

COLLEGATO LAVORO E AMMORTIZZATORI SOCIALI: SEMPRE IN ATTESA DELLA RIFORMA

di Umberto Antonio Castellano

Chi sperava che il collegato lavoro alla legge finanziaria per il 2010 contenesse un assaggio della tanto paventata riforma degli ammortizzatori sociali è rimasto deluso.

Il ddl n. 1167 era originariamente parte della Finanziaria dello scorso anno, ed è stato stralciato alla Camera il 5 agosto 2008 per diventare un testo autonomo.

In principio si distingueva per le misure relative alla delega sui lavori usuranti e per quelle relative alla riforma del processo del lavoro, nonché per alcuni provvedimenti di rinforzo ed estensione degli ammortizzatori sociali. L'articolo 27 infatti, il penultimo nella formulazione primigenia, prevedeva una certa estensione dell'ambito applicativo degli strumenti in deroga e svariati rifinanziamenti di ammortizzatori prorogati.

Oggi invece, come spesso accade con le manovre di fine anno, ritroviamo un testo estremamente arricchito nel numero e nella sostanza degli articoli, nonché particolarmente eterogeneo. Si spazia infatti da disposizioni in materia di università e pubbliche amministrazioni, alla modifica della composizione della commissione di vigilanza sul doping, fino alle importanti novità introdotte in tema di processo del lavoro, abrogazione della obbligatorietà della conciliazione ed arbitrato.

Le originarie disposizioni in materia di ammortizzatori sono state largamente cancellate, anche perché di fatto riassorbite all'interno dei decreti "anticrisi" che si sono susseguiti dalla presentazione del ddl.

Ne resta una traccia nel corpo della legge finanziaria, ma anche qui nulla di particolarmente rilevante.

E' prevista infatti la possibilità di concessione in deroga dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale, ancorata però alla realizzazione di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali definiti con specifici accordi in sede governativa per periodi non superiori a 12 mesi.

La misura dei trattamenti è ridotta del 10% in caso di prima proroga, del 30% in caso di seconda proroga e del 40% in caso di proroghe successive, onde evitare che la concessione delle integrazioni diventi di fatto un accompagnamento vitalizio fino al raggiungimento dell'età pensionabile.

Una norma di segno opposto è invece quella introdotta con l'art. 37 del collegato lavoro che, modificando la formulazione del decreto - legge n. 185/2008, concede che l'indennità di disoccupazione per i dipendenti di aziende commerciali in crisi sia prorogata "fino alla data di decorrenza della pensione di vecchiaia purché i titolari dell'indennizzo siano in

possesso, nel mese di compimento dell'età pensionabile, anche del requisito contributivo minimo richiesto per conseguire la pensione di vecchiaia".

Tuttavia restiamo sempre "in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali".

Non c'è bisogno di particolari capacità previsionali per capire che bisognerà convivere perlomeno ancora qualche tempo con questa più che abusata *recusatio*.

E' l'art. 48 del disegno di legge in questione, intitolato "*differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*" a prevedere infatti l'ulteriore estensione a 36 mesi complessivi della proroga per l'esercizio della legge delega 24 dicembre 2007, n. 247. "Ulteriore" in quanto il ddl nella sua formulazione originaria concedeva soli sei mesi in più al Governo, portando da 12 a 18 mesi il tempo per l'esercizio della delega. Successiva dilazione, da 18 a 24 mesi, era stata prevista nel corso dell'esame delle commissioni riunite Affari Costituzionali e Lavoro.

Inutile ricordare quanto l'esigenza di una riforma strutturale della normativa di tutela sociale, già pressante nel 2008, sia diventata un bisogno drammatico alla luce della crisi economica. La quasi totalità delle relazioni istituzionali di fine anno, a cominciare da quella del Governatore della Banca d'Italia fino a quella della Presidente di Confindustria, hanno riservato grande attenzione alla necessità di riformare gli ammortizzatori.

Tutti gli interventi effettuati nel bel mezzo della crisi hanno gioco forza avuto il sapore della temporaneità, del

tentativo di affrontare l'emergenza nel modo più rapido possibile.

Il legislatore ha dovuto insomma vivere alla giornata, introducendo strumenti sbrigativi e spesso largamente inadeguati: ci si è affannati nell'accumulare sacchi di sabbia sugli argini divelti del fiume in piena piuttosto che nell'edificarne di più alti e sicuri per l'avvenire.

Ciò nondimeno è necessario cogliere quello che può considerarsi il lato positivo della vicenda. I risultati archiviati in questo periodo, le difficoltà e i punti di debolezza che la crisi ha impietosamente svelato, possono essere validissimo punto di partenza per condurre in porto una riforma invocata e ormai implorata, da quasi un ventennio.

Il nostro impianto di tutela sociale risale infatti, interventi di lifting a parte, alla L. n. 223/1991 così come immediatamente modificata (*rectius*: sconfessata) dalla simultanea L. n. 236/1993.

Eppure in tutto questo tempo le proposte di riforma non sono mancate. Anzi.

Dalla Relazione della commissione Onofri del 1997 fino al Libro Bianco per l'Italia, l'argomento ha sempre ricevuto un elevato tasso di attenzione che tuttavia, non ha prodotto mai risultati importanti a livello pratico. L'errore più grande è stato quello di aver accumulato nel tempo un forte ritardo nell'ambito delle tutele a fronte di un mercato del lavoro che invece è stato oggetto, specie negli ultimi tempi, di trasformazioni repentine.

Particolarmente drammatico si sta rivelando il deficit strutturale che ha lasciato prive di qualsivoglia tutela le nuove forme di lavoro.

L'omessa introduzione di una revisione profonda degli ammortizzatori

sociali in contemporanea con la riforma del mercato del lavoro si è sostanziata in una tutela negata per la stragrande maggioranza dei lavoratori che usufruiscano di contratti disciplinati dalla L. n. 30/2003.

Si è spinto forte sull'acceleratore delle riforme lasciando al palo la realizzazione della famigerata *flexicurity*: quel gioco delle parti che avrebbe dovuto rendere l'ammortizzatore sociale non più un fatto eccezionale, ma un'ipotesi di normalità in grado di riempire i vuoti che il lavoratore "flessibile" incontra nel passaggio da un'attività all'altra.

Gli obiettivi da realizzare con la futura riforma sono insomma chiari e largamente condivisi. Si tratta di riorganizzare, razionalizzare ma soprattutto estendere l'attuale sistema di tutele.

E' indubitabile infatti che il quadro sistematico degli ammortizzatori presenti allo stato attuale un elevato grado di disorganicità, che la previsione sempre più massiccia degli strumenti in deroga ha contribuito ad incrementare.

Non è un caso che la dottrina abbia concentrato il dibattito sulle modalità dell'intervento piuttosto che sugli intenti da perseguire, attestandosi nel tempo su due linee di azione alternative a seconda che si voglia perseguire un *modus operandi* "centralista", piuttosto che una *devolution* vera e propria dell'intero ambito della tutela sociale a favore di Regioni, Enti locali ed Enti Bilaterali.

Ed invero negli ultimi anni, grazie all'utile sponda della nuova formulazione dell'art. 117 Cost., i provvedimenti adottati in materia di ammortizzatori sociali tendono sempre più spesso a prevedere una partecipazione attiva di figure istituzionali "altre" rispetto allo Stato Centrale.

Vengono nominati con sempre maggior frequenza i Fondi Bilaterali: specifiche casse su modello corporativo nate in assoluta spontaneità e viste oggi come una delle possibili strade (o forse come una scappatoia?) per arrivare ad un nuovo modello di tutela sociale.

L'idea è semplice, per quanto non di immediata applicazione: integrare la prestazione di base su erogazione statale con quella attinta dai fondi a gestione bilaterale.

Quanto questa scelta sia frutto di una chiara politica programmatica piuttosto che di stringenti questioni di carattere economico, non è difficile da capire.

Quale di queste due strade il Governo voglia imboccare, lo si può intuire da svariati segnali.

Il più importante arriva probabilmente dalla disciplina degli ammortizzatori "in deroga", ossia destinati ad operare anche in situazioni per le quali non era previsto il loro utilizzo.

Questi strumenti, così chiacchierati negli ultimi tempi, sono in realtà un'invenzione antica, risalente ad un'altra Finanziaria, la L. n. 144/1999 che per prima ha visto introdurre la già citata *recusatio* ripetutasi in tutte le leggi di bilancio fino ai giorni nostri.

Al di là del giudizio di valore su questi "ammortizzatori carsici"¹, trasformati nel tempo da rimedio *una tantum* a consuetudine consolidata, quello che interessa in questa sede è che per l'effettiva erogazione del contributo è prevista una procedura concertativa di gestione delle aree di disagio occupazionale che parte da un

¹ F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Studi in Onore di Edoardo Ghera, Cacucci, Bari 2008, p. 599.

accordo su base regionale tra Regione, OO.SS. e organizzazioni datoriali.

Finalità di quest'accordo è stipulare un'intesa-quadro da recepire in sede governativa, dove verrà svolta la verifica dei requisiti e, in caso di esito positivo, emanato un apposito decreto di concessione dello strumento a firma del Ministro del Lavoro. E' chiaro dunque il ruolo protagonista svolto dalle Regioni nella gestione di queste situazioni.

Ancor di più l'ambiguo art. 117 Cost., così come riformulato a seguito della legge Costituzionale n. 3/2001, attribuisce la previdenza sociale alla competenza dello Stato, la previdenza complementare e integrativa alla legislazione concorrente delle Regioni e l'assistenza sociale a quella esclusiva di queste ultime.

Una interpretazione letterale porterebbe a ravvisare una sorta di competenza "trasversale" con lo Stato chiamato ad erogare le prestazioni di base e gli Enti locali che dovrebbero farsi carico di una loro eventuale integrazione.

Si tratta di uno scenario già realizzato da svariate amministrazioni Regionali nel recente periodo di crisi, seppur con alterne fortune.

Sembra dunque che il destino degli ammortizzatori sociali sia da collocarsi in una dimensione di "cogestione sussidiaria" con due pilastri separati: un'indennità di disoccupazione generale e una integrazione salariale gestita dagli enti bilaterali e magari erogata dalle Regioni, volta ad affrontare le crisi aziendali.

Stando alle ultime notizie il progetto della riforma dovrebbe essere pronto per i primi mesi del 2010, in modo da essere inserito all'interno del nuovo Statuto dei Lavoratori (o dei Lavori, ancora non si sa), rendendo di

fatto inutile la proroga della delega effettuata con il Collegato Lavoro.

In ogni caso, ne siamo certi, ci sarà ancora parecchio da aspettare.