

A PROPOSITO DI PRECARIETA' E DI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di Francesco Liso
09 gennaio 2009

Leggendo l'interessante proposta formulata pochi giorni orsono da Tommaso Nannicini su nelMerito.com (Buonuscita economica e ammortizzatori per i lavoratori flessibili) mi è capitato di fare la seguente riflessione: gli economisti, evidentemente in virtù delle caratteristiche della loro disciplina, hanno una accentuata propensione alla progettualità e le loro proposte sono molto utili al dibattito politico. Questa progettualità potrebbe avere una incidenza maggiore se, nell'elaborare le loro analisi ed i loro modelli, gli economisti facessero i conti in termini più puntuali anche con il quadro normativo esistente.

Nannicini, in buona sostanza, propone di contrastare la precarietà mediante un meccanismo che dovrebbe incentivare il datore di lavoro a stabilizzare i lavoratori assunti a termine. Il lavoratore dovrebbe maturare il diritto a ricevere dal datore di lavoro una somma aggiuntiva ("buonuscita") proporzionata alla durata del rapporto temporaneo; il datore di lavoro potrebbe sottrarsi al pagamento di questa somma - somma che si incrementerebbe nel caso in cui si succedano con il medesimo datore di lavoro più rapporti temporanei - solo nel caso in cui offra al lavoratore un rapporto a tempo indeterminato. Egli ritiene che questa proposta sia preferibile a quella di Boeri e Garibaldi i quali (in www.lavoce.info), prospettano l'opportunità della applicazione di più elevate aliquote contributive per l'assicurazione contro la disoccupazione sull'utilizzo delle forme di lavoro temporaneo (secondo una logica di bonus-malus).

Nello stesso momento - e qui si apre un secondo versante - per Nannicini quella stessa somma, ove fallisse nella sua funzione di incentivazione alla stabilizzazione, svolgerebbe la funzione di sostegno al reddito per mancanza di lavoro. In questa sua funzione alternativa andrebbe integrata "con un sussidio di disoccupazione per i lavoratori flessibili, coperto in parte attraverso nuovi contributi a carico dei lavoratori (più facili da introdurre in un periodo di crisi, quando il rischio che si intende assicurare è tangibile). In altre parole, la buonuscita dovrebbe essere accompagnata da una riforma degli ammortizzatori sociali che .. estenda la tutela del reddito in maniera universale".

Il modello è interessante, ma - per poter essere più efficacemente perorato - richiede che il quadro conoscitivo si arricchisca, su entrambi i versanti, con la considerazione di alcuni ulteriori elementi. Per quel che riguarda il primo versante, si deve tenere presente che il legislatore ha recentemente operato una scelta di segno nettamente diverso. Infatti, ha statuito (con la legge 247 del 2007) che il rapporto di lavoro a termine si trasformi automaticamente a tempo indeterminato qualora il lavoratore, con più contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti, abbia prestato per lo stesso datore di lavoro la propria attività per più di 36 mesi.

Si tratta di una scelta che andrebbe esplicitamente criticata perché: a) non svolge una funzione attiva di incentivare la stabilizzazione del lavoratore, ma si limita solo a sanzionare - secondo la vecchia filosofia della legislazione antifraudolenta degli inizi degli anni 60 - un supposto comportamento abusivo; b) in un mercato del lavoro dove l'offerta sia abbondante si può tradurre in un aggravamento della condizione di precarietà del singolo; infatti, ove il lavoratore sia facilmente sostituibile, può prodursi un effetto di disincentivo alla sua assunzione da parte dell'azienda per la quale abbia già lavorato, anche parecchi anni prima (può sembrare assurdo, ma così è: il legislatore non ha fissato un periodo mobile all'interno del quale calcolare il superamento della soglia dei 36 mesi).

Orbene, con questa scelta già fatta dal legislatore è opportuno fare esplicitamente i conti. A mio avviso essa sembra precludere effettivi spazi di praticabilità al modello proposto da Nannicini. Se così fosse, si dovrebbe richiedere esplicitamente al legislatore di rivedere la scelta effettuata.

Per quel che riguarda il secondo versante occorrerebbe considerare che già esiste un modello universalistico di sostegno del reddito (in ragione della disoccupazione) per i lavoratori subordinati che svolgono lavori precari: è il trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti, al quale ha diritto il lavoratore che nell'anno precedente abbia svolto almeno 78 giorni di lavoro (51 in agricoltura). Orbene, prima di proporre genericamente una copertura universalistica di tutti i lavoratori precari, andrebbe operata una valutazione della adeguatezza del modello già esistente (che un recente decreto legge sta esportando in via sperimentale anche nell'area dei collaboratori a progetto in condizioni di monocommittenza) e, se del caso, andrebbero suggerite eventuali correzioni. Ad esempio se ne potrebbe potenziare la portata eliminando il requisito dell'anzianità assicurativa di due anni. Da condividere è l'idea - prospettata da Nannicini - che anche i lavoratori siano chiamati a contribuire (è un'idea presente anche in un disegno di legge elaborato a suo tempo dall'ulivo; A.S. 1674, XIV legislatura). In effetti negli ordinamenti degli altri paesi dell'Europa in genere è

previsto un contributo anche in capo ai lavoratori. Inoltre, poiché il sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione sempre più decisamente deve tendere ad assumere, sul versante del lavoro precario, un carattere fortemente redistributivo, si dovrebbe prospettare anche l'opportunità che non vi siano aree esentate dalla contribuzione al sistema (il caso più rilevante è quello del pubblico impiego).

Andando al merito della proposta vorrei svolgere due considerazioni.

E' veramente alternativa a quella di Boeri e Garibaldi (un aumento dell'aliquota contributiva per i rapporti a durata determinata era stata peraltro già prospettata nel disegno di legge dell'Ulivo prima richiamato)? Poiché non sono indicate quantità, si potrebbe sostenere che anche la proposta di un aumento dell'aliquota contributiva dovrebbe avere un effetto di disincentivazione dei rapporti temporanei; l'incentivo ad una stabilizzazione potrebbe poi derivare anche da una restituzione dei contributi versati in più. In altri termini, ponendosi dal punto di vista delle convenienze del datore di lavoro - che è il punto privilegiato nella proposta - metterla in termini di "buonuscita" o di aumento contributivo restituibile potrebbe in fin dei conti risultare indifferente. Lo riconosce lo stesso autore della proposta quando dice che "di fatto, l'istituzione di una buonuscita aumenterebbe l'aliquota contributiva effettiva a carico dei datori di lavoro. Ma solo nei casi di mancata stabilizzazione". Peraltro si dovrebbe tenere conto degli effetti controproducenti che sul modello "buonuscita" potrebbero derivare, nell'area delle piccole imprese non tenute alla applicazione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, dal basso valore dell'indennità di licenziamento che esse sarebbero tenute a corrispondere al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo. Questo dovrebbe far ritenere preferibile un meccanismo di restituzione dei contributi che preveda non la restituzione in un'unica soluzione, bensì una restituzione diluita con riferimento all'effettivo svolgersi del rapporto.

L'impatto della proposta Nannicini sarebbe invece diverso sul versante del lavoratore. Qui si ipotizza che, nel caso in cui il lavoratore ottenga la "buonuscita", quest'ultima svolga la funzione di trattamento di disoccupazione (questa era invero, alle origini, la funzione della indennità di anzianità). Essa, quindi, nel caso in cui il lavoratore abbia diritto al trattamento di disoccupazione, si aggiungerebbe a quest'ultimo.

La seconda considerazione implica una diversa valutazione del problema. La proposta Nannicini ipotizza che il datore di lavoro sia in effetti in grado di offrire un lavoro stabile e che quindi la precarietà possa essere contrastata mediante una incentivazione del datore di lavoro. Ma non sempre le cose stanno così. Possono esservi ragioni oggettive che non consentono al datore di lavoro di assicurare un lavoro stabile: come intervenire allora nelle situazioni caratterizzate da una effettiva temporaneità delle occasioni lavorative?