Il sistema degli ammortizzatori sociali: tra novità e conferme

di Silvia Spattini

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali delineato nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro si basa su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e l'altro a tutela della disoccupazione totale.
Nel primo caso permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con alcuni aggiustamenti volti all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà, diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito.
Profondamente rinnovato e razionalizzato, invece, dovrebbe essere il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. Il DDL individua, infatti, nella assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) uno strumento unico in sostituzione della indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità, che viene ora eliminata, mentre è ampliato il campo di applicazione rispetto ai trattamenti di sostegno al reddito ora in vigore.

Assicurazione sociale per l'Impiego (ASpI)

Il nuovo sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale è destinato a sostituire l'indennità di mobilità; l'indennità di disoccupazione non agricola ordinaria con requisiti normali e ridotti; l'indennità di disoccupazione speciale edile. Rimane, invece, inalterata il sistema dell'indennità di disoccupazione agricola.
Di fatto l'impianto della indennità di disoccupazione è del tutto simile a quello vigente, mentre le modifiche principali riguardano il campo di applicazione, la durata e gli importi. Se paragonati a quelli della vigente indennità di disoccupazione, durata e importi subiscono un incremento, mentre rispetto ai corrispondenti parametri della indennità di mobilità, essi subiscono una riduzione.
La nuova indennità di disoccupazione sarà a regime a partire dal 2016, nel periodo transitorio è previsto un graduale incremento della durata della indennità di disoccupazione a partire dal 2013 e una riduzione della durata della indennità di mobilità, a partire dal 2014 fino al suo esaurimento entro il 2016.

	Assicurazione sociale per l'Impiego	**Indennità di disoccupazione**
Campo di applicazione	- Tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato e i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato	- Tutti i lavoratori dipendenti, esclusi apprendisti
Requisiti contributivi	- 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio	- 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio
Altri requisiti	- disoccupazione involontaria - stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *c*, d.lgs. n. 181/2000	- disoccupazione involontaria - stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *c*, d.lgs. n. 181/2000
Durata	A regime (dal 2016): - 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni di età - 18 mesi per i lavoratori con almeno 55 anni di età	- 8 mesi per i lavoratori con meno di 50 anni di età - 12 mesi per i lavoratori con più di 50 anni di età
Reddito di riferimento	- retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33	- retribuzione "teorica" media dei 3 mesi precedenti la disoccupazione, aumentata dell'importo dei ratei delle mensilità aggiuntive (cioè moltiplicata per il numero delle mensilità annue divisa per 12)
Ammontare	- 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.180 euro + 25% per la parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi - 60% della retribuzione di riferimento da 7 a 12 mesi - 45% della retribuzione di riferimento oltre i 12 mesi - si applica il massimale	- 60% della retribuzione media dei tre mesi precedenti il licenziamento, per i primi 6 mesi; - 50% per i successivi 2 mesi; - 40% per il periodo restante, lavoratori che over 50 anni di età - retribuzione di riferimento: media delle retribuzione dei tre mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro - massimale: o 931,28 euro per retribuzione inferiore ai 2.014,77 o 1.119,32 euro per retribuzione superiore ai 2.014,77
Prelievo contributivo	- no	- no
Compatibilità con il lavoro	- sospensione in caso di contratto fino a 6 mesi	- sospensione in caso di contratto fino a 8 mesi (nei limiti di reddito escluso da imposizione)
Periodo di carenza	- 7 giorni	- 7 giorni

In realtà, il trattamento di sostegno al reddito non è unico, infatti è stato previsto anche un trattamento breve, denominato "mini-ASpI" che corrisponde sostanzialmente all'attuale indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. Tuttavia, esiste una differenza rilevante. Mentre l'indennità a requisiti ridotti è erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, nel caso della "mini-ASpI" viene riconosciuta quando si verifica il periodo di disoccupazione.
Come l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, anche la "mini-ASpI" è destinata ai lavoratori che pur soddisfacendo gli altri requisiti non possono far valere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 2 anni. Per accedere a tale strumento di sostegno al reddito sono sufficienti 13 settimane (78 giornate) di contribuzione negli ultimi 12 mesi, requisito che corrisponde alle 78 giornate di lavoro richieste per l'indennità a requisiti ridotti.
L'importo della indennità corrisponde alla indennità a requisiti interi per un numero di settimane pari alla

metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno. Nel caso di nuovo contratto di lavoro subordinato entro il limite di 5 giorni, l'indennità è sospesa d'ufficio.
Il disegno di legge chiarisce, poi, le condizioni di cessazione e decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione: perdita dello stato di disoccupazione; avvio di un'attività di lavoro autonomo senza effettuare la prevista comunicazione all'INPS; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; acquisizione del diritto a pensione o assegno ordinario di invalidità.

Finanziamento dell'ASpI

L'assicurazione sociale per l'impiego sarà finanziata attraverso i contributi sociali versati dai datori di lavoro con riferimento a tutti i lavoratori destinatari del sostegno al reddito. All'attuale aliquota del 1,31% della retribuzione imponibile (rispetto alla quale continuano a trovare applicazione eventuali riduzioni), per i contratti di lavoro a tempo determinato si prevede una aliquota aggiuntiva del 1,4%. Tale contribuzione aggiuntiva, tuttavia, è esclusa per i lavoratori assunti a tempo determinato in sostituzione di altri lavoratori, per i lavoratori stagionali, per gli apprendisti e per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni.
L'aliquota aggiuntiva ha una duplice funzione, da un lato incrementa il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione poiché i lavoratori a tempo determinato hanno tendenzialmente una probabilità maggiore di accedere, a scadenza del contratto, ai trattamenti di sostegno al reddito. A questo si aggiunge poi l'intento disincentivante nei confronti di tale tipologia contrattuale, poiché l'obiettivo è favorire l'incremento dei contratti a tempo indeterminato. In questa prospettiva, la riforma propone, infatti, la restituzione di un importo corrispondente a un massimo 6 mensilità di contribuzione aggiuntiva al datore di lavoro che trasformi il contratto a termine in contratto a tempo indeterminato. La restituzione è prevista anche in caso di assunzione a tempo indeterminato entro sei mesi dalla cessazione del precedente contratto a termine. In tal caso, il numero di mensilità restituite è ridotto del numero di mensilità trascorse tra la cessazione del rapporto di lavoro a termine e l'assunzione a tempo indeterminato.
Per il finanziamento del sistema di tutela contro la disoccupazione totale, la riforma prevede anche un contributo di licenziamento che deve essere versato dal datore di lavoro in caso di licenziamento di un lavoratore a tempo indeterminato. Tale contributo è stabilito nella misura di metà dell'importo mensile dell'indennità per ogni 12 mensilità di anzianità aziendale del lavoratore negli ultimi 3 anni (compresi eventuali periodi di lavoro a termine). Il contributo è dovuto anche con riferimento agli apprendisti, in caso di licenziamento o del recesso al termine del periodo di formazione. Fino al 31 dicembre 2016, il contributo di licenziamento non è dovuto in caso di messa in mobilità e di versamento del c.d. contributo di ingresso nella mobilità. Dal 1° gennaio 2017, a seguito della eliminazione dell'indennità di mobilità, il contributo di licenziamento sarà dovuto anche con riferimento alle procedure di licenziamento collettivo di cui alla legge n. 223/1991 e sarà moltiplicato per 3 volte se la dichiarazione di eccedenza di personale non sarà oggetto di accordo sindacale (trovando così un parallelo rispetto all'attuale incremento del contributo di ingresso in caso di mandato accordo sindacale di mobilità).
L'aliquota aggiuntiva del 1,4% sarà dovuta anche con riferimento ai contratti a tempo determinato nell'ambito della somministrazione. Tuttavia si è giustamente optato per non aggravare di ulteriori costi tale tipologia contrattuale, riducendo di pari misura l'aliquota relativa al calcolo del versamento destinato al finanziamento dei fondi bilaterali di settore, per cui essa passerà dall'attuale 4% al 2,6%. La soluzione adottata appare però troppo sbrigativa e sorprendente nella misura in cui privilegia le politiche passive sulle politiche attive. Infatti, le risorse raccolte attraverso tale aliquota sono destinate principalmente alla formazione dei lavoratori in somministrazione. Poiché la formazione viene considerata una importante forma di tutela nell'ottica dell'incremento della loro occupabilità e dell'accesso a un lavoro permanente, la riduzione delle risorse destinate a tal fine non può che rappresentare una diminuzione delle tutele

specifiche previste per questi lavoratori.

Indennità una tantum *per i collaboratori coordinati e continuativi disoccupati*

L'assicurazione sociale per l'impiego, come l'attuale indennità di disoccupazione, è riservata per sua natura ai lavoratori dipendenti. Volendo prevedere un sostegno al reddito anche per i collaboratori coordinati e continuativi, la proposta di legge del Governo conferma e mette a regime il meccanismo della *una tantum* previsto dal decreto legge n. 185 del 2008 (art. 19, comma 2). Per poter accedere a tale misura di sostegno al reddito, i collaboratori coordinati e continuativi devono essere iscritti in via esclusiva alla Gestione separata del'Inps e soddisfare contemporaneamente i seguenti requisiti: aver operato, nell'anno precedente, in regime di monocommittenza; aver conseguito, nell'anno precedente, un reddito complessivo non superiore a 20.000 euro; avere accreditate presso la Gestione separata dell'Inps almeno una mensilità nell'anno di riferimento e almeno quattro mensilità nell'anno precedente; aver avuto un periodo di disoccupazione ininterrotto di almeno due mesi. La prestazione riconosciuta corrisponde al 5 per cento del minimale annuo di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 1990, n. 233, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.

Cassa integrazione

Sostanzialmente invariata l'impostazione delle casse integrazione ordinaria e straordinaria, benché importanti siano gli interventi di ampliamento del campo di applicazione e il superamento della concessione in deroga. Proprio in questa ottica, è prevista la messa a regime della cassa integrazione straordinaria per categorie di imprese, per le quali annualmente si disponeva la possibilità di ricorso in deroga a tale cassa, nelle specifico: le imprese del commercio oltre 50 dipendenti; le agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, sopra i 50 dipendenti; le imprese di vigilanza sopra i 15 dipendenti; imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale. L'inclusione di queste categorie di imprese nell'ambito di applicazione della CIGS determina conseguentemente l'estensione dei relativi obblighi contributivi, consistenti nel versamento a carico del datore di lavoro del 0,90% delle retribuzioni.
In osservanza del principio per cui la cassa integrazione è destinata alla tutela del reddito dei lavoratori in costanza del rapporto di lavoro in situazioni di difficoltà aziendale più o meno duratura (ma con un termine), la riforma prevede l'eliminazione della cassa integrazione straordinaria in caso di procedura concorsuale con cessazione di attività, poiché in questa circostanza i lavoratori sono destinati al licenziamento e la conservazione del posto di lavoro è soltanto momentanea e, in un certo senso, strumentale soltanto alla posticipazione del momento del licenziamento.
Con riferimento ai settori non coperti dalla cassa integrazione guadagni, per ampliare la tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, non si è proceduto nell'ampliamento del campo di applicazione della cassa. Al contrario, si è preferita l'opzione della costituzione di fondi bilaterali di solidarietà. Tuttavia, quello che appare contrastare con la loro natura bilaterale è il fatto che l'istituzione degli stessi sia obbligatoria e non lasciata alla autonomia collettiva.

Ammortizzatori in deroga

Con riferimento alla tutela contro la disoccupazione parziale, l'obiettivo della riforma, accanto all'ampliamento del campo di applicazione, è quello dell'eliminazione della concessione in deroga degli ammortizzatori sociali. Tuttavia, in considerazione della permanenza della situazione di crisi economica,

l'articolo 37 proroga sostanzialmente quanto previsto negli ultimi anni con riferimento alla concessione in deroga degli ammortizzatori sociali. Ancora per gli anni 2013-2016 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a 12 mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione. Ancora in analogia a quanto disciplinato in materia negli ultimi anni, è prevista la possibilità di proroga per 12 mesi dei trattamenti in deroga concessi sulla base della legge di stabilità per il 2012. Come di consueto, la misura dei trattamenti prorogati è ridotta del 10 per cento nel caso di prima proroga, del 30 per cento nel caso di seconda proroga e del 40 per cento nel caso di proroghe successive. I trattamenti di sostegno del reddito, nel caso di proroghe successive alla seconda, possono essere erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale, organizzati dalla regione. Confermata è anche la previsione relativa ai requisiti di accesso agli ammortizzatori in deroga, che devono essere gli stessi previsti per l'accesso ai trattamenti a regime.

Interventi in favore dei lavoratori anziani

L'art. 52 del disegno di legge definisce un sistema di incentivazione all'esodo, a carico dei datori di lavoro, per lavoratori che raggiungono nei successivi 4 anni i requisiti per il pensionamento. Il meccanismo si può attivare in caso di eccedenza di personale e sulla base di accordi tra datori di lavoro che impieghino mediamente più di quindici dipendenti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale. Il datore di lavoro si fa carico di una prestazione di importo pari al trattamento di pensione, oltre al versamento dei contributi sociali corrispondenti fino al raggiungimento dei requisiti pensionistici minimi. L'erogazione della prestazione avviene da parte dell'Inps, analogamente al pagamento della pensione, mentre il datore di lavoro è obbligato a versare mensilmente all'Inps l'imposto della prestazione dovuta e della contribuzione figurativa.