



La riforma degli ammortizzatori sociali.

La proposta della Cgil

Ottobre 2010

Gruppo di lavoro: *Giovanna Altieri, Lorenzo Birindelli, Fernando Di Nicola, Michele Raitano, Claudio Treves*

1. LA PROPOSTA DELLA CGIL PER UNA RIFORMA ORGANICA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI	pag.3
1.1 Il nuovo sistema: i tratti unificanti	pag. 4
1.2 La proposta	pag. 5
1.3 I costi e le coperture e gli effetti macroeconomici	pag. 8
 2. VULNERABILITA' DEGLI OCCUPATI: GLI ESAMI ATTUALI	pag. 9
2.1 Accesso e diffusione degli ammortizzatori in Italia: l'evidenza disponibile dagli archivi Inps e dall'indagine Isfol-Plus	pag. 9
 3. PRESTAZIONI E FINANZIAMENTO DELLA RIFORMA	pag. 19
3.1 Aliquote contributive: il quadro attuale	pag. 19
3.2 Contributi, prestazioni e aliquote medie di fatto nel settore privato extra-agricolo	pag. 26
3.3 Ipotesi di riforma	pag. 28
3.4 Previsioni di spesa: i costi aggiuntivi	pag. 32

1. LA PROPOSTA DELLA CGIL PER UNA RIFORMA ORGANICA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI¹

Da troppo tempo si parla di riforma degli ammortizzatori sociali senza che concretamente si diano soluzioni innovative. La crisi globale che ha colpito l'Italia dall'ottobre 2008 ha contribuito in modo esponenziale ad evidenziare l'urgenza e la necessità di formalizzare un percorso di riforma degli ammortizzatori sociali. La crisi ha reso indispensabile intervenire sull'emergenza. Di qui le norme della legge 2/09, l'accordo governo/regioni, con il contributo delle parti sociali, del febbraio 2009, con l'enorme dilatazione degli ammortizzatori in deroga. Misure, queste, che cessano i loro effetti con la fine del 2010. La crisi, invece, continua, e con essa la falciatura di imprese e posti di lavoro, e a questo, cosa trascurata spesso nelle analisi, si aggiunge il costante peggioramento delle forme con le quali si costituiscono i nuovi rapporti di lavoro che prevalentemente escludono dalle tutele. *Per questo è necessario come premessa un approccio duplice: da un lato assicurare risorse e misure adeguate per la copertura almeno dell'anno 2011, dall'altro la riforma organica del sistema.* Del resto non è un caso se il governo, con procedura di dubbia solidità giuridica, abbia pensato, nel cosiddetto collegato lavoro attualmente in discussione in Parlamento, di resuscitare la delega contenuta nella legge 247/07 attuativa del Protocollo del 23/07/07, scaduta nel 2008. Procedura dubbia, anche perché le idee del governo espresse nel Libro bianco e poi parzialmente annunciate nel Piano triennale per il lavoro hanno ben poco in comune con gli originari criteri di attuazione della delega.

Per la Cgil, nel momento di presentazione della propria proposta, lo schema originario prefigurato nella delega ed espressione di un consenso assai largo tra le rappresentanze sociali, rappresenta invece un riferimento preciso che continua ad avere una esplicita validità. La crisi ha però ulteriormente evidenziato due aspetti che vengono ora presi in considerazione: il grado di inclusione/esclusione del sistema, e la necessità di garantire a chi supera la durata massima di fruizione dell'ammortizzatore una forma di reddito di ultima istanza, argomento quest'ultimo che sarà sviluppato in una successiva proposta.

Le caratteristiche del sistema attuale

Autorevoli analisi, in primis quella della Banca d'Italia hanno segnalato come il sistema attuale sia scarsamente inclusivo: basti pensare ai requisiti d'accesso richiesti per la fruizione dell'indennità di disoccupazione, oppure alla rigida delimitazione delle misure al solo lavoro dipendente (l'indennità *tantum* per i collaboratori a progetto ha avuto esiti risibili ed ha escluso i collaboratori della Pubblica Amministrazione). Lo studio di Michele Raitano mostra come i requisiti d'accesso discriminino quote rilevanti di lavoratori non standard, *ma anche una quota sempre più importante degli stessi lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.* Non solo, se si esamina con attenzione chi viene escluso, si incontrano prevalentemente giovani, donne, lavori precari e con basse qualifiche prevalentemente nel Mezzogiorno e immigrati. *In altre parole, chi è più debole nel mercato del lavoro.*

E' questo il primo punto fondamentale della proposta che la CGIL presenta: l'inclusione attraverso un sistema pubblico e universale senza differenze per i lavoratori per settore di attività, dimensione di azienda, collocazione territoriale, tipologia di lavoro.

Gli ammortizzatori in deroga, presenti ormai da molti anni, hanno tentato di rappresentare per tanti lavoratori e per tante imprese lo strumento per non privarsi del capitale umano, ma non hanno se non parzialmente eliminato queste esclusioni e invece introdotto nel sistema un elemento distorsivo, ossia il principio che in un sistema assicurativo esistano prestazioni per le quali non è necessario versare alcuna contribuzione, pesando unicamente sul bilancio pubblico. Questa può essere una risposta emergenziale, ma non può diventare una regola. Con la nostra proposta intendiamo dare una svolta e assicurare strutturalmente una inclusività rilevante al sistema generale.

¹ A cura del Dipartimento Mercato del Lavoro Cgil.

Inoltre, ma è cosa nota, la storia degli innumerevoli interventi legislativi sul sistema ha prodotto un affastellamento di norme ed istituti, tale da determinare difformità insostenibili alla luce dello stesso principio costituzionale di eguaglianza.

1.1 Il nuovo sistema: i tratti unificanti

- eliminare il requisito del biennio assicurativo, principale fattore di esclusione per accedere al sussidio di disoccupazione, e di fissare in 78 giornate su cui è versata contribuzione l'unico requisito con la conseguente scomparsa dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti e dell'indennità di mobilità;
- l'inclusione tra i beneficiari della disoccupazione di quanti operano autonomamente nei confronti dell'impresa in condizioni di "influsso gestionale prevalente", come definito dall'art.12 della legge 223/91 (+50% del fatturato attribuibile ad un unico soggetto); conseguente allargamento della contribuzione, per queste figure indicativamente fissata all'1% del compenso, compresa la Pubblica Amministrazione, da indirizzare alla gestione prestazioni temporanee dell'Inps;
- incremento contributivo dell'1% per chi, eccetto che per esigenze stagionali, ricorra a forme di lavoro a termine, inclusa la Pubblica Amministrazione;
- per i lavoratori in somministrazione, computare le giornate svolte senza tener conto né dell'agenzia di fornitura né dell'utilizzatore (anzianità di settore);
- è alla luce di questi nuovi elementi che va implementato il principio, ancorato nella delega della legge 247/07, di un sistema incentrato su due istituti, "senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro", riferiti rispettivamente a chi si trova in impresa in temporanea difficoltà, e chi invece il lavoro lo ha perso.

Infine, non si può scaricare sul sistema, che resta e deve restare assicurativo, il dramma di chi raggiunge i limiti di fruizione degli ammortizzatori sociali. Per troppo tempo l'Italia è rimasta priva di uno strumento di contrasto alla povertà, finanziato dalla fiscalità generale, cui indirizzare chi non sia riuscito a reinserirsi nel mercato del lavoro, su cui svilupperemo una successiva proposta.

Contrastare un mercato del lavoro troppo precario

Fin dal 2003 il legislatore italiano ha risposto alla segmentazione del mercato del lavoro con la proliferazione delle tipologie d'impiego, senza alcun indirizzo che facesse della stabilità d'impiego la regola, e le forme non standard l'eccezione. Si è prodotta così una concorrenza interna alle tipologie d'impiego, l'unico arbitro restando la scelta dell'impresa: non stupisce quindi se i dati sui flussi occupazionali mostrano che la crisi ha accelerato la sostituzione di forme stabili con quelle sempre più precarie. Non è un caso che, dopo la prima fase, le forme più penalizzate dalla crisi siano il contratto a tempo indeterminato e l'apprendistato, a favore del lavoro a termine, a chiamata, con voucher, per non parlare della crescita del lavoro occasionale, delle associazioni in partecipazione con apporto di solo lavoro e delle Partite Iva fittizie.

La Cgil, nel suo XVI° congresso, ha aggiornato la sua proposta di riforma, che qui viene solo richiamata e allegata, per segnalare come, se essa fosse accolta, molta parte dell'attuale crescente precarietà dell'impiego, ma anche dell'esclusione dalle tutele, troverebbe una risposta adeguata. (vedi tabella allegata)

1.2 La proposta

La proposta si articola come segue:

a) *Elementi comuni:*

- il sistema è pensato in modo universale per i lavoratori, eventuali integrazioni opera della contrattazione (bilateralità) possono essere integrative, mai sostitutive e/o condizionanti delle misure pubbliche; il sistema vigente in agricoltura (in base ai commi 55-62 della legge 247/07) la cui positiva efficacia è oggetto di monitoraggio, viene lasciato immutato;
- relazioni nazionale/territoriale: il sistema deve essere concepito e finanziato in forma universale nazionale sotto tre aspetti: *requisiti d'accesso, durata massima della fruizione, importo delle indennità*. Dove invece la responsabilità normativa va posta in capo alle Regioni è sull'intreccio con le politiche attive (e successivamente con le politiche sociali per il reinserimento), in coerenza con il modello di politica del lavoro che la stessa Regione avrà scelto;
- sulle prestazioni opera un tetto massimale;
- il sistema dovrà garantire la completa copertura figurativa per tutti i periodi, valida anche per i requisiti di pensionamento d'anzianità.

b) *Indennità di disoccupazione:* assumendo le indicazioni del Protocollo del 2007 si unifica in un solo istituto i trattamenti vigenti di mobilità e disoccupazione:

- il requisito d'accesso è unificato a 78 giornate su cui è versata contribuzione, e la durata non potrà mai eccedere l'anzianità aziendale del lavoratore;
- il sistema prevederà l'obbligo di svolgere entro i primi 6 mesi di beneficio la compilazione del bilancio di competenze del lavoratore, a cura dei servizi all'impiego;
- dal 6° mese di fruizione è fatto obbligo per il beneficiario di accettare offerte di formazione coerenti con il bilancio di competenze, e offerte di lavoro congrue secondo le disposizioni della legge regionale applicata. In caso di *secondo* rifiuto immotivato o di mancata frequenza per oltre la metà della durata del corso di formazione l'indennità subirà una decurtazione dell'importo; in caso di *terzo* rifiuto immotivato il beneficio sarà soppresso e il lavoratore cesserà dalla condizione di disoccupato;
- l'importo:
 - 1) Copertura dell'80% effettivo fino ad un tetto di 1800€ netti, e poi opera il tetto (da notare che l'80% corrispondente a 1800€ equivale ad una retribuzione di 2650€);
 - 2) Décalage al 64% dopo 12 mesi, e al 50% dopo 24 mesi;
 - 3) In ogni caso prevedere la possibilità di integrazione da parte della bilateralità a ciò autorizzata dalla contrattazione;
- la durata massima di fruizione dell'indennità è fissata in 24 mesi per chi ha meno di 50 anni, 30 per chi ne ha di più; per disoccupati residenti nel Mezzogiorno sono previsti 6 mesi in più; l'efficacia di queste nuove disposizioni in via transitoria non dovrà incidere su intese vigenti se più favorevoli al lavoratore;

- nel caso di lavoratori immigrati extracomunitari, modificare le normative preesistenti in modo da far beneficiare l'immigrato dell'intero periodo previsto dalla sua condizione di età anagrafica e di residenza, senza soppressione del permesso di soggiorno;
- apprendisti: rientrano nel sistema descritto, il costo può essere fatto ricadere sulla contribuzione del 10%, eventualmente innalzando le aliquote più basse (1,5 e 3% rispettivamente) relative ai primi due anni di lavoro nelle imprese fino a 9 dipendenti;
- soci di cooperativa: per i dipendenti non si pone problema, per chi avesse rapporti autonomi, valgono le considerazioni esposte sopra sulle modalità di estensione del sistema universale;
- soppressione degli articoli 13-14 del D.Lgs. 276/03 come verrà argomentato nella parte sull'intreccio con le politiche attive.

c) Cassa integrazione guadagni:

- Secondo le indicazioni del Protocollo del 2007, va previsto un unico strumento universale di sostegno al reddito in costanza di lavoro, rivedendo le procedure. Infatti, per la Cigo non sono previste modalità di confronto preventivo, ma solo di informazione una volta avanzata la richiesta da parte dell'impresa. Si dovrebbe invece unificare l'obbligo di confronto preventivo, salvo i casi di oggettiva urgenza già oggetto di ricorso alla Cig e le causali di evidente temporaneità del ricorso allo strumento, attenuando per le imprese fino a 15 dipendenti l'obbligo di un piano di rilancio/ristrutturazione per difficoltà che si ritiene essere superabili in un periodo convenuto (sei mesi). La durata della fase di confronto potrebbe essere inferiore per le imprese di dimensioni fino a 15 occupati (vedi anche dopo a proposito di funzioni della bilateralità).
- Fatto salvo quanto specificato sopra riguardo alle imprese di minori dimensioni, l'impresa è tenuta a presentare una "dichiarazione di apertura sul futuro dell'impresa e sulle ragioni del ricorso alla Cig", prevedendo in ogni caso il rientro dei lavoratori nell'impresa se la causale fosse di difficoltà di natura temporanea, e ammettendo una possibilità di ricorrere in seguito alla risoluzione dei rapporti in casi di difficoltà che si riterrebbero strutturali o connesse a necessità di trasformazioni profonde e sostanziali negli assetti produttivi con riflessi occupazionali; in coerenza con quanto previsto per i beneficiari della indennità di disoccupazione andrà previsto altresì un utilizzo della leva formativa durante i periodi di CIG, soprattutto se con possibilità di esubero al termine.
- Contribuzioni: si prevede di tenere conto, nel fissare l'ammontare delle contribuzioni, di due specificità, relative da un lato al comparto dell'edilizia, in virtù della strutturale temporaneità degli impieghi e della previsione di un utilizzo anche per singole giornate della Cig; e dall'altro, in funzione delle caratteristiche storiche del ciclo produttivo, all'insieme dei settori industriali;
 - requisito d'accesso: 90 giorni di contribuzione;
 - importo: 80% fino ad un tetto massimale di 1800€ netti, senza décalage;
 - durata: massimo 36 mesi nel quinquennio;
 - contratti di solidarietà: l'incentivo previsto ma limitato agli anni 2009-2010 (80% di integrazione sulle ore perse), va reso strutturale. Dato il venir meno del requisito occupazionale per l'accesso alla Cig, il "tipo b" (previsto dall'art.5, comma 5, legge 236/93) scompare dall'ordinamento.

d) Riordino complessivo della contribuzione e confluenza nel regime generale per gli utilizzatori degli ammortizzatori in deroga:

le necessità ordinarie stimabili nei periodi non di crisi, sono rappresentate dagli stanziamenti pubblici per gli ammortizzatori in deroga per il periodo 2004-08, valutabili in circa 600 milioni annui. Almeno per una fase di transizione, la proposta prevede una fase di stabilizzazione di questa quota di concorso pubblico per l'estensione universale degli ammortizzatori. In parallelo si tratta di procedere, gradualmente, all'universalizzazione della contribuzione per qualunque attività economica. Si propone che questo nuovo montante sia da far affluire all'Inps con una gestione economica distinta da quella del fondo storico di Cigo e Cigs. Tenuto conto della frammentarietà delle diverse forme di contribuzione per gli ammortizzatori, ben descritte nel contributo di Lorenzo Birindelli, si propone di riordinare complessivamente la contribuzione, in modo da superare frammentazioni e differenze ormai ingiustificate. In tale ambito la soglia dei 15 dipendenti come discriminante è del tutto convenzionale, pur dandosi implicitamente atto che il ricorso agli ammortizzatori risente della struttura d'impresa, e che pertanto una differenziazione in base al dato occupazionale non è solo frutto di arbitrarietà. La tabella comparativa allegata rende ragione di una complessiva maggiore equità nel carico contributivo, nonché del graduale raggiungimento delle contribuzioni di equilibrio. (vedi tabella allegata)

e) *Collegamento politiche attive:*

l'esperienza della crisi, e lo stesso accordo con il governo e le regioni del 17 febbraio 2010 dice che il tema è fondamentale, ma non può essere agitato come un clava. Per prima cosa va quindi cancellato l'articolo 13 del D.Lgs. 276/03, nonché le misure repressive che hanno caratterizzato la politica del governo in questo ambito. Invece per ricorsi brevi alla Cig (fino a tre mesi) con garanzia di rientro è vincolante la volontarietà delle persone coinvolte; in caso di ricorso più prolungato alla Cig è decisiva la condivisione tra impresa e rappresentanza del lavoro (accordo), in modo da finalizzare effettivamente al rafforzamento delle competenze e del capitale umano i periodi di fruizione dell'ammortizzatore sociale.

- *Pubblico/privato:*

anche alla luce delle scelte messe in campo in alcune Regioni va riaffermata la necessaria primazia del soggetto pubblico, insieme con i sottoscrittori dell'accordo alla cui base c'è la richiesta di sostegno al reddito, per indirizzare il lavoratore alle iniziative di politica attiva più appropriate. Lasciare il lavoratore solo, con la "possibilità di scegliere" via internet dove spendere la sua dote pare un'ipotesi sciagurata.

- *Fondi interprofessionali:*

tema da includere necessariamente nella proposta sull'intreccio con le politiche attive, sia nei confronti dei beneficiari dei trattamenti di disoccupazione che di quelli di CIG, anche alla luce di esperienze in atto (cfr. intesa con Regione Toscana e accordi in corso di sottoscrizione).

f) *Incentivi alla riassunzione:*

occorre procedere ad una rivisitazione complessiva degli incentivi, confermando il vantaggio contributivo per assunzioni a termine, da rafforzare in caso di trasformazione o assunzione diretta a tempo indeterminato. Può essere affrontato anche il tema di un beneficio fiscale (sotto forma di riduzione della base imponibile) per l'impresa che assuma a tempo indeterminato beneficiari di indennità di disoccupazione (o in alternativa prevedere un credito d'imposta) rivisitando le disposizioni del tutto incongruenti recentemente approvate (leggi 102 e 191/09).

g) *Bilateralità:*

si deve ribadire la necessaria natura integrativa e non condizionante dell'eventuale apporto della bilateralità, sottolineando invece la funzione di controllo, disponendo ad es. che, per tutte le imprese un tempo non comprese nell'ambito di applicazione della legge 223/91, l'esame congiunto tra le parti e tutte le funzioni connesse si svolgano presso l'Ente bilaterale, là dove costituito.

1.3 I costi, le coperture e gli effetti macroeconomici

Tutti i tentativi di riforma, fin dal 1999, si sono arenati sul tema dei costi della riforma, favorendo implicitamente in tal modo da un lato l'estensione della deroga, e dall'altro l'enfasi sulle soluzioni pattizie sostitutive.

Una proposta come la nostra non può quindi eludere il problema.

I criteri cui si ispira la proposta informano anche la scelta di copertura dei suoi costi: da un lato allargando la base contributiva per disoccupazione e Cig a tutti i settori, per tutte le tipologie coinvolte, dall'altro operando all'interno delle attuali coperture contributive, al fine di ridurne la frammentazione e in alcuni casi il peso a fronte della semplificazione degli istituti. Si deve comunque partire dall'assunto che, tolta l'agricoltura, siamo in presenza di un sistema vicino all'equilibrio se considerato nel suo insieme. La scelta di una fase transitoria per passare dagli ammortizzatori in deroga, che oggi gravano interamente sul bilancio pubblico senza alcun apporto contributivo, alla fase a regime in cui coesistano in una logica di "vasi comunicanti" l'apporto pubblico con la crescita graduale del versamento contributivo dimostra la volontà di raggiungere una condizione di universalità fondata sull'equità e l'apprezzamento delle differenti tipologie d'impresa, fino ad prevedere aliquote di equilibrio differenziate.

Il contributo di Fernando Di Nicola allegato mostra gli effetti macroeconomici della maggiore inclusività del sistema, ne stima i costi, che trovano nella rimodulazione delle aliquote contributive la loro copertura, e ne simula gli effetti sui redditi alla luce delle dinamiche delle aliquote fiscali. L'analisi viene condotta al netto degli obblighi fiscali e contributivi, in quanto già oggi essa viene fatta così nella Relazione generale sull'economia. Del resto, la destinazione non sempre coerente con le finalità della contribuzione che viene fatta dei fondi per gli ammortizzatori sociali giustifica l'approccio che considera le cifre al netto delle imposizioni fiscali, e ne dispone conseguentemente la copertura.

La tabella che segue ne dà una raffigurazione plastica riferita ai trattamenti di disoccupazione:

Età (anni)	Indennità di disoccupazione (mesi)	Importo riferito al salario precedente	Mobilità Età (anni)	Durata (mesi)	Di cui nel Mezzogiorno	Importo
Fino a 50	8	60% per primi 6 mesi, 50% per il 7° e 8°, 40% per mesi successivi (vale il tetto massimale)	Fino a 40	12	24	100% della Cig per primi 12 mesi, 80% per mesi successivi (vale il tetto massimale)
Oltre 50	12		Oltre 40 fino a 50	24	36	
			Oltre 50	36	48	

2. VULNERABILITA' DEGLI OCCUPATI: GLI ESAMI ATTUALI²

2.1 Accesso e diffusione degli ammortizzatori in Italia: l'evidenza disponibile dagli archivi Inps e dall'indagine Isfol-Plus

L'Italia, come noto, manca di un sistema universale di ammortizzatori sociali, dal momento che l'accesso alle prestazioni di welfare in caso di disoccupazione (ferma restando la distinzione fra sospensione e disoccupazione) è differenziato in ragione della tipologia contrattuale, del settore e della dimensione di impresa, dell'età e dell'area di residenza dell'individuo. In aggiunta, le indennità sono erogate solo a chi soddisfa determinati requisiti contributivi (i.e. a chi rispetta un'anzianità contributiva minima) – ne restano pertanto esclusi i neo-entrati nel mercato del lavoro, i giovani in cerca di prima occupazione e i lavoratori autonomi e parasubordinati (per i quali non è prevista contribuzione ai fini della protezione dal rischio di disoccupazione) – e al termine del periodo (in molti casi breve) di versamento delle indennità non è previsto un sussidio assistenziale per chi non riesca a rientrare nell'occupazione.

In conseguenza della frammentarietà degli istituti, il grado di inclusività del sistema è particolarmente basso: secondo l'ultima relazione annuale della Banca d'Italia, sarebbero circa 1,6 milioni i lavoratori dipendenti o parasubordinati che non avrebbero diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro (anche in seguito ai provvedimenti introdotti in via sperimentale dal decreto "anti-crisi"³), mentre altri studi stimano che appena un terzo del totale dei disoccupati sia attualmente coperto da una forma di sostegno al reddito (Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity, Working Paper ISAE, n. 112, 2009).

Gli ammortizzatori sociali sono inoltre erogati al verificarsi di due distinte tipologie di eventi: i) la cessazione del rapporto di lavoro; ii) la sospensione del rapporto di lavoro. Nel primo caso vengono erogate le varie indennità di disoccupazione⁴, mentre per fronteggiare le situazioni in cui, pur senza l'interruzione formale del rapporto di lavoro, il lavoratore viene temporaneamente messo a riposo dal datore (parzialmente o per l'intero orario di lavoro) si fa ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) - che può essere ordinaria

² A cura di Michele Raitano, Università di Roma La Sapienza.

³ Il cosiddetto decreto "anti-crisi" (L. 2/2009) ha ampliato temporaneamente la platea di potenziali beneficiari degli ammortizzatori sociali, estendendo la possibilità di essere sospesi a causa di crisi aziendali o occupazionali anche ai lavoratori delle aziende che (per settore e dimensione) non hanno diritto di accesso alla CIG. La durata di tale sospensione non può eccedere i 3 mesi, nel corso dei quali i lavoratori ricevono (anche se formalmente rimangono occupati presso l'impresa che li sospende) l'indennità di disoccupazione, ordinaria o a requisiti ridotti a seconda dell'anzianità contributiva pregressa. In via sperimentale è stata poi prevista un'indennità una tantum per i parasubordinati mono-committenti, assolutamente insufficiente per importo e platea di potenziali beneficiari (a causa di limiti di reddito annui massimi particolarmente stringenti).

⁴ Tutti gli ex lavoratori dipendenti, di ogni settore, se soddisfano i requisiti contributivi (2 anni di contribuzione e 52 settimane nell'ultimo biennio), possono ricevere l'indennità di disoccupazione ordinaria, non agricola, pagata per al massimo 8 mesi (9 per gli ultra-cinquantenni) con un tasso di sostituzione del 60% (50% nel 7° e 8° mese; il tasso di sostituzione è il rapporto fra la prestazione di welfare e il salario precedente). Chi non soddisfa i requisiti, se ha versato contributi per almeno 78 giorni di attività, può ricevere l'indennità a requisiti ridotti (pagata per al massimo 6 mesi, con tassi di sostituzione fra il 35% ed il 40%). Per i lavoratori di agricoltura ed edilizia sono previsti strumenti appositi. L'unico strumento generoso per importo e durata, e paragonabile a quelli erogati nella quasi totalità dei paesi europei, è l'indennità di mobilità, pagata fino a 3 anni con tassi di sostituzione decrescenti dall'80% al 64%, ma erogata solo ai lavoratori delle imprese industriali con almeno 15 addetti o del terziario con almeno 50 addetti (ovvero, quelle i cui lavoratori hanno accesso alla cassa integrazione straordinaria).

(CIGO) o straordinaria (CIGS, eventualmente concessa anche in deroga alla normativa vigente) - a cui però, come noto, non possono accedere tutte le imprese, di ogni settore e dimensione⁵.

Al di là dell'estrema frammentarietà degli istituti (che contribuisce ad amplificare la segmentazione del mercato del lavoro, fra individui che prestano mansioni con diverse tipologie contrattuali e diversi settori, classi dimensionali e aree territoriali), un problema essenziale della ricevibilità delle prestazioni di disoccupazione consiste, come detto, nell'accesso solo su base contributiva.

In particolare, lo stesso accesso all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola (l'unico strumento a cui possono accedere tutti i lavoratori dipendenti, di ogni settore) è vincolato da requisiti contributivi (2 anni di iscrizione e almeno 52 versamenti settimanali negli ultimi 2 anni solari) che appaiono particolarmente stringenti per i giovani e per chi ha carriere particolarmente frammentate (alternando eventualmente periodi da parasubordinato o a partita IVA, per i quali, come detto, non esiste protezione).

Per chi non rispetta i requisiti per l'ordinaria è possibile ricevere l'indennità non agricola a requisiti ridotti (che, essendo pagata in un'unica soluzione, in nessun caso può essere considerata come un effettivo ammortizzatore sociale, ma rappresenta una, poco generosa, indennità di terminazione del lavoro). Anche in questo caso vanno però rispettati alcuni requisiti contributivi (con gli effetti disincentivanti ed elusivi ben noti): almeno 78 giornate lavorative nell'anno solare precedente la domanda e almeno 2 anni di assicurazione (i.e. almeno un contributo settimanale comprensivo di quota di disoccupazione versato prima del biennio solare precedente l'anno di presentazione della domanda).

Per calcolare quanti degli attuali occupati avrebbero, in virtù dell'anzianità contributiva pregressa, la possibilità di accedere alle attuali indennità di disoccupazione ordinaria o a requisiti ridotti (non si considerano di seguito gli strumenti non a copertura universale: le indennità settoriali specifiche, per agricoltura e/o costruzioni, e la mobilità) appare utile indagare le evidenze fornite dai micro-dati amministrativi dell'INPS che rilevano in modo longitudinale fra il 1985 ed il 2004 (ultima data disponibile) i periodi contributivi alle diverse gestioni INPS (FPLD e assimilati, Gestione Separata, Casse di artigiani commercianti) di un ampio campione di lavoratori italiani.

In questo modo è possibile identificare con buona approssimazione⁶ una misura del rischio di mancata copertura dell'indennità di disoccupazione, ovvero quanti nello stock degli occupati in un dato periodo non sarebbero coperti da ammortizzatori qualora venissero licenziati.

A tale proposito va evidenziato che i dati INPS non consentono di chiarire quanti fra i disoccupati – per mancanza di requisiti di accesso o perché l'erogazione del trattamento è arrivata a scadenza – non ricevono un ammortizzatore sociale, bensì di quantificare la quota di dipendenti che, in caso di licenziamento, non rispetterebbero i requisiti per ricevere l'indennità di disoccupazione (piena o a requisiti ridotti). In altri termini, questi dati non consentono di quantificare la diffusione dei sussidi fra i non occupati, ma permettono di rilevare il rischio di mancata (o insufficiente) copertura degli occupati in caso di perdita del posto di lavoro⁷.

⁵ In particolare, la CIGO può essere richiesta dalle imprese industriali e artigiane del settore edile e lapideo; la CIGS alle imprese operanti in questi settori, ma con almeno 15 addetti, ed alle imprese commerciali e di trasporto, alle agenzie di viaggio e alle imprese di vigilanza, ma con almeno 50 addetti.

⁶ A differenza di quanto ottenibile mediante i dati WHIP (rielaborati, a partire da quelli INPS, dal Laboratorio Riccardo Revelli di Torino), nel dataset qui utilizzato non si dispone del settore e della dimensione di impresa e di dettagli specifici della forma contrattuale con cui si è occupati, al di là della macro-distinzione tempo determinato/indeterminato e full time/part time.

⁷ La stessa differenza di prospettiva si ritrova fra i lavori, citati in precedenza, di Anastasia, Mancini e Trivellato e quello della Banca d'Italia (il primo focalizzato sui rischi, effettivi, dei disoccupati, il secondo su quelli, potenziali, degli occupati).

Nello specifico, dai dati amministrativi dell'INPS sui versamenti contributivi effettuati dai lavoratori dipendenti facenti parte del campione fino al 2004 è possibile verificare, in base ai periodi di versamento pregressi, quale quota di chi era occupato al 31/12/2004 avrebbe avuto diritto a ricevere l'ordinaria (e in subordine quella a requisiti ridotti), qualora il 1/1/2005 fosse stato licenziato (o il contratto a termine non fosse stato rinnovato).

La tabella 1 si riferisce al sotto-campione dei dipendenti che al 31/12/2004 avevano in essere un contratto a tempo indeterminato. Fra questi, esaminando la "stringenza" dei requisiti per l'ordinaria, si osserva come il 10% non potrebbe ricevere tale indennità, non soddisfacendo uno o entrambi i requisiti di accesso (il 7,1% non li soddisfa entrambi; lievemente più stringente è il requisito delle 52 settimane - non lo soddisfa il 9% - che quello dell'iscrizione biennale - 8,1% -).

Del 10% privo di tutela ordinaria, solo 1/4 avrebbe poi diritto all'erogazione dell'indennità a requisiti ridotta: in questo caso il vincolo normativo più stringente appare la richiesta di iscrizione biennale che, come conseguenza, esclude i neo-entrati sul mercato del lavoro. Esiste quindi un 7,5% di dipendenti a tempo indeterminato non coperto per nulla da sussidi ordinari o a requisiti ridotti (che, si ricordi, in comparazione internazionale, sono poco generosi per durata ed entità).

Si noti poi che il tasso di mancata copertura aumenta per le figure professionali più deboli, quelle per cui è relativamente più probabile venirsi a trovare in uno stato di disoccupazione e/o subire un licenziamento: le donne, i giovani e gli over-54, chi ha un contratto part-time, chi vive nel Mezzogiorno e chi riceve un salario limitato (e, quindi, presumibilmente, ha minori qualifiche e skills)⁸.

Come atteso, fra i dipendenti a tempo determinato, la mancata copertura cresce di molto (tabella 2): il 40,8% non soddisfa i requisiti per l'ordinaria (fra questi, la quasi totalità non rispetta il vincolo delle 52 settimane, e circa i 3/4 non soddisfa neppure il vincolo dell'iscrizione biennale). Solo 1/4 dei non aventi diritto all'ordinaria può ricevere l'indennità a requisiti ridotti e, come prevedibile, il vincolo più stringente riguarda l'iscrizione biennale (anche se si osservano numerosi periodi lavorativi inferiori ai 78 giorni). Complessivamente il 30,3% di chi lavorava con contratto a termine a fine 2004 non sarebbe stato coperto da nessun tipo di indennità e, come nel caso degli indeterminati, il rischio di mancata copertura è maggiore per le figure più deboli, quelle per cui è più probabile il mancato rinnovo del contratto⁹.

Riportando all'universo il campione INPS (campione basato sull'universo dei nati in 4 distinte date di nascita), da queste stime risulta che su un totale di 11,018,132 lavoratori dipendenti privati occupati al 31/12/2004 ne sarebbero risultati scoperti dall'indennità ordinaria in 1,485,967 e da ogni tipo di indennità (ordinaria o ridotta) in 1,322,825. La cifra ricavata è dunque assolutamente in linea con quella stimata da Banca d'Italia (2009) che, come detto, ha calcolato che 1,6 milioni di lavoratori dipendenti o

⁸ Raitano M. (2010), "La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata", *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1/2010, evidenzia, mediante analisi econometriche (controllando quindi per le caratteristiche dei lavoratori, fra cui età, area geografica, genere, titolo di studio), come il rischio di disoccupazione nel 2006 per chi era occupato nel 2005 è significativamente maggiore (a parità di altre caratteristiche) per chi lavora da dipendente a termine piuttosto che a tempo indeterminato (e, in altre parti dello stesso lavoro, si rileva come, contrariamente alla vulgata comune, tale status contrattuale relativamente più vantaggioso in Italia non sia affatto sinonimo di "posto fisso").

⁹ Franzini M. e Raitano M. (2010), "Il Mezzogiorno come realtà disomogenea: dal reddito medio pro capite alla disuguaglianza interna", *Rivista delle Politiche Sociali*, n.3/2010, rilevano inoltre come fra i dipendenti a tempo determinato sia elevatissima – il 12,3% fra i full-time - la quota di chi va considerato *working poor* (riceve cioè un salario inferiore alla soglia di povertà, il 60% del reddito mediano equivalente). E' dunque evidente come lavoratori con livelli retributivi così limitati riceverebbero indennità (la cui entità è proporzionale al salario precedente) di importo davvero irrisorio.

parasubordinati a fine 2008 non avrebbero avuto diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del reddito da lavoro¹⁰.

¹⁰ Le percentuali di accesso qui rilevate risultano in linea con quelle ricavate sulla base dei dati WHIP da F. Berton, M. Richiardi e S. Sacchi (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino. Le probabilità di accesso rilevate dai 3 autori (i cui dati a disposizione si riferiscono ai periodi di contribuzione fino al 2003 e rilevano in maggior dettaglio le diverse tipologie contrattuali atipiche) sono comunque ancora meno favorevoli di quelle qui presentate, soprattutto per quanto riguarda le diverse tipologie di lavoratori con contratti a termine.

Campione di 120.664 lavoratori dipendenti del settore privato occupati nel dicembre 2004
Elaborazioni su dati amministrativi INPS

Tab. 1: Dipendenti con contratto a tempo indeterminato (107.007 osservazioni)

		... di cui, fra chi non soddisfa i requisiti per l'ordinaria											
		<i>Soddisfa i requisiti per l'ordinaria</i>	<i>Non soddisfa i requisiti per l'ordinaria</i>	<i>Non soddisfa le 52 settimane</i>	<i>Non soddisfa il requisito biennale</i>	<i>Non li soddisfa entrambi</i>	<i>Soddisfa i requisiti per la ridotta non quelli per l'ordinaria</i>	<i>Non soddisfa neppure i requisiti per la ridotta</i>	<i>Soddisfa i requisiti per la ridotta</i>	<i>Non soddisfa neppure i requisiti per la ridotta</i>	<i>Non soddisfa i 78 giorni</i>	<i>Non soddisfa i requisiti sul biennio</i>	<i>Non li soddisfa entrambi</i>
Sesso	Maschio	90,5%	9,5%	8,5%	7,7%	6,7%	2,4%	7,1%	25,5%	74,5%	32,3%	57,1%	14,9%
	Femmina	89,1%	10,9%	9,9%	8,7%	7,7%	2,6%	8,3%	24,3%	75,7%	26,3%	63,9%	14,5%
Classe d'età	14-24	70,6%	29,4%	28,7%	24,2%	23,5%	5,2%	24,2%	17,5%	82,5%	26,2%	76,4%	20,2%
	25-34	89,7%	10,3%	9,6%	8,0%	7,2%	3,1%	7,2%	30,3%	69,7%	23,6%	57,3%	11,3%
	35-44	93,3%	6,7%	6,0%	5,4%	4,6%	1,9%	4,8%	28,5%	71,5%	27,0%	58,1%	13,7%
	45-54	94,2%	5,8%	4,7%	4,8%	3,7%	1,5%	4,2%	26,8%	73,2%	35,9%	51,9%	14,6%
	>54	87,3%	12,7%	9,7%	10,9%	7,9%	2,1%	10,6%	16,5%	83,5%	62,6%	34,5%	13,6%
Orario	Full time	91,2%	8,8%	7,8%	7,1%	6,1%	2,2%	6,6%	25,5%	74,5%	30,9%	57,7%	14,1%
	Part time	83,0%	17,0%	15,9%	13,7%	12,7%	4,0%	13,0%	23,6%	76,4%	26,6%	66,3%	16,6%
Area di lavoro	Nord-Ovest	91,8%	8,2%	7,3%	6,5%	5,5%	2,0%	6,3%	24,0%	76,0%	30,9%	58,7%	13,7%
	Nord-Est	92,6%	7,4%	6,7%	5,7%	5,0%	1,9%	5,6%	25,2%	74,8%	31,3%	57,6%	14,1%
	Centro	89,4%	10,6%	9,5%	8,6%	7,6%	2,5%	8,0%	24,1%	75,9%	30,7%	60,5%	15,3%
	Sud e Isole	84,8%	15,2%	13,9%	12,6%	11,3%	4,0%	11,2%	26,1%	73,9%	27,7%	61,8%	15,6%
Classe retribuzione lorda mensile	<1.000	75,0%	25,0%	24,0%	19,2%	18,1%	6,0%	19,1%	23,8%	76,2%	25,0%	66,9%	15,8%
	1.000-1.500	88,7%	11,3%	10,4%	8,9%	8,0%	3,6%	7,7%	31,7%	68,3%	19,2%	61,1%	12,0%
	1.500-2.000	95,7%	4,3%	3,6%	3,5%	2,8%	1,4%	3,0%	31,5%	68,5%	22,7%	58,3%	12,4%
	2.000-2.500	97,5%	2,5%	2,0%	2,1%	1,6%	0,6%	1,8%	25,8%	74,2%	21,9%	65,7%	13,4%
	2.500-3.000	98,1%	1,9%	1,6%	1,7%	1,3%	0,4%	1,5%	21,8%	78,2%	21,1%	69,9%	12,8%
	>3.000	89,2%	10,8%	8,1%	10,5%	7,7%	0,5%	10,3%	4,7%	95,3%	85,7%	30,6%	21,1%
Totale		90,0%	10,0%	9,0%	8,1%	7,1%	2,5%	7,5%	25,0%	75,0%	29,8%	59,9%	14,7%

Fonte: elaborazioni su dati INPS

Tab. 2: Dipendenti con contratto a tempo determinato (13.657 osservazioni)

		<i>Fra chi non soddisfa i requisiti per l'ordinaria</i>											
		<i>Soddisfa i requisiti per l'ordinaria</i>	<i>Non soddisfa i requisiti per l'ordinaria</i>	<i>Non soddisfa le 52 settimane</i>	<i>Non soddisfa il requisito biennale</i>	<i>Non li soddisfa entrambi</i>	<i>Soddisfa i requisiti per la ridotta non quelli per l'ordinaria</i>	<i>Non soddisfa neppure i requisiti per la ridotta</i>	<i>Soddisfa i requisiti per la ridotta</i>	<i>Non soddisfa neppure i requisiti per la ridotta</i>	<i>Non soddisfa i 78 giorni</i>	<i>Non soddisfa i requisiti sul biennio</i>	<i>Non li soddisfa entrambi</i>
Sesso	Maschio	58,8%	41,2%	40,1%	28,6%	27,5%	11,2%	30,0%	27,2%	72,8%	38,7%	53,6%	19,5%
	Femmina	59,5%	40,5%	39,6%	28,8%	27,9%	9,8%	30,7%	24,2%	75,8%	42,5%	55,0%	21,8%
Classe d'età	14-24	45,7%	54,3%	53,8%	40,0%	39,5%	9,2%	45,1%	17,0%	83,0%	43,3%	70,8%	31,1%
	25-34	59,7%	40,3%	39,4%	28,6%	27,7%	10,8%	29,6%	26,8%	73,2%	37,0%	54,1%	17,9%
	35-44	63,8%	36,2%	35,0%	24,5%	23,3%	10,7%	25,5%	29,6%	70,4%	44,0%	44,3%	17,9%
	45-54	65,5%	34,5%	33,4%	23,4%	22,3%	10,2%	24,3%	29,5%	70,5%	41,2%	47,3%	18,0%
	>54	55,7%	44,3%	42,9%	30,6%	29,2%	10,7%	33,6%	24,1%	75,9%	44,5%	51,8%	20,5%
Orario	Full time	61,2%	38,8%	37,8%	27,0%	26,0%	10,1%	28,7%	25,9%	74,1%	41,5%	52,6%	19,9%
	Part time	52,3%	47,7%	46,8%	34,4%	33,5%	11,9%	35,8%	24,8%	75,2%	38,5%	59,4%	22,8%
Area di lavoro	Nord-Ovest	60,0%	40,0%	39,4%	29,3%	28,6%	9,8%	30,2%	24,5%	75,5%	38,0%	57,2%	19,8%
	Nord-Est	61,4%	38,6%	37,7%	25,7%	24,8%	10,6%	28,0%	27,4%	72,6%	40,6%	52,1%	20,1%
	Centro	56,5%	43,5%	42,1%	31,0%	29,6%	10,2%	33,2%	23,5%	76,5%	41,7%	55,4%	20,7%
	Sud e Isole	58,1%	41,9%	40,7%	29,1%	27,9%	11,2%	30,7%	26,8%	73,2%	43,5%	52,1%	22,4%
Classe retribuzione lorda mensile	<1000	38,5%	61,5%	60,6%	40,3%	39,5%	15,1%	46,3%	24,6%	75,4%	42,4%	59,0%	26,0%
	1000-1500	65,1%	34,9%	34,4%	22,7%	22,2%	11,7%	23,2%	33,4%	66,6%	26,2%	56,0%	15,6%
	1500-2000	72,8%	27,2%	26,4%	19,0%	18,2%	7,8%	19,3%	28,9%	71,1%	29,3%	59,5%	17,7%
	2000-2500	75,8%	24,2%	23,1%	18,3%	17,2%	6,0%	18,2%	24,8%	75,2%	33,7%	60,9%	19,3%
	2500-3000	67,1%	32,9%	32,9%	17,1%	17,1%	12,2%	20,7%	37,0%	63,0%	42,6%	42,6%	22,2%
	>3000	17,3%	82,7%	77,1%	79,4%	73,8%	2,5%	80,3%	3,0%	97,0%	91,5%	30,2%	24,7%
Totale		59,2%	40,8%	39,8%	28,7%	27,7%	10,5%	30,3%	25,6%	74,4%	40,7%	54,4%	20,7%

Fonte: elaborazioni su dati INPS

I dati INPS consentono quindi di ricostruire le carriere retrospettive dello stock degli occupati per identificare la percentuale degli aventi diritto alle indennità di disoccupazione. Tali dati però, essendo di fonte amministrativa, non rilevano alcune fondamentali caratteristiche del lavoratore (il titolo di studio) e dell'impresa per cui si lavora (settore e dimensione).

Il dataset derivante dall'indagine campionaria ISFOL-PLUS del 2006¹¹ consente invece di desumere qualche informazione sui periodi lavorati in corso d'anno dagli occupati (ovvero l'entità dei "buchi" lavorativi) per caratteristiche un po' più dettagliate di quelle ricavabili dagli archivi amministrativi dell'INPS e permette inoltre di rilevare anche per le tipologie di lavoratori non assicurate dal FPLD (autonomi e parasubordinati)¹². Esso consente inoltre di osservare anche i disoccupati, verificando sia la loro precedente occupazione, sia la diffusione fra questi dei vari tipi di ammortizzatori sociali.

Dapprima vogliamo analizzare la frequenza delle interruzioni lavorative, basandoci sul sotto-campione derivato da PLUS di chi nel 2006 era occupato ed aveva almeno 1 anno di anzianità lavorativa (in modo da non "sporcare" il dato inserendo anche chi ha periodi lavorativi brevi solo perché è entrato nel mercato del lavoro in corso d'anno). La tabella 3 indica (per caratteristiche) la quota di lavoratori con periodo lavorativo pieno (senza "buchi") nei 12 mesi precedenti l'intervista, ovvero i potenziali fruitori di ammortizzatori sociali (in periodi di ciclo normale, come il 2005-2006). Da questa si evidenzia quanto siano frequenti, in corso d'anno, i periodi non lavorati per dipendenti a termine e parasubordinati (circa il 30% dichiara infatti di aver avuto almeno 1 buco lavorativo e la quota cresce per donne, lavoratori meno istruiti, meridionali e occupati nei servizi).

Tab. 3: Quota di chi ha lavorato per tutti i 12 mesi precedenti per tipologia contrattuale attuale

	Totale	sesso		istruzione			classe d'età				Area geografica				settore	
		maschi	femmine	obbligo	diploma	laurea	15-29	30-39	40-49	50-64	N. Ovest	N. Est	Centro	Sud	industria	servizi
Dipendente a tempo indeterminato	96,5	97,1	95,7	94,9	97,4	98,3	95,4	96,0	97,1	97,2	96,3	97,3	97,6	95,3	97,4	94,2
Dipendente a tempo determinato	67,6	70,5	65,3	60,4	72,3	72,9	73,1	69,2	63,0	54,0	70,1	66,8	74,6	62,5	70,1	65,1
Parasubordinato	71,9	75,9	68,2	64,6	72,7	80,0	70,9	83,6	57,4	80,0	77,8	73,4	70,0	65,7	77,5	48,6
Autonomo	94,3	94,8	92,6	93,9	94,8	94,1	94,7	92,1	94,2	96,6	97,5	94,3	91,0	93,5	93,7	99,5
Totale	91,5	93,5	88,6	89,6	93,0	92,4	87,7	92,2	91,0	94,2	93,3	92,7	91,7	88,6	92,4	86,5

Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006

¹¹ L'indagine ISFOL-PLUS si basa su interviste effettuate nel febbraio-aprile 2006 e relative alle condizioni lavorative nei 12 mesi precedenti.

¹² I parasubordinati sono rilevati negli archivi INPS, ma di essi non si dispone dell'anzianità contributiva nella Gestione Separata.

A conferma della necessità di offrire adeguata copertura a chi smette di lavorare a causa del termine del proprio contratto, va evidenziato che fra le cause delle interruzioni lavorative, fra chi lavorato meno di 12 mesi nell'anno precedente, il 30,6% è stato messo a riposo per termine del precedente contratto a tempo determinato, a fronte di un 4,3% che ha interrotto l'attività perché l'azienda ha chiuso ed un 5,9% che è stato licenziato. La tabella 4 indica la distribuzione dei mesi lavorati dagli occupati (in corsivo la distribuzione dei mesi lavorati nel sotto-campione di chi ha interruzioni, da cui emerge evidente un picco di durate lavorative pari a 6 mesi).

Tab. 4: Mesi di occupazione nei 12 mesi precedenti per tipologia contrattuale attuale

	<i>Dipendente a tempo indeterminato</i>			<i>Dipendente a tempo determinato</i>			<i>Parasubordinato</i>			<i>Autonomo</i>			<i>Totale</i>		
	Numero	Quota	<i>Di cui</i>	Numero	Quota	<i>Di cui</i>	Numero	Quota	<i>Di cui</i>	Numero	Quota	<i>Di cui</i>	Numero	Quota	<i>Di cui</i>
1	73.659	0,52	<i>15,0</i>	50.323	2,19	<i>6,8</i>	18.070	1,32	<i>4,7</i>	27.626	0,66	<i>11,6</i>	169.678	0,77	<i>9,1</i>
2	17.178	0,12	<i>3,5</i>	46.625	2,03	<i>6,3</i>	55.976	4,08	<i>14,6</i>	13.635	0,32	<i>5,7</i>	133.415	0,61	<i>7,2</i>
3	23.745	0,17	<i>4,8</i>	89.219	3,89	<i>12,0</i>	70.634	5,15	<i>18,4</i>	7.946	0,19	<i>3,3</i>	191.544	0,87	<i>10,3</i>
4	36.756	0,26	<i>7,5</i>	55.315	2,41	<i>7,4</i>	33.569	2,45	<i>8,7</i>	32.832	0,78	<i>13,8</i>	158.472	0,72	<i>8,5</i>
5	20.980	0,15	<i>4,3</i>	61.797	2,69	<i>8,3</i>	17.609	1,28	<i>4,6</i>	19.871	0,47	<i>8,3</i>	120.258	0,55	<i>6,5</i>
6	89.222	0,63	<i>18,2</i>	136.133	5,93	<i>18,3</i>	68.921	5,03	<i>17,9</i>	47.825	1,14	<i>20,1</i>	342.102	1,56	<i>18,4</i>
7	26.762	0,19	<i>5,5</i>	39.416	1,72	<i>5,3</i>	23.340	1,70	<i>6,1</i>	6.405	0,15	<i>2,7</i>	95.922	0,44	<i>5,2</i>
8	80.585	0,57	<i>16,4</i>	52.548	2,29	<i>7,1</i>	22.273	1,63	<i>5,8</i>	47.389	1,13	<i>19,9</i>	202.795	0,92	<i>10,9</i>
9	29.492	0,21	<i>6,0</i>	108.023	4,71	<i>14,5</i>	43.226	3,15	<i>11,2</i>	12.565	0,30	<i>5,3</i>	193.306	0,88	<i>10,4</i>
10	32.172	0,23	<i>6,6</i>	55.783	2,43	<i>7,5</i>	16.242	1,19	<i>4,2</i>	16.479	0,39	<i>6,9</i>	120.675	0,55	<i>6,5</i>
11	59.699	0,42	<i>12,2</i>	48.507	2,11	<i>6,5</i>	14.752	1,08	<i>3,8</i>	5.652	0,13	<i>2,4</i>	128.610	0,59	<i>6,9</i>
12	13.595.737	96,52		1.551.311	67,60		985.849	71,94		3.962.689	94,33		20.095.584	91,54	
Totale <12	490.250	3,48	100,0	743.689	32,40	100,0	384.610	28,06	100,0	238.226	5,67	100,0	1.856.775	8,46	100,0
Totale	14.085.987	100,00		2.295.000	100,00		1.370.459	100,00		4.200.915	100,00		21.952.360	100,00	

Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006

Si passa invece ora a prendere a riferimento il sotto-campione di chi era in cerca di lavoro al momento dell'intervista (i potenziali attuali riceventi le indennità), in modo da osservare durata e diffusione degli ammortizzatori sociali. Dai dati ISFOL-PLUS 2006 si evince che solo il 38% dichiara di aver lavorato nei 12 mesi precedenti (la distribuzione del numero dei mesi lavorati di chi ha lavorato è mostrata nella tabella 5). La tipologia contrattuale del precedente lavoro è mostrata nella tabella 6 (da cui emerge che 1/4 addirittura lavorava con accordi informali, quindi in nero).

Tab. 5: Distribuzione dei mesi di occupazione nei 12 mesi precedenti all'intervista degli attuali disoccupati che hanno lavorato in tale periodo.

	Quota %
1	8,9
2	12,8
3	14,8
4	9,4
5	6,8
6	15,6
7	3,7
8	6,7
9	3,0
10	6,7
11	3,8
12	7,9
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006

Tab. 6: Ultima tipologia contrattuali degli attuali disoccupati

	Quota %
Lavoro a tempo indeterminato	13,0
Lavoro a tempo determinato (escluso CFL)	38,9
Contratto formazione lavoro (CFL)	0,7
Apprendistato	1,9
Contratto d'inserimento	0,2
Lavoro interinale o a somministrazione	1,2
Lavoro intermittente o a chiamata	2,6
Collaborazioni coordinate e continuativa	3,1
Collaborazione occasionale (Ritenuta d'acconto)	3,5
Lavoro a progetto	4,8
Titolare d'attività - Imprenditore	0,4
Associati in partecipazione	0,1
Attività in proprio (Partita IVA)	1,1
Socio di cooperativa o di società	0,1
Coadiuvante familiare	0,7
Alternanza scuola - lavoro	0,1
Stage	0,6
Pratica professionale	0,2
Tirocinio	0,6
Accordi informali	25,2
Non conosco o non ricordo la forma contrattuale	1,2
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006

Del totale dei disoccupati, solo l'1,4% (il 3,8% fra chi ha lavorato nell'anno precedente) dichiara di essere stato in CIG nei 12 mesi precedenti; solo il 7,1% (il 18% fra chi ha lavorato nell'anno) sta ricevendo o ha ricevuto un'indennità di disoccupazione; l'8,4% ha ricevuto nell'anno o riceve ancora un'indennità di mobilità (il 22% fra chi ha lavorato nell'anno precedente, ma in questo caso è meno corretto riferirsi solo ai disoccupati di breve periodo, dato che la durata della mobilità è superiore ai 12 mesi). La distribuzione dei mesi di erogazione delle 3 diverse tipologie di ammortizzatori sociali per chi li riceveva al momento dell'intervista è mostrata in tabella 7.

Tab. 7: Distribuzione del numero dei mesi nel corso dell'anno precedente al 2006 in cui gli attuali beneficiari delle singole prestazioni hanno ricevuto tali prestazioni (quota %).

	Mesi in CIG	Mesi in indennità ordinaria	Mesi in mobilità
1	4,5	13,7	3,3
2	7,6	9,5	5,9
3	16,1	10,8	6,8
4	4,5	6,6	2,6
5	7,7	7,2	5,1
6	25,1	15,7	11,5
7	4,3	5,9	3,4
8	0,8	4,4	3,4
9	2,4	2,7	1,1
10	1,3	2,0	1,3
11	0,4	2,4	1,3
12	25,3	19,1	54,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006

3. PRESTAZIONI E FINANZIAMENTO DELLA RIFORMA¹³

3.1 Aliquote contributive: il quadro attuale

La situazione di partenza in termini di aliquote, prevista dalla normativa, presenta una variabilità molto ampia in termini sia di strumenti utilizzati sia di aliquote. Gli strumenti esistenti, riportati nella Tabella 1, sono presenti in modo non omogeneo nei comparti, ed anche in alcuni casi con aliquote differenziate (DS e CIGo).

Tabella 1. Aliquote contributive teoriche (%), per strumento

Disoccupazione (DS)	0,18 ¹ /0,37 ^a / 0,40 ² /1,31 ³ /2,75 ^{aa}
DS Art. 25 L. 845/78	0,30
Add. DS	0,80
DS speciale L. 427/75	0,80
Cassa Integrazione Guadagni ordinaria (CIGo)	1,90 [*] /2,20 ^{**} /3,70 ^o /5,20 ^{oo}
Cassa Integrazione Salari (CIS) - <i>in Agricoltura</i>	1,50
Cassa Integrazione Guadagni straordinaria (CIGs)	
<i>a carico del datore di lavoro</i>	0,90
<i>a carico del dipendente</i>	0,30
Mobilità	0,30

(¹) COMMERCIO, P. ESERCIZI con CUAF ridotta

(*) INDUSTRIA <= 50

(^a) AGRICOLTURA - Impiegati

(**) INDUSTRIA > 50

(²) ARTIGIANATO

(^o) LAPIDEI

(³) INDUSTRIA (edile e non), COMMERCIO, ecc:

(^{oo}) EDILIZIA

(^{aa}) AGRICOLTURA - Operai

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Per riassumere la situazione dei comparti, si sono costruiti quattro raggruppamenti in base alla differenziazione esistente delle aliquote per qualifica e dimensione di impresa.

Dai dati riportati dalla Tabella 2 fino alla Tabella 6 si può verificare come, anche escludendo gli apprendisti (per cui non sono previste aliquote contributive specifiche), il totale della contribuzione per strumenti occupazionali difensivi varia da un minimo del 0,48% della retribuzione lorda imponibile, per Operai ed impiegati di Commercio e Pubblici esercizi a CUAF ridotta, ad un massimo di 8,81% per gli operai dell'Edilizia (Industria). Per l'industria in genere con più di 50 dipendenti, l'aliquota complessiva è del 5,31%.

Il dettaglio della situazione per gruppi di comparti è illustrata con i dati presentati dalla Tabella 6 alla Tabella 8.

Se, da un lato, l'articolazione esistente della contribuzione sembra rispondere almeno in parte più alla sedimentazione storica degli istituti che ad una qualche forma razionalità economica, l'entità delle differenze, dall'altro, rende politicamente impraticabile una omogeneizzazione dall'oggi al domani, ed, inoltre, le differenziazioni esistenti rispondono (anche) ad oggettive caratteristiche dei comparti.

¹³ 3.1, 3.2, 3.3, a cura di Lorenzo Birindelli; 3.4, a cura di Fernando Di Nicola.

Tabella 2. Totale aliquote contributive (in % della retribuzione) per strumenti difensivi.

Aliquote differenziate per *Qualifica* (Operai ed impiegati e Dirigenti) e *Dimensione d'impresa*. Comparti: Industria in genere ed Editoria; Commercio (CUAF intera), Logistica ed Agenzie di viaggio; Mense aziendali, Imprese di vigilanza e Servizi di pulizia; Artigianato

	OPERAI ED IMPIEGATI			DIRIGENTI		
	≤15	16-50	51 e +	≤15	16-50	51 e +
INDUSTRIA IN GENERE, EDITORIA	3,51	5,01	5,31	1,61	1,91	
COMMERCIO (CUAF intera), LOGISTICA, AGENZIE DI VIAGGIO	1,61		3,11	1,61		1,91
COMMERCIO (CUAF ridotta)	0,48		1,98	1,61		1,91
MENSE AZIENDALI, IMPRESE DI VIGILANZA, SERVIZI DI PULIZIA	1,61	3,11		1,61	1,91	
ARTIGIANATO	0,70	2,20				

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 3. Totale aliquote contributive (in % della retribuzione) per strumenti occupazionali difensivi.

Aliquote differenziate per Qualifica (Operai, Impiegati e Dirigenti) e Dimensione d'impresa. Comparti: Edilizia (Industria e Artigianato) e Lapidei (Industria e Artigianato)

	OPERA			IMPIEGATI			DIRIGENTI	
	≤15	16-50	51 e +	≤15	16-50	51 e +	≤15	16 e +
INDUSTRIA EDILE	7,61	8,81	8,81	4,31	5,51	5,81	1,61	
INDUSTRIA LAPIDEI	6,11	7,61	7,61	4,31	5,81	6,11	1,61	1,91
ARTIGIANATO EDILE	6,70	7,90		3,40	3,80			
ARTIGIANATO LAPIDEI	4,40	5,60		2,60	3,80			

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 4. Totale aliquote contributive (in % della retribuzione) per strumenti occupazionali difensivi.

Aliquote differenziate per Qualifica (Operai, Impiegati e Dirigenti). Comparti: Agricoltura

Operai	4,25
Impiegati	2,17
Dirigenti	0,67

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 5. Totale aliquote contributive (in % della retribuzione) per strumenti occupazionali difensivi.

Aliquote non differenziate per Qualifica. Comparti: Credito, Pubblici esercizi, Terziario, Agenzie di somministrazione di lavoro (struttura), Spettacolo; Agenzie di somministrazione di lavoro (prestatori di lavoro); Pubblici esercizi (CUAF ridotta)

CREDITO, PUBBLICI ESERCIZI, TERZIARIO, AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO (struttura), SPETTACOLO	1,61
AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO (prestatori di lavoro)	1,31
PUBBLICI ESERCIZI (CUAF ridotta)	0,48

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 6. Aliquote contributive per strumento (%).

Aliquote differenziate per Qualifica (Operai ed impiegati e Dirigenti) e Dimensione d'impresa. Comparti: Industria in genere ed Editoria; Commercio (CUAF intera), Logistica ed Agenzie di viaggio; Mense aziendali, Imprese di vigilanza e Servizi di pulizia; Artigianato

	OPERAI ED IMPIEGATI			DIRIGENTI		
	≤15	16-50	51 e +	≤15	16-50	51 e +
INDUSTRIA IN GENERE, EDITORIA						
DS	1,31	1,31	1,31	1,31		1,31
DS Art. 25 L. 845/78	0,30	0,30	0,30	0,30		0,30
Add. DS						
DS speciale L. 427/75						
CIGo/CIS	1,90	1,90	2,20			
CIGs		0,90	0,90			
CIGs (a carico del dip.)		0,30	0,30			
Mobilità		0,30	0,30			0,30
TOTALE	3,51	5,01	5,31	1,61		1,91
COMMERCIO (CUAF intera), LOGISTICA, AGENZIE DI VIAGGIO						
DS	1,31		1,31	1,31		1,31
DS Art. 25 L. 845/78	0,30		0,30	0,30		0,30
Add. DS						
DS speciale L. 427/75						
CIGo/CIS						
CIGs			0,90			
CIGs (a carico del dip.)			0,30			
Mobilità			0,30			0,3
TOTALE	1,61		3,11	1,61		1,91
COMMERCIO (CUAF ridotta)						
DS	0,18		0,18	1,31		1,31
DS Art. 25 L. 845/78	0,30		0,30	0,30		0,30
Add. DS						
DS speciale L. 427/75						
CIGo/CIS						
CIGs			0,90			
CIGs (a carico del dip.)			0,30			
Mobilità			0,30			0,3
TOTALE	0,48		1,98	1,61		1,91
MENSE AZIENDALI, IMPRESE DI VIGILANZA, SERVIZI DI PULIZIA						
DS	1,31		1,31	1,31		1,31
DS Art. 25 L. 845/78	0,30		0,30	0,30		0,30
Add. DS						
DS speciale L. 427/75						
CIGo/CIS						
CIGs			0,90			
CIGs (a carico del dip.)			0,30			
Mobilità			0,30			0,3
TOTALE	1,61		3,11	1,61		1,91
ARTIGIANATO						
		Indotto (>15)				
DS	0,40	0,40				
DS Art. 25 L. 845/78	0,30	0,30				
Add. DS						
DS speciale L. 427/75						
CIGo/CIS						
CIGs		0,90				
CIGs (a carico del dip.)		0,30				
Mobilità		0,30				
TOTALE	0,70	2,20				

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 7. Aliquote contributive per strumento (%).

Operai, Impiegati, Dirigenti; qualifiche incrociate con la dimensione di impresa (dipendenti). Comparti Aliquote differenziate per Qualifica (Operai, Impiegati e Dirigenti) e Dimensione d'impresa. Comparti: Edilizia (Industria e Artigianato) e Lapidei (Industria e Artigianato)

	OPERAJ			IMPIEGATI			DIRIGENTI	
	≤15	16-50	51 e +	≤15	16-50	51 e +	≤15	16 e +
INDUSTRIA EDILE								
DS	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	
DS Art. 25 L. 845/78	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	
Add. DS	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80		
DS speciale L. 427/75								
CIGo/CIS	5,20	5,20	5,20	1,90	1,90	2,20		
CIGs		0,90	0,90		0,90	0,90		
CIGs (a carico del dip.)		0,30	0,30		0,30	0,30		
Mobilità								
TOTALE	7,61	8,81	8,81	4,31	5,51	5,81	1,61	
INDUSTRIA LAPIDEI								
DS	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31
DS Art. 25 L. 845/78	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Add. DS	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80		
DS speciale L. 427/75								
CIGo/CIS	3,70	3,70	3,70	1,90	1,90	2,20		
CIGs		0,90	0,90		0,90	0,90		
CIGs (a carico del dip.)		0,30	0,30		0,30	0,30		
Mobilità		0,30	0,30		0,30	0,30	0,30	
TOTALE	6,11	7,61	7,61	4,31	5,81	6,11	1,61	1,91
ARTIGIANATO EDILE								
	Indotto (>15)			Indotto (>15)				
DS	0,40	0,40		0,40	0,40			
DS Art. 25 L. 845/78	0,30	0,30		0,30	0,30			
Add. DS								
DS speciale L. 427/75	0,80	0,80		0,80				
CIGo/CIS	5,20	5,20		1,90	1,90			
CIGs		0,90			0,90			
CIGs (a carico del dip.)		0,30			0,30			
Mobilità								
TOTALE	6,70	7,90		3,40	3,80			
ARTIGIANATO LAPIDEI								
	Indotto (>15)			Indotto (>15)				
DS	0,40	0,40		0,40	0,40			
DS Art. 25 L. 845/78	0,30	0,30		0,30	0,30			
Add. DS								
DS speciale L. 427/75								
CIGo/CIS	3,70	3,70		1,90	1,90			
CIGS		0,90			0,90			
CIGs (a carico del dip.)		0,30			0,30			
Mobilità								
TOTALE	4,40	5,60		2,60	3,80			

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 8. Aliquote contributive per strumento (%).

Aliquote non differenziate. Comparti: Credito, Pubblici esercizi, Terziario, Agenzie di somministrazione di lavoro (struttura), Spettacolo; Agenzie di somministrazione di lavoro (prestatori di lavoro); Pubblici esercizi (CUAF ridotta)

CREDITO, PUBBLICI ESERCIZI, TERZIARIO, AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO (struttura), SPETTACOLO	
DS	1,31
DS Art. 25	0,30
Add. DS	
DS speciale L. 427/75	
CIGo/CIS	
CIGs	
CIGs (a carico del dip.)	
Mobilità	
TOTALE	1,61
AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO (prestatori di lavoro)	
DS	1,31
DS Art. 25 L. 845/78	
Add. DS	
DS speciale L. 427/75	
CIGo/CIS	
CIGs	
CIGs (a carico del dip.)	
Mobilità	
TOTALE	1,31
PUBBLICI ESERCIZI (CUAF ridotta)	
DS	0,18
DS Art. 25	0,30
Add. DS	
DS speciale L. 427/75	
CIGo/CIS	
CIGs	
CIGs (a carico del dip.)	
Mobilità	
TOTALE	0,48

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 9. Aliquote contributive per strumento (%).
 Aliquote differenziate per Qualifica. Comparti: Agricoltura

	AGRICOLTURA		
	Operai	Impiegati	Dirigenti
DS	2,75	0,37	0,37
DS Art. 25 L. 845/78		0,30	0,30
Add. DS			
DS speciale L. 427/75			
CIGo/CIS	1,50	1,50	
CIGs			
CIGs (a carico del dip.)			
Mobilità			
TOTALE	4,25	2,17	0,67

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

3.2 Contributi, prestazioni e aliquote medie di fatto nel settore privato extra-agricolo

Nella Tabella 10 si riportano le aliquote medie di fatto, cioè il rapporto tra contributi versati e retribuzione imponibile lorda (INPS) nel settore privato, con l'esclusione dell'Agricoltura¹⁴. Nel complesso i contributi versati nel 2008 valgono il 2,6% del monte salari del settore privato extra-agricolo. Considerando l'insieme degli Istituti, la Disoccupazione rappresenta con l'1,1% la voce più importante, seguita dalla CIGo (0,9%). Il gettito complessivo è di circa 8,1 miliardi di euro.

Tabella 10. Contributi e aliquote contributive medie di fatto per strumenti occupazionali difensivi (%).

Anno 2008

	Milioni di €	% Monte-retribuzioni
CIGo	2.926	0,9%
CIGs	1.041	0,3%
<i>A carico del datore</i>	694	0,22%
<i>A carico del dipendente</i>	347	0,11%
Mobilità	524	0,2%
Disoccupazione	3.598	1,1%
TOTALE	8.089	2,6%

(*) Include i contributi addizionali.

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS, INAIL e Relazione generale sulla situazione economica del paese 2009, Roma, 2010

Dal punto di vista dell'equilibrio con le prestazioni, in situazioni "normali" e senza tener conto della contribuzione figurativa il sistema risulterebbe essere in attivo strutturale, essenzialmente per il saldo positivo per la CIG ordinaria. Escludendo dalla CIG il costo della contribuzione figurativa¹⁵, il sistema sarebbe rimasto in attivo anche nel 2009. Tuttavia, il dato 2009 delle prestazioni è, con ogni probabilità, largamente sottostimato. Una stima più attendibile (e più aggiornata) del costo della CIG ordinaria nel 2009 (1,8 miliardi) raddoppia il livello rispetto a quello riportato nella Tabella 11, portando il sistema in pareggio. Tuttavia, il confronto delle prestazioni con le ore autorizzate (Tabella 12), rende plausibile una correzione a consuntivo ben più ampia.

Nelle elaborazioni, non sono compresi né i contributi, né le prestazioni dell'Agricoltura. Il disavanzo tra contributi e prestazioni nell'Agricoltura sfiora nel 2008 gli 880 milioni di euro (utilizzando i dati RGE). Secondo dati sul sistema degli ammortizzatori sociali presentati nel citato Politiche pubbliche e redistribuzione, il disavanzo del settore agricolo incluse le coperture previdenziali figurative raggiunge gli 1,3 miliardi di euro (media 2003-2007).

¹⁴ Il sistema degli ammortizzatori sociali in Agricoltura è oggetto di un autonomo processo di riforma secondo le norme contenute nei commi 55-62 dell'art.1 legge 247/07.

¹⁵ I dati sulle prestazioni della RGE non includono le coperture previdenziali figurative. In stime contenute nel capitolo Politiche pubbliche e redistribuzione del Rapporto ISAE di ottobre 2009 la maggiorazione di costo delle coperture previdenziali figurative è pari a circa l'85% delle prestazioni sociali¹⁵ che abbiamo considerato (CIG, Mobilità, Disoccupazione). Tale dato risente degli elevati costi delle coperture figurative per l'Indennità di disoccupazione (ordinaria e con requisiti ridotti).

Tabella 11. Contributi e prestazioni (trattamenti) in miliardi di euro. Anni 2007-2009

	2007	2008	2009 (preventivo)
	CONTRIBUTI		
CIGo	2.850	2.926	2.939
CIGs (*)	998	1.041	1.033
Mobilità (*)	581	524	591
Disoccupazione	3.566	3.598	3.601
TOTALE	7.996	8.089	8.164
	PRESTAZIONI		
CIGo	270	358	949
CIGs (**)	451	497	735
Mobilità (**)	936	893	1.057
Disoccupazione	2.263	3.257	4.413
TOTALE	3.921	5.006	7.154

(*) Include i contributi addizionali.

(**) Include i trattamenti connessi.

Fonte: elaborazioni IRES su dati RGE 2008 e 2009 – Tavole PS. 19-21

Tabella 12. Ore autorizzate di Cassa Integrazione Guadagni. Anni 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Ordinaria	142.449.534	96.571.464	70.646.749	113.024.867	576.465.359
Straordinaria	89.779.557	110.617.346	88.097.118	86.692.671	217.942.943
Deroga	13.326.838	24.169.192	24.969.916	27.945.381	120.179.120
Totale	245.555.929	231.358.002	183.713.783	227.662.919	914.587.422

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS (<http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/cig4/index.jsp>)

3.3 Ipotesi di riforma

Si prevede il passaggio ad un sistema articolato intorno a due soli istituti, Cassa Integrazione Guadagni, in presenza della continuità del rapporto di lavoro, ed Indennità di disoccupazione, conseguente alla perdita del posto di lavoro. Tale ultimo strumento sarebbe destinato a giocare il ruolo più importante, almeno a livello generale.

Tutti i comparti del settore industriale e dei servizi sono compresi nell'ipotesi di riforma, resta esclusa l'Agricoltura, per cui è in corso un autonomo processo di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali¹⁶.

L'innalzamento delle aliquote avviene in modo graduale, in quattro fasi (2012, 2014, 2016 e 2018). Le aliquote contributive ipotizzate sono riportate nella Tabella 13.

Le aliquote ipotizzate si applicano direttamente al monte-salari, con l'unica eccezione delle retribuzioni degli Apprendisti. Per le imprese, artigiane e non, fino a 15 dipendenti, si prevede un regime differenziato, che riassorbirebbe quanto ora previsto dalla bilateralità.

Si prevede, inoltre, di estendere, con l'esclusione degli Apprendisti, l'attuale contributo (0,3%) previsto solo per i dipendenti delle imprese che hanno la CIGs a tutti i dipendenti. Il contributo sarebbe relativo all'Indennità di disoccupazione.

Si prevede, altresì, l'introduzione di un contributo a carico del datore di lavoro, privato e pubblico, per le fattispecie del lavoro a tempo determinato e parasubordinato, pari all'1% del monte-retribuzioni specifico (cioè dei dipendenti a tempo determinato).

L'aliquota della Cassa Integrazione Guadagni per le imprese con più di 15 dipendenti viene definitivamente fissata all'1% del monte-retribuzioni, mentre l'aliquota dell'Indennità di disoccupazione, fissata inizialmente (2012) all'1,5%, passa nella proposta all'1,8% nel 2014, al 2% nel 2016, per stabilizzarsi sul 2,5% nel 2018. Per le imprese fino a 15 dipendenti, le aliquote iniziali sarebbero dello 0,6% per l'Indennità di disoccupazione e dello 0,2% per la CIG, che vengono progressivamente portate, rispettivamente, all'1,5% ed allo 0,5%.

Le aliquote previste si applicano direttamente al monte-retribuzioni, con l'unica eccezione delle retribuzioni degli Apprendisti, soggette solo al contributo aggiuntivo previsto per il lavoro a tempo determinato.

Per quanto riguarda la CIG, si prevede una maggiorazione contributiva settoriale, da definirsi con il parere consultivo delle parti sociali. I settori in cui si prevede l'utilizzo di tale contributo aggiuntivo, che assorbirebbe l'attuale bilateralità, sono:

- b) industria non edile;
- c) edilizia (imprese industriali ed artigiane).

L'aliquota della maggiorazione CIG di settore dell'Industria non edile scende progressivamente da un iniziale 2% nel 2012 all'1,1% nel 2018. Per l'Edilizia (imprese industriali ed artigiane) la maggiorazione della CIG viene fissata inizialmente al 4,8% per poi scendere progressivamente al 4,5% nel 2018.

¹⁶ Secondo le norme contenute nei commi 55-62 dell'art.1 legge 247/07

Tabella 13. Nuove aliquote contributive 20012-2018

		2012	2014	2016	2018
A) Aliquote sul monte-retribuzioni totale, esclusi Apprendisti					
Disoccupazione	<=15	0,6	0,8	1,1	1,5
	16 e +	1,5	1,8	2,0	2,5
CIG	<=15	0,2	0,3	0,4	0,5
	16 e +	1,0	1,0	1,0	1,0
Maggiorazione CIG di settore	Industria non edile	2,0	1,6	1,4	1,1
	Edilizia	4,8	4,7	4,4	4,5
Contributo DS a carico del dipendente		0,3	0,3	0,3	0,3
B) Aliquote sul monte-retribuzioni del tempo determinato + parasubordinato					
Contributo a carico del datore		1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: elaborazioni IRES

La semplificazione rispetto all'articolazione attuale di cui abbiamo dato conto nel § 1 (*Situazione di partenza: aliquote contributive teoriche*), risulta evidente: nello stesso tempo, si mantengono alcune differenze, che rispondono ad oggettive caratteristiche settoriali e non semplicemente riflettono la sedimentazione legislativa "storica". L'orientamento seguito è stato quello di ridurre la forbice tra le aliquote settoriali più elevate e quelle più basse.

Nell'ipotizzare una maggiorazione di tipo settoriale per la CIG, si è tenuto conto di due "specificità" di comparto:

- il comparto dell'Edilizia, in virtù della strutturale temporaneità degli impieghi e della previsione di un utilizzo anche per singole giornate della CIG;
- l'Industria non edile, in funzione dell'oggettiva maggior reattività al ciclo economico e alla maggior esposizione alle dinamiche economiche internazionali.

Il mantenimento di una distinzione incentrata sulla soglia dei 15 dipendenti ha evidentemente un carattere di convenzionalità, ma serve a rispondere alle oggettive peculiarità delle imprese piccole e piccolissime.

Oltre alla semplificazione e alla razionalizzazione degli istituti, la riforma è coerente con l'obiettivo della estensione e del miglioramento delle prestazioni erogate dal sistema degli ammortizzatori sociali.

Per le imprese con non più di 15 dipendenti, artigiane e non, si è avvertita comunque la necessità di mantenere le aliquote entro limiti contenuti, in ragione della situazione di partenza, ed anche della delicata fase economica che attraversa il paese. Tuttavia, almeno in prospettiva, non si dovrebbe escludere a priori un'aliquota unica per l'Indennità di disoccupazione, a fronte di un ulteriore rafforzamento delle prestazioni e di una riduzione dell'aliquota media. Tutto ciò in considerazione della caratteristica oggettiva della prestazione, erogata a tutti i dipendenti indipendentemente dal settore e dalla classe dimensionale delle imprese presso i quali sono stati occupati, sia pure con modalità legate alla storia contributiva dei singoli.

Nella Tabella 14 si riporta la differenza della situazione attuale con quanto previsto dalla riforma nel 2012 e nel 2018 per alcuni comparti e qualifiche, evidenziando la variazione complessiva delle aliquote.

Tabella 14. Contribuzione a carico del datore di lavoro. Aliquote contributive attuali e nuove aliquote (2012 e 2018). Valori %

	CIGo	CIGs	Nuova CIG		DS	Mobi- lità	Bilate- ralità	Nuova DS		Differenza aliquote attuali	
			2012	2018				2012	2018	2012	2018
Industria <=15 (Op. e Imp.)	1,90	-	2,20	1,60	1,61	-	-	0,60	1,50	-0,71	-0,41
Industria 16-50 (Op. e Imp.)	1,90	0,90	3,00	2,10	1,61	0,30	-	1,50	2,50	-0,21	-0,11
Industria >50 (Op. e Imp.)	2,20	0,90	3,00	2,10	1,61	0,30	-	1,50	2,50	-0,51	-0,41
Artigianato <=15 (Op. e Imp.)	-	-	0,20	0,50	0,70	-	0,50	0,60	1,50	-0,40	+0,80
Industria edile <=15 (Operai)	5,20	-	5,00	5,00	2,41	-	-	0,60	1,50	-2,01	-1,11
Industria edile >15 (Operai)	5,20	0,90	5,80	5,50	2,41	-	-	1,50	2,50	-1,21	-0,51
Commercio CUAF int. <= 15 (Operai. e Impiegati)	-	-	0,20	0,50	1,61	-	0,20	0,60	1,50	-1,01	+0,19
Commercio CUAF int. 16-50 (Operai. e Impiegati)	-	-	1,00	1,00	1,61	-	0,20	1,50	2,50	+0,69	+1,69
Commercio CUAF int. > 50 (Operai. e Impiegati)	-	0,90	1,00	1,00	1,61	0,30	0,20	1,50	2,50	-0,51	+0,49
Pubblici esercizi CUAF ridotta	-	-	0,20	0,50	0,48	-	0,20	0,60	1,50	+0,12	+1,32

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS

Nella Tabella 15 si riporta il gettito previsto per gli anni 2012-2018, insieme alla fiscalizzazione già acquisita. La simulazione è stata effettuata tenendo ferma la base retributiva del 2008.

L'ammontare complessivo delle risorse sarebbe nel 2012 pari 11,31 miliardi di euro, con un aumento di 3,22 miliardi rispetto ai livelli 2008; in tale cifra sono compresi i 500 milioni di euro di fiscalizzazione acquisita, i 220 milioni di contributi per il tempo determinato ed i 920 derivanti dell'incremento della contribuzione media per i dipendenti. Per sole le imprese private, la contribuzione salirebbe di 1,93 miliardi di euro.

Tabella 15. Risorse in milioni di euro con le nuove aliquote 2012-2018

	2012	2014	2016	2018
Disoccupazione	3.657	4.473	5.194	6.625
CIG	2.226	2.332	2.438	2.544
<i>Maggiorazione CIG Industria non edile</i>	2.060	1.648	1.442	1.133
<i>Maggiorazione CIG Edilizia</i>	1.106	1.083	1.014	1.037
Contr. tempo determ. e parasubord. (datore)	621	621	621	621
TOTALE A CARICO IMPRESE	9.670	10.157	10.709	11.960
Imprese - Differenza sul 2008	1.929	2.416	2.967	4.218
Contributo DS a carico del dipendente	922	922	922	922
Dipendenti - Differenza sul 2008	575	575	575	575
Contr. tempo determinato e parasubord. P.A.	222	222	222	222
Fiscalizzazione acquisita	500	500	500	500
TOTALE	11.314	11.801	12.352	13.603
Totale - Differenza sul 2008	3.225	3.712	4.264	5.515
Totale - Stima differenza netta sul 2008	(2.428)	(2.818)	(3.259)	(4.260)

Fonte: elaborazioni IRES su dati INPS, INAIL, ISTAT e ISFOL PLUS 2006

Nel 2014 la crescita delle aliquote farebbe salire le risorse disponibili a 11,8 miliardi, con un incremento di 3,71 miliardi rispetto alla situazione 2008. Nel 2016, arriverebbero a 12,35 miliardi, con un incremento di

4,26 miliardi rispetto al 2008. Nel 2018, che rappresenta il punto di arrivo della riforma, le risorse raggiungerebbero la soglia dei 13,5 miliardi, con un incremento di 5,5 miliardi rispetto al 2008. Le differenze sono sempre comprensive degli importi (1,6 miliardi di euro) non a carico delle imprese private.

I saldi sul 2008 riportati nella Tabella 15, ad eccezione del saldo finale, sono al lordo del mancato gettito delle imposte derivanti dall'aumento dei contributi. Per le Imprese, si è stimato che il mancato gettito in termini di imposte sugli utili societari e sui redditi dei titolari abbatta il saldo del 20%. Per i Dipendenti, l'aliquota marginale media è posta pari al 33%. Inoltre, dal punto di vista del bilancio pubblico, il nuovo contributo sul tempo determinato e parasubordinato a carico della P.A. rappresenta evidentemente una "partita di giro", e quindi non può essere contabilizzata tra le risorse aggiuntive. Per quanto riguarda la fiscalizzazione acquisita, essa non rappresenta un maggior onere per i conti pubblici: la riforma proposta ipotizza un suo utilizzo per agevolare le imprese nel quadro di un sostanziale rafforzamento del sistema degli ammortizzatori sociali.

La "Differenza netta sul 2008", riportata all'ultima riga della Tabella 15, è risultato delle compensazioni sopra illustrate, parte dai 2,43 miliardi del 2012 per arrivare ai 4,26 nel 2018.

3.4 Previsioni di spesa: i costi aggiuntivi

L'ipotesi di nuovi ammortizzatori si fonda sulla riduzione a due soli istituti di intervento tramite sussidi, riservati ai disoccupati (precedentemente occupati) ed ai "sospesi", in attesa di ristrutturazioni o evoluzioni congiunturali e produttive più favorevoli.

Per entrambi la novità di maggior rilievo sarebbe l'estensione potenziale del diritto potenziale al trattamento ad ogni lavoratore, sotto vincoli validi per tutti:

- presenza di anzianità contributiva (il numero dei mesi di sussidio non può superare quelli di contribuzione)
- tetto in valore assoluto al sussidio percepito (max 1800 euro mensili netti, 2680 lordi)
- il sussidio di disoccupazione a valore decrescente temporalmente secondo le seguenti percentuali dell'ultima retribuzione lorda: 80% per i primi 12 mesi, 64% per i successivi 6 mesi, 50% per le successive mensilità spettanti.

Il numero massimo di mensilità spettanti varierebbe a seconda del tipo di inoccupazione, dell'area geografica di residenza, dell'età, secondo i seguenti criteri:

- 24 mesi di sussidio per la generalità dei disoccupati;
- 30 mesi di sussidio per disoccupati residenti nel sud o ultracinquantenni;
- 36 mesi di sussidio per i disoccupati residenti nel sud e ultracinquantenni;
- 36 mesi di sussidio per i cassintegrati.

Per ciascun beneficiario sarebbero accreditati contributi previdenziali figurativi pari al 33% dell'ultima retribuzione, non conteggiati negli scenari di maggior spesa (pensionistica) in quanto con esiti nulli o trascurabili nel triennio¹⁷.

¹⁷ Infatti il sistema contributivo promette di erogare annualmente ad un futuro pensionato il montante contributivo accumulato e rivalutato (al PIL nominale, grosso modo come se le quote fossero state via via investite in un fondo obbligazionario), tenuto conto degli anni residui di vita del pensionato e, per la quota di reversibilità, dell'eventuale coniuge sopravvivate. Il sistema pensionistico prevede già dei coefficienti detti di "trasformazione" del montante in pensione, coefficienti che dal 2010 a seconda dell'anno di pensionamento vanno dal 4,4% (57 anni) al 5,6% (65 anni); tali coefficienti saranno rivisti triennialmente al ribasso in base all'aumento atteso della vita residua. Dunque, 100 euro accantonati figurativamente in un determinato anno, corrispondenti al 33% della retribuzione di riferimento di un disoccupato o cassintegrato, non determinerebbero alcun aggravio finanziario nell'anno in questione, né in quelli immediatamente successivi, mentre genererebbero una maggiore spesa futura annua pari, a valori attualizzati, al 5% circa di quanto accantonato nell'anno.

Per simulare l'impatto finanziario di questa riforma, che oltre al sussidio coinvolge più elementi del sistema tax-benefits (contributi, Irpef, addizionali locali, assegni familiari), è stato usato un modello di microsimulazione che, a partire da un campione rappresentativo della popolazione italiana e delle sue caratteristiche demografiche ed economiche (indagine biennale della Banca d'Italia sui redditi delle famiglie), ha simulato per ciascun individuo la situazione vigente e quella che deriverebbe dalla ipotesi di riforma, ricorrendo ove necessario a *proxy* ed ipotesi.

Beneficiari a confronto prima e dopo la riforma

Percezione sussidio prima e dopo ipotesi di riforma	beneficiari	%	ammontare (mld euro)
no sussidio	376'561	21.3	
Sussidio solo con riforma	499'656	28.3	
Sussidio con durata che si riduce	94'818	5.4	
Sussidio prima e dopo	793'160	45,0	
Totale disoccupati + Cig	1'764'196	100.00	

A partire da questa ipotesi la tabella precedente mostra le differenze nel numero dei beneficiari. In particolare emerge come dopo la riforma sarebbero coperti da sussidio il 73,3% dei disoccupati contro il 50.0% in assenza di riforma. Inoltre è stato possibile cogliere come l'iniziale impatto dell'aumento dei sussidi lordi di disoccupazione, generato dalla riforma, venga attenuato dall'operare dell'Irpef e dagli altri elementi del sistema tax benefit che opera direttamente su persone e famiglie.

I risultati (osservabili nella tabella che segue) stimano una **spesa aggregata annua del nuovo sussidio pari a circa 13,8 miliardi**, con una differenza rispetto all'esistente (in condizioni di normale congiuntura economica) di **5,7 miliardi lordi**.

Spesa aggregata del nuovo sussidio

Spesa annua prima e dopo ipotesi di riforma	beneficiari	%	ammontare (mld euro)
Sussidiati senza riforma e ammontare lordo	887'978	50.3%	8.2
Sussidiati con riforma e ammontare lordo	1'292'817	73.3%	13.8
Differenza con riforma e ammontare lordo	404'839	22.9%	5.7
Differenza con riforma e ammontare netto*	404'839	22.9%	4,2

**per effetto delle maggiori entrate fiscali sui redditi dei beneficiari e minori spese per riduzione assegni familiari*

Tuttavia la maggiore Irpef netta e le maggiori addizionali, insieme ai minori assegni familiari, determinerebbero un recupero di risorse finanziarie annue per circa 1,5 miliardi che porterebbe la **maggior spesa netta a circa 4,2 miliardi, che rappresenta anche di quanto crescerebbe il reddito disponibile complessivo delle famiglie**. Ovviamente, tale impatto aggregato sarebbe concentrato sulle famiglie con disoccupati in senso lato, beneficiari del nuovo trattamento, determinando un'attenuazione delle aree di povertà e disagio economico, oltre che una riduzione degli indici di disuguaglianza complessivi.

Riguardo le stime del numero dei beneficiari e delle loro variazioni, da valutare consapevoli delle approssimazioni necessarie per trattare un argomento così specifico con una base dati non completa di tutte le informazioni necessarie, va aggiunto che i nuovi ammortizzatori ipotizzati determinano da un lato l'estensione dei beneficiari (circa 500mila disoccupati oggi non coperti dal sistema ricevirebbero un

sussidio), dall'altro la riduzione temporale della fruizione del sussidio, per circa 95mila soggetti, a causa dei nuovi limiti temporali posti alla durata del trattamento.

Sempre in relazione a tali limiti, una parte dei disoccupati di lungo corso, o meglio di coloro che si dichiarano tali, continuerebbero a non percepire un sussidio (circa 380mila nelle stime, da coprire con strumenti di tipo reddito di ultima istanza soggetto alla verifica delle condizioni effettive di sostentamento).

Complessivamente, i titolari di sussidio di disoccupazione e Cig sarebbero circa i tre quarti dei disoccupati. Di conseguenza si dimezzerebbe la quota di disoccupati esclusi dalla percezione effettiva del sussidio (quella potenziale riguarderebbe quasi tutti) dalla metà a circa un quarto.