www.adapt.it, 27 marzo 2012

Come cambia il sistema degli ammortizzatori sociali: alcune luci e molte ombre

di Silvia Spattini

Il riordino degli ammortizzatori, secondo la proposta approvata dal Consiglio dei Ministri, ha l'obiettivo di ampliarne la copertura nei confronti di settori e lavoratori ora esclusi dalla loro applicazione, eliminando l'attuale sistema delle deroghe.
Si prevede, in particolare, una razionalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale, sostituendo le attuali indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità con l'*Assicurazione sociale per l'Impiego* (ASpI). Permane la tutela in costanza di rapporto di lavoro rappresentata dalle casse integrazione ordinaria e straordinaria, a cui si prevede di aggiungere dei fondi bilaterali di solidarietà.
***Assicurazione sociale per l'Impiego* (ASpI)**
Il nuovo sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale è destinato a sostituire, nel dettaglio: indennità di mobilità; indennità di disoccupazione non agricola ordinaria; indennità di disoccupazione con requisiti ridotti; indennità di disoccupazione speciale edile.

	Assicurazione sociale per l'Impiego	**Indennità di disoccupazione**
Campo di applicazione	- Tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti e gli artisti	- Esclusi apprendisti e gli artisti
Requisiti	- 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio	- 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio
Durata	- 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
Ammontare	- 75% della retribuzione di riferimento, fino a 1.150 euro + 25% per la parte eccedente i 1.150 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 - retribuzione di riferimento: calcola su l'intero periodo biennale di contribuzione - massimale: 1.119,32 euro	- 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
Compatibilità con il lavoro	- sospensione stato di disoccupazione per contratto fino a 6 mesi	- sospensione stato di disoccupazione per contratto fino a 8 mesi (nei limiti di reddito escluso da imposizione)

In realtà, la proposta di riforma prevede anche una "**mini-ASpI**" che sostanzialmente corrisponde e sarebbe destinata a sostituire l'attuale indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. Tuttavia,

esiste una differenza rilevante. Mentre l'indennità a requisiti ridotti viene erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, nel caso della "mini-ASpI" viene riconosciuta quando si verifica la disoccupazione.
Anche con riferimento ai requisiti, si ritrova la corrispondenza tra le 78 giornate di lavoro dell'indennità a requisiti ridotti e il requisito di almeno 13 settimane (78 giornate) di contribuzione negli ultimi 12 mesi per il nuovo strumento di sostegno al reddito. Non viene specificato nella proposta se tale requisito si deve accompagnare ad almeno 2 anni di anzianità assicurativa pregressa. Non è del tutto chiaro, dalla proposta, quale dovrebbe essere l'importo della indennità. Si afferma soltanto che la modalità di calcolo sarà simile a quelle dell'ASpI, quindi, presumibilmente, le percentuali dovrebbero essere le stesse, ma occorrerà capire quale sarà il reddito di riferimento.
L'assicurazione sociale per l'impiego, come le indennità di disoccupazione e la mobilità, è riservata per sua natura ai lavoratori dipendenti. Tuttavia, la proposta del Governo afferma la necessità di mettere a regime il meccanismo della *una tantum* per i co.co.pro. prevista dal DL n. 185 del 2008 (art. 19, comma 2), verosimilmente destinata, come quella attuale, ai collaboratori in monocommittenza, in considerazione della loro tendenziale dipendenza economica dall'unico committente.
Il **finanziamento dell'assicurazione sociale** è garantito dal versamento di contributi sociali da parte dei datori di lavoro con riferimento a tutti i lavoratori destinatari del sostegno al reddito.
L'aliquota è prevista invariata rispetto all'attuale di 1,31% per i lavoratori a tempo indeterminato, mentre in caso di contratto di lavoro a tempo determinato si prevede, nell'ottica generale di penalizzare l'uso del lavoro temporaneo, una aliquota aggiuntiva del 1,4%. La contribuzione aggiuntiva si intende esclusa per i lavoratori assunti a tempo determinato in sostituzione di altri lavoratori e per i lavoratori stagionali.
Con riferimento ai lavoratori assunti a tempo determinato nell'ambito della somministrazione di lavoro, l'aliquota aggiuntiva del 1,4% dovrebbe essere compensata con una pari diminuzione dell'aliquota del 4% (che diverrebbe perciò del 2,6%) destinata ai fondi bilaterali di settore. Questa ipotesi sorprende per il fatto che si determinerebbe una riduzione dei fondi destinati principalmente alla formazione dei lavoratori in somministrazione, mentre la formazione viene considerata, in generale e in particolare per questi lavoratori, una importante tutela nell'ottica dell'incremento della loro occupabilità e dell'accesso a un lavoro permanente. Da un altro punto di vista, poi, occorre considerare che i fondi bilaterali del settore della somministrazione si occupano anche di sostegno al reddito. In linea di principio, si poterebbe pensare che la parte di risorse volte al sostegno del reddito diventi pubblica, mentre, tendenzialmente i fondi continuano a occuparsi di formazione. In realtà, considerando i requisiti richiesti per l'accesso all'ASpI, la maggior parte dei lavoratori in somministrazione potranno eventualmente accedere alla "mini-ASpI".
L'aliquota aggiuntiva prevista per i contratti di lavoro a tempo determinato ha l'obiettivo di promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato. In questa prospettiva, la riforma propone la restituzione di un importo corrispondente a un massimo 6 mensilità di contribuzione aggiuntiva nel caso di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato.
Per il finanziamento del sistema di tutela contro la disoccupazione totale, la riforma propone 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 previsto nella misura di 0,5 mensilità di 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.
Cassa integrazione
Le casse integrazione ordinaria e straordinaria permangono sostanzialmente nella formulazione attuale, mentre l'obiettivo è eliminare il ricorso alle deroghe.
In questa ottica, si propone 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, nel dettaglio: le imprese del commercio oltre 50 dipendenti; le agenzie di viaggio sopra i 50 dipendenti;

le imprese di vigilanza sopra i 15 dipendenti. Questo determinerebbe, conseguentemente, l'estensione alle stesse dell'applicazione dell'aliquota contributiva del 0,90% a carico del datore di lavoro.
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 propone 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.
Fondi di solidarietà bilaterali
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 deciso di farli rientrare nel campo di applicazione della cassa. Al contrario, si è preferita l'opzione della costituzione di fondi di solidarietà bilaterale.
Tuttavia, **l'istituzione** dei **fondi** si intende **obbligatoria per tutti i settori** e la loro gestione non è lasciata alla autonomia collettiva, come nelle attuali esperienze bilaterali di settore (artigiani, commercio, turismo, ecc.), ma, al contrario, si prevede la loro costituzione presso l'Inps, attraverso un decreto ministeriale, a seguito di accordi collettivi o contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni comparativamente rappresentative a livello nazionale, ai quali si attribuisce validità *erga omnes*.
I fondi di solidarietà – che richiamano, nella impostazione, l'esperienza dei fondi interprofessionali per la formazione continua – dovranno finanziare la prestazione di trattamenti di integrazione salariale per i casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa dovuti a causali previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.
Si prevede, inoltre, che la tutela dell'integrazione del reddito in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa sia realizzabile anche attraverso i contratti di solidarietà, difensivi ed espansivi.
Nell'obiettivo della costituzione di tali fondi bilaterali di solidarietà, la proposta contempla anche la possibilità di trasformazione dei *Fondi interprofessionali per la formazione continua* in fondi bilaterali di solidarietà. In questo caso, il contributo del 0,30% sarebbe destinato all'integrazione del reddito, anche se verrebbe previsto l'obbligo di vincolarne una quota alla formazione continua durante i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.
Anche tale scelta sorprende, poiché porterebbe invero i fondi a perdere la loro funzione principale di finanziare e promuovere la formazione continua, quando, invece, servirebbe incentivarla, in quanto, poco attuata. Ciò determinerebbe, conseguentemente, una riduzione notevole, se non una eliminazione, della tutela rappresentata dalla formazione. Al contrario, più opportuna sarebbe forse stata la possibilità, prevista dalla legislazione anti-crisi di affidare ai fondi interprofessionali per la formazione continua anche interventi di sostegno al reddito, eventualmente con maggiore contribuzione, in modo da coniugare misure passive e politiche attive del lavoro che è la vera criticità del mercato del lavoro italiano.
La realizzazione del sistema delle tutele come disegnata dalla proposta del Governo ha come conseguenza l'**abrogazione** degli strumenti di sostegno al reddito sostituiti dai nuovi istituti, in particolare l'indennità di mobilità e gli incentivi per l'assunzione di questi lavoratori, nonché le indennità di disoccupazione per sospensione (D.L. 185/2008, art. 19, comma 1, lett. a) e b)) e l'indennità di disoccupazione per apprendisti (D.L. 185/2008, art. 19, comma 1, lett. c), i cui destinatari, nel nuovo sistema, dovrebbero essere tutelati dalle erogazioni dei fondi di solidarietà.

Silvia Spattini
Direttore e Senior Research fellow di ADAPT