

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

Diretta da

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gagnoli, F. Lunardon

A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci



I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia

a cura di

Emilio Balletti



G. Giappichelli Editore

PRESENTAZIONE

“FA.RI – Facciamo ricerca sul lavoro”

La lunga fase di transizione che il diritto del lavoro sta attraversando da tempo, unitamente ai problemi epocali posti dall'emergenza sanitaria in corso, chiamano tutti ad un impegno supplementare non solo di studio e di riflessione, scientifica, ma anche in ordine agli strumenti e alle forme di condivisione della nostra attività.

Per questa ragione, abbiamo pensato di costituire un gruppo di studio, che semplicemente abbiamo chiamato *“Facciamo ricerca sul lavoro”*, con il proposito di offrire un ulteriore contributo alla organizzazione di iniziative scientifiche e occasioni di confronto, principalmente orientato ad utilizzare al meglio i nuovi strumenti della tecnologia per superare le barriere imposte dal distanziamento fisico che, non si sa fino a quando, condizionerà la ripresa delle tradizionali occasioni di incontro.

La caratteristica che intendiamo dare ed assicurare alle nostre iniziative è quella della più completa apertura: apertura alla pluralità delle idee, degli approcci metodologici e degli studiosi che ne sono portatori.

Il presente volume raccoglie la rielaborazione scritta degli interventi relativi all'incontro che si è tenuto in collegamento telematico il 15 giugno 2021 sul tema *“I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia”*.

Emilio Balletti, Alessandro Bellavista,
Enrico Gragnoli, Fiorella Lunardon, Alberto Pizzoferrato,
Giampiero Proia, Rosario Santucci

I NUOVI AMMORTIZZATORI SOCIALI DOPO LA PANDEMIA

Franco Carinci *

1. Ringrazio gli organizzatori di questo appuntamento, riuniti sotto la formula attrattiva del “Facciamo ricerca”, che giustamente sottolinea come si debba cominciare a studiare prima di consigliare agli altri di fare altrettanto. Ma, con una avvertenza che sembra contraddire la scelta del sottoscritto, come introduttore, se pur non come moderatore, dato che io del tema, in particolare della Cassa integrazione guadagni, che certo ne costituisce l’istituto centrale, mi sono interessato solo nel lontano 1973, *La cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, con riguardo alla attenzione tutta civilistica che allora dominava, se si potesse parlare di *mora credendi* solo nell’ipotesi di impossibilità sopravvenuta del substrato datoriale o anche in quella di inutilizzabilità della prestazione offerta dal lavoratore. La casistica, al tempo estremamente calda, era offerta dalla fase preliminare alla concessione della CIG o dalla dinamica dell’astensione dal lavoro articolata; da allora me ne sono occupato solo in sede di redazione del manuale e di attività didattica, lasciando spesso che se ne trattasse ampiamente nei gruppi di lavoro affidati ai collaboratori. Non cerco scuse ma posso offrire delle spiegazioni che valgono più ampiamente per la mia generazione, data l’assoluta centralità di tematiche, che, proprio in quel volgere dal decennio ’60 a quello ’70, avevano caratterizzato le due anime dello Statuto dei lavoratori, quella garantista, centrata sulla garanzia dei diritti individuali nei luoghi di lavoro, e quella promozionale, basata sulla inserzione delle rappresentanze sindacali nelle unità produttive.

Mi sono visto passare davanti le fasi di una evoluzione legislativa spesso ritorta su sé stessa, con la continua prevalenza rispetto ad una legislazione

* Già Professore ordinario di Diritto del lavoro – *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

di razionalizzazione della emergenza occupazionale, come ben conferma l'esperienza della pandemia, tramite la creazione di una cassa integrazione guadagni Covid-19, che, con il contestuale blocco dei licenziamenti economici, riecheggia l'esperienza dei tempi di guerra. Volendo richiamare prima a me stesso che a voi che ne parlerete con una conoscenza specialistica, mi verrebbe da scandire questa evoluzione successiva alla traduzione normativa dell'originaria contrattazione collettiva corporativa in cinque fasi: 1) 1968/1975; 2) 1976/1984; 3) la l. n. 223/1991; 4) la legislazione che si sviluppa dal d.l. n. 185/2008; 5) la legislazione 2012/2015, che ha costituito lo scenario positivo su cui è maturata la normativa emergenziale provocata dalla pandemia.

Un andamento pendolare, con tentativi sistematici immediatamente smentiti da interventi speciali dettati da crisi occupazionali, al fine di congelare i rapporti in essere con la speranza di una ripresa; un andamento che, peraltro, sottovalutava, su una premessa negativa largamente ideologica, una politica che traducesse la formula europea di una *flexicurity*, capace di spostare la garanzia dal posto al mercato del lavoro, in vista e funzione di una mobilità servita da politiche attive del lavoro in tema di orientamento, formazione e di incentivazione alla rioccupazione.

Peraltro, sarà proprio la ricezione della formula europea ad animare la quinta fase, se pure in una variante consapevole della peculiarità italiana, trovando espressione nella l. n. 92/2012, così come rivisitata dalla l. n. 183/2014 e dai relativi decreti attuativi, con una attenuazione della disciplina protettiva nel rapporto compensata da una crescita di quella relativa al mercato. Una riforma destinata a rimanere largamente sulla carta, perché la relativa elasticità introdotta nell'instaurazione e risoluzione del rapporto non troverà alcuna effettiva compensazione nelle politiche, oltre che passive di sostegno del reddito, anche attive.

2. A caratterizzare la legislazione emergenziale dettata dalla pandemia è stata la correlazione fra blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali, che rappresenta la materia di questa nostra seduta informatica, che penso si svilupperà in una duplice prospettiva, di interpretazione e di proiezione. Si tratta di sapere quale possa essere la ricostruzione sistematica della letterale alluvione normativa che si è sviluppata al passo di quella sanitaria; sia quale possa essere l'eredità lasciata alla fine della pandemia, nel senso di una riforma strutturale o anche di una correzione della disciplina preesistente.

Solo col decreto "Sostegni" (d.l. 22 marzo 2021, n. 41) e col decreto

“Sostegni-bis” (d.l. 25 maggio 2021, n. 73) il blocco dei licenziamenti è stato posto in rapporto agli ammortizzatori sociali. Inizialmente non c’era stato alcun nesso giuridico, solo “di fatto”, i datori che non potevano licenziare avevano potuto mettere i lavoratori inutilizzati in riduzione o sospensione con ammortizzatori ordinari o in deroga. Ma ora si prospetta il problema della gradualità selettiva con cui togliere il blocco, sia temporale sia settoriale, qui con la tendenza ad ammortizzarne i temuti effetti, col prolungarlo laddove la profondità della crisi e la prevista tardività della ripresa possano indurre a licenziamenti economici di massa, ma così ritardando la riorganizzazione aziendale proprio laddove risulterebbe più necessaria. In contemporanea dovrebbe procedere la riforma degli ammortizzatori sociali, che, peraltro, tende ad essere interpretata da fonte sindacale, come tale da poter costituire un paracadute ai lavoratori licenziati comparabile a quella garantita nel corso della pandemia.

Di fatto, da una analisi unitaria, risulta che gli ammortizzatori sociali Covid-19 sono stati impiegati nell’emergenza, utilizzando e adattando la strumentazione ordinaria, ma con una significativa estensione della copertura. Invero, c’è stata una accelerazione incredibile tramite la Cassa integrazione in deroga verso una universalizzazione della protezione, essendo stata prevista a favore di “quasi tutti” i lavoratori subordinati: a) senza causale; b) senza requisiti contributivi o occupazionali; c) con esenzione; d) senza pagamento del contributo addizionale. A farsene carico è stata la fiscalità generale, con una massiccia utilizzazione del debito pubblico, che certo non potrà essere mantenuta allo stesso livello, tenuto conto che già oggi l’Italia è un sorvegliato speciale. Al ritorno del patto di stabilità, comunque aggiornato, dovrà cominciare a scalare una montagna costituita da un debito del 160 per cento del Pil, certo destinato accrescersi col mutuo acceso con l’UE nel quadro del *Next Generation UE*.

3. Bene, conosco bene tutti i relatori, un vantaggio che si paga col precederli largamente negli anni, sì può dire che coprano l’intera penisola, ma a prescindere da questa ampia rappresentanza geografica, hanno sviscerato con una ricca produzione scientifica questa materia, non senza cimentarsi in una proiezione rispetto al dopo pandemia, il cui superamento oggi diamo per scontato, ma solo incrociando strettamente le dita. Premetto che io vi risparmierò prolissi interventi fra le relazioni, ma al tempo stesso vi chiederò il rispetto dell’orario assegnatovi, 25 minuti, con 5 minuti di abbuono debitamente preannunciati.

