

# L'improbabile raccordo tra la riforma delle pensioni e la riforma del lavoro

di Michele Squeglia e Luisa Tadini

## Introduzione

Sono trascorsi circa sei mesi dall'approvazione del decreto "salva Italia" (d.l. n. 204/2011, convertito con modificazioni nella l. n. 214/2012), che avrebbe dovuto rappresentare l'anticamera di un progetto più ampio e, per certi versi, significativamente ambizioso, incentrato sulla riforma del mercato del lavoro. Un compito oggettivamente complesso e malagevole, considerando le finalità e i principi che ne costituivano il fondamento: da un lato, il proposito di ridurre il tasso di crescita della spesa pubblica per un importo di tre e di sei miliardi di euro, rispettivamente negli anni 2012 e 2013, e di conseguire un risparmio di sei miliardi e mezzo di euro nel 2015 (cfr. relazione tecnica allegata al d.l. n. 204/2011), influenzando il futuro di sedici milioni di pensionati – attraverso il meccanismo del blocco dell'adeguamento all'inflazione – e di circa venticinque milioni di lavoratori con una posizione contributiva aperta. Dall'altro, di attuare i principi di massima approvati dal Consiglio europeo di Göteborg del 2001 – ripresi nel marzo del 2003 dal Consiglio dell'Unione europea – intesi a garantire la sostenibilità a lungo termine dei sistemi pensionistici e, in specie, individuati: a) nell'adeguatezza delle prestazioni; b) nella sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici; c) nella flessibilità e nella capacità di rispondere alle mutevoli esigenze della società.

La riforma del sistema pensionistico, estendendo l'applicazione del metodo contributivo *pro rata* a tutti i lavoratori dal 1° gennaio 2012 (art. 24, comma 3, d.l. n. 201/2011), ha rafforzato la connessione tra prestazioni, contributi e aspettative di vita. Così, per consentire l'adeguatezza della prestazione erogata, il "nuovo" sistema di calcolo sconta l'esigenza di dover essere applicato su una base di calcolo costituita da carriere ben retribuite, ma soprattutto continuative. Prestazioni lavorative discontinue e poco remunerate determinano inevitabilmente una contribuzione previdenziale ridotta, influenzando negativamente sull'effettività della tutela pensionistica. D'altronde, nell'attuale contesto socio-economico, è sempre più frequente che una posizione assicurativa sia caratterizzata dall'avvicendamento tra periodi di lavoro e di non lavoro e da "decentramenti assicurativi" tra le diverse gestioni previdenziali.

In sostanza, il punto cruciale rimane quello dell'equilibrio tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale.

Sullo sfondo resta insoluta, allo stato attuale, la nota vicenda degli esodati, cui l'art. 24, comma 14, d.l. n. 201/2011 (e il successivo decreto interministeriale del 2012) ha riservato tutele e salvaguardia ad un numero, stante le ultime indicazioni, di gran lunga inferiore rispetto a quello effettivo, specie se si considerano coloro che restano per ora esclusi nonostante siano (o saranno) in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla prestazione pensionistica (*rectius* lavoratori in mobilità e lavoratori che fruiscono delle prestazioni erogate dai fondi di solidarietà nei settori privi di ammortizzatori sociali). Ebbene, alla vigilia dell'approvazione del d.d.l. n. 5256/2012, appare lecito domandarsi se le emanandi proposte, sul versante degli ammortizzatori sociali pubblici e degli interventi e degli incentivi in favore degli anziani, siano concretamente in grado di rendere più efficiente (ed equo) l'assetto del sistema previdenziale e, soprattutto, se le misure da adottare

consentano di superare le disfunzioni prodotte dal mercato del lavoro, supportando adeguatamente il lavoratore nei momenti di alternanza lavoro-non lavoro, così da impedire il trasferimento sui cittadini, *ex abrupto*, dei rischi demografici, economici e finanziari. Insomma, se il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro rappresenta o meno il naturale complemento alla riforma previdenziale.

### **Riforma previdenziale e ammortizzatori sociali pubblici**

Addentrando in un'analisi, senza alcuna pretesa di esaustività, di alcune delle misure approntate dalla riforma del lavoro, emerge come l'obiettivo perseguito pare quello di accentrare il sistema di mantenimento del reddito attorno alle prestazioni di disoccupazione, inseguendo l'ambizioso tentativo di omogeneizzare, se non universalizzare, le tutele. Un obiettivo da realizzare però senza la previsione di un annesso reddito minimo garantito a favore dei soggetti privi di occupazione e in possesso di risorse economiche minime (si pensi al programma *Arbeitslosenhilfe* vigente in Germania o l'*Allocation de solidarité spécifique* in Francia).

Così, sembra rispondere a tale logica la scelta di separare nettamente le prestazioni di disoccupazione, denominate "ammortizzatori sociali" (A.C. n. 5256, art. 2), dalle integrazioni salariali previste in caso di sospensione o riduzioni delle ore lavorate, cioè dalla Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria ("tutele in costanza di rapporto di lavoro": A.C. n. 5256, art. 3). Ma in direzione opposta sembra muoversi la configurazione della nuova assicurazione sociale per l'impiego, denominata ASpI.

Nonostante rappresenti uno strumento in sostituzione dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità e siano ampliate, rispetto ai trattamenti di sostegno al reddito ora in vigore, durata, importi e campo di applicazione (sono ricompresi per la prima volta apprendisti e soci lavoratori di cooperative), le regole di accesso restano, pervicacemente, quelle dell'indennità di disoccupazione ordinaria, che escludevano dal beneficio quanti sono entrati da poco nel mercato del lavoro e i lavoratori parasubordinati. Ne è riprova l'assenza di modifiche in ordine al requisito assicurativo, ovverosia l'iscrizione all'ASpI da almeno due anni, e a quello contributivo, relativo alla presenza di almeno 52 settimane di contribuzione versate negli ultimi due anni.

L'effetto combinato dei due requisiti impedisce l'accesso all'indennità di disoccupazione ad una platea di lavoratori ancora troppo estesa, e tale effetto non pare tollerabile, specie se si considera l'ingiustificata discriminazione tra lavoratori subordinati e parasubordinati prodotta da tale "barriera".

Le scelte operate dal Governo in materia di protezione sociale continuano a legare le prestazioni alla vita lavorativa del soggetto beneficiario del sostegno al reddito, in un'ottica assicurativo - attuariale ancora tipicamente bismarkiana. Ma tale sistema poteva funzionare in un mondo del lavoro fordista, quando la disoccupazione era "frizionale" e non erano presenti le distorsioni attuali, realizzate spesso per consentire l'emersione del lavoro nero e irregolare e per adeguare l'offerta contrattuale alla multifforme realtà produttiva e all'esigenza sempre più pressante di flessibilità da parte delle imprese.

In tale contesto, le tutele dovrebbero correggere le dinamiche del lavoro – alternanza lavoro-non lavoro, percorsi lavorativi disomogenei – che possono determinare una posizione assicurativa inadeguata e non è certo auspicabile che, come invece avviene nel ddl in esame, la loro erogazione sia legata indissolubilmente a tali distorsioni.

Un "pavimento" di diritti sociali, accessibile a tutti i cittadini potrebbe rappresentare la soluzione, integrando, e non rinnegando, l'attuale sistema rappresentato dalle assicurazioni sociali imperniate sulla contribuzione individuale.

Non si deve, tuttavia, immaginare uno Stato assistenzialista, incompatibile con gli odierni problemi di sostenibilità finanziaria e con una concezione moderna di stato sociale, ma si può prefigurare un sistema che valorizzi tutte le misure di sicurezza sociale – ammortizzatori sociali, tutele

previdenziali, previdenza complementare – e le politiche attive del lavoro per raggiungere l’obiettivo di “adeguatezza” sancito dal legislatore costituzionale.

Al contrario, con la mini-ASpI il progetto di legge incide sull’attribuzione ai lavoratori di veri e propri diritti individuali, sostituendo l’indennità a requisiti ridotti, erogata l’anno successivo al verificarsi della disoccupazione, con un trattamento riconosciuto durante il periodo di non lavoro e in carenza del rigido requisito assicurativo (due anni) prima richiesto. Questo amplierà notevolmente la platea di quanti, principalmente fra gli atipici, avranno accesso effettivo alle indennità in esame.

Tuttavia, continua a permanere un’ingiustificata discriminazione nei confronti dei lavoratori parasubordinati, per i quali la proposta di legge mette a regime il meccanismo previsto dal d.l. n. 185/2008, che stabiliva l’erogazione di una somma *una tantum* poco generosa, e per di più in presenza di requisiti troppo gravosi.

Si deve riconoscere che le modifiche apportate al disegno di legge e recentemente approvate dalla Camera tentano di “correggere” le previsioni precedenti. Esse prevedono un periodo transitorio di tre anni (2013-2015) con un regime di accesso più favorevole (il numero minimo di mensilità accreditate utili per l’accesso all’indennità è ridotto da quattro a tre mesi e l’indennità è più cospicua), sottoposto, in fase conclusiva, ad una valutazione sullo stato di attuazione della riforma, anche al fine di valutare una sua eventuale sostituzione con il trattamento breve di disoccupazione (mini-ASpI).

Se ci addentriamo, inoltre, in una disamina puntuale del progetto di legge per quanto attiene alle integrazioni salariali, si può ravvisare uno scollamento rispetto all’impianto generale della riforma. Infatti, nonostante l’aspirazione del ddl sia quella di rendere le prestazioni di disoccupazione il cardine del sistema di mantenimento del reddito in caso di non lavoro, il legislatore non interviene con decisione per ridurre, in prospettiva, la durata e la portata della cassa integrazione. Nonostante sia previsto il superamento della concessione in deroga della cassa integrazione straordinaria, l’art. 37 proroga quanto previsto in merito negli ultimi anni e prevede la possibilità di una «sistematizzazione» dal 2013 al 2016, così «da stemperare qualunque polemica» (M. Miscione, *Il diritto del lavoro nella riforma Monti-Fornero ma soprattutto art. 18*, in *Lavoro nella Giur.*, 2012, 4, 329).

Ma se la cassa integrazione guadagni, nelle sue diverse declinazioni, ha impedito in questi anni l’espulsione di un ingente numero di lavoratori dal mercato del lavoro e rappresenta una scelta “obbligata” nella situazione di crisi economica in cui versa il nostro paese, tuttavia non dovrebbe costituire una soluzione di elezione per il sistema di mantenimento del reddito, proprio per gli effetti distorsivi che presenta. Il lavoratore in cassa integrazione non recide il suo legame con l’impresa, e tale aspetto rappresenta un disincentivo certo alla ricerca di un nuovo posto di lavoro.

Al contrario, l’estensione dell’obbligo della tutela anche ai settori oggi non coperti dalla cassa integrazione guadagni, appare una misura equa, che rispetta il diritto di tutti i lavoratori a un trattamento uniforme.

In sintesi, se la riforma del lavoro persegue l’obiettivo di aumentare l’occupazione “di qualità”, non mancano commenti (cfr. E. Massagli, *Più Stato e meno mercato*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, in *Boll. spec. Adapt*, n. 12/2012) che hanno ipotizzato un contestuale innalzamento del tasso di disoccupazione quale effetto degli interventi proposti. Un eventuale saldo occupazionale negativo potrebbe determinare ripercussioni negative sulla sostenibilità sia del sistema pensionistico, a causa dei diminuiti introiti per contributi previdenziali, che del sistema di sostegno al reddito, per l’aumento inatteso del costo per l’erogazione degli ammortizzatori sociali.

## Riforma previdenziale e interventi in favore dei lavoratori anziani

Il d.d.l. n. 5256/2012 si presenta anche in controtendenza rispetto all'estensione della lunghezza della vita lavorativa e al relativo innalzamento dell'età pensionabile sancito per le prestazioni pensionistiche di vecchiaia (66 anni per gli uomini e 62 anni per le donne del settore privato e 66 anni per gli uomini e 66 per le donne del settore pubblico: in entrambi i casi con almeno venti di contribuzione maturata dal 1° gennaio 1993) e di "vecchiaia anticipata" (42 anni ed un mese per gli uomini e 41 anni e un mese per le donne). Senza trascurare l'obiettivo del disegno di legge, poi vanificato nei fatti, di puntare su *team* intergenerazionali quale reale valore aggiunto dell'impresa (argomenta di «collaborazione tra generazioni sul posto di lavoro ... che mostrano *performance* superiori a quelli dei giovani», E. Fornero, *I chiarimenti ai lettori in Il Sole 24 Ore*, 17 maggio 2012).

Basti riflettere sulle norme (art. 4, dal comma 1 al comma 10) dettate in materia di interventi e di incentivi previsti in favore di lavoratori anziani che dovrebbero controbilanciare, alla luce del quadro complessivo, l'abolizione del contratto di inserimento (artt. 54-59, d.lgs. n. 276/2003) e, più in generale, dei contratti di lavoro incentivati per i gruppi svantaggiati (*in primis*, quelli stabiliti a favore dei lavoratori con più di cinquant'anni privi di occupazione).

Da un lato, si ammette la possibilità nel caso di eccedenze di personale –previo accordo stipulato tra datori di lavoro, che occupino più di quindici dipendenti, e organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano aziendale – di agevolare l'uscita di lavoratori prossimi al collocamento di vecchiaia o di vecchiaia anticipata, semprechè venga corrisposta dal datore di lavoro la contribuzione all'Istituto previdenziale nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro. Prescindendo dai costi e dalla platea dei datori di lavoro esclusi da tale disposizione, ci si domanda come una siffatta norma possa valorizzare l'esperienza dei lavoratori ultracinquantenni posto che l'incentivazione all'esodo ha trovato un terreno fertile su cui attecchire nei soli settori nei quali era assente il sistema degli ammortizzatori sociali. All'inverso, si dà vita ad una platea di nuovi, futuri esodati, che si aggiunge a quella già esistente, la cui sorte è direttamente collegata alla sostenibilità finanziaria e sociale del sistema pensionistico e degli attuali requisiti pensionistici per l'accesso alla prestazione.

Dall'altro, si consente che le assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2013 con un contratto di lavoro dipendente (anche a termine o in somministrazione di manodopera), di un lavoratore in possesso di un'età anagrafica non inferiore a cinquant'anni, disoccupato da oltre dodici mesi, fruiscono di uno sgravio contributivo del 50 per cento per il primo anno, eventualmente rinnovabile nel caso di assunzione a tempo indeterminato per un periodo non inferiore a diciotto mesi successivi la data di assunzione. Qualora l'assunzione sia effettuata con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi spetta per un periodo di diciotto mesi dalla data di assunzione. La norma, se dettata a favore degli esodati esclusi dal decreto interministeriale del 2012<sup>1</sup>, nonché a quanti

<sup>1</sup> Come è noto, il decreto, composto da otto articoli, disciplina le modalità di attuazione dell'art. 24, comma 14, d.l., n. 201/2011, stabilendo la ripartizione dei soggetti interessati ai fini della concessione dei benefici. In particolare, la tutela è sancita per i lavoratori:

|   |               |
|---|---------------|
| in mobilità (art. 2, comma 1, lett. a) del presente decreto)  | <b>25.590</b> |
| in mobilità lunga (art. 2, comma 1, lett. b) del presente decreto)  | <b>3.460</b>  |
| dei fondi di solidarietà (art. 2, comma 1, lett. c) del presente decreto)   | <b>17.710</b> |
| autorizzati alla prosecuzione volontari (art. 2, comma 1, lett. d) del presente decreto) con decorrenza entro il 2013   | <b>10.250</b> |
| esonerati dal servizio (art. 2, comma 1, lett. e) del presente decreto)   | <b>950</b>    |
| in congedo per assistenza ai figli affetti da disabilità grave (art. 2, comma 1, lett. f) del presente decreto)   | <b>150</b>    |
| cessati ai sensi dell'art. 6, comma 2-ter, del d.l. n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni della l. n. 14 del 2012 (art. 2, comma 1, lett. g) ed h) del presente decreto) | <b>6.890</b>  |
| <b>Totale</b>   | <b>65.000</b> |

usciranno dal mercato del lavoro nei prossimi anni, risponde ad una politica di occupazione condivisibilmente più attiva, ma professionalmente indefinita, presentandosi quale intervento non adeguatamente compensato da nuove misure (ad esempio sgravi fiscali, ricorso agevolato al contratto di lavoro a progetto), mentre quelle esistenti risultano condizionate al periodo di vigenza della tipologia contrattuale cui sono collegate (ad esempio, il contratto di inserimento) ovvero ai ripensamenti compiuti in sede di correzione del testo legislativo (cfr. le modifiche al contratto intermittente).

*Michele Squeglia*  
*Luisa Tadini*

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo