

PRIMERA MESA: “POLÍTICAS DE EMPLEO”

GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA

CINZIA DE MARCO
PROFESSORE ASSOCIATO
UNIVERSITÀ DI CATANIA

SOMMARIO: 1. Gli ammortizzatori sociali ordinari e dell'emergenza. – 2. Principali caratteristiche degli ammortizzatori sociali della crisi. – 3. Critiche. – 4. Conclusioni.

1. Gli ammortizzatori sociali ordinari e dell'emergenza.

La nozione di ammortizzatori sociali ricomprende in senso lato strumenti e istituti finalizzati alla tutela della disoccupazione. Da un punto di vista semantico ammortizzare vuol dire rendere morbido, attutire traumi. Pertanto volendo fornire una definizione si potrebbe parlare di ammortizzatori sociali quali strumenti per neutralizzare o ridurre al minimo possibile gli effetti derivanti al lavoratore dal passaggio da una situazione di lavoro ad una situazione di non-lavoro.

Vi rientrano, pertanto, a pieno titolo, tutti quegli strumenti connessi al verificarsi di eventi che determinano una contrazione o una riduzione dell'attività lavorativa (cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà) strumenti, cioè, che intervengono al verificarsi di una condizione di disoccupazione transitoria o parziale. Parimenti sono ascrivibili alla categoria quegli strumenti finalizzati a garantire un sostegno al reddito al lavoratore che, a seguito di cessazione del rapporto di lavoro si trovi in uno stato di disoccupazione definitivo (trattamenti di disoccupazione, di mobilità etc).

E' singolare come la stessa espressione di “ammortizzatori sociali” abbia avuto diritto di cittadinanza e, dunque, sia stata utilizzata soltanto quando si è cominciato a parlare della necessità di una riforma degli strumenti di tutela contro la disoccupazione; come a dire che la nozione nel momento in cui è stata coniata faceva riferimento a qualcosa che già era considerato superato, inadeguato e, dunque, da riformare, ma, al tempo stesso proprio perché si parlava di riforma e non di costruzione, l'espressione faceva necessariamente riferimento a qualcosa di già preesistente e, anzi, di già presente da così tanto tempo da avere bisogno di un riordino.

“*In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali...*”: questo è l'incipit dell'art. 2, comma 36 della finanziaria 2009 (l. n. 203 del 22 dicembre 2008), ma è anche il *refrain* contenuto in tutte le leggi di bilancio degli ultimi anni⁽³³⁾. Il legislatore sembra mosso in *subjecta materia* da ciò che gli psicanalisti chiamano “*coazione a ripetere*” per cui da più di un decennio continua ad occuparsi della riforma degli ammortizzatori sociali ma in termini meramente programmatici; e ciò nonostante il fatto che l'esigenza di riorganizzazione dei sistemi di protezione sociale sia resa più impellente dal mutato scenario economico-sociale rispetto a quello esistente nel periodo in cui quei sistemi sono stati pensati e introdotti, caratterizzato da tassi di disoccupazione più contenuti e sensibili all'andamento congiunturale e da rapporti di lavoro stabili e standardizzati.

⁽³³⁾ La medesima locuzione programmatica era contenuta nell'art. 2, comma 28, della l. n. 662/1996 “*Norme in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dello sviluppo*”.

Vanno, inoltre, tenute presenti le conseguenze sull'occupazione derivanti dalla preoccupante crisi economica e finanziaria che, in maniera trasversale, ha assunto nell'ultimissimo periodo, una dimensione mondiale. Risulta, allora, centrale il ruolo degli ammortizzatori sociali, i quali, non solo hanno il compito di alleviare le conseguenze negative della disoccupazione, ma fungono anche da stabilizzatori in quanto contribuiscono a limitare gli effetti di spiazzamento dei consumi tipici dei periodi a occupazione decrescente.

La mancanza di una seria riforma degli ammortizzatori sociali ha determinato l'utilizzazione da parte dei governi di volta in volta succedutisi di normative di urgenza per tamponare gli effetti delle sempre più frequenti situazioni di emergenza occupazionale. Pertanto, i provvedimenti normativi adottati si sono limitati a disciplinare specifici contesti, e ciò ha determinato non soltanto disparità di trattamento e, più in generale, di tutele tra i lavoratori ma ha impedito, di fatto, la realizzazione di interventi di carattere strutturale. Ed infatti, oltre alle difficoltà di ordine finanziario, la riforma degli ammortizzatori sociali comporta delle indubbie difficoltà di ordine politico in quanto sarebbe necessario *“mettere le mani in un groviglio di tutele particolaristiche, in alcune aree estremamente complesso ed appoggiato su delicati equilibri, economici e sociali”*⁽³⁴⁾

Nel 2009 è stata varata una cd. mini-riforma del contenuta in un c.d. decreto anti-crisi.

L'art. 19 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella l. 28 gennaio 2009 n. 2, recante *“norme in tema di potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché per la concessione di ammortizzatori in deroga”*⁽³⁵⁾, ha previsto in chiave emergenziale di ampliare l'ambito di applicazione dei trattamenti esistenti di integrazione e sostituzione del reddito a favore di categorie di lavoratori normalmente escluse da tale tutela mediante la previsione di ammortizzatori in deroga per l'anno 2009 ⁽³⁶⁾ nonché altre misure dirette a rafforzare gli ammortizzatori sociali ad alcune categorie di lavoratori intermittenti e discontinui.

Fulcro della disciplina è il riconoscimento di un trattamento economico di *“sostegno al reddito”* per apprendisti, lavoratori somministrati e discontinui, collaboratori a progetto che in caso di crisi aziendali non beneficiano della cassa integrazione guadagni.

Le misure riguardano diversi destinatari ma hanno identica struttura prevedendo la corresponsione di un trattamento che per requisiti di accesso e per entità coincide con l'indennità di disoccupazione richiedendo quale causa integrabile la sospensione dell'attività lavorativa per *“crisi aziendali o occupazionali”*.

Così ad esempio per quanto riguarda gli apprendisti è prevista l'estensione, in via sperimentale, di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione subordinata all'intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'importo totale a carico di enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. Tale previsione rappresenta una violazione del principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione in tutte le ipotesi in cui:

⁽³⁴⁾ Cfr. F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo* in AA. VV. *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, 121.

⁽³⁵⁾ Cfr. F. LISO, *Ancora sugli ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma sul lavoro pubblico*, Torino, Tomo II, 2009, 475 ss.

⁽³⁶⁾ Sugli ammortizzatori in deroga per l'anno 2009 v. circolare Inps n. 75 del 26 maggio 2009, in www.inps.it.

a) manchi un ente bilaterale nelle previsioni della contrattazione collettiva applicabile a chi abbia i requisiti richiesti dalla norma per avvalersi degli istituti di sostegno al reddito;

b) ovvero, quando il datore di lavoro non sia obbligato all'applicazione del contratto collettivo di diritto comune contenente la previsione dell'ente bilaterale.

Ne consegue un'irragionevole disparità di trattamento che può verificarsi a danno di un lavoratore che, a differenza di altri, ricorrendo i medesimi presupposti venga escluso dall'erogazione della misura di sostegno al reddito per circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo che preveda gli enti bilaterali, il cui verificarsi è riconducibile a scelte di sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro.

Per questi motivi è stata sollevata dal Tribunale di Lucca il 18 giugno 2011 eccezione di costituzionalità in relazione agli artt. 3 e 38 Cost.

La disciplina, proprio perché rivolta a governare situazioni di emergenza, dovrebbe essere per sua natura « eccezionale » tuttavia non si può legittimamente non iniziare a dubitare della sua temporaneità considerato che di proroga in proroga attualmente la si prevede fino al 2013³⁷. Essa è il risultato di una sorta di combinato disposto tra disposizioni di origine legale (Legge finanziaria per il 2011 e d.l.n. 185/2008 poi conv. nella l. n. 2/2009), di origine pattizia (Accordi governo regioni del 12. 2. 2009 e del 20.4. 2011 con cui si è convenuto di fronteggiare la situazione di crisi con misure straordinarie e congiunte) e amministrative (d. m. di stanziamento delle risorse e provvedimenti autorizzatori di accesso ai benefici).

2. *Principali caratteristiche degli ammortizzatori sociali della crisi.*

Volendo riassumere le caratteristiche di tali «ammortizzatori dell'emergenza», queste possono essere così sintetizzate:

1) spoglio di funzioni da parte dell'autorità centrale, in quanto tutta la procedura, dal momento consultivo fino alla pratica attuazione dei trattamenti, si svolge in sede locale. Ciò comporta, inevitabilmente, una diversificazione dei trattamenti in relazione ai vari contesti. Diversità che dipende principalmente e ovviamente dall'entità delle risorse disponibili. Ed infatti si trova una regolazione unitaria di soli principi generali esposti negli accordi stato-regioni del 2009 e del 2011 mentre le procedure di consultazione, la scelta della platea dei destinatari, nonché l'estensione temporale dei trattamenti vengono rimessi alla determinazione in sede territoriale regionale, con l'evidente pericolo che possa essere compromessa l'uniformità territoriale e che ciò determini una lesione al principio di uguaglianza sancito nell'art.3 Cost., non rinvenendo alcun criterio di ragionevolezza nella disparità di trattamento tra lavoratori aventi la medesima posizione sostanziale, sulla base della mera appartenenza a contesti territoriali differenti.

Proprio tale peculiarità, diciamo così, procedurale ha dato vita ad un insieme di tutele differenziate sotto un profilo qualitativo, poiché si deve fare i conti con regole non stabili ed uniformi nel territorio nazionale³⁸ ma con una congerie di interventi legati a decisioni contingenti. Si possono, pertanto, definire ammortizzatori sociali «creativi»

2) condizionalità: nell'ottica dell'attivazione e della responsabilizzazione dei lavoratori, nonché del collegamento tra politiche del lavoro attive e passive, è stabilito che i beneficiari delle prestazioni "in deroga" sottoscrivano una apposita

³⁷ Cfr. A. DI STASI, *Gli ammortizzatori sociali tra « il cielo delle idee » e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 354.

³⁸ In alcune regioni si è previsto, ad esempio, che l'accesso agli ammortizzatori in deroga sia limitato a lavoratori con residenza o domicilio nel territorio regionale.

dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, pena la perdita al diritto alla prestazione sociale.

La sottoscrizione di tale dichiarazione, da attuarsi secondo le modalità attuative indicate nel summenzionato decreto interministeriale (e cioè utilizzando apposita modulistica *on line* e cartacea che dovrà essere predisposta dall'Inps entro 15 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto medesimo) potrà prevedere la partecipazione dei lavoratori a corsi di riqualificazione professionale o altre attività e misure che contribuiscano alla loro occupabilità, in attesa di un rientro al lavoro o al passaggio di altro posto di lavoro. La mancata sottoscrizione della dichiarazione ovvero la mancata partecipazione dei lavoratori alle attività proposte comporterà la decadenza dal beneficio.

In sostanza la concessione del trattamento risulta condizionata *ex ante* alla dichiarazione di disponibilità del lavoratore e, *in itinere* all'accettazione di un percorso di qualificazione professionale o di un lavoro "congruo", intendendo per tale quello previsto dall'art. 1- *quinquies* della l. n. 291/2004: un lavoro con una retribuzione non inferiore al 20% rispetto a quello di provenienza e che si trovi in un ambito territoriale distante fino a 50 Km o raggiungibile in 80 Km con il trasporto pubblico.

3. Critiche.

Sembra che il legislatore abbia pensato ad un mercato del lavoro in maniera astratta. Ed infatti il rafforzamento del nesso, munito di sanzioni sempre più efficaci, tra politiche attive e politiche passive del lavoro cioè tra la percezione del sostegno del reddito e impiego del lavoratore che in teoria non può che considerarsi positivo, nella sostanza, in una situazione di crisi persistente del settore economico e del mercato del lavoro, rischia di essere poco o nulla credibile agli occhi degli interessati che ora sono messi in condizione di partecipare per quattro anni a politiche attive del lavoro senza che questo, soprattutto nel meridione, possa rendere loro possibile una ricollocazione effettiva nel mercato del lavoro, oltre che una fonte di forte crescita di costi per le regioni che le politiche attive pagano interamente³⁹.

Il problema è che il fondo sociale europeo, che ai sensi degli accordi citati le regioni possono utilizzare per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, può finanziare soltanto le politiche attive e non quelle passive, come indubbiamente sono le misure in questione, sicché le politiche attive sono diventate la condizione per la sopravvivenza di quelle passive con ciò determinando il rischio dell'aumento del livello di spreco e di dispersione di risorse soprattutto in corsi di formazione sostanzialmente inutili.⁴⁰

Un altro problema, riguarda il diritto o meno dei lavoratori a percepire l'indennità anche nel caso, frequente nella pratica, di assenza giustificata dall'attività formativa o da altra politica attiva prevista. Ora che l'indennità non si perda appare scontato sulla base della normativa approntata, ma questa non sarà finanziabile con i fondi europei che prevedono necessariamente la partecipazione effettiva degli interessati alle attività formative per potere rendere rendicontabile la spesa. Inoltre ai fini del giudizio delle autorità europee sulla conformità dell'uso del fondo sociale alle norme che lo regolano, sembra difficile che non assuma rilievo la ripartizione del costo gravante sul fse tra politiche attive e politiche passive. Ed infatti è logico supporre che se l'intervento del

³⁹ Cfr. M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 397.

⁴⁰ Cfr. N. FORLANI, *Le prospettive delle politiche di workfare in Italia*, in *Dir. rel ind.*, 2010, 2, pag. 371.

fse su di un lavoratore fosse dedicato per la maggior parte a coprire i costi di finanziamento delle politiche passive (cioè ad es. a pagare l'indennità di cassa integrazione guadagni o di mobilità) e solo per una piccola parte sia destinata a finanziare le politiche attive cui abbia partecipato lo stesso lavoratore, la conseguenza sarà l'impossibilità di rendicontare la spesa⁴¹. Ciò potrebbe indurre le regioni a dirigersi verso interventi di politica attiva, ancorché più costosi e come si è già detto potenzialmente ripetitivi quando non inutili, piuttosto che verso quelli più efficaci e, soprattutto che vanno incontro alle effettive esigenze del lavoratore.

Dal punto di vista del finanziamento si possono mettere in evidenza altri problemi. Ed infatti la cassa integrazione guadagni e l'indennità di mobilità sono finanziate da fondi alimentati dallo stato tramite la GIAS (gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) ma anche mediante contribuzione nei confronti delle imprese e se pur in misura ridotta anche dai lavoratori come potenziali beneficiari dei trattamenti, poi a carico delle imprese che beneficiano della mobilità e della cig è previsto un contributo addizionale; per quanto invece, riguarda gli ammortizzatori sociali in deroga si prevede unicamente per i datori di lavoro che non rientrano nel campo di applicazione degli ammortizzatori sociali ordinari, il pagamento del solo contributo addizionale e, nel caso di mobilità in deroga sono esonerati anche dal contributo addizionale previsto dall'art. 5 comma 4, della l.n.223/1991 che, appunto, prevede il versamento da parte dell'impresa alla GIAS, di una somma pari a sei volte il trattamento mensile iniziale per ogni lavoratore posto in mobilità. Ciò comporta che per quanto riguarda la loro natura giuridica gli ammortizzatori sociali in deroga non possano essere ascritti ai meccanismi di protezione di tipo assicurativo proprio perché manca la correlazione tipica tra contribuzione e prestazione, sicché essi sono benefici alimentati dalla fiscalità generale.

Altro problema riguarda la loro compatibilità con la disciplina comunitaria degli aiuti di stato. Ed infatti com'è noto l'art. 8, par. 1 del TCe, considera tale ogni finanziamento a favore di imprese proveniente direttamente dallo stato o da altri soggetti in grado di comportare una distorsione della concorrenza a livello comunitario e di incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

Per quanto concerne le misure che riguardano l'occupazione la Commissione europea sembra orientata a valorizzare una distinzione tra misure che mirano al mero mantenimento dei livelli occupazionali, ritenuti incompatibili con la disciplina comunitaria e quelle che, invece, contribuiscono alla creazione di nuovi posti di lavoro, ritenute legittime. Cioè a dire non sono legittime quelle misure di sostegno alle imprese dirette a procrastinare inevitabili cessazioni di attività imprenditoriale. Se così è, gran parte delle misure in questione potrebbero essere considerate incompatibili con la disciplina comunitaria, a meno di non considerarle ascrivibili alle deroghe che prevede lo stesso art. 87 facendo rientrare la crisi economica e finanziaria che ha investito l'occidente in uno degli eventi improvvisi di carattere eccezionale in grado di arrecare danni a cui solo gli aiuti di stato possono porre rimedio⁴².

4. Conclusioni

Indubbiamente la previsione degli ammortizzatori sociali dell'emergenza mira a contenere le possibili conseguenze sul piano sociale della stagnazione economica che sta investendo l'Italia. Tuttavia detta previsione non si pone in maniera coerente con la

⁴¹ Cfr. M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, cit., pag. 399.

⁴² Cfr. G. MORO, *Per una critica degli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 435.

necessità di una organica e strutturale riforma dell'intero sistema degli ammortizzatori sociali.

L'ultima delega è contenuta nell'art. 46 della l.n. 183/2010 cd. collegato lavoro in quanto inizialmente concepita come collegato alla finanziaria per il 2009, approvato dall'ultimo governo Berlusconi, il quale riprende a sua volta le deleghe già contenute nella l.247/2007 stabilendo il termine per l'esercizio a 24 mesi dalla sua entrata in vigore. La tecnica è curiosa in quanto si riprendono i principi e i criteri direttivi della vecchia delega e si innova soltanto per qual che riguarda il termine per il suo esercizio. In sostanza si pone in continuità con la legge n. 247/2007 che però era stata approvata da una maggioranza diversa. Ed infatti basta confrontare tali principi con i manifesti di politica sociale di questo governo (quali ad es. i libri verde e bianco del ministero del lavoro del 2008 e del 2009 per rendersi conto che mentre i primi hanno come obiettivo una moderata ricentralizzazione e una marcata responsabilità dello stato, i secondi perseguono una spinta sussidiarietà. Basti pensare che successivamente (nell'ottobre del 2010) le parti sociali hanno siglato un documento intitolato emergenze sociali nel quale hanno chiesto al governo l'apertura di un tavolo per la discussione sulla riforma degli ammortizzatori sociali, ma il governo ha disatteso tale invito, con ciò manifestando l'intenzione di non volere una effettiva riforma ma affermare tutele di carattere settoriale.

Con il governo tecnico, nominato dal Presidente della Repubblica il 16 novembre 2011, la questione della riforma degli ammortizzatori sociali è tornata in campo nell'ambito di una più generale riforma del mercato del lavoro. A tale proposito le parti sociali hanno siglato il 17 gennaio 2012 un documento unitario nel quale viene considerato necessario, per le tre sigle, il riordino degli ammortizzatori in deroga in base ad uno schema assicurativo con un contributo di tutte le imprese e una valorizzazione della bilateralità contrattuale, puntando all'estensione degli ammortizzatori a tutte le tipologie di lavoro e a tutte le dimensioni aziendali.