



Perché leggere la relazione della Corte dei conti sulla evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali

di Silvia Spattini

Tag: #ammortizzatori #deroga #CIG #mobilità

Nella relazione *L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico*, la Corte dei conti, analizzando la loro applicazione con particolare riferimento agli ammortizzatori sociali in deroga, **mette a disposizione interessanti dati sull'utilizzo delle risorse stanziare** (compresa l'analisi finanziaria del Fondo Sociale per l'occupazione e la formazione), **sui trattamenti e sui percettori di sostegno al reddito nell'ambito degli ammortizzatori sociali in deroga** del periodo 2009-2012.

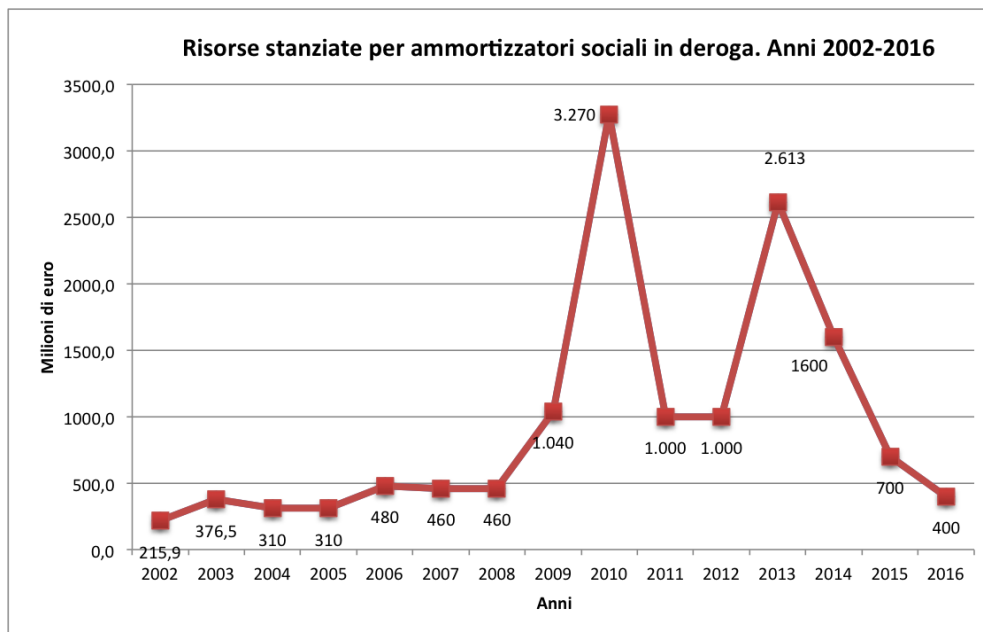
La principale preoccupazione della Corte dei conti riguarda l'efficacia della cassa in deroga **nel perseguimento del proprio fine** di evitare i licenziamenti e consentire all'impresa di attraversare una crisi temporanea. In assenza di dati, **alla Corte rimane il dubbio che in molti casi si sia "in presenza di "accanimento terapeutico" nei confronti dell'impresa"** non più competitiva sul mercato e **che di fatto gli interventi abbiano l'unico effetto di allungare passivamente la vita lavorativa delle persone, spesso accompagnandole al pensionamento.**

L'efficacia del sistema italiano della cassa integrazione

Il sistema delle casse integrazioni guadagni si è dimostrato, in realtà, efficace nell'"ammortizzare" l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro, impedendo che la decrescita economica si trasformasse interamente in perdita di posti di lavoro (sia consentito rimandare a S. Spattini, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, n. 3). Infatti, tra il 2008 e il 2011 il tasso di disoccupazione aveva segnato "solo" un +1,7 punti percentuali, mentre il tasso di occupazione -1,8.

Tra il 2011 e il 2012, si è osservato un netto peggioramento della situazione occupazionale, con +2,3 punti percentuali del tasso di disoccupazione, ma solo un -0,18 del tasso di occupazione. **Questi dati potrebbero fare pensare a un cedimento del sistema delle casse integrazioni, mentre in realtà la spiegazione principale del forte incremento di disoccupati risiede prevalentemente nell'incremento delle persone attive** ovvero persone precedentemente fuori dal mercato del lavoro che hanno iniziato a cercare una occupazione e quindi ad essere registrate come attive e disoccupate. Infatti, a fronte di un incremento di 636 mila unità disoccupati, si sono registrati 68 mila occupati in meno e 567 mila attivi in più.

Al contenimento dell'effetto negativo della crisi sul mercato del lavoro hanno certamente contribuito gli elevati finanziamenti stanziati a favore della cassa in deroga, che hanno consentito di estendere gli interventi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro ai settori esclusi dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni a regime.



Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali via Corte dei Conti

Tra il 2009 e il 2013 risultano stanziati 8,92 miliardi di euro per gli ammortizzatori in deroga, 5,78 miliardi di euro accertati dalla Corte dei conti (cfr. [Corte dei conti, L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico, 2014](#)) per il periodo da gennaio 2009 al luglio 2013 come oneri rimborsati all'INPS per gli strumenti in deroga.

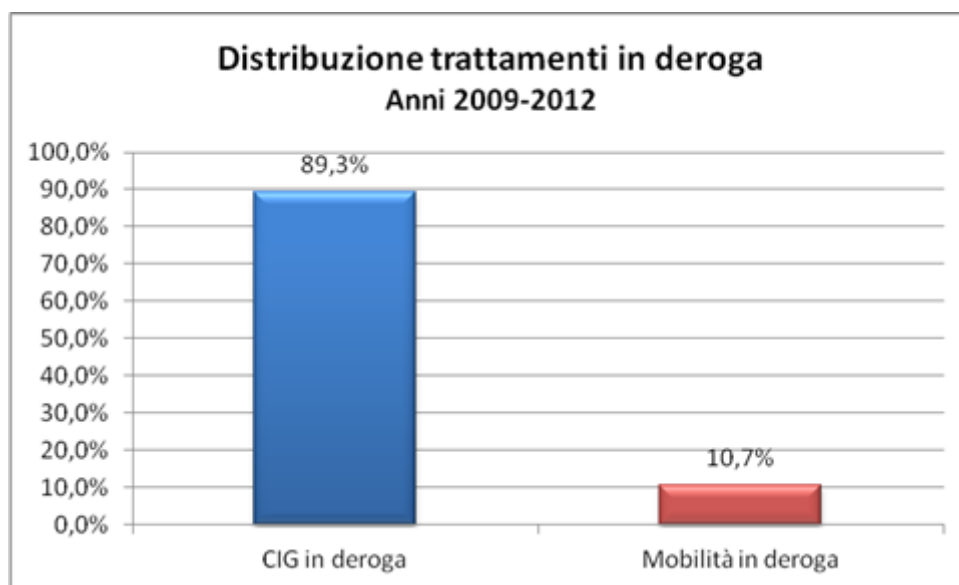
Le misure di integrazione del reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa possono determinare distorsioni del mercato, in particolare se mantengono artificialmente in vita imprese non competitive e destinate comunque alla chiusura. In questo caso, le misure hanno soltanto l'effetto di posticipare una disoccupazione inevitabile. Per prevenire o limitare le distorsioni, **possono essere adottate alcune contromisure, quali la riduzione del periodo di godimento del beneficio oppure l'individuazione di criteri e condizioni più severe per l'accesso.** In questa direzione va l'emanando Regolamento, previsto dall'art.4 del D.L. 21 maggio 2013 n. 54, che dovrebbe stabilire i criteri ed i requisiti soggettivi e oggettivi per la fruizione degli istituti in deroga, in attesa del loro definitivo superamento.

La Corte dei conti mette, inoltre, in evidenza criticamente come «l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga si sia trasformato da una misura prettamente emergenziale e circoscritta nel tempo nel principale strumento di sostegno al reddito nel contesto della crisi economica», sottolineando che ciò è avvenuto anche **a seguito «dalla prassi invalsa di ricorrere a tali modalità di intervento in luogo di altri specificamente preordinati alle singole fattispecie, come nel caso della Indennità di disoccupazione in caso di sospensione dell'attività lavorativa di cui all'art. 19, comma 1, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28.1.2009, n. 2»,** basata sul finanziamento integrativo dalla bilateralità

Certamente la proroga dell'istituto della cassa in deroga e il continuo rifinanziamento della stessa, da un certo punto di vista irrinunciabile al fine di prevenire le possibili conseguenze sociali, non solo economiche, della crisi, hanno convinto che comunque lo Stato avrebbe continuato ad assicurare la copertura della deroga. D'altra parte, i settori in cui erano già sviluppati sistemi di bilateralità non hanno rinunciato, per le risorse che avevano disponibili, a finanziare l'integrazione dell'indennità che consentiva di attivare l'erogazione dell'indennità di disoccupazione in caso di sospensione.

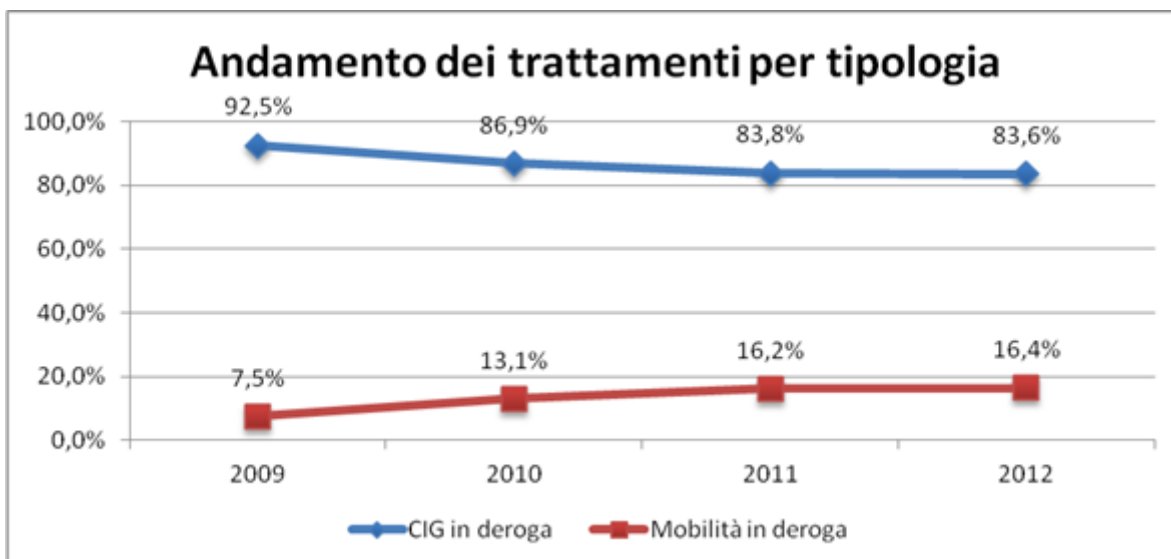
I numeri degli ammortizzatori sociali in deroga

Nell'ambito degli ammortizzatori in deroga, la distribuzione per tipologia di prestazione, come prevedibile, vede prevalere la cassa in deroga sulla mobilità in deroga. Tra il 2009 e il 2012 sono stati erogati 1.339.253 trattamenti, di cui 1.195.466 (89,3% del totale) di cassa integrazione in deroga e 143.787 (10,7% del totale) trattamenti di indennità di mobilità in deroga.



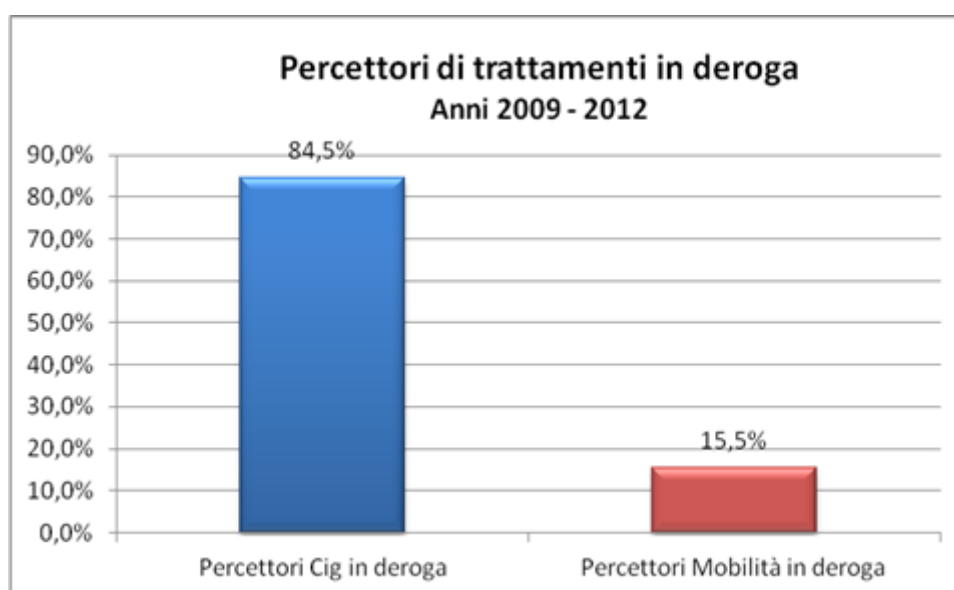
Fonte: Elaborazioni dati e grafico su elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – SIP20 via Corte dei conti

L'andamento della distribuzione degli ammortizzatori in deroga tra tipologie è caratterizzato da un decremento della cassa in deroga e relativo incremento della mobilità. Particolarmente evidente è la variazione della distribuzione tra il 2009 e il 2010, da imputare sia al fatto che le misure specifiche sono entrate in vigore nei primi mesi del 2009, sia al dispiegarsi degli effetti della crisi.



Fonte: Elaborazioni dati e grafico su elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – SIP20 via Corte dei conti

Il numero di percettori di trattamenti in deroga nel periodo dal 2009 al 2012 risulta essere di 824 mila lavoratori. Anche in questo caso, evidentemente, molto maggiore è la proporzione di percettori di integrazione salariale concessa in deroga, 84,5% dei percettori totali, rispetto ai percettori di indennità di mobilità, corrispondenti al 15,5% del totale.



Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali via Corte dei Conti

Poiché i trattamenti nel medesimo periodo sono 1 milione e 339 mila è evidente che **una parte dei percettori ha usufruito di più trattamenti tra integrazioni salariali e indennità di mobilità in deroga.** Si segnalano, infatti, 310 mila percettori, pari al 37,6% del totale, che hanno goduto di trattamenti multipli (cfr. [Corte dei conti, L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico, in Deliberazione n. 4/2014/G](#)) e, nel dettaglio, circa 18 mila che hanno beneficiato sia di integrazioni salariali sia dell'indennità di mobilità.

Incertezze e superamento degli ammortizzatori in deroga

Solo poco più del 2% dei percettori della cassa in deroga si sono trasformati in percettori di indennità di mobilità in deroga. Questo dato è certamente positivo, per il fatto che solo pochi lavoratori posti in mobilità in deroga sono passati inutilmente attraverso un periodo di cassa in deroga, che ha soltanto posticipato il momento della disoccupazione.


Questi dati indurrebbero ad affermare che lo strumento della cassa in deroga sia stato efficace nel supportare le aziende in una fase critica, ma temporanea, prevenendo effettivamente la disoccupazione, senza sprecare risorse in una procrastinazione della disoccupazione. In realtà, per essere certi di questo, sarebbe necessario conoscere il destino degli altri percettori della cassa in deroga per sapere se siano ancora occupati oppure se abbiano perso il loro posto di lavoro, ma senza passare per l'indennità di mobilità in deroga.

Anche se l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga sembra sia stato efficace nell'attutire l'impatto economico e sociale della crisi, occorre avere presente che si tratta di uno strumento emergenziale e transitorio e non può essere un surrogato per l'universalizzazione delle tutele, come di fatto è stato fino ad ora.

Per realizzare tale obiettivo, la riforma Fornero ha disegnato un nuovo sistema di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, complementare a quello delle casse integrazioni guadagni, basato sui fondi di solidarietà. Poiché questo è il sistema attualmente disegnato dalla legge, per tentare di realizzare effettivamente l'estensione delle tutele per tutti i lavoratori in sospensione occorre realizzare compiutamente questo disegno. Pertanto, è necessario che il Ministero del lavoro provveda al più presto ad emanare gli attesi decreti necessari per dare attuazione al sistema e primo tra tutti il decreto di istituzione del fondo di solidarietà residuale, senza il quale non esiste il sistema.

Silvia Spattini

Direttore e Senior Research Fellow di ADAPT

 @SilviaSpattini