

Giuliano Cazzola

## Le politiche del lavoro e del Welfare

(doi: 10.1402/89663)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 2, marzo-aprile 2018

**Ente di afferenza:**

*UNIVERSITA STUDI CAGLIARI BIBLIOTECA (unicadm)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Le politiche del lavoro e del Welfare

Gli esiti del voto del 4 marzo prospettano un futuro incerto per le politiche del lavoro e del Welfare promosse nella XVII legislatura. Non foss'altro per il fatto che la somma dei suffragi raccolti dai partiti e dai movimenti portatori di istanze demagogiche e abolizioniste costituisce ampiamente la maggioranza dei consensi elettorali. Non è una sorpresa. In tutta Europa (e non solo) la difesa dei modelli e degli standard tradizionali in materia di lavoro e di Welfare è diventata la narrazione comune delle forze populiste per una banale ragione di coerenza: non è possibile stringersi attorno a un sistema di sicurezza sociale divenuto insostenibile se non coltivando l'illusione di rinchiudersi all'interno delle proprie frontiere, ignorando gli impegni e gli oneri che derivano dall'appartenere ad una comunità e dall'operare su di un grande mercato a dimensione mondiale; allo stesso modo non avrebbe senso rivendicare una sovranità perduta, esibire un patriottismo d'acatto e un isolazionismo egoistico se non promettendo che, per questa via, si potrà pensare prima di tutto ai propri connazionali, ora costretti a rinunciare al proprio benessere (fino a doverlo dividere con i profughi) per colpa delle politiche di austerità imposte dai poteri occulti annidati nelle consorterie della finanza e delle imprese multinazionali.

La politica è un insieme di vasi comunicanti: le istanze dei partiti che si rivolgono alla pancia del Paese finiscono inevitabilmente per influenzare anche le posizioni delle forze più responsabili. Anche nella dialettica politica c'è sempre il rischio che la moneta cattiva scacci la buona anche non dovesse diventare (*in God we trust*) quella ufficiale del Paese. La sconfitta delle forze riformatrici (sarebbe meglio usare il termine astruso ma significativo di «non controriformatrici») è destinata a portarsi appresso l'incerto destino delle innovazioni affermate nella XVII legislatura che, per quanto riguarda le politiche del lavoro, è stata sicuramente molto importante. Anche se vanno annoverate vicende singolari come la sostanziale abolizione dei voucher, che alla prova dei fatti ha creato più problemi di prima.

Si è fatto e scritto di tutto per ripudiare l'azione del governo Monti nei dodici mesi in cui ha operato alla fine della XVI legislatura. Ma i provvedimenti adottati dalla compagine dei «tecnici» hanno passato la staffetta agli esecutivi che hanno diretto il Paese dal 2013 in poi. Nell'autunno del 2008 la crisi internazionale si presentò con una violenza largamente imprevista e imprevedibile, con tratti di profondità e di radicalità improvvisi e profondi che posero tutte le economie dei Paesi sviluppati di fronte a scelte repentine per fare fronte ad effetti sociali che avrebbero potuto avere conseguenze drammatiche sull'occupazione e sul tenore di vita delle famiglie. Anche l'Italia, nonostante il governo prima dell'estate avesse intuito l'avvicinarsi della crisi e deciso di «mettere in sicurezza» per un triennio il bilancio dello Stato (mentre l'opposizione invocava il *deficit spending* con lo stanziamento straordinario di risorse corrispondenti a un punto di Pil) mediante l'anticipazione della manovra di bilancio, si era trovata coinvolta in questa «tempesta perfetta» con le aggravanti delle fragilità del sistema. Fu necessario decidere in fretta, ma prima ancora divenne urgente compiere scelte sulla base di precise priorità a cui destinare le risorse (comunque scarse) a disposizione. Le imprese, trovatesi all'improvviso prive di ordini e sottoposte alla richiesta di rientrare delle loro esposizioni con le banche anche per il credito ordinario, costrette a ridurre drasticamente i loro volumi produttivi, si ponevano il problema di che cosa fare della manodopera. Ad avviso della sinistra occorreva riformare l'indennità di disoccupazione per renderla applicabile a tutte le posizioni lavorative, comprese quelle «precarie». Ma una scelta del genere avrebbe avuto effetti devastanti. Le aziende sarebbero state invitate a licenziare. Il governo giocò invece la carta degli ammortizzatori sociali, estendendone congruamente la copertura – mediante la Cig in deroga e la riorganizzazione, in via amministrativa, della Cig ordinaria e di quella straordinaria – anche a quei settori del mondo del lavoro dipendente (più della metà) che ne erano privi. Due dati testimoniano lo sforzo compiuto in tale direzione, consentendo alle imprese di mantenere collegate le maestranze senza dover interrompere il rapporto di lavoro. Quando, nel contesto della legge n. 183 del 2010, il cosiddetto «collegato lavoro» (in seguito la norma relativa prese altre vie legislative più rapide), fu previsto, nell'ottobre del 2008, il rifinanziamento della Cig in deroga, lo stanziamento era fissato in 400 milioni. Nel febbraio 2009, in seguito all'accordo tra Stato e Regioni, furono mobilitati 8 miliardi (rispettivamente 5,5 e 2,5) per quell'anno e per il 2010. L'effettiva utilizzazione delle ore autorizzate fu pari al 65% nel 2009 e al 50% nel 2010. Gli schemi della riduzione d'orario – secondo l'allora Isfol, ora Inapp – consentirono di salvaguardare circa 700 mila posti di lavoro tra

il IV trimestre del 2007 e il I trimestre del 2011. Poi la politica riformatrice di quel governo si perse in tanti rivoli, tra i quali vanno annoverate due misure importanti sul terreno delle pensioni: l'avvio della parificazione dell'età pensionabile tra uomo e donna (a marce forzate nel pubblico impiego e con gradualità nei settori privati) e l'aggancio automatico all'attesa di vita (una norma che viene rimproverata ad Elsa Fornero). Il governo Berlusconi, però, non fu in grado – per l'opposizione della Lega – di dare corso a quanto la Bce aveva chiesto in tema di pensioni nella sua lettera del 5 agosto 2011: il superamento delle pensioni di anzianità.

Il governo Monti lasciò in eredità alla nuova legislatura non solo la riforma delle pensioni (nell'ambito del decreto «Salva Italia» del 2011), ma una legge organica (col. n. 92 del 2012) di riordino del mercato del lavoro che, sia pure con alcune contraddizioni, ha aperto la strada all'ampio pacchetto legislativo realizzato dal governo Renzi. In sostanza, il diritto del lavoro – a tre anni di distanza dalla riforma Fornero – è ritornato ad essere rivoltato come un guanto in molti aspetti importanti. È toccato dapprima, già nel 2014, alla liberalizzazione dei contratti a termine (che resta una forma di assunzione tuttora apprezzata dalle imprese nonostante i maggiori costi a loro carico). Poi, nell'ambito del *Jobs Act* (legge delega n. 183/2014 che ha «partorito» ben otto decreti attuativi), è stata la volta del superamento della «tutela reale» contro il licenziamento illegittimo. Nella nuova disciplina la reintegra nel posto di lavoro, da sanzione in precedenza normale, si è trasformata in provvedimento eccezionale. Il giudice non ha più, inoltre, la possibilità di valutare – sul piano giuridico – la corretta proporzione tra la mancanza del lavoratore e la sanzione disciplinare, mentre – sul versante economico – non può stabilire, in maniera discrezionale, l'ammontare della indennità risarcitoria. È tenuto soltanto a compiere una semplice moltiplicazione tra il numero degli anni di servizio e quello delle mensilità di retribuzione (tra un minimo e un massimo) dovute, come penale, per ciascuna annualità. Si arriva persino (come premessa all'offerta di conciliazione di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 23/2015) ad auspicare in una legge dello Stato che il giudizio sia evitato (come se l'eventuale ricorso al giudice naturale fosse di per sé un comportamento di cui è più opportuno fare a meno). Da notare che la nuova disciplina del recesso individuale si applica soltanto ai nuovi assunti dopo l'entrata in vigore (il 7 marzo 2015) delle disposizioni di cui al d.lgs. citato. Negli altri casi – e sono la grande

*A tre anni dalla riforma  
Fornero il diritto del lavoro è  
stato rivoltato come un guanto  
in molti aspetti importanti*

maggioranza – continua ad applicarsi l'articolo 18 come novellato dalla legge Fornero. È stato radicalmente modificato, poi, l'articolo 2103 del codice civile che imprigionava lo *jus variandi* del datore all'interno del vincolo dell'equivalenza delle mansioni da assegnare al lavoratore coinvolto in processi di mobilità interna. Ora, il demansionamento diventa possibile e normale ben oltre quanto aveva già consentito una giurisprudenza consolidata. Per quanto riguarda la problematica dei controlli a distanza l'utilizzazione dei mezzi audiovisivi potrà valere anche a fini disciplinari, pur in un contesto di controllo sociale, di puntuale informazione individuale e di rispetto della privacy.

Anche sul piano degli ammortizzatori sociali sono cambiati gli istituti e le prestazioni ed è proseguito quel processo di razionalizzazione già avviato nel 2012 che ha accompagnato una tendenziale estensione delle tutele. Come si sa, le parole del legislatore mandano al macero intere biblioteche. I giuristi erano ancora affannati a commentare la legge Fornero quando è cambiato in maniera significativa il contesto legislativo (non sembra che cambi con la medesima propensione la giurisprudenza).

La domanda è: sarebbe stato possibile – per di più a poco tempo di distanza – il *Jobs Act* senza il «passaggio» della legge n. 92 del 2012? Ad avviso di chi scrive – che a suo tempo fu molto critico con la legge Fornero – tra i due provvedimenti c'è una linea di continuità. Quasi una staffetta. La legge n. 92 ebbe il compito di aprire dei varchi (insufficienti) nelle convinzioni e nelle ideologie consolidate; nel compiere tale funzione di rottura finì, qualche volta, per esagerare e per non tenere adeguatamente in considerazione la realtà concreta del mercato del lavoro.

Certamente il *Jobs Act* presenta molte più aperture della riforma Fornero; ma le radici di queste innovazioni risalgono, in larga misura, a quel precedente assetto. Cominciamo dal tabù dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori.

Ai sensi della legge n. 92/2012 la

possibilità di sanzionare il licenziamento ingiustificato con la reintegra era possibile – sia pure in casi eccezionali – anche in materia di licenziamenti economici e disciplinari a fronte dell'insussistenza del fatto o della previsione di una sanzione conservativa da parte della contrattazione collettiva. Ma la reintegra non era più la regola da applicare normalmente. Il cambiamento è significativo, ma il primo timido e confuso passo era già stato compiuto nel 2012. Un momento importante di rottura va attribuito alla riforma del contratto a termine. Anche in questo

*Le riforme, specie se in materie delicate come il lavoro, non procedono mai in modo rettilineo, ma trasversale*

caso, però, lo spunto per la liberalizzazione è venuto (limitatamente a 12 mesi) dalla legge Fornero. Agli osservatori resta solo da constatare, in conclusione, che le riforme, specie se in materie delicate come il lavoro, non procedono mai in modo rettilineo, ma spesso lungo percorsi trasversali, talvolta persino a zig zag. In altre circostanze finiscono in una strada senza uscita. L'importante, tuttavia, è valutare se, nonostante questo incedere confuso, il fronte avanza o indietreggia. Nella XVII legislatura sono state rafforzate alcune disposizioni rivolte ad agevolare fiscalmente le componenti delle retribuzioni legate a incrementi di produttività e le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa e del Welfare aziendale. Per quanto riguarda il regime tributario speciale (un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali pari al 10%) sono stati innalzati i limiti dell'imponibile ammesso al beneficio (da 2.000 a 3.000 euro) e la soglia di reddito entro la quale esso è riconosciuto (da 50.000 a 80.000 euro annui). Non concorrono a formare il reddito da lavoro dipendente, e sono quindi esclusi da ogni forma di imposizione, i contributi alle forme pensionistiche complementari e i contributi di assistenza sanitaria (anche se versati in eccedenza rispetto ai relativi limiti di deducibilità), nonché il controvalore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti, anche se ricevute per un importo complessivo superiore a quello escluso dal reddito da lavoro dipendente ai fini Irpef.

Se sul versante del lavoro (nel 2017 gli occupati hanno superato i 23 milioni, come era accaduto solo nel 2008) il blitz del governo Renzi ha colto di sorpresa avversari interni ed esterni, per quanto riguarda le pensioni il confronto è stato più duro e contrastato; anche se va riconosciuto che il fronte non è crollato nonostante le breccie aperte da una campagna scatenata in tutte le sedi, a partire dai media. A cavallo delle due legislature si è sviluppata la pantomima degli esodati. A sanatoria di una presunta mancata transizione contenuta nella riforma del 2011 sono state varate ben otto salvaguardie (per un onere di 11,7 miliardi a regime). L'ottavo intervento ha operato essenzialmente attraverso l'incremento dei contingenti di categorie già oggetto di precedenti salvaguardie, attraverso il prolungamento del termine (da 36 a 84 mesi successivi all'entrata in vigore della riforma pensionistica) entro il quale i soggetti devono maturare i vecchi requisiti. L'ultima salvaguardia ha garantito l'accesso al trattamento previdenziale con i vecchi requisiti a un massimo di ulteriori 27.700 soggetti, portando il limite numerico di soggetti salvaguardati ad un totale complessivo di poco più di 200 mila beneficiari. Essa intendeva concludere definitivamente il processo di transizione verso i nuovi requisiti stabiliti dalla riforma pensionistica

del 2011, disponendo la soppressione del Fondo esodati istituito nel 2012 e il conseguente utilizzo delle residue risorse in esso contenute per concorrere a finanziare gli interventi in materia pensionistica previsti dalla legge di bilancio.

La XVII legislatura ha avuto in eredità anche la questione del blocco dell'indennità di rivalutazione delle pensioni. Il governo Monti, con la manovra «Salva Italia» di fine 2011, aveva abolito la perequazione per le pensioni d'importo superiore a 3 volte il minimo per gli anni 2012 e 2013. In sostanza restava operante l'indicizzazione al 100% del costo vita sulla quota di pensione fino a 3 volte il trattamento minimo (1.405,05 euro lordi mensili nel 2012 e 1.443 nel 2013), mentre i trattamenti di importo superiore non avrebbero ricevuto alcuna rivalutazione nel corso di un biennio. La Corte Costituzionale non aveva cassato nella sua interezza il comma 25 del «Salva Italia», né aveva giudicato illegittimi, di per sé, gli interventi sul sistema di indicizzazione (se lo avesse fatto avrebbe contraddetto tutta la giurisprudenza in materia), bensì i criteri e le modalità di esecuzione di quella particolare misura. Benché legittima nella sua ispirazione di fondo, la norma, secondo la Consulta, era operante su prestazioni medio-basse – in modo permanente, visto che quelle risorse sarebbero state perdute per sempre dagli interessati –, tanto da mettere in discussione la loro adeguatezza (nonché i criteri della proporzionalità e della ragionevolezza). In tale situazione, il governo reagì con un provvedimento d'urgenza e rimodulò il taglio della rivalutazione automatica: col decreto n. 65, infatti, furono inclusi nell'esonero altri 2 milioni di pensionati; così, in tutto, i «salvati» salirono a 12 milioni su 16 milioni di soggetti interessati e il livello di salvaguardia (sia pure con copertura parziale) fu portato da tre a sei volte il minimo, con un onere di 2,8 miliardi. A questo punto, avendo posto la questione dell'adeguatezza e della ragionevolezza, la Corte, investita da un ulteriore ricorso, non poteva trasformarsi in un giocatore d'azzardo che rilancia sulla posta, andando nuovamente oltre il suo ruolo istituzionale e pronunciandosi su di una problematica squisitamente politica come quella dei criteri indicati dall'articolo 38 della Carta. Così il decreto ha superato l'esame di legittimità.

Una nuova offensiva contro la disciplina del 2011 ha riguardato l'introduzione della flessibilità dell'età di pensionamento. A questa campagna ha recato un contributo significativo persino un'articolata proposta – corredata da un progetto di legge con tanto di relazione tecnica – presentata dai vertici dell'Inps che si accompagnava ad altri disegni di origine parlamentare riferiti a diversi gruppi di maggioranza e di opposizione con l'obiettivo dissimulato di ridurre il requisito anagrafico di quiescenza. L'operazione fu sostenuta da una campagna mediatica for-



sennata (nel frattempo la riforma perdeva qualche penna come l'abolizione del limite di età di 62 anni per aver diritto alla pensione anticipata senza penalizzazioni economiche). Va riconosciuto al governo di aver avuto l'abilità di reagire e di trovare una via d'uscita, coinvolgendo innanzi tutto le organizzazioni sindacali con le quali ha raggiunto nel settembre del 2016 un accordo di massima per l'istituzione dell'Ape (anticipo pensione). Nelle sue diverse tipologie il nuovo istituto – tuttora in via sperimentale, diversamente dai benefici per i lavoratori precoci che hanno assunto da subito un carattere strutturale – consiste in una prestazione assistenziale che – a fronte dei requisiti previsti – viene erogata a copertura dello Stato (Ape sociale) a chi ha delle reali esigenze per anticipare il trattamento di quiescenza, mentre si trasforma in un prestito (Ape volontario) restituibile a rate ventennali sulla pensione per chi compie liberamente tale scelta (la natura di prestito è confermata dal fatto che l'assegno non è sottoposto né a contribuzione né a ritenuta fiscale e la sua riscossione è compatibile con il proseguimento di un'attività lavorativa). L'Ape aziendale è invece uno strumento che consente di gestire gli eventuali esuberi con regole uniformi.

Ma i guai per il governo (e per la tenuta del sistema pensionistico) non erano finiti. In vista della legge di bilancio per il 2018 (ultimo atto dell'esecutivo presieduto da Paolo Gentiloni), da due autorevoli parlamentari, Cesare Damiano e Maurizio Sacconi (rispettivamente presidenti delle Commissioni Lavoro della Camera e del Senato), è arrivato un siluro al nucleo centrale della riforma Fornero: l'aggancio periodico automatico dell'età pensionabile (e del requisito contributivo per il trattamento anticipato) all'incremento dell'aspettativa di vita. I due (mai stati d'accordo su nulla) sottoscrissero insieme un «Appello per una maggiore gradualità dell'età di pensione». «Pur muovendo da diverse impostazioni sull'assetto del sistema previdenziale – stava scritto – condividiamo la necessità di un rinvio strutturale dell'adeguamento dell'età di pensione all'aspettativa di vita, che altrimenti la porterebbe a 67 anni a partire dal 2019, almeno in termini tali da introdurre una maggiore gradualità». Anche in questo caso i talk show hanno fatto la loro parte nell'opera di disinformazione, raccontando agli italiani che ormai tutti sarebbero andati in quiescenza a 67 anni a partire dal 2019 (dimenticando che l'età effettiva alla decorrenza del trattamento in realtà è molto più bassa). Ancora una volta si è riusciti a sventare la manovra con un'ulteriore manipolazione

*Agevolando il  
pensionamento dei più  
anziani si caricherebbero  
ulteriori oneri sulle spalle  
delle generazioni future*



dell'Ape, allargando il numero delle categorie che possono usufruirne e rinviando per esse l'allineamento a 67 anni.

Che cosa dobbiamo aspettarci in tema di pensioni nella nuova legislatura? Al di là degli oneri economici, le proposte di revisione molto simili contenute nei programmi pentastellati e leghisti (i nuovi requisiti sarebbero: quota 100 sommando età e anzianità contributiva oppure 41 anni di versamenti) sono sbagliate soprattutto perché – mettendo al centro del loro modello il trattamento di anzianità – restano confinate in un mondo del lavoro fittizio, mentre quello reale è in via di profonda trasformazione se non persino di esaurimento. In sostanza, esse tutelano le ultime generazioni di *baby boomers* che, soprattutto se maschi, non hanno particolari difficoltà – per come sono stati sul mercato del lavoro, entrandovi da giovani e rimanendovi a lungo e stabilmente – ad accumulare anzianità contributiva a un'età anagrafica relativamente anziana per non dire soltanto matura. Questi requisiti sarebbero, invece, gravosi e difficilmente raggiungibili (oltretutto per le donne occupate attualmente) per chi ha cominciato a lavorare da pochi anni o si accinge a entrare nel mercato del lavoro; in breve, per quei giovani che tutti, a parole, vorrebbero tutelare. Anzi, agevolando il pensionamento dei lavoratori più anziani si caricherebbero ulteriori oneri sulle spalle delle generazioni future, le quali, per tanti motivi facilmente comprensibili, ma soprattutto demografici, non hanno da temere un'età pensionabile più elevata e raggiunti all'attesa di vita.

Se forze politiche che si proclamano nuove, votate dai giovani, vogliono rovesciare il tavolo su cui poggia il sistema pensionistico, lo facciano per dare vita a un nuovo regime maggiormente adeguato alle caratteristiche dell'attuale mercato del lavoro (come l'idea di una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale); non per assicurare ancora più a lungo quella situazione di sostanziale privilegio di cui hanno goduto i loro padri e i loro nonni, nati e vissuti nella breve stagione «del latte e del miele» e dei diritti conquistati a debito.

.....  
**Giuliano Cazzola**, già dirigente sindacale, è stato presidente del Collegio dei sindaci di Inpdap e Inps, deputato e vicepresidente della Commissione Lavoro, nonché docente universitario. Collabora con la rivista dal 1966; con il Mulino ha pubblicato *Lo stato sociale tra crisi e riforme: il caso Italia* (1994); *Le nuove pensioni degli italiani* (1995); *La sanità liberata* (1997).