

### Lavoro: blocco dei licenziamenti e politiche attive

#### ABSTRACT

Il lavoro post-pandemia non sappiamo ancora come sarà: probabilmente più flessibile, a metà tra la sede dell'azienda e la propria casa, maggiormente centrato su obiettivi, tecnologia e capitale umano. Eppure, sappiamo che in Italia il lavoro è già stretto nel paradosso tra i possibili nuovi licenziamenti e la mancanza di manodopera. Come affrontare questa tenaglia? Gli spunti sulle politiche attive – che includono formazione, big data, livelli essenziali e ri-attivazione delle persone – possono essere utili per impostare le politiche del lavoro del futuro.

#### IL FATTO

### La pandemia di Covid-19 ha colpito duramente anche il lavoro, in un'economia a crescita debole come quella italiana.

La nota del I trimestre 2021 dell'Istat sul mercato del lavoro rileva un numero di occupati inferiore del 3,9% a quello dello stesso trimestre del 2020 (-889 mila occupati in un anno) e una discesa del tasso di occupazione delle persone tra i 15 e i 64 anni al 56,0% (-2,2%). Se posti in chiave annuale, destagionalizzata e per unità di lavoro equivalente il dato è di 415.000 posti di lavoro persi (*Massagli, Liberare e non congelare il lavoro, 14 giugno 2021, QN*).

La perdita di occupazione registrata tra febbraio e giugno 2020 (-542 mila unità) è stata per metà recuperata tra luglio e novembre con un bilancio complessivo di 300 mila occupati in meno rispetto a febbraio; le flessioni si sono concentrate soprattutto tra i dipendenti a termine e, in misura inferiore, tra gli indipendenti, a fronte di un incremento dello stock di dipendenti a tempo indeterminato (*Istat, Il mercato del lavoro 2020*). La debolezza dei servizi privati, e delle attività connesse con il turismo in particolare, sta penalizzando l'occupazione femminile.

L'ampia gamma di ammortizzatori sociali messa in campo ha salvaguardato i posti di lavoro, scaricando la crisi sulle ore lavorate, che hanno svolto un ruolo di "spugna" sui livelli di occupazione: le ore lavorate sono passate in un anno da 34,8 a 27,6 ore con una perdita di 7,2 ore a settimana, con la contrazione più forte nel settore alberghi e ristorazione (-19,8 ore). I lavoratori autonomi segnalano una flessione di -12 ore a settimana rispetto alle -6 dei dipendenti. Il ripiegamento è stato maggiore per la componente maschile, i giovani e per gli stranieri (*Lucarelli e Spizzichino, Con la pandemia crollano le ore lavorate, 2021*).

## I NODI POLITICI

I nodi politici sono essenzialmente due e riguardano:

### **l'attualità:**

1. il 30 giugno 2021 scade il blocco dei licenziamenti;
2. la mancanza di manodopera in alcuni settori stagionali ed in altri strategici. **la prospettiva** di un rilancio del lavoro:
3. le politiche attive;
4. la riforma degli ammortizzatori sociali.

## L'ATTUALITA'

### **1) Il blocco dei licenziamenti: una cartina fumogena**

Allo scoppio dell'emergenza sanitaria, per fronteggiare le conseguenze del fermo delle attività, il DL 18/2020 (decreto "cura Italia") ha disposto il blocco dei licenziamenti per motivi economici; il provvedimento, inizialmente previsto per due mesi è stato successivamente prorogato, fino all'attuale scadenza fissata al 30 giugno 2021 per le imprese che hanno accesso alla Cassa integrazione ordinaria (appartenenti soprattutto al comparto industriale) e al 30 ottobre 2021 per le altre.

Da parte sindacale si richiede una sua proroga e in futuro un allentamento progressivo. Temono a luglio 2021 una perdita di 500 mila posti di lavoro in poche settimane (40 mila a Milano; 120 mila in Lombardia). Gli industriali dipingono una situazione diversa: non saremo di fronte ad uno tsunami perché il deflusso dai settori produttivi in crisi sarebbe già avvenuto. I calcoli più accorti danno un numero di licenziamenti tra i 30.000 e 100.000 nel periodo 1° luglio – 31 dicembre 2021.

Prima della norma in Italia si avevano circa 45.000 licenziamenti al mese (dato complessivo: sia economici – larga maggioranza – che disciplinari). Dopo il "Cura Italia" e le relative proroghe sono diventati circa 20.000 al mese. Nel complesso, i rapporti di lavoro che si sarebbero interrotti indipendentemente dalla pandemia e che la misura di blocco ha preservato sono circa 240.000 nel 2020 e ulteriori 120.000 nel 2021 (Nota congiunta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalla Banca d'Italia, maggio 2021). È evidentemente sbagliato stimare che questi licenziamenti si realizzeranno tutti contemporaneamente una volta che sarà superato il blocco. Per essere più precisi, al semplice dato dei licenziamenti evitati (360.000) andrebbero sottratti quei lavoratori che sarebbero stati forse licenziati nei mesi scorsi, ma che oggi sono assunti in imprese che sono ripartite:

90.000 dei 360.000 appartengono al settore costruzioni, oggi in ripresa;

75.000 dei 360.000 sono lavoratori del settore industriale, anch'esso con una buona tenuta.

Vanno considerati anche coloro che intanto si sono autonomamente ricollocati. D'altro canto, vanno considerati come possibili licenziati futuri coloro che sono ancora in cassa integrazione a zero ore e chi è occupato in aziende in forte crisi:

100.000 dovrebbero appartenere al settore del turismo; in questo comparto, già nei primi mesi del 2021 il tasso di licenziamento è leggermente aumentato, attestandosi intorno a 3 su 1.000 dipendenti a tempo indeterminato, da 2 su 1.000 a fine 2020.

Questi calcoli portano a stimare una cifra tra i 30.000 e 100.000 licenziati tra 1° luglio e il 31 dicembre 2021.

La proposta del blocco dei licenziamenti selettivi – in discussione nei giorni di fine giugno 2021 – riguarderebbe il settore tessile e quelli produttivi connessi (calzaturiero, pelletteria e moda) con due evidenti problemi: primo, come individuare le aziende di questi comparti (per codice ateco? Per contratti collettivi di settore?) e, secondo, come riqualificare chi resterà senza posto (occorrono proposte concrete di riqualificazione e accompagnamento al nuovo lavoro).

Il tema “blocco dei licenziamenti” è una cartina fumogena dietro cui nascondere i veri problemi del mercato del lavoro italiano: le politiche attive. Infatti, il blocco dei licenziamenti non riguarda gli inattivi: cresciuti enormemente durante la crisi (+ 400.000), si tratta di persone che non lavorano e non stanno cercando lavoro. Sono coloro rischiano maggiormente di perdere il treno della ripresa.

## ***2) La mancanza di manodopera: un problema atavico acuito dalla crisi sanitaria***

In uno scenario di crescita annua del 5% concentrare tutte le attenzioni sulle “uscite” senza preoccuparsi di come sfruttare il rimbalzo economico è dannoso, prima ancora che ideologico. Il prolungamento del blocco dei licenziamenti di due o tre mesi, così come la sua neutralizzazione a partire da fine giugno, non è la scelta dalla quale dipenderà la qualità del mercato del lavoro italiano nei prossimi mesi.

Per Ichino (*Licenziamenti, un blocco che non fa bene a nessuno, 10 ottobre 2020, lavoce.info*), la ricetta non può essere quella di congelare la situazione occupazionale attuale, tenendo in letargo la forza-lavoro eccedentaria, nella speranza che nel giro di qualche anno essa venga riassorbita nelle stesse aziende in cui l'eccedenza si è verificata, bensì occorre attivare il più possibile il trasferimento delle persone dai settori colpiti dalla crisi a quelli che non ne sono colpiti o addirittura ne sono avvantaggiati.

Il trasferimento è difficile, lo dicono i dati sulla mancanza di manodopera che sempre caratterizzano il mercato del lavoro italiano.

## LE PROSPETTIVE

### 3) *Le politiche attive*

Il meccanismo ora vigente di divieto di licenziamento economico non è prorogabile anche per motivi di bilancio: è estremamente costoso e non coperto dalla contribuzione delle imprese. In questo anno e mezzo di pandemia, è stato speso per le misure di sostegno al reddito più di quanto speso tra il 2008 e il 2019 (circa 40 miliardi).

Come accompagnare le persone che rimarranno senza lavoro? Questo è il nodo da sciogliere. In Italia, le politiche sociali sono principalmente di natura passiva (assistenzialistica): il rapporto tra spesa in politiche attive e passive è pari a 0,24 (Rapporto Welfare Italia 2021). Le politiche attive (sostegno della partecipazione al lavoro, reinserimento disoccupati, formazione) sono principalmente rappresentate da una componente del Reddito di Cittadinanza che ad oggi risulta inefficace:

a fronte di una platea di circa 908 mila beneficiari, solo il 4,4% ha ottenuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda  
Solo il 52% dei lavoratori italiani partecipa a corsi di aggiornamento permanente delle competenze (vs. 72% nei Paesi Bassi, 63% in Svezia e 58% in Francia)  
Nell'ultimo anno solo il 2,2% dei nuovi assunti ha trovato lavoro tramite i Centri per l'impiego (CPI)

Due sono allora i punti da toccare: cosa c'è oggi e su cosa puntare (anche nel PNRR).

Gli strumenti introdotti in alternativa al blocco dei licenziamenti sono:

- 1) **Il contratto di espansione:** è uno strumento per la riorganizzazione delle aziende introdotto nel 2019. È un accordo che va stipulato al ministero del Lavoro tra aziende e sindacati, con diverse finalità: l'impresa deve innanzitutto assumere personale. Inoltre, aggiorna le competenze dei lavoratori tramite un piano di formazione certificato. Lo Stato aiuta l'impresa sostenendo le ore di assenza legate alla formazione con una speciale forma di cassa integrazione straordinaria, fino a 18 mesi. Infine, le imprese possono prepensionare alcuni lavoratori più vicini alla pensione Inps, di vecchiaia o anticipata, sempre con un aiuto dallo Stato. In base alla nuova formulazione del Sostegni-bis, l'accesso al contratto di espansione, in origine previsto per il solo biennio 2019-2020 per aziende con organico lavorativo superiore alle 1.000 unità lavorative, viene estesa anche al 2021 e il limite minimo di unità lavorative ridotto a 100.
- 2) **Il contratto di rioccupazione:** sperimentale fino al 31 ottobre 2021, prevede un esonero contributivo totale di 6 mesi per chi assume e contestualmente forma (progetto individuale di inserimento) dei disoccupati. Entro i 6 mesi il contratto è liberamente recedibile, pagando però i contributi non versati in precedenza. Misura molto simile all'apprendistato (tra i 18 e i 29 anni) e all'apprendistato

professionalizzante (sopra i 29 anni), risulta però più rischiosa e meno strutturata: 1) il recesso al termine del periodo di apprendistato non comporta una restituzione dei benefici concessi; 2) la garanzia di crescita professionale in soli 6 mesi è scarsa, soprattutto a fronte dei 36 mesi previsti per l'apprendistato; 3) nel contratto di rioccupazione la componente formativa sembra avere caratteri di marginalità, data l'esiguità temporale concessa.

- 3) **La CIG gratuita:** dopo le polemiche già ricordate, si è immaginato di concedere anche dopo il 1° luglio gratuitamente la CIG alle (sole) imprese che si impegnano a non licenziare. Misura, questa, che presumibilmente dovrebbe piacere anche alle imprese industriali, che hanno meno esigenza di licenziamento perché in ripresa.
- 4) **Il Fondo Nuove Competenze:** norma nata nel 2020, permette alle imprese che abbiano concordato con il sindacato un piano di rimodulazione dell'orario di lavoro di vedersi pagato il costo del lavoro del personale interessato dal piano se coinvolto in percorsi formativi nelle stesse ore interessate alla rimodulazione. Sta riscuotendo un discreto successo soprattutto tra le grandi imprese che sono riuscite a sfruttare il breve lasso di tempo che, tra novembre e dicembre, fu dato per impostare i piani formativi. Oggi dopo la prima proroga e in vista di una sua stabilizzazione, si stanno affacciando altre imprese medie e piccole.

Di seguito alcune direzioni per un progetto di riforma più organico delle politiche attive:

- 1) **Formazione.** Ciò che accomuna tre delle quattro iniziative citate è la centralità assunta dalla formazione: è indubbio che bisogna trovare soluzioni per accompagnare i lavoratori che perderanno il posto di lavoro nelle necessarie transizioni professionali e di settore. Occorre formazione estremamente profilata e verificabile, negli esiti e nella qualità. Vanno premiate le misure in grado di attivare una leva di natura attiva/attivante (la formazione) in luogo della solita cura passiva (cassa integrazione) nelle imprese obbligate a una rimodulazione in decremento dell'orario di lavoro. Realtà in crisi o, più facilmente, in ristrutturazione, non in grado di impiegare i propri dipendenti a tempo pieno. Certamente si tratta di soluzioni onerose per i bilanci dello Stato, ma capaci di generare valore, tanto per le imprese, che aggiornando le competenze dei propri lavoratori dovrebbero meglio competere, che per le persone, che tornano a "movimentare" il proprio curriculum per risultare più occupabili.
- 2) **Big data del lavoro:** le amministrazioni dello Stato sono già in possesso di una miriade di dati che ancora non vengono sfruttati: incrociando le comunicazioni obbligatorie, i dati INPS e le anagrafiche regionali sulle persone che seguono percorsi di formazione e ricollocazione si potrebbero individuare i macrotrend, replicare i percorsi di riqualificazione di successo, attivare meccanismi predittivi per immaginare politiche mirate anche antecedenti alle crisi dei diversi settori o territori (big data del lavoro).

- 3) **Livelli essenziali.** La competenza delle politiche attive è in capo alle Regioni; lo Stato similmente ad altri settori potrebbe procedere verso la fissazione di livelli essenziali che devono essere garantiti ovunque e che non siano realizzati soltanto dai soggetti pubblici. Sul punto il PNRR immagina un rafforzamento poderoso dei centri per l'impiego, ma è altrettanto necessario attivare anche gli intermediari privati e/o diversi dai CpI (agenzie per il lavoro, scuole e università, enti bilaterali e parti sociali, enti della formazione), a potenziamento, non in sostituzione. Su questo nodo si innesta che la riforma di ANPAL.
- 4) **Gli "ultimi",** ossia coloro che sono difficilmente ricollocabili e per i quali si prospetta la disoccupazione di lungo periodo. Infatti più dura la disoccupazione, più diventa difficile trovare un posto di lavoro. Questa è la platea che potrebbe "scivolare" verso il Reddito di Cittadinanza, finendo per dipenderne. Per questi cittadini vanno immaginati percorsi di *ri-attivazione* ancor prima che di ricollocazione. I Centri per l'Impiego non sono i soggetti più idonei a questo compito.

#### 4) L'ammortizzatore unico

Meno urgente appare la ristrutturazione degli ammortizzatori sociali annunciata dal Ministro Orlando entro luglio, ma della quale non si conoscono ancora i contenuti di dettaglio. Adduciamo due motivi:

Un intervento sugli ammortizzatori (che sono di natura assicurativa e debbono essere quindi finanziati direttamente dagli assicurati) determina senza ombra di dubbio maggiori costi su alcuni settori (commercio, artigianato, cooperazione) o tipologie di impresa (le imprese piccole soprattutto), ossia coloro che oggi contribuiscono meno.

Questi stessi settori sono però i più colpiti dalla crisi.

Il nesso tra godimento della politica del lavoro e obbligo di formazione è assolutamente necessario. Ad oggi però, senza un quadro chiaro degli strumenti attivabili dallo Stato e dalle Regioni per la formazione dei cassaintegrati e dei disoccupati, tale principio rischia di svolgere un effetto contrario: spesa per le aziende che però non finanzia il ricollocamento e la rioccupazione dei lavoratori presenti e futuri.