

Di cosa si parla quando si discute di ammortizzatori sociali

Una guida ragionata per orientarsi prima delle decisioni del Governo.

Carmelo Caravella, Claudio Treves

La situazione prima della pandemia

Senza voler ricostruire la storia degli ammortizzatori sociali in Italia, che parte dal fascismo con l'indennità di disoccupazione e dall'immediato dopoguerra con la Cassa Integrazione guadagni, è utile partire dal quadro descritto dalle due leggi precedenti lo scoppio della pandemia, la legge 92/2012 e il decreto legislativo 148/2015, emanato in attuazione della legge delega 183/2013 meglio nota come "Jobs Act". In entrambe le leggi si confermò la struttura preesistente.

Prima ancora di descrivere queste misure è bene ricordare che sotto il termine di ammortizzatori sociali si raccolgono misure classificabili in due grandi comparti: quelle che presuppongono la continuità del rapporto di lavoro che viene "integrato" a seguito di particolari condizioni dell'impresa (che è quindi il soggetto richiedente la misura), e quelle che invece sostengono una persona il cui rapporto di lavoro è stato interrotto.

Nell'ordinamento italiano non esisteva, fino all'introduzione del REI e poi del reddito di cittadinanza, una misura che prescindesse dalla preesistenza di un rapporto di lavoro. Non a caso per poter accedere al diritto all'integrazione è necessario aver maturato almeno 90 giorni di lavoro nell'azienda richiedente, con buona pace di molti rapporti temporanei.

a) La Cassa integrazione Guadagni, ordinaria e straordinaria¹

1 La cassa integrazione ordinaria o CIGO è un ammortizzatore sociale in costanza di rapporto di lavoro; è erogato dall'INPS in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per situazioni dovute ad eventi non prevedibili e non causati da datore di lavoro o imprenditori. La cassa integrazione guadagni straordinaria o CIGS è un ammortizzatore sociale in costanza di rapporto di lavoro; erogata dall'Inps ai lavoratori

Strumento essenzialmente rivolto ai settori manifatturieri e all'edilizia con le aggiunte deliberate negli anni (le attività strettamente legate al ciclo industriale come le mense o le pulizie o la vigilanza, le imprese commerciali con più di 50 dipendenti, gli operatori turistici con più di 50 dipendenti, gli stabilimenti termali).

Una citazione va riservata al contratto di solidarietà difensivo: si tratta di accordi aziendali che prevedono una riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti al fine di evitare in tutto o in parte un esubero di personale. La CIGS interviene a compensare parte della retribuzione persa per la riduzione dell'orario.

Ai settori che rimanevano fuori dall'ombrello della Cassa integrazione (essenzialmente le imprese fino a 15 dipendenti, il residuo settore terziario e i servizi) fu offerta la scelta di dotarsi di un proprio Fondo da finanziare con proprie risorse – sulla falsariga di quanto già era stato fatto dal 1996 per le banche o altri settori non più monopolio statale quali le ferrovie o le poste –, o in alternativa confluire nel neo-istituito FIS (Fondo d'integrazione salariale). Quest'ultimo assegna l'assegno di solidarietà alle aziende da 5 a 15 dipendenti mentre alle imprese oltre i 15 dipendenti è riservato l'assegno ordinario.

Parallelamente agli interventi di fonte legislativa qui richiamati, va citata la strumentazione di fonte contrattuale (gli enti bilaterali) istituita nell'artigianato e nei settori terziari (commercio, turismo, servizi) che prevedono interventi di varia misura, tra cui integrazioni alle provvidenze pubbliche in tema di disoccupazione. La riforma del 2012 poi sostanzialmente confermata nel 2015 ha "nobilitato" la fonte contrattuale riconoscendo alle forme di bilateralità operanti nei settori dell'artigianato e della somministrazione lo status di "Fondi alternativi" rispetto al FIS.

b) L'indennità di disoccupazione

Le trasformazioni operate sull'indennità di disoccupazione sono state più ampie. Si è arrivati ad un sistema che per quanto riguarda la perdita di lavoro involontaria dell'universo costituito dai rapporti di lavoro "non atipici" è effettivamente universale rimuovendo o riducendo i requisiti

di aziende che devono affrontare situazioni di crisi e riorganizzazione che non compromettono comunque l'attività aziendale. Entrambe hanno un importo teorico pari all'80% della retribuzione.

soggettivi – di tipo contributivo e lavorativo – che ne limitavano l’accesso creando la Naspi² (Nuova Assicurazione Sociale dell’Impiego).

La Naspi è corrisposta mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, quindi fino a un massimo di 24 mesi. È pari al 75% della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, ma si riduce del 3% ogni mese a decorrere dal quarto mese di fruizione.

Un timido sforzo per allargare la tutela contro la disoccupazione agli “atipici” fu fatto verso i collaboratori iscritti alla Gestione separata Inps con l’istituzione, prima sperimentale poi definitiva, della Dis-Coll³, con requisiti e durate inferiori alla Naspi.

È un fatto noto, e anche molto strumentalizzato, che il sistema così costituito è ormai molto differenziato ed iniquo dal punto di vista sociale. Va sottolineato che lo è diventato soprattutto per la crescente attitudine delle aziende, coadiuvate da una crescente deregolazione del mercato del lavoro, a utilizzare e inventare forme sempre nuove di rapporti di lavoro riuniti sotto l’etichetta di “atipici” (collaboratori, partite IVA, voucher, diverse forme di lavori a termine fino alle nuove forme di lavori autonomi delle piattaforme tipo Uber, Deliveroo etc.) unificate dalla ricerca di una continua riduzione del costo del lavoro. Di fatto la maggiore iniquità del sistema sta proprio nella esclusione di una quantità molto alta e crescente di questi lavoratori.

Anche se nel patchwork costruito dai piccoli, ma continui e spesso sovrapposti, interventi di modifica del sistema si è arrivati a notevoli differenziazioni interne ai lavoratori interessati. Il primo criterio è costituito dal termine “involontario”, anche se non ne facciamo una casistica crediamo basti la sottolineatura.

c) La durata del sostegno e l’entità dei contributi per imprese e lavoratori

Va poi considerata la durata delle integrazioni, notevolmente differenziata. Si passa dai 24 mesi nel quinquennio per Ordinaria + Straordinaria ai 12 mesi nel biennio per l’assegno di solidarietà e 26 settimane sempre nel biennio per l’assegno ordinario del FIS.

² Facendo confluire le due indennità preesistenti (ASPI e Mini Aspi).

³ L’indennità di disoccupazione mensile “DIS-COLL”. Ha un importo teorico pari al 75% del reddito medio mensile del beneficiario per un periodo massimo di 6 mesi.

Ulteriore elemento di divisione è costituito dal contributo delle imprese: per le imprese industriali superiori a 15 dipendenti è del 2,90% del monte salari; l'edilizia paga il 5,6%, mentre il contributo del FIS è pari allo 0,65. I contributi dei Fondi bilaterali sono diversi: generalmente allineati per le imprese artigiane e dei servizi al costo FIS. Più alti, e ad hoc delle crisi affrontate, per banche, ferrovie ed in genere le grandi imprese ex PPSS. Dulcis in fundo anche i criteri di contribuzione da parte dei lavoratori sono differenziati. Anche se, va detto, paga di più chi ha la copertura maggiore.

Non solo. Nel tempo è cresciuta anche la quota di salario persa dai lavoratori in CIG. Come? L'importo pagato dall'Inps si riduce all'aumentare del tempo di permanenza in cassa. Inoltre si è posto un tetto all'importo Integrabile dall'Inps, più o meno aggiornato nel tempo. Il calcolo più semplice – stime riprese da quelle effettuate dai consulenti del lavoro per l'anno 2020 – fa riferimento al tetto di retribuzione integrabile pari a 998,18 euro se la retribuzione mensile di riferimento del dipendente interessato (compresi i ratei di tredicesima e quattordicesima) è pari o inferiore a euro 2.159,48; in questo caso si registra una perdita media del 36%, vale a dire che su 1200 euro lordi si perdono più di 400 euro.

La situazione durante la pandemia

Come in tutte le catastrofi, come ad esempio i terremoti dell'Aquila e del Centro Italia o la stessa crisi del 2008, anche durante la pandemia si è scoperto che il sistema di tutele esistente non reggeva l'impatto. Ma a differenza delle volte precedenti, si è deciso di agire in maniera più "strutturale": non più interventi "in deroga"⁴ alle disposizioni ordinarie come fatto in precedenza, ma vere e proprie modifiche delle regole di funzionamento.

Due in particolare:

1) l'introduzione di una specifica "causale Covid" coperta dal bilancio pubblico per assicurare a tutti i settori di attività senza eccezioni la possibilità di sospendere l'attività e al contempo sostenere il reddito delle

4 Interventi ad hoc centrati intorno alla cassa integrazione in deroga o CIGD. Opera con riguardo alle imprese escluse dagli ammortizzatori sociali o che non vi possono accedere perché hanno esaurito il periodo di fruizione. Funziona caso per caso con apposito intervento legislativo.

persone. Senza ripercorrere i singoli provvedimenti si può dire che questa misura è stata prevista e finanziata dal marzo 2020 fino alla fine del 2021;

2) il blocco dei licenziamenti per tutti i settori, con durate differenziate per i settori coperti dalla CIG (che infatti sono “usciti” dal blocco il 30/06/2021 con l’eccezione del comparto tessile-abbigliamento), rispetto agli altri, la cui scadenza è prevista per il 31/10/2021.

Inoltre l’ordinamento ha previsto e reiterato per tutta la durata della pandemia una serie di indennità una tantum in favore di soggetti normalmente esclusi da qualsiasi tutela lavoristica (gli sportivi, i lavoratori intermittenti, le partite IVA, i collaboratori i cui contratti fossero sospesi o scaduti, ecc.).

Nel corso della pandemia si sono anche potenziati i contratti di solidarietà, ma solo fino al 31/12/2021, e rilanciato il cosiddetto contratto di espansione, ossia la maggiore facilità per l’impresa (e per il bilancio pubblico) di accompagnare anticipatamente le persone alla pensione, parzialmente integrando le posizioni lavorative così scoperte con nuovi ingressi di giovani. È evidente come queste ultime misure, soprattutto i contratti di solidarietà difensivi, avrebbero potuto rappresentare lo strumento decisivo per governare la fase di uscita dal blocco dei licenziamenti: hanno invece prevalso timidezze e contrarietà (specie di Confindustria), che hanno fin qui impedito il pieno utilizzo di questa misura e presumibilmente limitato fortemente la sua efficacia futura.

L’insieme di queste misure, seppur non prive di limiti, ha comportato una salvaguardia importante per l’occupazione e la coesione sociale, pur non impedendo un drammatico calo occupazionale nel 2020 (-9%), e dall’altro ha causato un importante deficit del bilancio pubblico e anche del debito, che però la successiva ripresa ha consentito di attenuare, ed è stato comunque bilanciato dall’importante immissione di risorse comunitarie (il Fondo SURE istituito per la prima volta dall’Unione Europea a sostegno delle spese di contrasto alla disoccupazione degli Stati membri).

E adesso?

Come si dice spesso, la pandemia ha evidenziato le debolezze e le profonde storture sociali del nostro sistema. Ma, come troppo spesso accade, con il

superamento delle criticità più gravi si ripresenta la costante tentazione di muovere il meno possibile le cose. Purtroppo infatti la discussione parte dall'entità del costo della riforma. Ad esempio nella discussione in corso si è parlato spesso di una richiesta del ministro Orlando pari a 8 miliardi di Euro, mentre nel bilancio approvato i miliardi disponibili sarebbero 3. Ma qual è il costo attuale per lo stato al netto delle deroghe per la pandemia? La cassa integrazione, ordinaria e straordinaria, nella serie storica compensando anni di accumulo e di perdite era praticamente autosufficiente. Dai bilanci dell'INPS del periodo 2009-2018 risulta che i contributi versati per la CIGO hanno coperto in maniera continuativa i deficit generati dalle gestioni CIGS e CIGD, che raccolgono una quantità di contributi molto inferiore. Infatti i saldi medi delle gestioni annuali di CIGS e CIGD nel periodo 2009-2018 sono stati pari, rispettivamente, a -1,3 e -0,8 miliardi di euro, a fronte di un avanzo medio di 1,2 miliardi del fondo della CIGO, cioè il costo per l'INPS era quasi tutto da attribuire alla cassa integrazione in deroga, e comunque era contenuto. Inoltre il FIS e gli altri Fondi di Solidarietà operano nel rispetto del pareggio di bilancio e non possono erogare prestazioni in caso di carenza di disponibilità finanziaria. Si tratta perciò di realizzare operazioni di messa a punto di un sistema più equo. Spesso difficili tecnicamente, ma con costi anche bassi. Il costo in realtà è quindi quasi tutto provocato dai sussidi di disoccupazione e dalla necessaria estensione a un sistema di rapporti di lavoro talmente deregolamentato da essere quasi impossibile individuarne tutti i contorni. In altri termini è difficile calcolare il costo per l'Inps senza rovesciare il ragionamento cioè disegnare un sistema effettivamente equo e universale, e poi trovare gli accorgimenti tecnici per aggiustarne i costi.