche con riferimento a quelli assunti nelle **ipotesi di "stagionalità" (non di "attività stagionale")**, *recte* **"punte di stagionalità"**, previste nei contratti collettivi.

Così, come andrebbe chiarito che per detti lavoratori (assunti per "punte di stagionalità", previste dai contratti collettivi) non si debbano applicare le causali per l'apposizione del termine di durata, esclusione ad oggi prevista per le sole attività stagionali (D.P.R. n. 1525/63), nonché la maggiorazione contributiva (1,40%+0,50% per ogni rinnovo/proroga).

1.4 Formazione e occupazione: il contratto di apprendistato

Formazione, e prima ancora didattica, rappresentano un presupposto necessario dello sviluppo delle prospettive occupazionali. Il coordinamento tra formazione e (richiesta di) occupazione può rappresentare il *quid* risolutivo del compendio di misure di rilancio del mercato del lavoro.

Il punto di riferimento fondamentale in tale direzione è senza dubbio rappresentato dal contratto di apprendistato, ad oggi indebolito nella sua efficacia a causa del coacervo privo di coordinamento delle competenze regionali, e che deve essere necessariamente recuperato in termini di programmazione unitaria.

L'apprendistato potrebbe rappresentare tra l'altro uno dei punti di forza per affrontare le politiche occupazionali giovanili, anche per contrastare il fenomeno dei c.d. NEET, che richiede per la sua soluzione interventi che superano evidentemente il ricorso al contratto di apprendistato (coordinamento tra Enti, cooperazione con le istituzioni scolastiche, etc.), che però da questo potrebbero trarre benefici.

Ad oggi la realtà testimonia la scarsa diffusione che lo strumento continua ad avere nel nostro Paese, spesso riferita alla differente regolamentazione a livello regionale, e l'uso non sempre coerente con le finalità formative che ne ispirano la logica.

Nel 2019, secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sono state circa 400 mila le attivazioni di nuovi contratti di apprendistato: tale quota rappresenta il 18,4% delle attivazioni di contratti permanenti (apprendistato e tempo indeterminato) e il 3,4% di tutte le attivazioni avvenute nel corso dell'anno. Pur essendoci stato un leggero incremento nel corso degli ultimi tre anni (dal 2017 a 2019 il numero dei contratti di apprendistato attivati è passato da 332 mila a 400 mila), l'incidenza è rimasta molto bassa.

La differente regolamentazione dello strumento a livello regionale contribuisce inoltre a determinarne una diversa diffusione, penalizzando in modo particolare le regioni del Sud Italia, dove invece questo potrebbe avere maggiore efficacia proprio in considerazione della particolare situazione occupazionale dei giovani. Osservando, infatti, la quota di apprendisti sul totale dei nuovi avviamenti al lavoro permanenti (tempo indeterminato + apprendistato), questa oscilla dal 30% del Nord est, al 24,5% del Centro, fino ad arrivare al 14,3% nel Sud e nelle Isole.

Va inoltre segnalato come in corrispondenza di forme di decontribuzione particolarmente generose, finalizzate a promuovere assunzioni a tempo indeterminato, le attivazioni di rapporti di apprendistato subiscono un "effetto spiazzamento", come avvenuto nel 2015, quando il numero dei nuovi apprendistati è sceso significativamente a fronte di una crescita importante degli avviamenti a tempo indeterminato.

Ciò che appare utile, dunque, è una riconsiderazione di un vero approccio *learnfare*, nel cui ambito il contratto di apprendistato possa recuperare il ruolo centrale che dovrebbe rivestire. L'attenzione deve spostarsi pertanto sulla

componente formativa del rapporto, affinché sia possibile superare il limite del ricorso a questo istituto pressoché esclusivamente in funzione del minor costo. L'apprendistato deve rivelarsi un investimento per il lavoratore tanto quanto per il datore di lavoro. Un momento formativo adeguato ed efficace maturerebbe l'interesse per il rapporto per entrambe le parti. L'apprendista sarebbe meglio disposto a sacrificare una componente economica in virtù della proiezione occupazionale che la formazione prospetterebbe. Il datore di lavoro, in considerazione della efficacia formativa, vedrebbe affievolire la preminenza dei propri interessi soltanto sulla componente retributiva.

Lungo questa direzione, per il raggiungimento degli obiettivi prefissi, un ruolo fondamentale potrebbe essere rivestito dalla Conferenza Stato-Regioni che ben potrebbe, con le sue attribuzioni, svolgendo il necessario coordinamento tra le diverse politiche attuabili, realizzare l'auspicato piano di formazione unitario e, perlomeno, coerente per indirizzo. Ciò prevedendo, ad esempio, strumenti di affiancamento per i datori di lavoro in ordine agli adempimenti formativi loro incombenti, anche da parte di soggetti privati dotati delle adeguate competenze tecniche, in modo da realizzare, oltre che l'attuazione pratica della premessa unicità di indirizzo, lo snellimento degli adempimenti da parte di soggetti non sempre dotati del *know-how* necessario per fare fronte alle esigenze connesse alle istanze formative.

2 Politiche attive e formazione

▪ [Il quadro attuale](#)

Le difficoltà economiche e finanziarie delle imprese, derivanti dalla crisi senza precedenti innescatesi a seguito della pandemia da Covid-19, hanno spinto il Governo ad intervenire con una serie di misure utili al sostegno delle attività produttive e dell'occupazione. Le politiche del lavoro, in particolare, si sono concentrate sul blocco dei licenziamenti e sul conseguente sostegno al reddito dei lavoratori attraverso il finanziamento, a più riprese, della cassa integrazione.

In tale contesto assumono, invece, rilevanza strategica le politiche pubbliche di attivazione, ossia di sostegno alle capacità e alle competenze non solo di chi è fuori dal mercato del lavoro ma anche di chi lavora, delle imprese e delle amministrazioni preposte all'implementazione delle misure stesse. Le politiche attive, infatti, comprendono un insieme ampio di strumenti anche assai diversi

tra loro, accomunati dallo scopo di rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro, adeguando le caratteristiche professionali dell'offerta alle richieste della domanda, facilitandone l'incontro e migliorando le possibilità di accesso all'occupazione e al reinserimento lavorativo per le categorie più svantaggiate. In definitiva, lo scopo è quello di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo e ottimizzando l'allocazione delle risorse e del capitale umano.

L'intero sistema delle politiche attive per il lavoro in Italia, dopo un periodo di sviluppo favorito dal recepimento del piano europeo della Garanzia Giovani e dal successivo riassetto organizzativo e funzionale operato dal D.Lgs. n.150/2015, registra negli ultimi anni una involuzione. La prima ed unica misura di politica attiva nazionale, l'Assegno di Ricollocazione, destinato in origine ai disoccupati percettori di NASpl, è stato sospeso nella sua funzione principale (poi recentemente riavviato dalla Legge di Bilancio per il 2021), per essere utilizzato quale strumento di sostegno all'accompagnamento al lavoro soltanto dei percettori del Reddito di Cittadinanza ma, come è noto, ad oggi non è ancora entrato, per tale aspetto, realmente in funzione.

Sul versante delle misure attuate dalle Regioni pure si registra una transizione difficile tra prima e seconda fase di Garanzia Giovani. Tale situazione di discontinuità ha generato un sentimento di disaffezione e disillusione nel cittadino, soprattutto nei più giovani che perdono i punti di riferimento nella complicata via verso il mondo del lavoro.

L'attuazione in Italia del Recovery Plan, con le relative risorse economiche, rappresenta il momento giusto per allargare la base culturale necessaria ad un migliore funzionamento del mercato del lavoro, tanto negli operatori che nei beneficiari delle misure, avviando una serie di interventi che possano essere applicati ad un numero "importante" di soggetti che, in virtù della crisi, potrebbero trovarsi a doversi reimpiegare nel futuro più prossimo.

2.1 Politiche attive: la riforma che verrà

L'ottica di intervento dovrà essere quella di sperimentare una nuova metodologia di valorizzazione della rete dei servizi impegnati nell'erogazione di politiche del lavoro e, dunque, nuove forme di integrazione tra soggetti pubblici e privati finalizzate al mantenimento e alla promozione dell'occupazione,

fornendo così adeguato supporto e competenze specialistiche nell'ambito dei servizi di accompagnamento (e di riqualificazione) al lavoro, tanto alle imprese che ai lavoratori. Attraverso questa strada si potrà arrivare ad una forma di "cooperazione attiva" tra soggetti molteplici che punti a un obiettivo comune: l'erogazione di servizi di qualità a tutti i destinatari della misura, attraverso un approccio cooperativo in cui gli attori coinvolti collaborano insieme in funzione degli obiettivi. A tal fine sono diverse le possibili direttrici da seguire:

- **rifinanziare l'Assegno di Ricollocazione**, renderlo obbligatorio - prevedendolo quale requisito di condizionalità per la fruizione di misure di sostegno al reddito -, strutturarne in modo differenziato in base ai diversi beneficiari a cui si rivolge (percettori di NASpl, di CIGS, di Reddito di Cittadinanza etc.), diversificare la remunerazione per gli operatori, in parte a processo ed in parte a risultato, in base alla tipologia di beneficiari;
- in considerazione del troppo tempo occorrente per la realizzazione ed entrata in funzione, stante anche la necessaria previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, della misura **«Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (GOL)**, prevista dalla Legge di Bilancio per il 2021, valutare l'opportunità di allocare le risorse ivi destinate al finanziamento dell'Assegno di Ricollocazione che si ritiene, in quanto misura già sperimentata, più prontamente rispondente alle attuali esigenze del sistema delle politiche attive per il lavoro;
- **intervenire sul Reddito di Cittadinanza**, ridisegnanone gli scaglioni e il meccanismo di funzionamento che fino ad oggi ha precluso una fruizione corretta dell'AdR per i percettori del RdC;
- indirizzare le **misure ed i programmi politica attiva di competenza regionale** verso una platea di beneficiari diversi da quelli destinatari dell'Assegno di Ricollocazione in modo da ottimizzare la spesa pubblica e raggiungere il maggior numero di cittadini con le azioni a sostegno dell'occupabilità;
- sostenere la piena operatività e la continuità di azione su tutto il territorio nazionale del programma **Garanzia Giovani**;
- **ripensare i sistemi di accreditamento** dei soggetti erogatori delle misure di politica attiva, al fine di renderli più adeguati al momento storico e prevedendo la possibile fruizione a distanza degli interventi, così da facilitare un massiccio ricorso da parte dei beneficiari;

- al fine di non scoraggiare il ricorso alle misure di politica attiva da parte dei beneficiari, **sottoporre i soggetti erogatori a valutazione periodica e rating** pubblico;
- garantire la **certezza di tempi, format, procedure di gestione**, la cui assenza spesso influisce negativamente sui risultati delle misure e scoraggia il ricorso tanto da parte dei beneficiari che dai soggetti erogatori;
- creare un **sistema informativo stabile** su cui basare l'iter procedurale delle misure;
- provvedere a una **revisione del costo standard per le attività** a "processo", tale da rendere sostenibili economicamente le iniziative per gli operatori;
- introdurre una importante **dotazione per formazione e riqualificazione** dei soggetti beneficiari, riconoscendo prerogative di attuazione delle relative misure anche agli operatori accreditati ai servizi al lavoro;
- concedere **un importante incentivo ai datori di lavoro che assumono i destinatari delle misure di politica attiva**, magari legato alle (oramai improcrastinabili) scelte di politica industriale necessarie al rilancio del sistema Paese;
- superare la logica degli "avvisi" e dei "bandi", con **misure strutturali**, quantomeno per un periodo di tempo congruo, che consentano agli attori del mercato del lavoro una programmazione che possa tenere conto delle esigenze utili ad un'efficace intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro;
- Con riferimento specifico ai lavoratori autonomi e in ragione di quanto disposto dall'art. 10 della Legge 22 maggio 2017, n. 81, realizzare lo **"sportello dedicato al lavoro autonomo"** presso i Centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro ai sensi della disciplina vigente.

Un discorso a parte meritano gli interventi formativi necessari alla riqualificazione dei lavoratori e dei disoccupati. Il nostro Paese sconta un ritardo notevole sui percorsi di formazione degli adulti e sulla formazione professionale.

La formazione finanziata messa in campo, infatti, non riesce a migliorare la condizione occupazionale (ad esempio di chi lavora con contratti non standard), non consente di aumentare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro (in particolare di donne e giovani) o, ancora, non interviene su quelle competenze

ritenute fondamentali per alcuni settori strategici (competenze digitali o economia verde).

La formazione deve essere ritenuta una priorità del sistema paese nella transizione verso un'economia più sostenibile, tecnologicamente più avanzata ed in continua mutazione anche per gli effetti della pandemia da covid-19. In tale ottica, misure come il Fondo Nuove Competenze, di cui all'art. 88 del D.Lgs. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, devono essere incoraggiate, sostenute e semplificate per essere fruite anche da imprese di piccola dimensione. La formazione svolta con queste nuove misure devono prevedere modalità di messa in trasparenza e attestazione delle competenze acquisite in esito ai percorsi in conformità con le disposizioni definite ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

Tali misure, dovranno individuare i fabbisogni del datore di lavoro in termini di nuove o maggiori competenze, in ragione dell'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell'impresa, e del relativo adeguamento necessario per qualificare e riqualificare il lavoratore in relazione ai fabbisogni individuati, sarà prioritario pertanto facilitare la formazione aziendale, tale da rendere le imprese, soprattutto quelle più tecnologicamente avanzate, sempre più responsabili del percorso di crescita e sviluppo del proprio capitale umano.

2.2 Politiche occupazionali: divieto di licenziamento

Il divieto di licenziamento, introdotto dal decreto Cura Italia e poi prorogato – attualmente fino al 31 marzo 2021 – dai diversi provvedimenti succedutisi nella pandemia, paga dazio per due ragioni: il tempo e le alternative. Il primo eccessivamente prolungato, che ha dilatato l'esistenza di un provvedimento ragionevole in quanto misura di immediata urgenza, diluendone l'efficacia. Le seconde del tutto assenti, che ci consegnano delle condizioni occupazionali dal punto di vista numerico pressoché identiche al periodo precedente alla pandemia, di fatto potenzialmente drammatiche se si pensa allo spirare definitivo del divieto, alle condizioni delle aziende, alla verosimile possibilità di licenziamenti contemporanei in misura considerevole.

Il divieto sta infatti procrastinando il dispiegarsi degli effetti di una crisi occupazionale che finora ha riguardato esclusivamente i lavoratori a termine e gli autonomi. Peraltro, tale previsione normativa ha alterato anche un processo

di uscita dall'occupazione fisiologico che, a prescindere dalla crisi, avrebbe riguardato 400 mila licenziamenti secondo le stime di Banca d'Italia (*Stime preliminari degli effetti delle misure di sostegno sul mercato del lavoro*, novembre 2020). Il blocco dei licenziamenti penalizza poi indirettamente anche i nuovi ingressi al lavoro, impedendo quei processi di ristrutturazione e ricambio dei profili che, in un periodo di rapida trasformazione quale quello attuale, sarebbe quanto mai auspicabile avviare.

Complessivamente, secondo le stime di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, con lo sblocco dei licenziamenti la riduzione del numero di occupati, rispetto ad inizio 2020, potrebbe superare il milione solo nelle piccole e medie imprese.

È pertanto necessario ripensare alle politiche occupazionali, tenendo conto dell'ampiezza dei temi coinvolti, economici e sociali e non soltanto politici o tecnici, spostando l'attenzione dalla "difesa del posto" (a rischio di sostanziale infruttuosità) alla garanzia della occupabilità all'interno di un sistema efficiente. L'attenzione dovrà perciò essere rivolta necessariamente alla formazione, alle politiche attive, ad ogni altro strumento utile ad accompagnare i lavoratori nella transizione occupazionale, tendendo al loro mantenimento all'interno del mercato del lavoro piuttosto che a quello - fittizio - nell'ambito di aziende non più nelle condizioni di sostenibilità. Si tratta di accompagnare questi intendimenti con un ripensamento del concetto stesso di lavoro, che abbandoni gli stilemi rigidi della polarizzazione tra lavoro subordinato e autonomo, delle rigidità connesse alla preoccupazione della conservazione del posto di lavoro, in luogo della creazione delle condizioni affinché il lavoro sia possibile: per la presenza delle condizioni di sviluppo (tecnologiche, burocratiche, normative), per il possesso dei requisiti necessari (coordinamento istruzione / formazione), per l'esistenza di un sistema coordinato di garanzia della occupabilità (politiche attive).

Nella prospettiva del percorso premesso, laddove si intenda prorogare il divieto del licenziamento per ragioni economiche, questa misura dovrebbe essere attuata in maniera mirata, escludendo l'interdizione per quelle aziende che non hanno utilizzato e non utilizzano gli strumenti di sostegno al reddito. Esistono infatti diversi settori e realtà che non hanno subito cali dell'attività a causa della pandemia, per i quali alla rigidità del divieto del licenziamento non corrisponde il bilanciamento compensativo pensato con l'utilizzo degli ammortizzatori sociali, ai quali non hanno fatto ricorso. In queste circostanze riconoscere la flessibilità

organizzativa e sottrarre le aziende al vincolo in discorso, consentirebbe il loro esercizio virtuoso, senza che da ciò discenda la negazione delle necessarie tutele per quei lavoratori che dovessero essere interessati dalla risoluzione del rapporto, perché sarebbero comunque assistiti dal trattamento di tutela per la disoccupazione involontaria (NASPI), unitamente alle misure di politiche attive premesse, il cui varo non è più differibile.

3 Ammortizzatori sociali, flessibilità e tutela del lavoro

▪ Il quadro attuale

La scelta di mantenere l'architettura normativa degli ammortizzatori sociali ordinari previsti dal D.Lgs. n. 148/2015 da parte del Governo, in occasione del periodo emergenziale connesso all'epidemia da Covid-19, ha creato notevoli difficoltà operative. La proliferazione normativa e di documenti di prassi determinata dalla necessità di introdurre innumerevoli deroghe rispetto all'impianto vigente, con norme *ad hoc*, ha così generato profondi dubbi e criticità concrete di accesso al corretto utilizzo dell'ammortizzatore sociale.

Ciò ha generato molteplici problematiche, anche alla luce dell'ampio ricorso agli strumenti di cassa integrazione. Alla data del 10 gennaio 2021, l'INPS risultava aver autorizzato oltre 4 miliardi di ore di CIG, a beneficio di 6,9 milioni di lavoratori, di cui 3,5 a pagamento diretto dell'Istituto e 3,4 mln anticipato dall'azienda. A questa quota vanno sommati i lavoratori che fanno riferimento ad altri fondi, tra cui l'artigianato, per arrivare a un totale di circa 8 mln di lavoratori fruitori degli ammortizzatori sociali. Nei mesi del lock down, tra marzo e aprile, il 51% delle imprese ha usufruito della CIG-Covid per quasi il 40% dei dipendenti del settore privato.

Proprio nel periodo dell'emergenza, è apparsa chiara la disfunzionalità di un sistema che vede l'articolazione di strumenti e fondi diversi, che generano una frammentazione degli interventi e finiscono per produrre differenze rilevanti sotto il profilo della capacità di tutela dei lavoratori. Basti da questo punto di vista pensare alla farraginosità e complessità del processo di erogazione dell'integrazione in deroga, rivolta ai lavoratori delle piccole aziende, che ha scontato notevoli ritardi soprattutto in fase di avvio, dovuti principalmente alla differente regolamentazione nelle singole regioni.

Secondo le stime di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, a dicembre 2020 il 7% dei dipendenti di aziende per cui era stata richiesta la CIG risultava ancora in attesa, da più di due mesi, del pagamento dell'assegno. Un dato molto elevato e riconducibile, oltre che agli effetti delle normative, anche alle difficoltà che alcuni fondi hanno avuto nel gestire la mole di richieste proveniente dalle aziende.

Si rende, pertanto, indispensabile una riforma strutturale finalizzata alla semplificazione del sistema e all'introduzione di una protezione universale dei lavoratori, prescindendo dal settore di attività e dal numero dei dipendenti del singolo datore di lavoro.

▪ [La proposta](#)

L'**Ammortizzatore Sociale Unico** può costituire una misura di protezione del lavoro e di sostegno al reddito e, nel contempo, un *link* alla riqualificazione professionale e alla ricollocazione. Potrebbe essere strutturato in due ambiti riferiti, da una parte, a misure ordinarie e, dall'altra, a misure straordinarie. In estrema sintesi, lo schema dell'ASU potrebbe essere individuato nel seguente:

- **lavoratori beneficiari** - tutti i lavoratori subordinati con la sola eccezione di quelli a domicilio, dei dirigenti e degli apprendisti di prima e terza tipologia;
- **datori di lavoro beneficiari** - tutti, indipendentemente dal numero dei dipendenti in forza;
- **misura** - come da previsione vigente ex art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015;
- **massimale mensile** - come da previsione vigente ex art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 148/2015;
- **durata complessiva** - come da previsione vigente ex art. 4, D.Lgs. n. 148/2015, fatte salve durate differenziate per gli strumenti ordinari e straordinari;
- **contribuzione di base, addizionale e figurativa** - secondo criteri di sostenibilità finanziaria di sistema;
- **sistema di pagamento** - opzionale tra metodi del conguaglio o del pagamento diretto;
- **procedura sindacale** - in tutti i casi, come da art. 14, D.Lgs. n. 148/2015; da escludersi in ogni caso per eventi a carattere emergenziale da individuarsi con apposito Decreto Ministeriale da emanarsi entro 30 giorni dal testo normativo di riforma;
- **rapporto con assegno per il nucleo familiare** - sempre ammesso;

- **rapporto con la malattia** - l'ASU, in ogni caso, una volta individuato il periodo di richiesta sostituisce sempre la malattia;
- **determinazione delle settimane** - in tutti i casi secondo la previsione della circolare Inps n. 58/2009 da acquisire a termini di legge;
- **obbligo**, per i lavoratori coinvolti, **di partecipazione a percorsi di politica attiva** volti alla riqualificazione professionale e alla ricollocazione.

La misura potrebbe poi essere implementata, ove ritenuto necessario, dalla bilateralità contrattuale ma sulla base di un'intelaiatura normativa stabile ed omogenea per evitare il proliferare di regolamentazioni differenti e quindi di complessa attuazione. Quanto osservato deve comunque essere vagliato al cospetto di criteri di adeguata sostenibilità finanziaria.

4 Tutela del lavoro autonomo

4.1 Tutela del lavoratore autonomo in caso di impedimento per motivi di salute

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha evidenziato le criticità del sistema di protezione sociale del nostro Paese in particolar modo mettendo in risalto le differenti tutele tra le diverse tipologie di lavoratori: l'impedimento del lavoratore autonomo per causa di malattia non trova alcun tipo di tutela.

In Parlamento è in discussione un disegno di legge volto ad inserire stabilmente nel nostro ordinamento una tutela in favore dei liberi professionisti - per tali intendendosi la persona fisica, che esercita come attività principale una delle attività di lavoro autonomo per le quali è previsto l'obbligo di iscrizione ai relativi albi professionali, nonché nel caso in cui l'esercizio della professione sia svolto in forma associata o societaria - in caso di malattia e infortunio, finalizzata a garantire il diritto alla salute, con esclusione della responsabilità professionale, e nel contempo con tutela della clientela, in caso di inottemperanza di adempimenti verso la Pubblica Amministrazione.

Si ritiene pertanto indispensabile la concretizzazione di detto provvedimento per sanare un *vulnus* del nostro ordinamento e valorizzare il lavoro libero professionale.

4.2 Ammortizzatore Unico Universale

L'esperienza pandemica ha drammaticamente evidenziato non soltanto l'inadeguatezza degli attuali ammortizzatori sociali, ma anche la non più sostenibile limitazione degli strumenti di sostegno al reddito per i soli lavoratori subordinati.

È indicativo da questo punto di vista che, secondo l'Indagine Straordinaria sulle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia (*Principali risultati della seconda edizione dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, novembre 2020), i lavoratori autonomi sono quelli che hanno registrato la diminuzione più consistente dei redditi familiari dall'inizio della crisi: ben il 51,7% ha infatti registrato un calo del reddito e nell'8,8% dei casi la perdita è stata superiore al 50%.

Un primo timido segnale di conferma si è avuto con la c.d. "ISCRO", i cui requisiti, limitati e stringenti, non consentono però di ritenerla adeguato alle istanze che provengono dal mondo del lavoro autonomo e professionale, a prescindere dalla straordinarietà delle circostanze contemporanee.

In prospettiva è perciò necessario pensare a misure di sostegno al reddito che in maniera sistematica e strutturale consentano di riconoscere tutele adeguate a tutti i lavoratori autonomi, in caso di riduzione incolpevole della loro attività o impossibilità esogena della sua prestazione.

Pertanto, l'opportunità, secondo un indirizzo peraltro già tracciato dalla legge n. 81/2017 (e rimasto colpevolmente inattuato), è quella di promuovere, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, con particolare riferimento a coloro che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da gravi patologie.

4.3 Equo compenso

Il professionista ha diritto a un compenso "equo" al pari di ogni altro lavoratore. Le misure in materia di "equo compenso" dei professionisti sono, pertanto, conformi al disegno costituzionale in materia di dignità del lavoro, introducendo istituti di protezione di un contraente debole di fronte a clienti in grado di dettare le condizioni contrattuali, soprattutto in periodi come quello di pandemia, caratterizzati da una profonda crisi.

L'equo compenso rappresenta un indispensabile limite alla libertà negoziale delle parti, consentendo di salvaguardare un altro valore fondamentale, l'indipendenza del professionista. Solo un professionista indipendente, anche rispetto al proprio cliente, è un professionista in grado di assicurare una prestazione di qualità.

L'attuale normativa esclude dal campo di applicazione le c.d. "piccole imprese" (che occupano meno di 50 persone e realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro), e le c.d. "micro imprese" (che occupano meno di 10 persone e realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro). Sarebbe necessario adeguare la previsione alla realtà economica italiana, dove operano imprese che, per la quasi totalità, sono, ai sensi dei parametri europei, "piccole" o addirittura "micro". La previsione di queste esclusioni restringe eccessivamente il campo di applicazione della disciplina sull'equo compenso. Tali eccezioni andrebbero, quindi, eliminate. In buona sostanza, i professionisti dovrebbero essere coperti dalla protezione dell'equo compenso in tutti i casi in cui hanno a che fare con delle imprese, a prescindere dalle dimensioni delle stesse.

Inoltre, alcune Pubbliche Amministrazioni continuano a pubblicare bandi a titolo gratuito o con compensi di irrisorio valore nonostante la normativa vigente imponga già al comparto pubblico di applicare i principi dell'equo compenso. Si potrebbe, pertanto, certamente migliorare la formulazione testuale delle previsioni e renderle più incisive, ma occorre riconoscere che, specie sul versante delle Pubbliche Amministrazioni, il problema è prima di tutto culturale. Occorre una forte sensibilizzazione ed un impegno maggiore del Ministero vigilante.

5 Proposte di semplificazione in materia di lavoro e previdenza

Il rilancio del sistema economico del Paese dovrebbe essere accompagnato anche dalla semplificazione di alcuni adempimenti ed aspetti, di semplice risoluzione normativa, che attualmente creano difficoltà attuative ed interpretative per imprese e professionisti, esponendo gli stessi a rischi sanzionatori o di responsabilità professionali non più proporzionati all'entità dell'adempimento stesso.

Tra le principali difficoltà che oggi si riscontrano vi è quella della complessità dell'eventuale **impugnazione amministrativa dei verbali ispettivi (INPS-INAIL-INL)** che presenta attualmente aspetti disomogenei che necessiterebbero di un intervento normativo, quantomeno in relazione ai termini, alle modalità e alla sede di impugnazione.

Medesimo intervento normativo sarebbe necessario in tema di **contenzioso giudiziario previdenziale**. Al fine di eliminare alla radice la possibilità che da un medesimo verbale di accertamento possano essere posti in essere vari contenziosi giudiziari (INPS-INAIL-INL), occorre prevedere un litisconsorzio necessario in tutte le cause previdenziali tra tutti gli Enti interessati. Inoltre, sarebbe opportuno che l'atto di recupero del credito contributivo avverso al quale presentare opposizione giudiziaria sia unico per tutti gli istituti previdenziali compreso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro.

Quanto agli adempimenti in materia di gestione del rapporto di lavoro, si segnala la necessità di un intervento normativo riguardante la **denuncia di infortunio sul lavoro**. Si ritiene che il termine di due giorni, dalla ricezione del certificato medico debba essere abrogato, dovendosi fissare l'obbligo di denuncia entro il 16 del mese successivo all'evento. Ciò in quanto la medesima norma (Testo Unico infortuni sul lavoro) prevede già l'obbligo di trasmissione telematica del certificato medico di infortunio – mediante i servizi telematici messi a disposizione dall'INAIL – a cura del medico o della struttura sanitaria competente, entro le ore 24 del giorno successivo all'intervento di prima assistenza.

Altri interventi si rendono necessari per fare chiarezza e consentire la corretta fruizione di **agevolazioni contributive e di incentivi all'occupazione**. Innanzitutto, si rende necessario un intervento trasversale sulla normativa nazionale che riveda tutti i vincoli a cui è subordinata la fruizione degli incentivi, rimuovendo tutti quelli ulteriori rispetto a quelli previsti dai regolamenti comunitari in m. Inoltre, al fine di fornire certezze al mercato del lavoro e prevenire contenziosi, dovrebbe prevedersi la pubblicazione, ad opera dell'INPS, sul proprio sito, dell'elenco dei contratti collettivi nazionali che rispondono ai requisiti di maggiore rappresentatività per la fruizione delle agevolazioni contributive. In assenza di detta pubblicazione il requisito non dovrebbe essere richiesto ai fini della fruizione delle agevolazioni contributive medesime.

6 Il cantiere di riforma delle pensioni

▪ Il quadro attuale

Dal 2012, la riforma Monti-Fornero (L. n. 214/2011) ha reso fortemente rigido il ricambio generazionale dei lavoratori, spostando in là sia l'accesso alla pensione di vecchiaia (passato a oggi, per le donne, da 60 anni a 67), sia quello della pensione di anzianità (da 40 anni a 42 anni e 10 mesi). Per questo motivo, a partire dal 2014, il legislatore ha provato a introdurre anticipi, scivoli e sconti pensionistici che tuttavia si sono rivelati sempre temporanei e forse non pienamente rispondenti alle esigenze di flessibilità e ricambio che il mercato del lavoro italiano, mai come ora, ha bisogno di riscontrare nel proprio panorama normativo.

Il più forte degli anticipi a oggi previsto è quello della Opzione Donna, rinnovata dalla Legge di Bilancio del 2021, aperta alle lavoratrici con almeno 58 anni di età e 35 di contributi. Il requisito anagrafico sale invece a 59 anni nel caso di donne con contribuzione nelle gestioni dei lavoratori autonomi (artigiane e commercianti). Le condizioni di accesso vanno maturate entro e non oltre il 31 dicembre 2020. Dal momento della maturazione dei requisiti, poi, decorre una finestra di attesa della pensione pari a 12 mesi per le lavoratrici subordinate e 18 mesi per le lavoratrici autonome. Questo ingresso anticipato comporta però una penalizzazione che arriva fino al 40-50% del taglio sull'assegno, in quanto la lavoratrice vedrà ricalcolata la propria pensione integralmente con il metodo contributivo.

Accanto all'Opzione Donna è ancora accessibile fino alla fine del 2021 l'Ape sociale, un vero e proprio anticipo pensionistico finanziato dalla fiscalità generale. Questo viene erogato da INPS, su domanda, a coloro che abbiano almeno tre requisiti. Uno anagrafico di 63 anni di età, uno contributivo di 30 (o 36) anni di contributi in una o più gestioni dell'Istituto, nonché uno soggettivo (determinate condizioni previste dalla legge, individuate nella disoccupazione, nella invalidità almeno pari al 74%, nello status di *care-giver* convivente da almeno 6 mesi con un disabile grave o di lavoratore gravoso per almeno 6 anni). L'indennità è corrisposta, a domanda, fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia (fino al 2022 pari a 67 anni di età); ha un valore pari alla pensione accantonata al momento dell'accesso con un massimale mensile di 1.500 euro per un totale di 12, e non 13, rate annue. I lavoratori devono prima

richiedere a INPS, entro fine novembre, la certificazione di tutti i requisiti sopra riassunti e poi, ricevuta la certificazione, presentare la domanda di accesso ad Ape sociale vera e propria.

Fino alla fine del 2021, infine, è ancora attivo il pensionamento anticipato in Quota 100, aperto a tutti coloro che raggiungano 62 anni di età e 38 anni di contributi, anche in due o più gestioni INPS. Non vi sono per la Quota 100 requisiti sanitari, soggettivi o reddituali ma, dal momento della maturazione della quota, si attiva una finestra di attesa pari a 3 mesi per i lavoratori privati e 6 mesi per i pubblici dipendenti. Una volta che la pensione viene liquidata al lavoratore, questo subisce un divieto di cumulo reddituale che rimane attivo fino al compimento dell'età della pensione di vecchiaia e inibisce la percezione di qualsiasi reddito di lavoro, escluso il lavoro autonomo occasionale entro la somma annua lorda di 5.000 euro.

- [La proposta](#)

Nell'agenda del legislatore è auspicabile che il 2021 possa essere l'anno della riforma sostanziale dei meccanismi di flessibilità in uscita, mentre la Legge di Bilancio conterrà soltanto piccole proroghe ad istituti dall'impatto molto contenuto (Opzione Donna, Ape sociale, pensione anticipata per lavoratori precoci).

Una delle necessità più strutturali del nostro sistema normativo previdenziale è per prima cosa un autentico **riordino, in una cornice legislativa unica e comprensibile**. In Italia ci sono più di 15 ingressi a pensione per svariate categorie di lavoratori (addetti a mansioni gravose, addetti a mansioni usuranti, disabili, precoci, accessi solo per donne, etc.): tale sistema alimenta incertezza e rende complessa la previsione, certa, di accesso a pensione e pianificazione del proprio futuro oltre l'attività lavorativa, evitando (come nel caso del 2022) lo 'scalone' fra l'ingresso a pensione in Quota 100 a 62 anni e quello della pensione di vecchiaia a 67 anni. In questa prospettiva potrebbe essere auspicabile l'introduzione di un meccanismo di flessibilità che consenta l'ingresso anticipato a pensione previa conversione, anche graduale, delle quote di assegno calcolato con metodo retributivo in metodo contributivo, di maggiore sostenibilità per la finanza pubblica, rispettando sempre una soglia minima (ad es. pari a 2,8 volte il valore dell'assegno sociale).

Altrettanto strutturale è l'esigenza di una **procedura snella, chiara ed efficiente di prepensionamento**. Oggi tali processi sono possibili o attraverso i fondi di solidarietà bilaterali (riservati però solo a pochi settori come quello del credito, delle assicurazioni etc.), o con la isopensione Fornero, dai costi elevatissimi per le imprese. L'esperimento del contratto di espansione, introdotto col decreto Crescita del 2019, che si proponeva di integrare gli esodi aziendali con un programma di riqualificazione e di nuove assunzioni, si è rivelato ambizioso ma inefficace fino al 2020 dato che nessuna impresa è riuscita materialmente ad attivare lo scivolo quinquennale previsto dalla norma entro il primo termine della sperimentazione fissata al 2020. La manovra del 2021 ha prorogato la misura per un ulteriore anno, allargandone significativamente la platea (a imprese, anche riunite in gruppo, con almeno 250 lavoratori), anche se alcune letture restrittive sembrano limitarlo alle aziende dotate di CIGS o dei fondi bilaterali, tagliando fuori molti comparti (come il Turismo) in sofferenza. Il sistema produttivo, in una fase drammatica come quella attuale, dove la libertà di ristrutturazione degli organici è stata compressa dai divieti di licenziamento, necessita di una norma chiara che incentivi il dialogo con le parti sociali verso un accesso agevolato a pensione dei lavoratori più vicini a tale traguardo, con un contributo dello Stato non solo economico, ma anche di semplificazione e rilancio nelle nuove assunzioni con **un combinato fra agevolazioni alle assunzioni e indennità integrative della pensione**. **Pertanto, risulta auspicabile allargare ulteriormente a tutte le imprese (non solo quelle dotate di CIGS e fondi bilaterali) il contratto di espansione, semplificandone i meccanismi di accesso e gestione, rendendolo strutturale e non sperimentale.**

La terza direzione che è sempre più auspicabile è quella di ulteriori incentivi a favore della **previdenza complementare**. Dopo l'introduzione della Rita e la soppressione del FondInps, il legislatore non ha riaperto in modo sostanziale il capitolo della previdenza di secondo pilastro che invece rappresenta l'unico ingrediente sostenibile e a lungo termine per controbilanciare la diffusione sempre più estesa del metodo di calcolo contributivo delle pensioni che riserva ai lavoratori del domani assegni a carico dello Stato sempre più leggeri rispetto a quelli delle generazioni precedenti, favoriti dal metodo retributivo.

7 Contrasto a somministrazioni e appalti illeciti

▪ [Il quadro attuale](#)

Forme illecite di somministrazioni di lavoro a basso costo trovano l'*humus* adatto a proliferare in un contesto economico e produttivo che risente della crisi indotta dalla pandemia, favorite anche da un costo del lavoro troppo esoso e da un impianto normativo in materia poco adeguato. Questi comportamenti, oltre ad essere vietati, destrutturano il mercato del lavoro, violando la normativa vigente in materia di contratti, retribuzione e contributi, penalizzando i lavoratori e il sistema produttivo del Paese e, per di più, esponendo le stesse aziende al rischio di essere coinvolte negli illeciti in virtù del principio della responsabilità solidale degli appalti.

Con la reintroduzione dopo anni, ad opera del decreto Dignità, del reato di somministrazione fraudolenta, che si aggiunge alle ipotesi sanzionatorie della somministrazione abusiva e di utilizzo della somministrazione illecita di manodopera, non si è riusciti ad arginare la diffusione del fenomeno, che non sembra risentire neppure dell'attività repressiva, anche perché è talmente dilagante che gli accertamenti ispettivi non possono certamente interessare tutte le imprese che vi ricorrono.

▪ [La proposta](#)

Per contrastare efficacemente il fenomeno non può esistere la sola ricetta della repressione ma occorre una sinergia tra diverse azioni. Una sicuramente di **tipo culturale**, diffondendo la conoscenza del fenomeno, informando imprese e lavoratori dei rischi a cui vanno incontro. L'altra di **tipo normativo**, ad esempio: vietando appalti di servizi per le attività principali di un'impresa; introducendo una clausola di salvaguardia retributiva e normativa per i lavoratori occupati in appalti endo-aziendali, cosiddetti interni, simile a quella esistente per i lavoratori dipendenti di agenzie di somministrazioni; prevedendo una norma che obblighi ad assicurare ai dipendenti dell'appaltatore un trattamento economico e normativo minimo (ferma restando la libertà di adozione del CCNL) pari a quello dei dipendenti dell'appaltante o a quello al cui rispetto sarebbe tenuto l'appaltante.

8 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR")

La proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"), approvata dal Governo nel corso del Consiglio dei Ministri dello scorso 12 gennaio 2021 e trasmessa il 15 gennaio 2021 al Parlamento per l'esame delle competenti Commissioni, costituisce una straordinaria occasione per la ripresa economica del sistema Paese.

Per l'attuazione di ogni missione del PNRR sono individuate tre linee di intervento prioritarie e trasversali: *empowerment* femminile e contrasto alle discriminazioni di genere; accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani; riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno. Il PNRR si articola in 6 Missioni, che a loro volta raggruppano 16 Componenti funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti.

Le professioni italiane sono trasversalmente interessate a tutte le misure del Piano che mira, in modo ambizioso, a porre le condizioni di rilancio sociale ed economico del Paese nel post pandemia. In particolare, tale Piano dovrà essere orientato a strutturare uno sviluppo equo e sostenibile, anche attraverso l'incremento degli investimenti pubblici.

In materia di digitalizzazione e innovazione, si ritiene indispensabile sostenere lo sviluppo tecnologico della Pubblica Amministrazione, dei suoi utenti e degli intermediari, ovvero i liberi professionisti. La modernizzazione, la gestione telematica evoluta e la semplificazione della Pubblica Amministrazione sono obiettivi resi possibili dall'indispensabile apporto delle categorie professionali, le quali contribuiscono alla costruzione e all'aggiornamento della rete di servizi pubblica su cui si basa l'efficienza stessa del servizio sociale reso ai cittadini e alle imprese.

Attraverso lo sviluppo delle nuove tecnologie, si ritiene necessario favorire un sistema capace di garantire l'interoperabilità delle banche dati, progettando un sistema in grado di dialogare costantemente e in modo univoco, tra Enti, imprese, cittadini e soggetti professionali riconosciuti in forza di delega sussidiaria. Lo sviluppo sostenibile e le possibili future applicazioni della tecnologia avanzata dovranno certamente considerare l'intrinseco vantaggio del

bene immateriale rispetto a quello materiale e in questo le professioni, che oggi svolgono un importante ruolo sussidiario di collegamento tra gli operatori del mercato e la Pubblica Amministrazione, potranno agevolare la digitalizzazione dei processi valorizzando la certificabilità e il valore sociale del dato stesso.

In relazione al tema dell'inclusione e coesione, sarà necessario promuovere l'occupazione femminile e l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. L'Italia, come noto, è il Paese europeo con il più basso tasso di attività femminile, dove l'11,1% delle donne che non lavora lo fa per esigenze di cura familiare (contro una media europea del 3,7%), e dove più di un terzo lamenta difficoltà a conciliare vita privata e professionale, a causa soprattutto della scarsa flessibilità degli orari di lavoro che contraddistingue il modello organizzativo italiano. Potenziare l'accesso nel mondo del lavoro sia nell'accezione più classica del lavoro subordinato, con forme flessibili come lo *smart working*, che del lavoro autonomo o della creazione di impresa, consentirebbe pertanto di recuperare la capacità produttiva di quelle donne che restano oggi fuori dal mercato per le difficoltà di conciliare e sostenere lo sviluppo professionale con i compiti di assistenza familiare.

Il tema può essere esteso al divario digitale di genere che non include soltanto un accesso limitato alla connessione Internet, ma anche la mancanza delle basi necessarie per usare gli strumenti tecnologici. All'interno di questo ampio tema, occorre analizzare e contrastare suddetto divario attraverso un approccio che riguardi non solo le competenze tecnologiche, ma che consideri anche la questione sotto il profilo economico, sociale e culturale, incoraggiando la collocazione delle donne in posti di lavoro tecnici e di alto livello, superando ostacoli e stereotipi nel campo dell'istruzione e in quello professionale e assicurando loro l'apprendimento digitale lungo tutto l'arco della vita per impedirne l'esclusione dal mercato del lavoro.

Con riguardo all'occupazione giovanile, occorrerà progettare un efficace sistema di collegamento tra istruzione e lavoro, nonché intervenire sugli strumenti contrattuali di ingresso nel mondo del lavoro, quali l'apprendistato, per il quale si rimanda allo specifico paragrafo.

Per quanto sopra, si evidenzia la necessità di definire efficaci sistemi di *governance* delle azioni conseguenti al PNRR. Sarà altrettanto determinante la progettazione di un *timing* relativo alle varie fasi applicative e ancora una valutazione di impatto per ogni singola previsione.

Il Regolamento (UE) 2020/2221 del 23 dicembre 2020, allo scopo di promuovere una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, dispone altresì che ciascun Stato membro assegni ai programmi operativi o ai programmi di cooperazione transfrontaliera le risorse REACT-EU disponibili per la programmazione nell'ambito del FESR e del FSE, coinvolgendo le autorità locali e regionali, così come le pertinenti organizzazioni che rappresentano la società civile e le parti sociali, in conformità del principio di partenariato. In questo senso, la consultazione, la partecipazione attiva e il coinvolgimento dei professionisti italiani nei processi propositivi ed applicativi delle varie fasi di attuazione potrà rappresentare una importante risorsa di competenze collaborative, capaci di imprimere un valore sociale oltre che economico al PNRR. Attraverso un processo efficace di regolazione, è possibile creare le condizioni per valorizzare gli effetti positivi del PNRR sulla vita delle persone e sulle attività delle imprese.

Le norme di legge e le disposizioni applicative, infine, dovranno porre le basi per una pianificazione strategica degli elementi considerati che, unitamente a significativi investimenti economici e organizzativi, potranno orientare le azioni verso una crescita sociale ed economica equa ed inclusiva.