



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**WELFARE STATE E RIFORMA DEGLI
AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA**

**WELFARE STATE AND SOCIAL SAFETY
NETS REFORM IN ITALY**

Relatore:

Prof. Antonio Di Stasi

Rapporto Finale di:

Debora Clementi

Anno Accademico 2020/2021

*Ai miei genitori,
che con un costante supporto mi hanno spinto a dare sempre il meglio. Senza di
voi, tutto questo non sarebbe stato possibile.*

*Ad Alessandro,
per il suo affetto e per esserci sempre stato.*

*A Veronica,
per avermi insegnato che nulla è impossibile se lo si vuole davvero.*

*Grazie agli amici, ma proprio a tutti: nominarvi uno ad uno è impossibile. Grazie
a “Nelle” e “Nelli” per la vostra simpatia.*

INDICE

INTRODUZIONE	p. 4
CAPITOLO 1: L'ORIGINE DEL <i>WELFARE STATE</i> E LA SUA CRISI	
1.1 Che cos'è il <i>Welfare State</i>	p. 6
1.2 I regimi di <i>Welfare State</i>	p. 8
1.3 Le traiettorie di cambiamento.....	p. 11
1.4 Le politiche contro la povertà.....	p. 12
1.5 Le politiche attive e passive di sostegno nel mercato del lavoro.....	p. 16
1.6 La crisi del <i>Welfare State</i>	p. 19
CAPITOLO 2: GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI	
2.1 Gli ammortizzatori sociali.....	p. 21
2.2 Gli ammortizzatori sociali in Italia.....	p. 23
2.3 Gli ammortizzatori sociali in assenza di lavoro.....	p. 23
2.4 Gli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro.....	p. 28
2.5 Il ruolo dell'autonomia collettiva nel tormentato percorso di riforma degli ammortizzatori sociali.....	p. 31
CAPITOLO 3: GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI DURANTE LA CRISI EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19	
3.1 Sistemi di integrazione salariale.....	p. 34
3.2 Decreto Cura Italia.....	p. 35
3.3 Riforma degli ammortizzatori sociali operativa in autunno.....	p. 36

CONCLUSIONE.....p. 38
BIBLIOGRAFIA.....p. 39

INTRODUZIONE

Il contesto socio-economico ed istituzionale in rapida evoluzione offre spunti di riflessione sui mutamenti avvenuti negli ultimi decenni nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro.

Alla base di questo studio vi è l'interesse per il tema, sorto nel percorso universitario, vista la caratteristica degli istituti analizzati di rispondere a plurime esigenze. Il diffondersi dell'epidemia globale da COVID-19 e la centralità che è stata riscoperta degli ammortizzatori sociali messi in campo per fronteggiare l'emergenza in corso, hanno rafforzato la volontà di approfondire la materia.

Nella prima parte dell'elaborato il punto di partenza dell'indagine è rappresentato dai sistemi di *Welfare State*, che, sul piano formale, sono ancorati alle scelte dei legislatori nazionali. Successivamente il campo d'indagine si sposta in Italia, dove risulta un'incapacità del sistema di *Welfare* di fronteggiare una realtà caratterizzata da una grande diffusione di rapporti di lavoro discontinui e da forme di disoccupazione strutturale e di lungo periodo.

Affrontando successivamente il sistema degli ammortizzatori sociali, nella sua ricostruzione occorre partire dagli istituti in assenza di lavoro e poi approfondire quelli in costanza di lavoro. Gli ammortizzatori sociali sono al centro dell'agenda politica da oltre un decennio. Come noto, vi rientrano tutti quegli istituti che l'ordinamento dispone 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.

Ha assunto notevole importanza la bilateralità e i relativi fondi, in tema di tutela della disoccupazione, aggiungendo agli ammortizzatori sociali pubblici un ulteriore livello di solidarietà da gestire attraverso i classici meccanismi della bilateralità, cioè gli ammortizzatori di categoria. In particolare, il sostegno agli enti bilaterali da parte delle regioni e la loro azione più preventiva che curativa delle situazioni di crisi impongono un'attenta considerazione del loro ruolo.

A conclusione dell'analisi sugli ammortizzatori sociali, si affronta in dettaglio la problematica situazione dell'Italia a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

CAPITOLO 1

L'ORIGINE DEL *WELFARE STATE* E LA SUA CRISI.

1.1 CHE COS'È IL *WELFARE STATE*.

In che cosa consiste il *welfare state*? L'espressione comunemente adottata per designarlo - <<*welfare state*>> - fu variamente utilizzata, nella prima metà del XX secolo, da esponenti politici prevalentemente di orientamento socialista per designare l'insieme delle politiche di intervento statale per il miglioramento delle sorti della classe operaia al di là dell'assistenza ai poveri. In prospettiva opposta, lo stesso termine viene adottato in senso negativo anche da esponenti tradizionalisti, come sinonimo di <<socialismo di stato>>, cui si contrappose l'idea di una comunità solidaristica nazionale. Letteralmente l'espressione identifica appunto nel <<benessere>> dei cittadini la finalità costitutiva del *welfare state*, che non si limita quindi a proteggere i cittadini dai rischi più gravi (la malattia e la disabilità, la povertà e l'assenza di lavoro, la vecchiaia, la mancanza delle risorse fondamentali per la sopravvivenza), ma intende promuoverne le migliori condizioni di vita possibili, riducendo le disuguaglianze sociali attraverso generosi sostegni economici e promuovendo le pari opportunità tra i cittadini attraverso servizi educativi, sanitari e sociali.¹

Il *welfare state* è un'invenzione delle società capitalistiche. Nasce in Germania nel 1881 e rappresenta una novità rivoluzionaria in quel periodo storico in quanto lo sviluppo industriale accelera contribuendo al rafforzamento economico e emergono

¹ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 19.

nuovi bisogni sociali a seguito dello sviluppo della classe operaia che impongono l'intervento dello Stato. Il *welfare* dunque nasce dall'esito di due grandi rivoluzioni: quella francese che porta all'affermazione delle democrazie nazionali e quella industriale che porta allo sviluppo del capitalismo. Da qui le istituzioni politiche acquisiscono un importante ruolo di regolazione sociale. Nei due decenni successivi il *welfare state* si rafforza fino a diventare un elemento irrinunciabile nell'Europa occidentale. Con lo scoppio della seconda Guerra Mondiale Beveridge formula i principi base di un moderno stato sociale in grado di fornire sicurezza sociale ai cittadini, individuandoli nel: servizio sanitario obbligatorio e universalistico; reddito minimo di sopravvivenza e sistema di assicurazioni sociali (l'indennità di disoccupazione, la pensione, l'invalidità e la malattia).

Nel regime di *welfare* è possibile rispondere ai bisogni e ai rischi attraverso: il mercato, la famiglia e il terzo settore. Il bisogno indica la carenza o la mancanza di qualcosa necessario per la realizzazione del benessere; il rischio indica, invece, l'esposizione a determinati eventi che possono accadere e che quando si realizzano minano il benessere generando un bisogno. Gli attori principali affrontano i rischi sociali seguendo principi diversi: la famiglia attraverso la reciprocità; lo Stato attraverso la retribuzione; il mercato attraverso i rapporti monetari.

Il *welfare state* può essere identificato nell'intervento di perseguire tre finalità sociali fondamentali: la lotta alla povertà; la protezione contro i rischi sociali (e le loro conseguenze negative) che possono minacciare la sopravvivenza dei cittadini; la promozione delle pari opportunità e del benessere individuale e sociale. Per ottenere questi risultati, il *welfare state* interviene nei processi di distribuzione delle

ricompense sociali secondo modalità differenti: in via diretta attraverso l'erogazione di prestazioni di *welfare* (dall'erogazione di pensioni a quella di sussidi monetari di vario tipo, all'offerta di servizi sociali, sanitari ed educativi, sino alla produzione e distribuzione di beni fondamentali come la casa); in via indiretta attraverso agevolazioni fiscali, forme di regolazione dell'economia e dei rapporti di lavoro, la promozione e il finanziamento dei servizi di *welfare* forniti da attori privati, il sostegno alla capacità di autoaiuto dei cittadini e delle famiglie. Le teorie classiche del *welfare*, riprendendo in questo il contributo classico di Polanyi sulle tre forme di transazione economica, hanno generalmente individuato tre circuiti fondamentali attraverso cui il *welfare* viene assicurato ai cittadini: l'intervento dello stato, il funzionamento del mercato, l'organizzazione delle famiglie. A cominciare dagli anni Novanta, a questi tre meccanismi fondamentali si è andata aggiungendo un'attenzione crescente verso una quarta componente, che viene a completare quello che è stato definito <<il diamante del *welfare*>>: i servizi di *welfare* prodotti nell'ambito del terzo settore, ovvero da parte di organizzazioni sociali, spesso fondate su base volontaria oppure cooperativa, non finalizzate a produrre profitti ma orientate alla produzione di beni pubblici.

1.2 I REGIMI DI WELFARE.

Nel corso dell'ultimo cinquantennio sono state proposte numerose tipologie per classificare i sistemi di *welfare* dei vari paesi occidentali. Fra queste una ha assunto una particolare rilevanza nel dibattito internazionale per la sua capacità analitica di chiarire alcuni assetti essenziali dei sistemi di *welfare*: la proposta dei tre regimi di *Welfare capitalism* del sociologo danese Esping-Andersen. A partire dal grado di

“demercificazione” e dal grado di “stratificazione”, egli individua tre differenti regimi di *welfare* denominati liberale, conservatore-corporativo e socialdemocratico, che si differenziano fra loro proprio in funzione della loro capacità di demercificare (cioè la capacità di sottrarre il cittadino/lavoratore dalla dipendenza del mercato) e di stratificare (cioè la capacità delle misure di benessere sociale di integrare o segmentare la popolazione).²

Nel lavoro di Esping-Andersen l’Italia viene collocata all’interno del regime conservatore-corporativo. In questo regime lo stato interviene soprattutto tramite schemi assicurativi obbligatori che mettono parzialmente al riparo i lavoratori (e di riflesso le loro famiglie) dai principali rischi sociali (vecchiaia, disoccupazione, malattia, ecc.). Tali schemi assicurativi pubblici sono, però, collegati alla posizione occupazionale e la generosità delle prestazioni è legata alle differenze in termini di capacità contributiva e di livello delle retribuzioni: ne deriva che il sistema tende a mantenere relativamente invariate le differenze fra lavoratori e famiglie appartenenti alle varie classi sociali nelle risposte che offre ai loro bisogni.³

L’Italia costruì nel secondo dopoguerra un sistema di *welfare* fortemente sbilanciato a vantaggio del ruolo e della spesa pensionistica, a svantaggio, però, della copertura di altri rischi, *in primis* quello della disoccupazione e degli interventi familiari. All’interno del quadro europeo occidentale il caso italiano appariva un modello estremamente generoso non solo e non tanto per il livello del tasso di sostituzione della retribuzione, ma per le altre condizioni favorevoli all’accesso alla

² C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 68.

³ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 70.

pensione pubblica: per il calcolo dell'ammontare della pensione venivano presi in considerazione solo i 3 anni di carriera lavorativa con maggiore retribuzione e l'età di pensionamento era la più bassa sia per gli uomini sia per le donne. Inoltre nel caso italiano era estremamente diffusa la pratica delle pensioni di anzianità e di invalidità, offerte a condizioni molto vantaggiose. Per quanto riguarda le politiche relative al lavoro, se, da un lato, l'Italia si poneva sostanzialmente in linea con quello di altri paesi continentali per quanto riguarda il livello di protezione del lavoro, dall'altro il livello di generosità degli interventi di protezione contro il rischio di disoccupazione era estremamente più limitato che altrove per via dei bassi tassi di sostituzione e di copertura, così come della limitata durata dell'accesso ai benefici. I due principali sistemi di intervento nel campo del *welfare* dei servizi (scuola e sanità) mostravano, invece, un quadro più in linea con buona parte dell'Europa centro-settentrionale. Anche se in ritardo rispetto ad altri paesi, l'Italia del dopoguerra e fino agli anni Ottanta era un paese che tentava di rendere più universalistico il proprio sistema di intervento, da un lato collocandosi in una fascia di spesa pubblica pro capite medio-alta, dall'altro introducendo un sistema sanitario nazionale di tipo universalistico nel 1978 e prevedendo in campo scolastico un percorso di studi in grado di coniugare un livello di base comune a tutti gli studenti con una differenziazione fra indirizzi più tecnico-professionali o accademico-liceali nella secondaria di secondo livello.⁴

⁴ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 73.

1.3 LE TRAIETTORIE DI CAMBIAMENTO.

A partire dalla fine dei Trenta gloriosi e, soprattutto, dagli anni Novanta l'Italia è intervenuta ripetutamente nel suo sistema di *welfare* per far fronte, da un lato, alle mutate condizioni socioeconomiche, dall'altro al suo crescente debito pubblico e ad alcune rilevanti distorsioni nel funzionamento delle proprie politiche sociali (a partire dallo sbilanciamento della spesa in campo pensionistico). Nel sistema pensionistico una serie di ampie riforme hanno profondamente mutato il sistema precedente, cercando contemporaneamente di diminuire la generosità, regolarne maggiormente l'accesso, smussare i disequilibri interni nella distribuzione degli importi delle pensioni fra categorie più avvantaggiate e altre meno, incentivare il passaggio a un sistema multipilastro.

Nel campo delle politiche del lavoro sta avvenendo un riorientamento delle modalità di intervento attorno ai seguenti cardini: l'adozione di criteri di condizionalità nella concessione dei sussidi alla disoccupazione; la promozione di politiche attive accanto a quelle passive. Inoltre, si è assistito a una flessibilizzazione dei contratti <<di entrata>> sul mercato del lavoro. Il sistema degli ammortizzatori sociali ha mantenuto, invece, fino ad anni recenti la sua struttura istituzionale con alcune significative novità legate alla maggiore generosità delle assicurazioni contro la disoccupazione e, a partire dalla riforma del 2012, sembra avviato verso un percorso di maggiore tutela di varie categorie di disoccupati.

Nel campo delle politiche basate su servizi universalistici, quali sanità e istruzione, gli anni Novanta e buona parte del decennio passato appaiono più un periodo in cui

si è discusso su come regolare il sistema senza però metterne in dubbio l'universalismo. Tuttavia in entrambi i campi il tasso di crescita della spesa pubblica è andato rallentando in maniera molto più forte che nel resto dell'Europa occidentale e pertanto negli anni più recenti il livello di spesa italiano si è collocato considerevolmente al di sotto di quello medio dell'Europa occidentale (soprattutto nel caso della sanità). Dentro questo quadro il paese non è riuscito a rafforzare le risposte, in un'ottica di ricalibratura funzionale, verso coloro che sono portatori di nuovi rischi o bisogni sociali rinnovati: le politiche per l'assistenza, quelle di supporto ai compiti di cura e alle famiglie, l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, i migranti e l'abitazione. Complessivamente l'Italia appare come un paese che è stato in grado di riformare profondamente il proprio sistema pensionistico (che, stanti le normative attuali, diventerà in futuro fra i meno generosi dell'Europa occidentale), il mercato del lavoro (con una crescente flessibilità, accompagnata però per ora solo da timidi segnali di maggiori investimenti pubblici per fornire sicurezza nel caso si perda l'occupazione) e contenere la spesa in istruzione e sanità, senza però riuscire a investire nella copertura di nuovi bisogni. Pertanto i segnali e i processi di *retrenchment* risultano molto più forti e accentuati rispetto a quelli di ricalibratura.⁵

1.4 LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ.

Il sistema italiano di sostegno al reddito, ed in generale di contrasto alla povertà, si caratterizza per la scarsità delle risorse economiche dedicate, per la prevalenza di

⁵ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 107.

trasferimenti monetari rispetto alla erogazione di servizi, per il sostegno a determinate categorie di soggetti e per l'assenza di uniformità di prestazioni sul territorio nazionale. Verso la metà degli anni Novanta, una volta compiuta la transizione verso un'economia postindustriale, i paesi europei cominciarono a riassorbire la disoccupazione, riducendo nel contempo la povertà a essa connessa. Si calcola che tra il 1990 e il 2008 la disoccupazione (soprattutto femminile) in Europa sia diminuita di ben un terzo. Allo scopo di aumentare l'occupazione e facilitare le assunzioni in un contesto sempre più dominato dalla competizione internazionale, la tendenza prevalente è stata quella di ridurre i livelli salariali minimi, oltre che di introdurre robuste iniezioni di flessibilità nel mercato del lavoro. Lo sviluppo di un'economia dei servizi ha favorito indubbiamente queste strategie: da un lato è aumentato il lavoro atipico, a tempo determinato e con contratti flessibili; dall'altro, riducendosi i salari, si è creata una massa rilevante di *working poors*, lavoratori occupati stabilmente ma con salari troppo bassi rispetto alle necessità della loro riproduzione sociale. Il rischio di cadere in povertà ha cominciato così a diffondersi in gruppi sociali precedentemente considerati garantiti semplicemente perché protetti dal fatto di lavorare.⁶

Il contrasto della povertà rappresenta l'obiettivo principale dell'intero sistema di *welfare*. L'istituto di *welfare* con il maggiore potenziale di prevenzione della caduta in povertà è rappresentato dalle indennità di disoccupazione. Finalizzate a proteggere gli individui dal vecchio rischio sociale della disoccupazione, le

⁶ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 115.

indennità di disoccupazione svolgono una fondamentale funzione di prevenzione della caduta in povertà a seguito della perdita dell'occupazione, che costituisce una delle principali cause del rischio di povertà. In tutti i paesi europei esiste un'indennità di disoccupazione di tipo contributivo, ovvero finanziata dai contributi sociali versati dai lavoratori, e dunque riservata esclusivamente a coloro che hanno lavorato e versato i contributi per un certo periodo di tempo nel periodo precedente l'episodio di disoccupazione involontaria. A queste indennità di tipo contributivo in molti paesi si affianca un'indennità di disoccupazione assistenziale, ovvero finanziata dalla fiscalità generale e destinata a tutti i disoccupati e inoccupati al di sotto di un certo livello di reddito. Coloro che esauriscono il proprio diritto alle indennità di disoccupazione senza essersi ricollocati sul mercato del lavoro, nella grande maggioranza dei paesi europei non cadono a livello di reddito zero, grazie all'esistenza di una rete di ultima istanza, rappresentata dalle misure di reddito minimo (RM). Le misure di reddito minimo sono volte all'integrazione del reddito di coloro che non dispongono di risorse autonome sufficienti a garantire standard di vita considerati minimi in ciascun contesto. Introdotti nella maggioranza dei paesi europei nell'Epoca d'oro del *welfare state*, questi schemi definiscono un diritto soggettivo a ricevere un trasferimento economico: tale diritto è garantito sulla base del principio dell'universalismo selettivo, ovvero a tutti i cittadini, purché soddisfino determinati requisiti di bisogno, ovvero a fronte della verifica dell'insufficienza dei loro mezzi economici. L'identificazione di una soglia di

reddito consente di definire chi ha diritto a ricevere il sostegno tramite il test dei mezzi, ossia il confronto tra reddito accertato e soglia.⁷

Nel contesto di un impianto del sistema di *welfare* bismarckiano, il sostegno del reddito delle persone in età lavorativa è stato marginale. Il risultato in termini di copertura è estremamente selettivo: se nel 2006 l'insieme degli ammortizzatori sociali esistenti copriva solo il 31% dei lavoratori italiani e il 52% di quelli dipendenti, la copertura fornita dall'ASpI (Assicurazione Sociale per l'Impiego, introdotta nel 2011 dal governo Monti) ai soli lavoratori dipendenti dovrebbe aumentare al 63%. L'indennità contributiva è stata peraltro a lungo molto limitata sia in termini di durata sia di tasso di sostituzione del precedente reddito da lavoro: all'inizio degli anni Novanta essa era corrisposta per soli 6 mesi, ed era ancora pari solo al 25% del precedente salario. Solo di recente ne è stata incrementata la generosità e allungata la durata. Molto recente è anche l'introduzione di una minima protezione per i lavoratori atipici, cioè la mini-ASpI. Alla parzialità della copertura delle indennità di disoccupazione si affianca la grave carenza del sostegno del reddito di ultima istanza. Misure di sostegno al reddito esistono in Italia solo per alcune categorie particolari, e precisamente per gli anziani sopra i 65 anni a basso reddito (l'assegno sociale) e per le famiglie numerose, con almeno 3 figli minori (l'assegno al nucleo con almeno tre figli minori, introdotto nel 1999). Si continua a osservare un'amplissima differenziazione territoriale degli interventi, tale per cui il

⁷ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 121.

diritto al sostegno non dipende dal bisogno, ma dal luogo dove questo sorge, dalla severità dei vincoli di bilancio e dalla discrezionalità della gestione.⁸

1.5 LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DI SOSTEGNO NEL MERCATO DEL LAVORO.

Soprattutto in caso di disoccupazione, occorrono considerare le politiche in cui il sostegno ai giovani riguarda meno l'aspetto formativo in senso stretto e si concentra maggiormente su quello di tutela e di promozione sul mercato del lavoro. Gli strumenti di policy operanti su questa dimensione di intervento sono solitamente suddivisi in attivi e passivi. Le politiche attive consistono in interventi volti direttamente ad aumentare l'occupazione di categorie di soggetti in difficoltà, fra cui i giovani che sperimentano un percorso problematico di entrata o di permanenza sul mercato del lavoro. Si tratta di un insieme abbastanza eterogeneo di strumenti fra cui i principali sono: gli incentivi per le assunzioni e quelli per la stabilizzazione e il mantenimento del contratto di lavoro; le attività di orientamento e di supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro offerti dai servizi per l'impiego e da personale che ha funzioni di *coach* per i disoccupati; la creazione diretta di posti di lavoro da parte di amministrazioni pubbliche o del parastato; gli incentivi a nuove attività di impresa e, quindi, il supporto all'autoimprenditorialità dei giovani. Le politiche passive del lavoro hanno come fine il sostegno del reddito nel caso di disoccupazione o difficoltà di prima entrata sul mercato del lavoro. Il sistema di sostegno del reddito si può basare potenzialmente su due principi: uno di tipo

⁸ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 139.

assicurativo rispetto al rischio di disoccupazione; uno di tipo assistenziale, legato al riconoscimento di uno stato di bisogno. Inoltre le politiche passive del mercato del lavoro possono essere affiancate e integrate da altre politiche volte a fronteggiare i rischi di esclusione sociale. Nei principali paesi europei si possono trovare tre forme di sostegno del reddito delle persone in difficoltà economica: un sistema assicurativo contro il rischio di disoccupazione; un sistema assistenziale contro il rischio di disoccupazione; un sistema assistenziale contro il rischio di povertà.

I giovani non solo rischiano di trovarsi in condizioni di disoccupazione più spesso di altri soggetti, ma possono essere discriminati sia dal principio assicurativo sia da quello assistenziale che regolano l'accesso ai sistemi di protezione del reddito. Il principio assicurativo contro il rischio di disoccupazione richiede che il beneficiario debba aver versato per un determinato periodo di tempo una parte della propria retribuzione a un fondo. Per un giovane, spesso molto più che per un adulto, i criteri di eleggibilità a tale sistema rischiano di essere severi: vi è il rischio che il giovane non abbia accumulato un periodo sufficientemente lungo di contributi per poter aver accesso ai benefici del fondo oppure che i contributi accumulati siano sì sufficienti ad avere accesso al sistema, ma con un sostegno così limitato da offrire una copertura economica scarsa. A volte l'essere apprendisti, lavoratori indipendenti (autonomi), avere contratti di lavoro atipico (ad es. parasubordinati), ha come conseguenza il fatto che non sempre il lavoratore può usufruire dei benefici dei sussidi di disoccupazione, proprio perché l'occupazione svolta risulta priva delle coperture assicurative richieste. Molti giovani possono cercare di entrare nel

mercato del lavoro e non riuscire a ottenere velocemente una prima occupazione regolare, rischiando di essere del tutto esclusi dal sistema assicurativo contro la disoccupazione, non avendo mai lavorato prima.⁹

In Italia nel 1997, oltre alla riforma dei servizi per l'impiego e al trasferimento dalle regioni agli enti locali delle competenze in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento, si ha l'introduzione del lavoro temporaneo (o interinale), già diffuso da tempo negli altri paesi europei. Con il cosiddetto <<pacchetto Treu>> vengono inoltre ridotti i vincoli all'uso dei contratti a tempo determinato e si modifica l'impostazione dei contratti di apprendistato che, da strumento per l'apprendimento diretto di un mestiere, viene concepito anche come un canale di acquisizione di competenze di livello medio. Nel 2003, con la cosiddetta <<riforma Biagi>>, vengono ampliati i margini di utilizzo del lavoro temporaneo (che cambia denominazione e viene definito lavoro in somministrazione) e dei contratti di lavoro part time e vengono introdotte nuove forme di lavoro atipico come i contratti a chiamata. La riforma del 2003 porta anche importanti novità per i contratti di collaborazione, il cui utilizzo era esploso negli anni precedenti e che nel settore privato vengono sostituiti dal lavoro a progetto. Nel 2012 viene approvata una legge di riforma organica del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) che interviene sia sui contratti a tempo determinato, ampliandone i margini di utilizzo ma aumentandone i costi in termini di contribuzione, sia sulle collaborazioni a progetto e le partite IVA, con l'obiettivo di ridurre gli usi impropri. Una parziale modifica dell'art.18

⁹ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 180.

dello Statuto dei lavoratori – che disciplina i licenziamenti – diede luogo ad aspri scontri, sebbene la sua portata fosse limitata.¹⁰

1.6 LA CRISI DEL *WELFARE STATE*.

Il *welfare state* non costituisce più da tempo il motore immobile intorno al quale ruotano le certezze dei lavoratori occupati e che dà un senso alle aspettative di una vita di lavoro.¹¹ I sistemi di *welfare* sono nati in un contesto economico in cui la società di tipo industriale poteva portare alla piena occupazione, e in cui tutti i cittadini adulti abili al lavoro avrebbero potuto prendere parte al ciclo produttivo e quindi alla distribuzione del reddito nazionale. Non a caso si parlava di sistemi improntati ad una logica lavoristica, per cui i diritti sociali venivano riconosciuti a soggetti che si relazionavano al mondo del lavoro.¹² Durante l'epoca d'oro tardo-ottocentesca del *welfare state*, infatti, la maggioranza della popolazione è stata inclusa nei programmi di protezione sociale per tutti i rischi standard (vecchiaia, invalidità e perdita di un familiare, malattia, maternità, infortuni sul lavoro, disoccupazione e familiari a carico).¹³

Tuttavia, a partire dalla metà degli anni '70, la direzione di sviluppo dello Stato sociale ha cominciato ad invertire rotta e cambia l'idea originaria che il *welfare* avrebbe sostenuto e favorito la crescita del capitalismo e della democrazia: sia l'economia sia una nuova forma di morale individualistica impongono di anteporre l'interesse individuale alla distribuzione di benefici derivanti dal *welfare*. La crisi

¹⁰ C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 199.

¹¹ A. M. Battisti, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 2.

¹² C. Offe, *Il bisogno di rifondazione dei principi della giustizia sociale*, in *Inchiesta*, 1989, p. 13.

¹³ A. M. Battisti, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 2.

del *welfare* trae origine da fattori politici (conflitti tra liberismo e riformismo), sociali ed economici. Il nuovo contesto socio-economico, caratterizzato dalla transizione a modi produttivi post-industriali e da una crescente globalizzazione del mercato del lavoro, ha richiesto una parallela trasformazione dei modelli di *welfare* tradizionale. Il modello produttivo ed organizzativo fordista, improntato alla produzione di massa, è stato superato da un modello interessato alla produzione flessibile, ad economie di scopo ed a modelli di consumo più differenziali. Inoltre, al modello occupazionale caratterizzato da posti di lavoro stabili e garantiti tramite contratti a tempo indeterminato, sono subentrate nuove forme di occupazione “flessibile” e atipica.

Va preso atto che è cambiato il ruolo e la funzione della previdenza sociale, e ciò è dovuto alla crescente disoccupazione, alla insostenibilità dei sistemi previdenziali in ragione del progressivo aumento della durata della vita, nonché al superamento di una tradizionale divisione delle fasi della vita giacché il lavoro non è più stabile e continuativo e tendenzialmente si protrae per tutta la durata della vita.¹⁴

¹⁴ M. Buti- D. Franci- L. Pench, *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma?* Bologna, 1999, p. 315.

CAPITOLO 2

GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI.

2.1 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI.

Gli ammortizzatori sociali sono gli istituti del *welfare* che hanno una più stretta connessione con il rapporto di lavoro. L'assicurazione contro la disoccupazione è l'istituto più rilevante di questo gruppo di programmi del *welfare*, che si concretizza nel sussidio di disoccupazione, che reintegra, per un periodo limitato, il potere di acquisto del lavoratore, in seguito all'interruzione del rapporto di lavoro. Spesso si possono distinguere tre tipi di istituti: un primo programma, che garantisce il reddito in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro (in Italia la Cassa integrazione); l'indennità di disoccupazione vera e propria, che esercita la stessa funzione nel caso in cui vi sia un'interruzione definitiva del rapporto di lavoro; una rete di protezione di ultima istanza, come ad esempio il reddito minimo. Quest'ultimo, che è principalmente un programma di spesa di assistenza, può svolgere anche una funzione riguardo alla perdita del lavoro, nel caso in cui il disoccupato abbia perso il diritto alle prestazioni dei due precedenti istituti. Nei primi due istituti, il diritto alla prestazione è normalmente garantito soltanto se il lavoratore ha superato una certa età e può vantare un minimo di anzianità contributiva o comunque di occupazione precedente. L'ammontare della prestazione è in proporzione alla remunerazione e ha una durata limitata. L'impresa prima ricorre all'interruzione temporanea e quindi, qualora si abbia l'interruzione del rapporto di lavoro, ha inizio l'indennità di disoccupazione. Il lavoratore, nel periodo in cui gode del sussidio, non può svolgere altre attività di lavoro. Nel caso

dell'indennità di disoccupazione deve dimostrare di essere in attiva ricerca di altra occupazione e/o accettare di partecipare a programmi di formazione professionale. Il finanziamento è normalmente basato su contributi sociali ripartiti tra datore di lavoro e lavoratore, nell'ambito di un programma solitamente gestito da istituzioni pubbliche o da un'agenzia regolamentata dallo Stato. Nel caso del terzo livello di prestazione, il reddito minimo, esso viene corrisposto anche a soggetti che non possono vantare precedenti esperienze di lavoro, ma la sua corresponsione è condizionata ad un controllo di mezzi solitamente piuttosto severo.¹⁵

I sussidi di disoccupazione, nelle loro articolazioni, sono al centro di una delle critiche più forti che vengono rivolte ai programmi del *welfare state*. Queste forme di protezione indurrebbero un atteggiamento passivo, assecondando atteggiamenti poco inclini ad una ricerca attiva di un posto di lavoro (*welfare dependence*). Il problema dal punto di vista economico è facilmente inquadrabile all'interno della teoria dell'offerta di lavoro e degli incentivi e disincentivi che forme di tassazione e sussidi possono produrre sulla decisione di dedicare maggiore o minore tempo al lavoro. Nei programmi di *workfare* (fusione di *welfare for work*) si sottolinea l'esigenza di associare o sostituire ai sussidi monetari forme di intervento che evitino la propensione all'inoperosità del lavoratore, inserendo, come requisito per l'ottenimento del sussidio, la partecipazione del disoccupato a programmi di riqualificazione o di lavori socialmente utili. Il *workfare* sembra tuttavia aver dato esiti molto diversi a seconda del modello di *welfare* in cui è stato inserito. Negli

¹⁵ P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 561.

Stati Uniti, in un contesto in cui prevale un'idea minimalista dell'intervento pubblico, il *workfare* ha assunto caratteri piuttosto severi e punitivi; in altri contesti, Svezia e Canada, i programmi di inserimento sembrano aver raggiunto apprezzabili risultati di reintegrazione nel mondo del lavoro. In Italia i lavori socialmente utili hanno fornito un altro esempio di gestione clientelare e inefficiente di uno strumento potenzialmente interessante.¹⁶

2.2 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA.

Tra il 2012 e il 2015 il sistema della spesa pubblica italiana è stato interessato da una profonda razionalizzazione, prima con la riforma Fornero (l. n. 92/2012) e poi con il d.lgs. 22/2015, attuativo del *Jobs Act*. Le due riforme hanno mirato ad accrescere le opportunità di accesso e il grado di universalità del sistema, incrementando la generosità dei trattamenti di base e ridimensionando i picchi, in termini di durata, garantiti da alcuni istituti specifici. Le due riforme hanno inoltre ridefinito le differenze, prima sempre più sfumate, tra strumenti di tutela della disoccupazione involontaria, da un lato, e istituti di sostegno del reddito in costanza di rapporto lavorativo, dall'altro.

2.3 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ASSENZA DI LAVORO.

Con riferimento agli ammortizzatori sociali in assenza di lavoro, la prima innovazione importante è stata introdotta nel 2012 con la riforma Fornero, che ha istituito, in sostituzione dell'indennità di disoccupazione ordinaria, due nuove prestazioni per la disoccupazione involontaria del settore non agricolo, cioè

¹⁶ P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 563 ss.

l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) e, per i disoccupati con storie lavorative particolarmente brevi e che non possiedono i requisiti contributivi per accedervi, la mini-ASpI. La platea di lavoratori disoccupati potenzialmente interessati dalla riforma si è così estesa a tutti i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato, fatta eccezione per i dipendenti a tempo indeterminato delle amministrazioni pubbliche. Con il d.l. n. 22/2015, attuativo della legge delega sul *Jobs Act*, le caratteristiche del sistema degli ammortizzatori sociali sono state ulteriormente riviste. Il d.l. n. 22/2015 razionalizza e rimodula le misure di tutela del reddito del lavoratore in caso di disoccupazione nell'ambito dell'ASpI al fine di omogeneizzare i trattamenti ordinari e i trattamenti brevi, rapportando la durata delle prestazioni alla storia contributiva pregressa del lavoratore. Portando a compimento l'unificazione delle due prestazioni della legge Fornero, il d.l. n. 22/2015 ha introdotto una sola prestazione di disoccupazione per tutti i lavoratori dipendenti disoccupati. A partire dal 1° maggio 2015 la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) ha sostituito le indennità ASpI e mini-ASpI di cui all'art.2 della legge 92/2012.¹⁷

La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) è destinata a tutti i lavoratori dipendenti (esclusi quelli a tempo indeterminato della Pubblica amministrazione e dell'agricoltura) che abbiano perso l'impiego e che abbiano cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro e almeno 30 giorni di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti la disoccupazione.

¹⁷ P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 565.

L'importo della NASpI è funzione della retribuzione media mensile degli ultimi 4 anni di impiego (anche non continuativo) precedenti il licenziamento. Dopo i primi 4 mesi di pagamento, al fine di disincentivare comportamenti opportunistici, la NASpI viene ridotta al 3% al mese e la durata prevista è di un numero di settimane pari alla metà di quelle per cui sono stati versati contributi fino al limite massimo di 24 mesi. L'erogazione della NASpI è condizionata alla regolare partecipazione da parte del beneficiario alle iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale proposte. La violazione delle regole di condizionalità o la mancata accettazione di un'offerta di lavoro il cui livello retributivo sia superiore almeno del 20% all'importo lordo dell'indennità comporta la decadenza del beneficio, secondo quanto stabilito dall'art.21 del d.lgs. n. 150/2015, che è il decreto istitutivo dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) che ha l'obiettivo di favorire l'integrazione tra le politiche passive e quelle attive.

La riforma del *Jobs Act* ha introdotto, inoltre, l'Indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi (DIS-COLL), una prestazione di tutela del reddito per i lavoratori parasubordinati, uniformata alla nuova prestazione di disoccupazione per i lavoratori subordinati. L'indennità ricalca nei suoi aspetti fondamentali la NASpI, compresi quelli relativi alla condizionalità alle politiche attive previste dal d.lgs. 150/2015 e alla decrescenza dell'importo della prestazione nel tempo. L'importo medio della DIS-COLL è funzione della retribuzione media mensile imponibile a fini previdenziali dell'ultimo biennio. Analogamente alla NASpI, se tale retribuzione è minore di un limite stabilito per legge, la DIS-COLL è pari al 75% del suo importo; se è maggiore, è pari al 75% dell'importo stabilito

dalla legge più il 25% dell'eccesso rispetto a quest'ultimo della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali dell'ultimo biennio. In ogni caso la DIS-COLL non può superare un limite stabilito annualmente dalla legge, parametrato al tasso d'inflazione, e dal 4° mese di fruizione in poi essa diminuisce mensilmente del 3%. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi.

Anche se non più in vigore perché era stato assorbito dal Reddito di Inclusione (REI) nel 2018, era stato introdotto in via sperimentale dal *Jobs Act* un terzo istituto denominato Assegno di Disoccupazione (ASDI), che si configurava come un prolungamento della NASpI dopo la sua scadenza naturale. L'ASDI era riconosciuta a chi, scaduta la NASpI, non aveva trovato impiego e si trovava in una condizione economica di bisogno. La durata dell'assegno, che era pari al 75% dell'indennità ASpI, incrementato per gli eventuali carichi familiari del lavoratore e che non poteva essere superiore alla misura dell'assegno sociale, era di 6 mesi e veniva erogato fino ad esaurimento del fondo specificatamente costituito. L'erogazione dell'ASDI era subordinata all'adesione a un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego con partecipazione obbligatoria a iniziative di attivazione. Per incentivare il ritorno, anche graduale, al lavoro da parte del beneficiario dell'ASDI, era inoltre prevista la possibilità di un cumulo parziale tra l'assegno di disoccupazione e il reddito derivante da una nuova occupazione.

A seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, dal 1° marzo 2019 il REI non fu più richiesto. Il REI non è in alcun modo compatibile con la contemporanea fruizione del Reddito di cittadinanza. Questa nuova misura di contrasto alla povertà,

alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, è un sostegno economico finalizzato all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro e all'inclusione sociale. Assume la denominazione di Pensione di cittadinanza per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita. La stessa può inoltre essere concessa ai nuclei familiari composti esclusivamente da una o più persone di età pari o superiore a 67 anni e da una o più persone in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza, anche di età inferiore. Il Reddito di cittadinanza si compone di due parti: l'assegnazione di un contributo, erogato mensilmente mediante una carta di pagamento elettronica, che varia rispetto al numero dei componenti del nucleo familiare e alle risorse economiche di cui si è già in possesso; e il Patto per il lavoro predisposto dai Centri per l'Impiego, ovvero il Patto per l'inclusione sociale predisposto dai servizi sociali del Comune.

Lo scenario post-riforma dal lato degli ammortizzatori sociali in assenza di lavoro prevede infine due ulteriori istituti: l'indennità di disoccupazione agricola e l'assegno di ricollocazione. L'indennità di disoccupazione agricola, introdotta dalla riforma Fornero, ha come platea di riferimento tutti i lavoratori dipendenti agricoli a tempo determinato e indeterminato e i soggetti a loro assimilati (piccoli coltivatori diretti, compartecipanti familiari). Essa opera integrando *ex post* il mancato reddito per le giornate non lavorate per disoccupazione nell'anno precedente. L'Assegno di Ricollocazione (AdR) è entrato in vigore nel 2017 in forma sperimentale su una platea di circa 30.000 soggetti e da maggio 2018 è stato esteso a tutti gli aventi diritto. L'AdR consiste in un *voucher* a favore dei percettori della NASpI,

disoccupati da più di 4 mesi spendibile presso strutture pubbliche e private di servizi per il lavoro per ottenere un supporto rinforzato e personalizzato al reinserimento nel mercato del lavoro. L'ammontare del AdR dipende dal profilo di rischio del beneficiario e varia da 250 a 5.000 euro, è percepibile per 6 mesi, prorogabili per ulteriori 6 mesi se il *voucher* non è stato interamente speso. In conclusione, se prima della crisi si erano registrati stabili su livelli modesti, dal 2008 il ricorso e la spesa per i sussidi di disoccupazione e mobilità sono aumentati sensibilmente, in linea con l'andamento del tasso di disoccupazione.

2.4 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI LAVORO.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro, i principali istituti in vigore sono: la cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), la cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) e la cassa integrazione salariale per gli operai del settore agricolo (CISOA). L'intervento ordinario della CIGO, regolamentato dalla legge n. 164 del 1975, è stato inizialmente introdotto per far fronte alla mancanza temporanea di materie prime o di energia nel periodo post bellico. In seguito, il campo di applicazione è stato esteso ad altri settori, come l'agricoltura, ed i lavoratori beneficiari possono essere sia operai che impiegati. I beneficiari della CIGO sono tutti i lavoratori dipendenti privati relativi a tredici tipologie di imprese, non solo industriali. Non è prevista una soglia minima dimensionale d'impresa e nell'elenco sono ricomprese tutte le imprese manifatturiere, quelle dei settori edili e affini e quelle industriali partecipate dallo Stato o da Enti pubblici purché non di integrale proprietà pubblica. La CIGO è corrisposta fino a un periodo massimo di 13 settimane continuative, prorogabile

trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane. La prestazione è pari all'80% della retribuzione globale di fatto che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate. Il finanziamento dell'intervento è a carico delle imprese attraverso un contributo ordinario per ogni dipendente e le imprese ammesse al trattamento sono onerate di un contributo addizionale per ogni lavoratore in CIGO. Le imprese che vogliono beneficiare del trattamento devono procedere ad una preventiva consultazione sindacale, non necessaria in caso di eventi oggettivamente inevitabili. La procedura di consultazione ed esame dovrà concludersi entro 25 giorni dalla richiesta, ridotti a 10 per le imprese con meno di 50 dipendenti. L'imprenditore ha l'onere di espletare anche una procedura amministrativa: l'impresa presenta in via telematica all'INPS entro il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa la domanda di concessione.¹⁸ La legge n. 164 del 1975 rende possibile il ricorso alla CIGO allorquando ricorrano due requisiti: quello della transitorietà e quello della involontarietà. Infatti, l'art. 1, comma 1, indica quali cause integrabili le situazioni aziendali: dovute a eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori; determinate da situazioni temporanee di mercato. Per quel che concerne il requisito della involontarietà, va rilevato che esso deve sussistere rispetto ad ambedue le parti del rapporto, datore di lavoro e lavoratore, tanto che si allude a situazioni che sono al di fuori della programmabilità organizzativa aziendale e che incidono sulla continuità della prestazione lavorativa.

¹⁸ A. Di Stasi, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè Editore, 2018, p. 208 ss.

La Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria è nata negli anni Settanta per sostenere le attività imprenditoriali colpite dalla crisi economica e per agevolare ristrutturazioni o conversioni, che permettessero alle imprese di restare competitive a fronte della sempre maggior importanza nel ciclo produttivo delle innovazioni tecnologiche. I destinatari della CIGS sono i lavoratori subordinati, con esclusione dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio, che possiedono almeno 90 giorni di anzianità di effettivo lavoro alla data di presentazione della domanda presso l'unità produttiva per il quale è richiesto il trattamento. La CIGS si applica alle imprese industriali, a quelle artigiane (comprese le edili), alle imprese appaltatrici di servizi di mensa/ristorazione o di pulizia con più di 15 dipendenti, oltre che a quelle commerciali e alle agenzie di viaggio e turismo con più di 50 addetti (inclusi gli apprendisti e i dirigenti). L'integrazione è pari all'80% ed è finanziata con contributi sociali a carico del datore di lavoro (0,6%) e del lavoratore (0,3%).

La richiesta di CIGS deve essere inoltrata contestualmente al ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alle Direzioni territoriali del Lavoro competenti per territorio sulla base di un programma contenente non solo il piano industriale per superare la crisi, ma anche le misure per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale. La CIGS interviene quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa è determinata da una delle seguenti causali: riorganizzazione aziendale; crisi aziendale, esclusi i casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa; contratti di solidarietà. Particolarmente importante è la procedura sindacale ed eventualmente amministrativa da seguire per ottenere l'ammissione

alla CIGS che, a differenza di quanto previsto per la CIGO, è sempre preventiva ed obbligatoria rispetto alla sospensione dell'attività.¹⁹

I beneficiari della cassa integrazione salariale per gli operai del settore agricolo (CISOA) sono i lavoratori agricoli (braccianti, operai, impiegati, quadri, apprendisti) con contratto a tempo indeterminato. Il trattamento integrativo è pari all'80% della retribuzione media giornaliera corrisposta nel periodo di retribuzione precedente a quello di inizio della sospensione ed è soggetto a un massimale analogo a quello previsto per la CIGO e la CIGS, tranne nel caso in cui la CISOA è attivata per eventi metereologici stagionali avversi. Il trattamento copre le giornate di lavoro non effettuate, ha durata massima di 90 giorni lavorativi per anno solare e si riferisce solo a giornate intere.²⁰

2.5 IL RUOLO DELL'AUTONOMIA COLLETTIVA NEL TORMENTATO PERCORSO DI RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI.

Un ruolo di particolare rilievo è assunto dagli enti bilaterali, organismi di natura privatistica costituiti e regolati da contrattazione collettiva, che in alcuni settori "deboli" e non rientranti nel campo di applicazione della CIGS, quali quello dell'edilizia e dell'artigianato, gestiscono da tempo una varietà di prestazioni a sostegno del reddito tra capitale pubblico e privato. C'è, infatti, chi include nella nozione di "ammortizzatori sociali" oltre agli istituti finalizzati a fronteggiare lo stato di disoccupazione dei lavoratori e le crisi temporanee delle imprese, anche le

¹⁹ A. Di Stasi, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè Editore, 2018, p. 209 ss.

²⁰ P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 569.

misure di reimpiego rivolte ad incentivare in vario modo la ripresa dell'occupazione, come assunzioni agevolate, fondi sociali e fondi bilaterali.²¹

A favorire lo sviluppo di iniziative fondate sulla bilateralità è stata la maturata consapevolezza di dover reperire risorse aggiuntive funzionali agli obiettivi di un nuovo *welfare*, una volta constatata la crisi della fiscalità pubblica e l'impossibilità di garantire adeguate misure di accompagnamento in caso di perdita del posto di lavoro o nella realizzazione di operazioni di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori nel passaggio tra un'occupazione ed un'altra. Al fine di sopperire al progressivo abbassamento del livello di copertura del sistema previdenziale pubblico, i fondi bilaterali si improntano al modello di *welfare mix*, in cui strutture di carattere pubblicistico e strutture di carattere privatistico si collegano funzionalmente nella prospettiva di una realizzazione coordinata degli obiettivi di protezione sociale quali risultano dalla Carta costituzionale.

Sotto il profilo storico-evolutivo, il fenomeno della espansione della tutela della disoccupazione attraverso il bilateralismo può essere scandito in quattro fasi. La prima coincide con l'istituzione del Fondo bilaterale del comparto artigianato, con articolazione regionale e strutture intercategoriale. Sul modello di quest'ultimo, il legislatore ha previsto nel 1996, per le categorie ed i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, l'istituzione di Fondi di sostegno al reddito nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi. La terza fase coincide con l'istituzione, nel 2000, dei Fondi paritetici interprofessionali

²¹ V. Bavaro, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2007, p. 1169

nazionali per la formazione continua, sulla falsariga del Fondo bilaterale per i lavoratori temporanei. La quarta e ultima fase si caratterizza per la diffusione di Fondi mutualistici bilaterali a gestione totalmente privatistica, anche per zone geografiche; in questa tipologia si collocano i Fondi operanti nel settore del terziario e per i dirigenti.

Un primo modello è quello dei fondi “autonomi”, nei quali l’erogazione della prestazione pubblica è condizionata all’intervento dei fondi bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. Gli enti bilaterali in tal caso sfuggono ad ogni controllo sulla gestione dei loro fondi e non hanno obblighi di erogare le prestazioni nei confronti delle imprese o dei lavoratori.

Un secondo modello, quello dei fondi bilaterali istituzionalizzati, comprende i fondi per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell’occupazione nei settori privi di ammortizzatori sociali; i fondi interprofessionali ed i fondi per i lavoratori in somministrazione.

I fondi dei lavoratori somministrati, che sono autorizzati dal Ministero del Lavoro e posti sotto la sua vigilanza, sono altresì gestori di contributi obbligatori per tutte le imprese. Nei fondi professionali, invece, il modello della bilateralità è particolarmente spinto poiché l’attività è gestita per delega dei pubblici poteri. Non sono gestite, infatti, risorse proprie delle parti come avviene per le attività degli altri enti bilaterali, ma i contributi versati agli enti sono denaro pubblico, gestito sotto la stretta vigilanza del Ministero del lavoro e dell’Inps, con la partecipazione di regioni e province.

CAPITOLO 3

GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI DURANTE LA CRISI

EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19.

3.1 SISTEMI DI INTEGRAZIONE SALARIALE.

In Italia, come nel resto d'Europa, sono state utilizzate misure di integrazione salariale per sostenere l'occupazione durante la pandemia. Per far fronte alla pandemia sono stati ampliati, rifinanziati ed estesi gli strumenti di sostegno al reddito e all'occupazione. In particolare, è stata introdotta la possibilità di utilizzare i sistemi di integrazione salariale (CIG ordinaria, in deroga e FIS) per far fronte alla riduzione di attività dovuta alle chiusure rese necessarie dall'emergenza. Nello specifico, il Fondo di integrazione salariale (FIS) fa parte dei fondi di solidarietà, ovvero quei fondi che forniscono strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa dei lavoratori dipendenti di aziende appartenenti a settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale. Queste misure sono state prorogate nel corso del 2020 e del 2021 dai decreti anticrisi e dall'ultima legge di bilancio, visto il perdurare della pandemia. Grazie a queste estensioni, secondo i dati Inps, il numero di richieste giunte è stato 20 volte superiore rispetto a quello del 2019 e i lavoratori ai quali è stata fornita la prestazione (tramite erogazione diretta ai lavoratori o alle imprese che ne hanno fatto richiesta) sono stati, dall'inizio dell'emergenza, 7 milioni, che corrispondono attualmente a circa il 57 per cento del totale dei lavoratori dipendenti. Inoltre, il diffuso utilizzo delle misure è stato accompagnato in Italia da un blocco generale dei licenziamenti economici.

La maggior parte dei paesi europei ha esteso o introdotto da zero i cosiddetti schemi di *Short Time Work* (STW), ovvero programmi per sovvenzionare direttamente le ore non lavorate a causa delle restrizioni. Alcuni Stati membri hanno cercato di semplificare le procedure di accesso a questi programmi. In Italia è ora sufficiente invocare la crisi sanitaria come “forza maggiore” per usufruire dei sostegni.

Per quanto riguarda le tipologie di lavoratori ammessi, l’Italia ha ampliato i preesistenti schemi di integrazione per estenderli alle tipologie di lavoro atipico.

Per quanto riguarda la generosità dei programmi di integrazione per i lavoratori, i paesi che hanno introdotto un blocco sui licenziamenti, cioè Italia, Spagna e Grecia, hanno anche previsto misure di integrazione salariale meno generose rispetto ai paesi che non hanno previsto alcun divieto. Nel dettaglio, Italia e Spagna, che hanno introdotto stringenti blocchi sui licenziamenti, prevedono percentuali di copertura effettiva tra le più basse in Europa.

3.2 DECRETO CURA ITALIA.

Alcuni elementi di novità sono stati introdotti dal Decreto Cura Italia (d.l. 17 marzo 2020, n. 18) per fronteggiare l’emergenza epidemiologica del COVID-19, incidendo in primis sul campo di applicazione della disciplina della CIGO definita dall’art.10 del d.lgs. n. 148/2015 che individua le imprese destinatarie. Per quanto riguarda la domanda di accesso alla prestazione, che segue le consuete modalità di presentazione, occorre specificare la nuova causale “COVID-19 nazionale”. Una forma di agevolazione consente alle imprese di non fornire alcuna prova rispetto alla transitorietà dell’evento e alla ripresa dell’attività lavorativa né, tantomeno, occorre dimostrare la sussistenza del requisito di non imputabilità dell’evento stesso

all'imprenditore o ai lavoratori. Pertanto, l'impresa non dovrà redigere e presentare in allegato alla domanda la relazione tecnica, ma solo l'elenco dei lavoratori beneficiari. Un'ulteriore agevolazione per favorire il massimo utilizzo delle integrazioni salariali consiste nell'esonero del pagamento del contributo addizionale; in aggiunta, non si tiene conto dei seguenti limiti: limite delle 52 settimane nel biennio mobile, limite dei 24 mesi (30 per le imprese del settore edilizia e lapideo) nel quinquennio mobile, limite di 1/3 delle ore lavorabili. Inoltre, non è richiesto che i lavoratori siano in possesso del requisito dell'anzianità di 90 giorni di effettivo lavoro, ma è solo sufficiente che siano alle dipendenze dell'azienda richiedente e, per concludere, il termine di presentazione delle domande è individuato alla fine del quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa.

3.3 RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI OPERATIVA IN AUTUNNO.

Il nuovo ministro del lavoro, Andrea Orlando, rilancia il progetto di una revisione in senso universalistico del sistema di protezione sociale, che ha bisogno di essere accompagnato da una riforma delle politiche attive. Il punto di partenza del ministro Orlando è lo stesso da cui muoveva l'ex ministra Catalfo: la crisi ha reso evidente l'eccessiva frammentarietà degli ammortizzatori sociali e l'esclusione di alcune categorie di lavoratori da qualsiasi forma di protezione sociale. Il precedente governo ha affrontato il primo anno di pandemia estendendo l'accesso alla cassa integrazione e istituendo delle indennità specifiche per coprire i lavoratori esclusi dalla CIG. Queste misure emergenziali, insieme al blocco dei licenziamenti, hanno

contenuto l'impatto della crisi sull'occupazione, ma ora devono essere ripensate con una visione di più lungo termine. Il ministro Orlando ha anticipato che gli elementi della riforma riguardano anzitutto l'allargamento del perimetro e della platea di destinatari dei trattamenti di integrazione salariale, con particolare attenzione ai nuovi lavori connessi alle piattaforme digitali, agli autonomi e ai professionisti. A questo progetto dovrebbe accompagnarsi la costruzione di un nuovo modello di gestione: ciò, ad esempio nella trasmissione dei dati alla Pubblica amministrazione, per contribuire anche a ridurre i tempi di erogazione dei sostegni al reddito. In parallelo, il Ministro porterà avanti il confronto con le regioni sulle politiche attive del lavoro, alla luce dei cambiamenti accelerati dalla pandemia, che ha aumentato il disallineamento delle competenze tra offerta e domanda di lavoro.

CONCLUSIONE

Attraverso questa analisi si è cercato di illustrare la nascita e, successivamente, la crisi del *Welfare State*. In Italia le riforme hanno progressivamente tentato di far fronte all'esigenza di ampliamento dell'ambito di operatività del sistema di tutela della disoccupazione in una chiave universale, riuscendo ad estenderlo a categorie che precedentemente erano prive di una protezione sociale. La legge n. 92/2012 (la c.d. legge Fornero), proseguendo in questa direzione, ha comportato il passaggio dall'Indennità di disoccupazione all'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) insieme alla mini-ASpI.

Al pari di altri Paesi europei, nel sistema nazionale degli ammortizzatori sociali assume una notevole rilevanza il principio di condizionalità introdotto dal *Jobs Act*, che subordina la corresponsione dell'indennità di disoccupazione all'attiva collaborazione del disoccupato nella ricerca di una nuova occupazione.

In Italia, inoltre, ruolo determinante volto a difendere l'occupazione è quello svolto dalla cassa integrazione guadagni che fornisce un'integrazione al reddito in costanza del rapporto di lavoro.

Bibliografia

- A. Di Stasi, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè Editore, Milano, 2018
- A. M. Battisti, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, Giappichelli, Torino, 2013
- C. Offe, *Il bisogno di rifondazione dei principi della giustizia sociale*, in “Inchiesta”, 1989
- C. Ranci- E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2018
- M. Buti- D. Franci- L. Pench, *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma?* Bologna, 1999
- P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2020
- V. Bavaro, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2007