

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/03/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/33114-la-riforma-degli-ammortizzatori-sociali>

Autore: Bettoli Nicola

La Riforma degli Ammortizzatori Sociali

La Riforma degli Ammortizzatori Sociali

Dott. Bettoli Nicola

20 Febbraio 2012

ANALISI SULLA SITUAZIONE DEL WELFARE ITALIANO

E' all'ordine del giorno dell'attuale Governo la riforma del mercato del lavoro, da attuarsi passando attraverso un obbligato riassetto degli ammortizzatori sociali e del welfare. La revisione di tali assetti, spiega il ministro Fornero, abbisogna di risorse che, nel breve periodo, non sembrano però disponibili. Servono dunque buone soluzioni strutturali. Va premesso che nella situazione italiana gli ammortizzatori vengono assegnati alla maggioranza di coloro che lo richiedono, senza una vera scrematura e, viene da chiedersi, se essi non siano troppo numerosi e generosi, andando oltre al mero paracadute, portando per estremi alla disincentivazione al ritorno al lavoro a tempo pieno in determinati casi. Attualmente il sistema funziona su due binari: gli ammortizzatori c.d. normali, che coinvolgono chi corre un rischio di inattività e in secondo luogo vi è quello dei c.d. ammortizzatori in deroga, assegnati invece a chi non rientra nella precedente categorie¹. Ciò comporta un allargamento ed una successione di più ammortizzatori, in capo al soggetto, che verrà assistito ben oltre il tempo da considerarsi ragionevole in un paese sviluppato, per il riassorbimento del disoccupato nel mercato del lavoro. Le difficoltà, ai fini di un miglioramento, sono molteplici; per iniziare, nella Legge di stabilità appena emanata il Governo Monti ha prorogato la maggioranza degli ammortizzatori in deroga, essendo questi tenuti in vita di anno in anno tramite provvedimenti, ripetendo pedissequamente le medesime proroghe del precedente esecutivo.

Ci si imbatte dunque subito in un primo quesito, ossia, se sia realizzabile una riforma ad ampio raggio visto che è stato appena procrastinata e confermata tutta la precedente normazione². Tecnicamente si propenderebbe

¹Massi Eufanio Codice degli ammortizzatori sociali. Annotato con prassi amministrativa, Ipsoa, 2010.

²Giampiero Falasca, Manuale di diritto del lavoro. Costituzione, svolgimento e risoluzione del rapporto di lavoro, Il Sole 24 ore, 2012

per una risposta negativa, impossibile una razionalizzazione del sistema visto che sono appena state riproposte in toto le medesime previsioni dell'anno passato.

Procedendo oltre a questo quesito meramente formale, si incappa in uno dei veri punti dolenti della sistema, ovvero i suoi costi³. Molti equivoci annessi al punto, in quanto un cambiamento del panorama sociale del welfare non dovrebbe andare verso la concessione di maggiori sopporti ad una generalità allargata, già si dà a tutti e troppo. Il cambiamento vero, starebbe nel razionalizzare e semplificare, riformando anche senza finanziamenti e spese, ma redistribuendo in maniera migliore in base alle risorse ora disponibili. Questa è una riforma che può far risparmiare, se fatta a regola d'arte, e non invece aggravare gli oneri a carico dei già oberati cittadini. Due i principi guida: in primis, come su detto, razionalizzare, e in secundis farlo a costo zero e senza sprechi. La vera sfida sarebbe ridurre gli aiuti assegnati in eccesso ovvero a chi approfitta dell'ammortizzatore oltre la sua ratio, e quindi, approfitta anche degli altri cittadini e lavoratori, per dare a chi ha invece tuttora poco. Molto si è disquisito sulla possibilità di attuare questa modernizzazione, vedendo contrapposti coloro che non vedono il modo di attuare un così grande cambiamento senza una spesa adeguata, avendo il Ministro Fornero lamentato mancanza di risorse nel settore⁴, a coloro che invece propendono per una soluzione positiva e ottimistica. A ben vedere, ad oggi, i bilanci dell'INPS riguardanti il settore degli ammortizzatori sociali sono in un attivo enorme, detto in maniera banale, sono presenti le risorse per potersi muovere in più direzioni, anche se ovviamente non va tralasciato che questo fatto coincide col potere dell'Istituto di stanziare l'attivo di questo settore su altre gestioni, essendo quest'ultime più in difficoltà nel momento di crisi attuale, vedi pensioni. Linee guida per un possibile riassetto innovativo della materia⁵ sono già in seno alla normativa vigente.

Nel 2005 si è avuta una modifica prevedente il cofinanziamento all'erogazione di determinati ammortizzatori, delle Regioni, le stesse che usufruiscono di finanziamenti europei, significando che l'Europa stessa concorrere dunque al pagamento di questi strumenti. Questa modifica ha comportato l'ingresso dunque delle Regioni, lasciando intravedere appunto un principio per una riforma del sistema basata sulla delocalizzazione dell'erogazione, delegando agli enti territoriali, oltre alla gestione degli ammortizzatori normali, pure di

³S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, J. TSCHOELL, GUIDA PRATICA AMMORTIZZATORI SOCIALI, Il Sole 24 ORE, 2011

⁴S. G. Massara, Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e solidarietà nella riforma del welfare, Cedam, 2011

⁵Giampiero Falasca, Manuale di diritto del lavoro. Costituzione, svolgimento e risoluzione del rapporto di lavoro, Il Sole 24 ore, 2012

quelli in deroga, anche se non sono da loro direttamente finanziati, comportando un effetto eccezionalmente buono, riducendo sensibilmente i tempi per il loro ottenimento e semplificando le procedure. Il decentramento però, crea problemi in quanto si realizzerebbe, preso a criterio-ratio, sia per la gestione, come anche per la regolamentazione della materia. Quindi, si avrebbe un federalismo previdenziale, che potrebbe portare ad ovvie diversità tra Regioni, potendo arrivare all'estremo in cui alcune, con conti maggiormente in ordine concedano ammortizzatori più lauti, mentre quelle più carenti sarebbero costrette ad assegnare ben poco, senza solidarietà e con grande forza distruttiva. Precisando, l'art. 38 della Costituzione impedirebbe uno sviluppo di tale modello in tal controverso ed egoistico senso. Ovvero la quantificazione degli ammortizzatori deve gioco-forza rimanere accentrata presso gli organi statali, secondo un principio di solidarietà nazionale, pubblica ed unitaria, necessaria, con gestione demandata alle Regioni per velocizzare le tempistiche. Altro plausibile solco su cui tracciare un'innovazione, si intravede già nella normativa inerente agli ammortizzatori in deroga, ove questi vengono immediatamente assegnati ai soggetti richiedenti, ma pagati dallo Stato, in attesa della concessione della singola Regione, secondo il principio dello spostamento del rischio dagli enti territoriali allo Stato stesso, alleggerendo quindi anche il singolo cittadino che ne fa domanda. Possono questi principi costituire la base per una riforma equilibrata, composta da ammortizzatori non troppo generosi o distribuiti a pioggia sui lavoratori ed ex-lavoratori, disincentivandoli a cercare un nuovo impiego a tempo pieno, ma dando però il tempo ad essi di trovare un nuovo impiego, capendo la difficoltà che questo comporta⁶.

Esistono poi annose problematiche vertenti sulla contrapposizione nord-sud, in virtù del fatto che nel Mezzogiorno è presente una maggior disoccupazione associata ad una minore capacità del territorio di assorbire la domanda lavorativa, attenuabile tramite la previsione di una possibilità di modulare diversamente le previsioni per le due zone, ma sempre con normative inderogabili e centrali⁷.

Altra tematica interessante è rappresentata dal lavoro nero creato dagli ammortizzatori sociali, ovvero, soggetti che prestano attività lavorativa non dichiarata, mentre percepiscono un aiuto dallo Stato, quindi, non solo evadendo, ma peggio, in quanto tolgono lavoro regolare a coloro che potevano lavorare regolarmente, creando un doppio danno di una gravità inaudita. Ciò è una delle maggiori ragioni che lasciano dubitare una parte della dottri-

⁶Massi Eufanio Codice degli ammortizzatori sociali. Annotato con prassi amministrativa, Ipsoa, 2010.

⁷S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, J. TSCHOELL, GUIDA PRATICA AMMORTIZZATORI SOCIALI, Il Sole 24 ORE, 2011

na sull'applicabilità in Italia della già nota c.d flexsecurity, in quanto essa si basa fundamentalmente su un tessuto culturale diverso dal nostro, dove spadroneggia lavoro sommerso ed evasione. Questa piaga è maggiore ove maggiore è l'area di disponibilità al lavoro nero, favorita da alcune (ma non uniche) condizioni, come gli ammortizzatori certi e lunghi, comprensivi di contributi interamente versati. Per tentare di risolvere questa questione, a fronte di tentativi fallimentari precedentemente posti in essere, unica via rimane dunque quella della scuola o formazione del lavoratore, ossia tenere impegnati i soggetti che percepiscono gli aiuti per evitare che possano essere impiegati in rapporti in nero⁸. L'attuale decreto Monti, invece, conferma la precedente normativa che prevede la frequentazione dei corsi di formazione solo per coloro che hanno una proroga, limitandone e circoscrivendone l'uso⁹.

Per quel che riguarda le figure normative presenti nel nostro ordinamento, entrando nel particolare, attualmente, la cassa integrazione ordinaria è prevista per necessità fisiologiche, in relazione a problemi classici come sospensione o riduzione d'attività. Sono soggette, le imprese industriali a prescindere dai dipendenti. Essa è finanziata integralmente coi contributi dei lavoratori, risultando costosa per le imprese, motivo per cui alcune categorie come gli artigiani non vogliono aderirvi. Accanto al settore industriale vi sono due settori speciali sempre coperti dagli ammortizzatori, con bilanci e gestioni separati, sempre competenza dell'INPS, l'edilizia e l'agricoltura, raggruppate perchè a cielo aperto e soggette alle variabili meteorologiche e quindi affette maggiormente da componenti di rischio. E' un sistema questo, deciso su base provinciale, molto veloce e dinamico, fondamentale per affrontare tali eventi fisiologici. Essa ha una durata di massimo 3 mesi prevista per legge, eccezionalmente prorogabile fino a 12 mesi, ma, nella prassi, si tende ad arrivare direttamente al massimale di 12 mesi, senza seguire il criterio dell'eccezionalità, passando da una caratteristica fisiologica ad una patologica. Invece, la cassa integrazione straordinaria ha causali diverse quali le crisi aziendali, la ristrutturazione dell'impianto o la sua riorganizzazione e riconversione. La durata è massimo 1 anno per la fattispecie di crisi aziendale mentre per le altre sono previsti massimali di 2 anni prorogabili di altri 2, cioè 4 anni¹⁰.

Successivamente all'ipotesi di cessazione del rapporto lavorativo, vi sono a supporto dei disoccupati gli istituti della mobilità e l'indennità di disoccupazione. Per quanto riguarda la figura della mobilità, va specificato che il datore di lavoro che assume i soggetti iscritti nelle liste apposite sconta

⁸Curzio P., Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive, Cacucci, 2010

⁹Formulario del lavoro degli enti locali, Pirola - Sole 24 ore, 2012

¹⁰Garofalo Domenico, Gli ammortizzatori sociali in deroga, Ipsoa, 2011

contributi per apprendisti fino a 24 mesi, risultandogli perciò tale assunzione molto conveniente. Si suol dunque dire che il lavoratore in mobilità possiede una c.d. "dote", cioè 50 punti percentile dell'indennità residua a lui assegnata, significando un interesse per l'impresa ad assumerlo se collocato di recente nelle liste di mobilità. Dal 2009, fortunatamente, tali benefici sono stati estesi anche alla cassa integrazione straordinaria¹¹. Questa modifica rappresenta anch'essa una fattibile via da perseguire al fine di incentivare una rapida ricollocazione del lavoratore ora disoccupato, portando anche un risparmio indiretto per le tasche dello Stato, in quanto verrà assegnato per un minor tempo l'aiuto statale. Alcune correnti di pensiero poi, predicavano l'estensione non solo alla cassa integrazione straordinaria, ma bensì, anche a quella ordinaria di tali benefici, rimanendo lettera morta. Passando poi agli ammortizzatori c.d. in deroga, va specificato che essi vengono definiti da una parte rilevante della dottrina come universali, assegnati cioè alla totalità dei soggetti che ne fanno domanda. Non si fondano sul principio del rischio, come gli ordinari, ma su quello di solidarietà, diretta nei confronti di soggetti bisognosi di tutela¹². Sono, al contrario dei c.d. normali, a carico della fiscalità generale, cioè finanziati dalla collettività tutta. Diffusa nel tessuto sociale è l'idea che un aumento degli ammortizzatori, comporterebbe una maggiore libertà di licenziare da parte delle imprese, ma tale pensiero risulta errato, in quanto un mercato del lavoro flessibile e veloce necessita di ammortizzatori elevati nel primo e breve periodo, senza però prolungarsi troppo nel tempo, non comportando in sé un'elevata flessibilità solo in uscita. Altresì, una parte di aziende aderenti a Confindustria, aveva prospettato un possibile aumento degli ammortizzatori in deroga, ossia finanziati dalla collettività, dstando critiche e malumori. Questo in virtù del fatto che una riforma di tale sistema non può non posarsi su un maggior finanziamento di questi aiuti proprio da parte delle imprese stesse, che in un regime di maggiore flessibilità e sicurezza potrebbero, astrattamente, licenziare con maggior facilità in momenti di crisi ed assumere con la stessa facilità in momenti di crescita sobbarcandosi però, in una parte maggioritaria, il costo del licenziamento del lavoratore anche attraverso la corresponsione di ammortizzatori sociali¹³. Un modello così strutturato, maggiormente dinamico e rapido, potrebbe aiutare a far ripartire un mercato del lavoro completamente saturo e stagnante, immobilizzato da anni di riforme sbagliate. Sicuramente esso abbisogna di interventi sul-

¹¹S. G. Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, 2011

¹²S. G. Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, 2011

¹³Massi Eufrazio *Codice degli ammortizzatori sociali. Annotato con prassi amministrativa*, Ipsoa, 2010.

la moltitudine di figure contrattuali presenti, riducendole e semplificandole, via peraltro che il Governo ha intenzione di percorrere, almeno a propositi e parole, cercando di superare il dualismo che attanaglia il mercato del lavoro italiano.

Un'ipotesi vagliata dal Ministro Fornero, con riguardo la possibile abolizione della Cassa integrazione straordinaria, si è scontrata con l'opposizione di tutti i sindacati, tendenzialmente unitariamente agli imprenditori, ove Confindustria, allo stato attuale, ritiene che non sia il momento di procedere a grandi cambiamenti, visto i costi che le imprese dovranno sostenere per riorganizzarsi e ristrutturarsi, necessitando perciò di istituti certi. L'idea di fondo del piano Fornero sembra dunque, quella di trasformare le forme di ammortizzatori sociali non legate al rientro in azienda, dissociandole completamente dal rapporto di lavoro che si interrompe, privilegiando appunto istituti come i sussidi di disoccupazione o altre forme risarcitorie¹⁴. Tale riforma dovrà essere accompagnata da un miglior raccordo tra Regioni e Province e delle politiche attive del lavoro da perseguire attraverso il potenziamento di percorsi di formazione, aggiornamento e riqualificazione della forza lavoro, nonché la rimodulazione degli incentivi economici finalizzati all'inserimento lavorativo¹⁵. Per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari, occorrerebbe rendere effettiva la perdita della tutela in caso di immotivato assenteismo dai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative. Le politiche attive ed i servizi per l'impiego dovranno focalizzare la loro attenzione anche su altri soggetti deboli del mercato del lavoro, con particolare riguardo alle politiche inerenti all'aumento del tasso di occupazione delle donne, vera forza inutilizzata, e potenzialmente determinante, d'Italia¹⁶. Si dovrà poi provvedere alla creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo delle persone disoccupate, collegata all'età anagrafica e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle Regioni del Mezzogiorno.

Infine, pietra miliare, dovrà essere, assolutamente e improrogabilmente, la tutela e la valorizzazione dei giovani, vera ed unica risorsa per il futuro, cercando di porre fine a carriere discontinue e precarie. Il tutto, dovrà poi ovviamente essere fatto nel rispetto dei vincoli di bilancio, aumentando il coefficiente di difficoltà della sfida, apparendo però ormai chiaro che il tempo si è esaurito e che, seguendo l'esempio di altri paesi europei, il mercato del lavoro va modernizzato immediatamente, al fine di sbloccare una situazione

¹⁴Formulario del lavoro degli enti locali, Pirola - Sole 24 ore, 2012

¹⁵Curzio P., Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive, Cacucci, 2010

¹⁶<http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E52B26A-C515-4B42-AE88-8A7D11DAD665/0/ammortizzatorigiovanidonne.pdf>

immobile e demotivante, riportando in auge l'ormai svanita meritocrazia di cui hanno cotanto bisogno i giovani.