

OLTRE GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA. ELEMENTI PER LA RIFLESSIONE

di Sergio Vergari
27 novembre 2009

Le peculiarit  emerse dalla normativa pi  recente, come il coinvolgimento delle Regioni, l'attrazione nel sistema degli ammortizzatori sociali di risorse comunitarie da sempre asservite esclusivamente alla politica attiva e, non da ultimo, il parziale coinvolgimento degli enti bilaterali negli interventi di sostegno al reddito, forniscono stimoli e spunti per l'avvio di una riflessione seria sul futuro degli ammortizzatori sociali in Italia. In una prospettiva che possa andare oltre gli attuali interventi anticongiunturali, sembra utile, pi  che discutere di riforma in senso lato, ricomporre i profili pi  importanti attorno a cui organizzare la discussione, rinviando ad altra sede ogni indagine sulle ragioni dei fallimenti delle leggi delega dell'ultimo decennio.

Di tali profili si propone di seguito un primo elenco: a) modello di sviluppo degli ammortizzatori sociali; b) ambito di intervento degli ammortizzatori e razionalizzazione dei trattamenti; c) ruolo delle Regioni rispetto alla riforma degli ammortizzatori sociali; d) collegamento delle politiche passive con quelle attive.

In questa sede ci si limita ad una prima riflessione sui punti a) e b), rinviando ad un contributo successivo l'analisi dei punti c) e d).

a) Modello di sviluppo degli ammortizzatori sociali. L'esperienza degli ammortizzatori in deroga sancisce l'avvicinamento dei nuovi ammortizzatori sociali al modello assistenziale, con conseguente allontanamento dal modello assicurativo. Tale dinamica, se da un lato supplisce all'urgenza di taluni interventi nei settori esclusi dall'assicurazione sociale e privi, quindi, di strumenti alternativi, dall'altro, pone il problema di come garantire uno sviluppo razionale della solidariet  sociale e del quadro complessivo dei relativi interventi. E' peraltro innegabile che la tendenza all'estensione delle aree di intervento delle tutele del reddito, espressa dalla pi  recente declinazione della funzione degli ammortizzatori in deroga, richiede, specie in una prospettiva di lungo periodo, la definizione di un modello unitario. Ci  necessario, in primo luogo, per la sostenibilit  della spesa, che impone una programmazione lungimirante e una chiarezza di fondo sulle tecniche di intervento; serve, in seconda battuta, per sfuggire, nei settori oggi immuni dalla richiesta di oneri contributivi, da possibili accuse di violazione della concorrenza. E' evidente, infatti, che in quei settori (commercio, artigianato, terziario, studi professionali) l'assenza di contribuzione a carico dei datori di lavoro e l'accesso, ci  malgrado, alle integrazioni salariali pone questi ultimi in una condizione di vantaggio competitivo rispetto alle aziende del settore industriale, che invece subiscono gli oneri contributivi. Senza dire delle possibili domande, che tale assetto solleva, in ordine alla qualificazione degli interventi pubblici quali aiuti di Stato.

Va dunque chiarito se il modello assicurativo, come penso, debba (continuare a) costituire la struttura di riferimento della riforma futura, cui far confluire l'attuale regime degli ammortizzatori in deroga. D'altra parte, nel solco del modello assicurativo si pongono, gi  oggi, i regimi mutualistici privati alimentati dagli enti bilaterali.

La loro promozione ed il loro sostegno appaiono ragionevoli ed opportuni nell'ottica del rafforzamento delle forme di previdenza complementare. Serve, tuttavia, una convinzione diffusa, un progetto di lungo periodo ed un corrispondente attivismo degli enti nella costruzione del nuovo modello, specie sotto il versante della raccolta contributiva. E' inoltre indispensabile una maggiore chiarezza intorno al rapporto tra previdenza pubblica e mutualit  privata, che oggi appare impostato nel d.l. n. 185/2008, secondo una logica impegnativa, ma in parte anche illogica, in termini di subalternit  del primo al secondo. La prestazione pubblica   fatta dipendere, infatti, dalla preventiva esistenza della prestazione a carico dell'ente bilaterale.

Occorre avere a mente, infine, che la scelta del modello di riferimento esercita un naturale condizionamento anche sulle possibili opzioni regionali in materia di previdenza integrativa, ambito nel quale sono destinati a riproporsi gli stessi dilemmi intorno agli strumenti da attivare, pi  o meno previdenziali, assistenziali ovvero mutualistici.

b) Ambito di intervento degli ammortizzatori e razionalizzazione dei trattamenti.

L'utilit  del sistema di deroghe, specie nella sua configurazione giuridica pi  recente, non   revocabile in dubbio. La sua pi  recente rivitalizzazione ad opera dell'art. 2, comma 36, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 ha posto infatti le premesse per una riforma carsica dell'ambito di applicazione degli ammortizzatori. Riforma che si realizza mediante l'estensione a settori produttivi nuovi di uno strumento storicamente

riservato al settore industriale, ancorché di recente allargato alle imprese di servizi beneficiarie dei processi di esternalizzazione.

Gli ammortizzatori in deroga pongono dunque le premesse per una progressiva universalizzazione delle tutele per i lavoratori titolari di un rapporto di lavoro, segnando concretamente una chiara via di riforma degli ammortizzatori sociali, peraltro sempre solo annunciata. La praticabilità di questa linea d'azione dipende, peraltro, proprio dal modello di sviluppo che si intenderà perseguire, in nome della sostenibilità della spesa. Una variabile non trascurabile, sul tema, è espressa dai caratteri delle tutele che si vorranno proporre in futuro, che oggi appaiono variamente articolati nei diversi istituti, a seconda dell'evento tutelato: la mancanza di lavoro, la mancanza di lavoro generata da una vicenda sospensiva del rapporto ovvero, ancora, la perdita del lavoro. L'articolazione degli strumenti e la complessità che ne consegue dipendono, in parte, dalla stratificazione degli interventi in una logica incrementale asistemica e discriminatoria; in parte, dall'applicazione del principio del proporzionamento del trattamento previdenziale alla quantità di lavoro svolto nel periodo che precede l'evento assicurato. Principio per il quale ciascuno è chiamato a ricevere in misura corrispondente al contributo lavorativo conferito.

Benché le ragioni di tale ultimo approccio siano riconducibili, di massima, all'idea di equità e all'obiettivo della valorizzazione della responsabilità individuale, in un'ottica di riforma va considerato il profilo di coerenza di siffatta impostazione con la tutela costituzionale della cittadinanza sociale, che potrebbe suggerire l'introduzione di meccanismi solidaristici. In sostanza, si tratta di riflettere, secondo il suggerimento di una recente dottrina, sull'opportunità di prevedere misure degli interventi non legate del tutto al grado di meritevolezza delle stesse, cioè slegate, fino ad una certa soglia, dal parametro della proporzionalità alla quantità di lavoro prestato in precedenza.

Altra questione è poi quella del ruolo delle Regioni rispetto alle riforme degli ammortizzatori sociali, nonché quella del collegamento delle politiche attive con quelle passive del lavoro, la cui trattazione è rinviata ad un contributo successivo.