

***RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E
NUOVE MISURE ECONOMICHE PER L'OCCUPAZIONE E
L'OCCUPABILITA'***

Relazione illustrativa

1. Premessa. Sul “percorso” delle riforme

Il provvedimento che qui si illustra costituisce il primo fondamentale tassello di quella strategia per le riforme che la Segreteria al lavoro aveva presentato ed illustrato a nome del Governo nella relazione al Consiglio Grande e Generale discussa durante la seduta del 20 marzo 2009 (*“Linee strategiche di intervento per il sostegno all’occupazione dei lavoratori e alla competitività delle imprese”*); si tratta dunque di una legge che dà attuazione al mandato ricevuto con l’approvazione all’unanimità dell’Ordine del giorno concordato fra le forze politiche di maggioranza e di opposizione.

Come si chiarirà più puntualmente in seguito, il provvedimento oggetto della nostra analisi non esaurisce il mandato del Consiglio Grande e Generale. Nella Relazione sopra ricordata, relativamente alla valorizzazione del confronto con le parti sociali (§ 2), si delinea un percorso per le riforme a “tappe” successive, che non può non prendere avvio con gli interventi evidentemente più urgenti quando ci si trova in un contesto di crisi economica, vale a dire gli interventi in materia di ammortizzatori sociali; solo successivamente, si prevede l’introduzione di nuove misure di politica attiva del lavoro e della formazione, per concludere infine con le misure per l’attuazione e l’integrazione della legge n. 131/2005 rese necessarie alla luce delle prime risultanze applicative.

Nel rispetto di un tale percorso, la Segreteria al lavoro, considerata la situazione di straordinaria urgenza determinata dal difficile contesto di crisi economica, aveva ritenuto di dover avviare immediatamente l'iter di approvazione di alcune disposizioni assolutamente urgenti in materia di ammortizzatori sociali, nell'intento di estendere la loro protezione a lavoratori ed imprese fino ad allora non protetti, che pertanto si trovavano esposti a rischi molto elevati di perdita del posto di lavoro e di significativa, seppur auspicabilmente temporanea, riduzione dell'attività lavorativa. Tali disposizioni sono attualmente contenute nella legge 3 agosto 2009, n. 110.

Pur perfettamente coerente con i principi e gli scopi dell'azione riformatrice che si intende portare avanti, è del tutto evidente che la legge n. 110/2009 sia irrimediabilmente segnata dall'urgenza e dalla provvisorietà; dunque, pur parzialmente recuperati i suoi contenuti, anch'essa viene formalmente abrogata – ultima di un lungo elenco di altre leggi (v. abrogazioni, Titolo IV, art. 32) - dal presente provvedimento, che, almeno relativamente alla materia degli ammortizzatori sociali in senso stretto, intende accreditarsi come unico testo di riferimento per lavoratori, datori di lavoro e Amministrazioni competenti.

Lo sforzo di razionalizzazione normativa e di riforma sistematica è stato notevole e l'obiettivo perseguito molto ambizioso. Valutandone le difficoltà, la stessa Relazione presentata al Consiglio Grande e Generale aveva ritenuto la codificazione formale degli ammortizzatori

sociali come un obiettivo sicuramente strategico ma non immediato, preoccupata che ciò avrebbe potuto dilatare i tempi necessari a realizzare compiutamente l'intervento riformatore (pp. 11- 12). Tuttavia, a fronte degli indubbi vantaggi che una tale azione di coordinamento giuridico normativo è in grado di produrre in chiave sistemica e ordinamentale, si è ugualmente ritenuto di dover procedere a ridisegnare fin da subito e compiutamente il sistema, sia riformando i tradizionali istituti, sia intervenendo ad istituire nuove misure di sostegno economico idonee ad assicurare completezza di intervento ed efficacia all'azione di protezione.

L'operazione è stata resa possibile dall'aver ben individuato, e condiviso con tutti gli Attori sociali coinvolti, i principi su cui la riforma degli ammortizzatori sociali avrebbe dovuto fondarsi. Sul punto, la Relazione approvata dal Consiglio Grande e Generale già si esprime in modo limpido, quando delinea un sistema di protezione sociale a "vocazione universale" incentrato sul lavoratore in difficoltà, soprattutto quando una tale difficoltà sia determinata dalla perdita del posto di lavoro, che si prefigge l'obiettivo di stabilizzare le dinamiche del mercato del lavoro e tutelare la competitività del sistema economico (p. 4 della Relazione).

La citata relazione lega altresì la universalizzazione modulata dei sostegni economici previsti – per tutti i lavoratori in difficoltà, con limitatissime eccezioni relative alle mansioni svolte, ai datori di lavoro o alla tipologia di contratto di lavoro utilizzato - a nuove politiche

attive della formazione e del lavoro, attraverso le quali individuare più efficaci percorsi di formazione e di inserimento lavorativo gestiti dagli Uffici del lavoro secondo procedure più efficienti e controlli più attenti; politiche che presuppongono l'assunzione di un impegno di collaborazione attiva da parte dei datori di lavoro e un comportamento responsabile da parte degli stessi lavoratori, che dovranno impegnarsi ad aderire alle proposte lavorative e formative che saranno loro indirizzate dagli Uffici del lavoro attraverso la stipulazione dei Patti di servizio.

Le norme contenute nel presente provvedimento attuano solo parzialmente l'impianto descritto. Come avremo modo di illustrare più compiutamente quando daremo conto della struttura del provvedimento, esse sono prevalentemente, anche se non esclusivamente, destinate a disciplinare gli ammortizzatori sociali, ovvero le c.d. politiche passive del lavoro, vale a dire i sostegni economici e le indennità che costituiscono una parte assolutamente qualificante del c.d. "Welfare State", in quanto destinati ad integrare il reddito dei lavoratori disoccupati o inoccupati durante il tempo necessario a ricercare una nuova stabile occupazione oppure a consentire al datore di lavoro di superare una situazione di crisi gestionale e di contrazione produttiva riducendo i costi del personale.

Sono molte le norme del provvedimento che richiamano questa necessaria simbiosi strategico-funzionale tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro e della formazione, politiche che dovranno

tuttavia trovare in un apposito distinto successivo provvedimento la loro completa ed esaustiva disciplina, in particolare non dimenticando di riformare i contratti a causa mista, vale a dire i contratti di lavoro con spiccata finalizzazione formativa.

Solo per fare un possibile esempio, sarà opportunamente integrato l'attuale sistema di norme che disciplina la mobilità: il lavoratore assunto in formazione professionale, in quanto già percettore dell'indennità di mobilità, può essere assunto dal datore di lavoro ad un "costo inferiore", cui concorre anche la piena esenzione contributiva. Analogo modello di intervento potrà essere utilizzato anche per favorire l'occupabilità di tutti coloro che usufruiscono dell'indennità di disoccupazione.

Tra le molte norme del Titolo I (Principi generali) che testimoniano la simbiosi strategico-funzionale tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro e della formazione merita sicura segnalazione: l'art. 1, comma 3 (Principi) sottolinea che "l'erogazione degli ammortizzatori sociali ...deve intendersi orientata ad incentivare ed accrescere l'efficacia delle politiche attive del lavoro e della formazione. Il godimento delle prestazioni economiche erogate a tale titolo è pertanto condizionato alla disponibilità del lavoratore ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti avanzati dagli organismi preposti". Analogo decisivo rilievo assume l'art. 2, che prevede l'istituzione di un sistema integrato Stato, datori di lavoro, organizzazioni sindacali e datoriali quali attori socialmente responsabili al raggiungimento di obiettivi quali

l'innalzamento della qualità del lavoro, il potenziamento delle competitività del sistema produttivo, la diffusione delle conoscenze, il rafforzamento della coesione sociale, la qualità del lavoro.

Il patto di servizio, le attività socialmente utili, gli impegni formativi ed occupazionali su convenzione disciplinati ai successivi artt. 3, 4, 5 rappresentano principi ordinatori comuni sia alla disciplina degli ammortizzatori sociali che alla definizione di nuove misure di politica attiva del lavoro e della formazione.

Le stesse "misure per l'occupabilità" di cui al Titolo III, in verità, pur realizzando come obiettivo immediato quello di assicurare un sostegno economico a lavoratori in condizioni di difficoltà perché inoccupati, disoccupati di lungo periodo, dipendenti da imprese in crisi o divenuti inadatti alla mansione svolta, servono ad individuare percorsi virtuosi destinati a facilitarne l'occupabilità: dunque, non si tratta soltanto di ammortizzatori sociali ma piuttosto di misure di politica attiva *in fieri*, da collocare ben più proficuamente nell'ambito di un apparato normativo che valorizzi compiutamente l'insieme dei servizi di inserimento lavorativo, di orientamento e di formazione, anche in un'ottica innovativa di formazione continua (della forza lavoro) che supporti adeguatamente la competitività del sistema imprenditoriale.

2. (segue:) L'Accordo tripartito sui rinnovi contrattuali e sugli interventi a sostegno dell'economia e dell'occupazione del 9 luglio 2009

Oltre a dare corso al mandato del Consiglio Grande e Generale, il provvedimento di riforma degli ammortizzatori sociali che qui si illustra adempie ad alcuni fondamentali impegni assunti dal Governo in sede di "Accordo tripartito sui rinnovi contrattuali e sugli interventi a sostegno dell'economia e dell'occupazione", accordo la cui stipulazione rappresenta una tappa importante rispetto all'obiettivo del coinvolgimento e della responsabilizzazione delle forze sociali che la Relazione al Consiglio Grande e Generale aveva rimarcato con grande evidenza (§2, pag. 7).

I contenuti dell'Accordo tripartito sono chiari in merito al percorso e ai temi delle riforme da mettere in cantiere. Per gli aspetti che più direttamente interessano i temi di cui qui si tratta, va ricordato come già con l'emanazione della legge 3 agosto 2009, n. 110, il Governo abbia dato attuazione al punto 7 (p. 5 dell'Accordo), provvedendo, con urgenza, a revisionare l'indennità di disoccupazione, riconoscendone il diritto anche ai lavoratori a tempo determinato ed a estendere la Cassa integrazione guadagni anche al settore dei servizi.

Il provvedimento illustrato costituisce il frutto del confronto sui temi indicati alle lett. d) ed e) (pag. 6), affrontato non disgiuntamente, anche se formalmente affidato ad altra legge, dalla

attuazione/integrazione della legge n. 131/2005, soprattutto per quanto concerne le politiche attive del lavoro e della formazione, gli impegni occupazionali e formativi delle imprese che si insediano in Repubblica, dell'outsourcing, l'avviamento e l'orientamento al lavoro (lett. c, pag. 6).

3. La struttura del provvedimento

Il provvedimento presentato si compone di 34 articoli, suddivisi in quattro Titoli (e anche in alcuni Capi) e 2 allegati.

Il Titolo I (Principi generali) enuclea i principi informatori del provvedimento, essenziali per garantire una uniformità di interpretazione applicativa. Da segnalare, come si è già ricordato, l'art. 2, con cui si intende implementare un sistema integrato imprese-datori di lavoro, organizzazioni sindacali, istituzioni competenti per il governo del mercato del lavoro, che valorizzi la responsabilizzazione diffusa e permetta di condividere le strategie e le azioni per favorire l'occupabilità e sostenere la competitività complessiva del sistema economico-sociale. La disposizione dell'art. 2 è opportunamente arricchita dal contenuto dell'art. 5, destinato a delineare, in una ottica di programmazione condivisa tra datori di lavoro e Istituzioni, un modello convenzionale per l'assunzione di impegni formativi e occupazionali che vanno considerati

assolutamente essenziali per assicurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi sul mercato del lavoro.

Nell'ottica del principio di responsabilizzazione diffusa di cui all'art. 1, l'art. 3 (Patto di servizio) definisce un apposito Patto da stipularsi fra Uffici del lavoro e lavoratori nel quale definire piani individuali di orientamento, formazione riqualificazione e lavoro. Alla stipulazione e all'osservanza del Piano definito sarà condizionata l'erogazione delle indennità economiche previste dal Titolo II e III per finalità di ammortizzatore sociale.

Sempre in coerenza con il modello di "responsabilizzazione diffusa" di cui si è detto, va interpretato anche il successivo art. 4 (attività socialmente utili): i lavoratori disoccupati o in mobilità che godono della relativa indennità e non sono impegnati in formazione o riqualificazione potranno essere adibiti ad apposite attività istituzionali dell'Amministrazione pubblica – da individuarsi con decreto – tenuto conto della professionalità posseduta e delle mansioni in precedenza svolte.

Potranno essere considerate socialmente utili anche le attività svolte presso datori di lavoro privati da lavoratori che beneficiano del trattamento pensionistico minimo o sociale, così come individuati da apposito decreto, anche in considerazione della loro compatibilità con le condizioni psico-fisiche del lavoratore medesimo. La disposizione è dettata per più finalità: garantire una integrazione di redditi molto

bassi; favorire il mantenimento delle relazioni socio-lavorative; non disperdere un patrimonio di esperienze e di conoscenze utili per le imprese; contemperare le capacità professionali possedute alle mansioni da svolgere e agli orari da soddisfare.

Il Titolo II costituisce una sorta di testo unico per la riforma degli ammortizzatori sociali nell'ordinamento sammarinese. Esso è suddiviso in quattro Capi destinati a dettare, rispettivamente (per i contenuti specifici si vedano le schede di approfondimento):

- Capo I, Disposizioni comuni (artt. 6 – 10): diritti e doveri del lavoratore beneficiario delle indennità; sanzioni per il mancato rispetto degli adempimenti e relativo procedimento; modalità di finanziamento in merito l'impostazione del bilancio dell'ISS è in revisione quindi potrebbe verificarsi qualche modifica rispetto alla bozza.

- Capo II, Indennità di Cassa integrazione Guadagni (C.I.G.), (artt. 11 – 16): l'intervento riformatore intende implementare un modello più equo ed universale, con esclusioni davvero residuali: l'indennità di Cassa Integrazione Guadagni, ad esempio, sarà d'ora in poi fruibile anche dai lavoratori di settori particolari quali sono i trasporti o le pulizie. Tuttavia, considerato che si tratta di settori che si possono prestare, per la tipologia e le modalità proprie delle attività lavorative che vi sono svolte, ad un utilizzo indebito delle erogazioni previste anche a causa di una azione di controllo difficile da esercitare con

tempestività ed efficacia, è indispensabile che contestualmente si attui una forte collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti allo scopo di definire "procedure virtuose" di erogazione dei trattamenti. Mediante apposito regolamento. Si potrebbe ad esempio ipotizzare la previsione di aliquote più elevate, adottando le norme attualmente vigenti per le imprese edili; oppure prevedere l'obbligo del lavoratore di presentarsi, con periodicità almeno bisettimanale, presso gli Uffici del lavoro, per la firma di un apposito registro.

- Capo III, Indennità Economia Speciale per mobilità (I.E.S.), (art. 17- 20);

- Capo III, Indennità di disoccupazione (I.D.), (art. 21 – 24).

Nel Titolo III (Nuove misure per l'Occupabilità) (artt. 25-30) vengono disciplinati alcuni nuovi istituti destinati ad arricchire il tradizionale sistema di ammortizzatori sociali attraverso la previsione di specifiche indennità erogabili a chi si trova in situazioni di difficoltà connesse, rispettivamente, alla ricerca del primo impiego (art. 25), al reinserimento lavorativo di lavoratori ultracinquantenni da riqualificare, di disoccupati di lungo periodo o di donne assenti dal mondo del lavoro da più di 18 mesi per maternità o esigenze di cura familiare (art. 26), al lavoratore disoccupato da oltre 12 mesi, che non goda da più di sei mesi di alcun sostegno al reddito (Salario di cittadinanza, art. 27).

Altrettanto rilevanti sono le misure destinate ad incentivare l'autoimprenditorialità (art. 28), a gestire la sopravvenuta inidoneità del lavoratore alla mansione specifica (art. 30) e gli Accordi di solidarietà (art. 29), attraverso i quali è possibile affrontare situazioni specifiche e di particolare gravità, anche in deroga alla disposizioni di cui al Titolo II, per assicurare la continuità della produzione e il sostegno al reddito dei lavoratori.

Il provvedimento si conclude con alcune disposizioni finali (Titolo IV), tra le quali basti segnalare l'elenco delle leggi che vengono espressamente abrogate (art. 32).