

LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di Mario Di CORATO

Le nuove disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n.92 hanno tra l'altro previsto una serie di provvedimenti volti ad attuare una complessa revisione del sistema degli ammortizzatori sociali ed a estendere le tutele in costanza di rapporto di lavoro anche ai settori oggi non coperti dalla Cassa Integrazione Guadagni.

Negli ultimi anni la crisi economica e finanziaria ha spinto il legislatore da un lato a dare più spazio al lavoro flessibile e temporaneo e dall'altro ad allargare le tutele per coloro che perdono il posto di lavoro.

Tutto ciò, però, non adeguando la legge sugli ammortizzatori sociali alle nuove forme di lavoro flessibile. Pertanto se il sistema esistente delle prestazioni a sostegno del reddito si è rivelato efficace evitando licenziamenti collettivi non può dirsi altrettanto efficace per la finanza pubblica che

vede il proprio sistema di welfare in grave pericolo.

Gli sforzi del governo tecnico Monti sono stati indirizzati verso:

a) un ripensamento del sistema delle tutele sociali, che sono ancora incardinate nel lavoro subordinato a tempo indeterminato, al fine di adattare il welfare alle mutate condizioni ed esigenze indotte dalla globalizzazione e dalla modernizzazione nel mondo del lavoro;

b) maggiori priorità a efficaci politiche attive del mercato del lavoro, cercando un punto di equilibrio tra rapporti di lavoro tipici e atipici;

c) spostamento delle tutele e delle protezioni sociali dalla "garanzia del posto di lavoro" all'assicurazione di una "piena occupabilità durante la vita lavorativa".

Tutto ciò dovrebbe portare, a regime, ad un riordino generale del sistema, tramite anche il superamento dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga (a carico della fiscalità

generale) che a fronte della perdurante crisi economica hanno finito per rappresentare l'unico strumento attivabile nell'immediato.

In definitiva l'obiettivo della riforma è quello di garantire più coerenza tra flessibilità e copertura assicurativa e frenare le distorsioni nell'uso di questo strumento.

La riforma si articola su tre pilastri:

1) introduzione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl) a carattere universale (art. 2);

2) tutele in costanza di rapporto di lavoro (CIGS, CIGO, Fondi di solidarietà) (art. 3);

3) strumenti di gestione degli esuberi strutturali (art.4).

L'A.S.p.I.

La nuova assicurazione, che si applica alle ipotesi di disoccupazione involontaria che si verificheranno a partire dal 1° gennaio 2013, si basa sempre sulla struttura della disoccupazione ordinaria e quella dei requisiti ridotti sostituendo i seguenti istituti:

- indennità di mobilità;
- indennità di disoccupazione non agricola ordinaria;
- indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;
- indennità di disoccupazione speciale edile.

Ricomprende soggetti fino ad oggi esclusi dalle tutele, quali gli apprendisti ed i soci delle cooperative di lavoro.

Per accedere sono richiesti gli stessi requisiti per la disoccupazione ordinaria: 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio.

La durata è di 12 mesi per coloro che hanno un'età inferiore a 55 anni e 18 mesi per coloro che hanno più di 55 anni.

Infine l'importo è determinato secondo un sistema di scaglioni comparati alla retribuzione con alcuni criteri di abbattimento progressivo pari al 15% dopo 6 mesi e ulteriore 15% dopo 12 mesi.

Peraltro, in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 l'ASpl è riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali od occupazionali; tuttavia, tale previsione non si applica ai dipendenti di aziende destinatarie dei trattamenti di cassa integrazione guadagni, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsioni di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale.

Il finanziamento dell'ASPI, dovuto dalle Aziende, è dato da un'aliquota base pari all'1,3% e da un'aliquota addizionale pari all'1,4% nel caso di lavoratori a tempo determinato. Inoltre per i lavoratori a tempo indeterminato è dovuto un ulteriore contributo c.d. di licenziamento da versare all'Inps all'atto del licenziamento, pari a ½ mensilità del trattamento ASpl ogni 12 mesi di anzianità

aziendale negli ultimi tre anni.

Criticità: se da un lato appare evidente una riduzione del costo del lavoro dello 0.30% con la soppressione del contributo dovuto per la mobilità, dall'altro è stato introdotto il c.d. "contributo di licenziamento" che potrebbe avere un impatto maggiore sul bilancio aziendale (ad esempio, per un lavoratore con tre anni o più di anzianità, il datore di lavoro dovrà versare 1,5 volte il trattamento ASpl).

La mini APsl

Prende il posto della disoccupazione con requisiti ridotti, ma condizionandola alla presenza e permanenza dello stato di disoccupazione.

L'indennità viene pagata al momento in cui il lavoratore resta disoccupato e non l'anno successivo.

Il requisito contributivo è di 13 settimane nei 12 mesi precedenti la disoccupazione.

La novità più rilevante consiste nel fatto che il trattamento sarà corrisposto nello stesso anno di perdita del lavoro e non l'anno successivo, come avviene oggi.

L'indennità è riservata a chi ha un contratto di lavoro, ma non ai precari.

Le tutele in costanza del rapporto di lavoro

La legge 92 è intervenuta su più

fronti, mantenendo però in vigore la CIGO e sopprimendo la CIGS nei casi di fallimento, liquidazione coatta amministrativa, di amministrazione straordinaria e di omologazione del concordato preventivo con cessione dei beni, nonché nei casi di aziende sottoposte a sequestro e confisca.

Uno dei principali interventi di tutela in costanza di rapporto di lavoro per i settori non coperti da CIG e CIGS è l'istituzione di Fondi di solidarietà bilaterali.

Nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria, si prospettano sostanzialmente due modelli:

- un modello obbligatorio, per le imprese che occupano più di 15 dipendenti, incentrato sui Fondi di solidarietà, promossi dai contratti collettivi nazionali (per i settori non coperti dai contratti collettivi è prevista l'istituzione di un Fondo di solidarietà residuale);

- un modello "alternativo", in quei settori in cui siano già operanti consolidati e affidabili sistemi di bilateralità (Fondi bilaterali) anche per le imprese con meno di 15 dipendenti.

I fondi di solidarietà

I Fondi sono gestiti dall'INPS e la contribuzione è posta completamente a carico dei datori di lavoro

(art.3, commi 4-13). In particolare i Fondi di solidarietà che sono obbligatori per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano più di 15 dipendenti, possono avere anche ulteriori finalità, quali:

- assicurare ai lavoratori, in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, una integrazione all'ASpl;
- prevedere assegni straordinari per il sostegno del reddito, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo;
- contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, stabilendo in tal modo un opportuno raccordo tra "politiche attive" e "politiche passive".

I fondi bilaterali

L'art. 3 della L. 92/2012 prevede la possibilità di costituire Fondi anche per le Aziende con meno di 15 dipendenti, per le quali non vige l'obbligo, mediante un modello alternativo incentrato sulla bilateralità.

Per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità, come nel caso dell'artigianato, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge (18 gennaio 2013), possono infatti adeguare le fonti

istitutive dei rispettivi Fondi bilaterali per assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

Fondi di solidarietà residuale

Per i settori - relativamente ad Aziende con più di 15 dipendenti - non coperti dalla cassa integrazione guadagni, per i quali non siano stati stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà bilaterale, verrà istituito, tramite decreto, un Fondo di solidarietà residuale (art. 3 commi 19 e ss.).

Gestione Fondi

Alla gestione dei Fondi provvede un comitato amministratore composto da esperti designati dalle OO.SS. dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, in un numero non superiore a dieci, nonché da due dirigenti del Ministero del lavoro e del Ministero dell'Economia e delle finanze.

I Fondi di solidarietà costituiti in alcuni settori (credito, trasporto aereo, trasporto ferroviario, Poste) dovranno essere adeguati alla nuova disciplina sulla base di accordi e contratti collettivi da stipularsi entro il 30 giugno 2013 (art. 3, comma 42 e ss.).

Gestione degli esuberi strutturali (art. 4)

Per alcuni fondi speciali di settore (bancari, esattoriali, INPGI ecc.) possono essere stipulati accordi sindacali per promuovere l'esodo di personale che raggiunge la pensione nei successivi 4 anni.

Le caratteristiche sono:

- la contribuzione è a totale carico delle aziende;
- all'azienda è richiesta una fidejussione bancaria.

Considerazioni

A parere dello scrivente la riforma Fornero se da un lato presenta aspetti innovativi di particolare rilievo, quali:

- una separazione più netta della tutela sul posto di lavoro da quella sul mercato, limitando la prima ai casi in cui la ripresa dell'attività lavorativa si configuri come probabile;
- aver previsto uno strumento universale di assicurazione dal rischio di disoccupazione involontaria anche per i lavoratori con minore esperienza lavorativa;
- aver esteso le tutele in costanza di rapporto di lavoro oltre l'attuale ambito di applicazione della normativa in materia di cassa integrazione guadagni;

dall'altro appare come la riproposizione di alcune scelte operate in passato nel campo della previdenza complementare senza però

il rispetto dell'importante scelta dell'adesione volontaria.

Inoltre se da un lato vi è un risparmio notevole per le casse dello Stato che verranno in parte sgravate dagli oneri della cassa integrazione guadagni straordinaria, dall'altro vi sarà un incremento del costo del lavoro per le aziende a cui il progetto di riforma degli ammortizzatori sociali sembra devolvere interamente il peso economico dei nuovi strumenti.

Fonti: Circolari del Ministero del Lavoro, dell'Inps, Documenti della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro.