

# IL MONDO È CAMBIATO, MA NON PER GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI – PARTE I

di Stefano Sacchi  
20 aprile 2012

Nelle passate settimane, il dibattito sulla riforma del mercato del lavoro si è prevalentemente concentrato sugli aspetti relativi ai contratti e alla legislazione a protezione dell'impiego, mentre gli interventi in materia di ammortizzatori sociali sono passati un po' in secondo piano, forse perché meno divisivi.

È opinione diffusa che, al riguardo, il governo abbia operato dei cambiamenti cosmetici, essenzialmente volti alla razionalizzazione degli strumenti esistenti, e per di più dandovi attuazione in un arco di cinque anni (vedi ad esempio Boeri e Garibaldi, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002994.html>). È davvero così? Quali sono state le linee che hanno guidato la riforma? Quale può essere una prima valutazione? In questo articolo si analizzano i principi e i dettagli del progetto di legge del governo in materia di ammortizzatori sociali, mostrando come per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione le novità sono in realtà maggiori di quanto si creda. In un articolo successivo si offrirà una valutazione di più ampio respiro, guardando alla capacità della riforma di assecondare il mutamento del mercato del lavoro avvenuto in Italia negli ultimi venti anni. In quest'ottica, il progetto di legge è deludente, perché sembra che i suoi proponenti non abbiano saputo trarre fino in fondo le implicazioni di un mercato del lavoro profondamente cambiato.

Per quanto riguarda il suo impianto generale, il progetto di legge mira a separare nettamente le prestazioni di disoccupazione, alle quali riserva il termine di ammortizzatori sociali, dalle integrazioni salariali in caso di riduzione delle ore lavorate, cioè la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, chiamate tutele in costanza del rapporto di lavoro. L'aspirazione è quella di rendere le prestazioni di disoccupazione il cardine del sistema di mantenimento del reddito in caso di non lavoro, così come in altri sistemi continentali che pure utilizzano strumenti simili alla cassa integrazione (come la Germania, dove si chiama *Kurzarbeit*). Il problema è che se l'acqua è poca, la papera non galleggia: le risorse scarse rendono tali aspirazioni quasi velleitarie. Inoltre il governo ha scelto di impiegare buona parte del proprio capitale politico sul fronte della legislazione a protezione dell'impiego, a fini di segnalazione nei confronti degli attori internazionali. Così facendo, poco ne è rimasto per cercare di superare le convenienze e le rendite di intermediazione che alimentano la coalizione a sostegno del sistema attuale, centrato sull'utilizzo della cassa integrazione per i core workers e che relega ai sussidi di disoccupazione compiti residuali, se valutati in prospettiva comparata<sup>1</sup>. Anche per quanto riguarda la cassa integrazione, comunque, il governo ha cercato di estendere lo strumento a tutte le imprese, così come avviene in Germania. I conti però vanno fatti con l'oste, nel caso di specie le piccole imprese, che non vogliono saperne di vedersi aumentati i costi del lavoro (a maggior ragione ora che possono utilizzare gli ammortizzatori in deroga a costo pressoché nullo e senza avervi mai contribuito, una possibilità che resta teoricamente in piedi sino a tutto il 2016). L'estensione delle tutele in costanza del rapporto di lavoro è dunque obbligatoria solo per le imprese con più di 15 dipendenti. Tutto questo non avviene attraverso l'estensione diretta di CIGO e CIGS, bensì attraverso la costituzione di Fondi bilaterali (o, in mancanza di questi, attraverso l'operare di un Fondo residuale) che devono operare in pareggio (internalizzando, tra l'altro, i costi dei contributi previdenziali per i lavoratori messi a orario ridotto).

La novità pubblicizzata riguarda i sussidi di disoccupazione, con l'introduzione dell'Aspi (Assicurazione Sociale per l'Impiego) in sostituzione dell'indennità di disoccupazione a requisiti pieni (IRP). Dove sta la novità? Ad essere maligni, essenzialmente nel cambio di denominazione. In realtà l'introduzione dell'Aspi configura un'estensione dell'IRP lungo tre direttrici: il diritto formale alla prestazione (cosa ben diversa dall'accesso effettivo una volta disoccupati, che dipende dal soddisfacimento dei medesimi requisiti che governavano la vecchia IRP); la durata della prestazione; la sua entità (tabella 1).

Quanto alla prima direttrice, l'ASpl estende la titolarit  formale a tutti i lavoratori dipendenti (esclusi i pubblici con contratto a tempo indeterminato). Rispetto a prima, l'ASpl copre gli apprendisti (e i soci di cooperativa assunti con un contratto di lavoro subordinato). Le regole di accesso restano per   quelle dell'IRP. Al riguardo,   bene sottolinearlo, non cambia nulla. In particolare non   stato modificato il cosiddetto requisito assicurativo, cio  la necessit  di essere iscritti all'ASpl da almeno due anni, un requisito che taglia fuori tutti quanti sono entrati nel mercato del lavoro da poco (da meno di due anni, o anche da molto di pi  se hanno iniziato a lavorare come cococo o cocopro, un tipo di contratto che non d  diritto alla prestazione contro la disoccupazione). Questo   un requisito che differenzia l'Italia dagli altri paesi con schemi di disoccupazione di tipo assicurativo, ad esempio la Spagna e la Germania, dove tale barriera non esiste. Poich  vige, sui media, molta confusione sul punto, conviene chiarire: non  , questo, il requisito dell'anno di contribuzione negli ultimi due (cosiddetto requisito contributivo). Quest'ultimo   presente, in forme diverse, in tutti gli schemi assicurativi di disoccupazione: in Germania   lo stesso che in Italia, in Spagna   di un anno di contribuzione negli ultimi sei. Il requisito assicurativo dice invece che per ottenere la prestazione non basta un anno di contribuzione negli ultimi due, ma occorre essere nel mercato del lavoro, con un lavoro che ti qualifica per l'assicurazione contro la disoccupazione, da almeno due anni. In Germania o in Spagna un lavoratore entrato nel mercato del lavoro un anno e mezzo fa, che diventa disoccupato oggi, accede alle prestazioni. In Italia no. Lo stesso accade a un giovane che inizia a lavorare come parasubordinato per tre anni, e poi trova un contratto a termine di meno di due anni: quando quest'ultimo scade, egli non ottiene l'ASpl, nonostante sia nel mercato del lavoro da ormai cinque anni. A ci  si somma l'effetto del requisito contributivo, difficile da raggiungere per i lavoratori a termine, i somministrati e, a cagione del metodo di calcolo delle settimane contributive che non   stato modificato dalla riforma, per i lavoratori part-time. Si pu  stimare che l'effetto combinato dei due requisiti impedisca l'accesso all'ASpl per quasi il 60% dei lavoratori a tempo determinato, i due terzi dei somministrati, il 30% dei lavoratori a tempo indeterminato part-time.

Per quanti riescono ad ottenere la prestazione, l'ASpl   per   pi  generosa dell'IRP: essa prevede un sussidio mensile iniziale pari al 75% della retribuzione mensile media lorda nei due anni precedenti la disoccupazione (la retribuzione di riferimento), sino ad una soglia di retribuzione (di riferimento) pari a 1.180 Euro (in corrispondenza della quale il sussidio   di 885 Euro). Ogni euro di retribuzione oltre tale soglia aggiunge 25 centesimi all'importo della prestazione, fino ad una prestazione massima lorda di circa 1.120 Euro (raggiunta in corrispondenza di una retribuzione di riferimento di 2.120 Euro lordi, con un tasso di sostituzione del 52%). Gli importi iniziali vengono ridotti del 15% dopo sei mesi di fruizione, e di un altro 15% successivamente. A causa dei bassi massimali di prestazione per molti lavoratori il tasso di sostituzione effettivo sar  alquanto pi  basso di quello nominale. Un rapido e approssimativo calcolo ci dice che il tasso di sostituzione netto (cio  sussidio netto in percentuale del reddito mensile netto) si aggira intorno al 56-57% per un lavoratore che prima di restare disoccupato per un anno avesse un reddito pari al salario medio stimato dall'OCSE (il tasso di sostituzione netto per un single senza figli che guadagni il salario medio   del 60% circa in Germania).

Le durate massime dell'ASpl sono superiori a quelle della precedente IRP: a regime, dal 2016, saranno infatti pari a 12 mesi per gli under 55, e 18 mesi per quanti abbiano almeno 55 anni, dove le settimane di fruizione aggiuntiva rispetto ai 12 mesi devono trovare corrispondenza in altrettante settimane contribuite nel periodo di riferimento (i due anni precedenti la disoccupazione) in aggiunta alle 52 che servono per ottenere il diritto alla prestazione. Il periodo intercorrente tra l'introduzione dell'ASpl nel 2013 e la sua messa a regime nel 2016 vedr  un progressivo aumento delle durate attualmente previste per l'IRP, e soprattutto una progressiva riduzione della ben pi  generosa indennit  di mobilit , la cui abolizione   prevista al 1 gennaio 2017. Anche qui, un confronto con la Germania pu  essere utile: nello schema assicurativo cui si   fatto riferimento sinora (ALG I) le durate dei sussidi sono proporzionali al periodo di contribuzione negli ultimi tre anni secondo un rapporto di un mese di indennit  per ogni due mesi di contribuzione e dipendono dall'et  : posto che tutti quanti accedono al sussidio lo possono ottenere per almeno sei mesi, per gli under 50 la durata sar  al massimo di un anno, per gli over 55 di 18 mesi (15 mesi tra 50 e 55, 24 per gli over 58). In media, quindi, l'ASpl   pi  generosa dello schema assicurativo tedesco quanto alle durate, perch  tutti quanti vi accedono la possono ottenere per almeno un anno. In Italia per   una volta finita l'ASpl il disoccupato non ha diritto a nulla, a differenza che in Germania (vedi oltre).

Da notare, infine, come pur senza introdurre un vero e proprio meccanismo di experience rating (che commisurerebbe parte della contribuzione a carico dell'impresa al suo comportamento passato, in termini di licenziamenti o non rinnovi o mancate trasformazioni di contratti a termine) il progetto di legge preveda, a carico del datore di lavoro, una contribuzione maggiorata dell'1,4% sul lavoro a termine (esclusi gli stagionali, i sostituti di lavoratori assenti, gli apprendisti e i lavoratori a termine nel settore pubblico), con un meccanismo di recupero di parte della maggiorazione versata se tali rapporti vengono convertiti in rapporti a tempo indeterminato. Per converso, viene introdotta una penalità per i datori di lavoro che licenziano lavoratori a tempo indeterminato (o recedono dal contratto di apprendistato alla sua scadenza), nella misura di mezzo mese di indennità ASpl per ogni anno di anzianità aziendale, fino a un massimo di un mese e mezzo. Parte del fuoco di fila contro il progetto di legge riguarda tali aspetti, che potrebbero quindi essere modificati in Parlamento.

In sostanza, che cosa cambia? Essenzialmente, quella che era l'indennità a requisiti pieni viene estesa agli apprendisti, in precedenza esclusi; vengono estese le durate e viene incrementata la misura della prestazione, sebbene con tassi di sostituzione effettivi che per molti lavoratori saranno all'atto pratico di molto inferiori rispetto a quelli nominali. Insomma, con l'introduzione dell'Aspl si prevede di più per i lavoratori più forti (che sono anche quelli che trovano lavoro più in fretta), ma non cambia nulla per molti atipici (lavoratori a termine e in somministrazione, oltre ai part time), che continuano ad esserne esclusi. Per questi ultimi, però, c'è una novità. Il progetto di legge qui incide eccome, elemento stranamente passato sotto silenzio nel dibattito pubblico e non notato da molti esperti. La vera innovazione della riforma (oltre all'abolizione dell'indennità di mobilità, se verrà confermata nel passaggio parlamentare) consiste infatti nella sostituzione dell'incresciosa indennità a requisiti ridotti (IRR) con la mini-ASpl. Questo dà luogo ad un rilevante incremento della platea di lavoratori coperti da un sussidio di disoccupazione in Italia. Ma vediamo meglio.

A differenza dell'IRR che è un indennizzo liquidato ex-post e indipendentemente dalla condizione lavorativa corrente per i buchi lavorativi dell'anno solare precedente, la mini-ASpl è un sussidio di disoccupazione a tutti gli effetti, viene pagata mensilmente a lavoratori effettivamente disoccupati per una durata massima pari alla metà delle settimane contribuite nei 12 mesi precedenti la disoccupazione, e prevede una prestazione di entità pari all'Aspl, per un massimo di 6 mesi (in presenza di una contribuzione di 52 settimane nell'ultimo anno). Questo significa che il suo importo, circa doppio rispetto all'IRR, viene compensato dalla fruizione per un periodo all'incirca dimezzato. Oltre all'essere un sussidio di disoccupazione vero e proprio, la novità più importante della mini-Aspl è che essa mantiene un requisito contributivo (per accedervi il disoccupato deve aver contribuito per almeno 13 settimane nei 12 mesi precedenti la disoccupazione), ma abolisce quello assicurativo, che era invece in vigore per l'IRR. Questo amplia notevolmente la platea di quanti hanno accesso effettivo alle indennità di disoccupazione, principalmente fra gli atipici: rispetto alla precedente combinazione di IRP e IRR, gli esclusi tra i lavoratori a tempo determinato passano dal 40% al 20%, tra i somministrati dalla metà a un quarto, tra i lavoratori a tempo indeterminato part-time dal 20% al 5%.

Molti ricorderanno la querelle tra Berlusconi e Draghi nel 2009, quando l'allora governatore di Bankitalia sosteneva che se perdessero il lavoro oltre tre milioni di lavoratori italiani non riceverebbero un sussidio di disoccupazione. Grazie all'estensione dell'ASpl agli apprendisti e soprattutto all'abolizione del requisito assicurativo per la mini-ASpl, è possibile stimare che gli esclusi (tra i quali molti giovani) si dimezzano, passando a circa un milione e mezzo. Si direbbe: questo risultato è stato raggiunto anche con gli ammortizzatori in deroga, come peraltro riconosceva Draghi. Vero, ma la riforma dà luogo a veri e propri diritti individuali. Non è una differenza da poco: in un paese civile, ai diritti sociali corrispondono prestazioni che vengono erogate automaticamente all'occorrenza di condizioni prestabilite, e non si ottengono grazie all'intermediazione di qualche broker istituzionale.

Oltre alla breve durata della mini-ASpl, presumibilmente non sufficiente per trovare lavoro per molti di quanti vi accedono (il che continuerà a riverberarsi nella quota di disoccupati coperti dai sussidi in ogni dato momento, che è in Italia molto bassa: circa un terzo), le prestazioni di disoccupazione continuano per<sup>2</sup> a non interessare i parasubordinati, esclusi dall'applicazione di ASpl e mini-ASpl. Qui il governo non ha evidentemente ritenuto di superare l'opposizione degli imprenditori, contrari all'aumento dei costi, a differenza di quanto fatto nel 2010 dal governo spagnolo, che ha esteso obbligatoriamente l'indennità assicurativa (Prestazione contributiva por desempleo) ai parasubordinati in regime di monocommittenza, oltreché su base volontaria agli autonomi. Sono state, è vero, introdotte delle modifiche all'indennità di fine lavoro per i cocopro in regime di monocommittenza, ma queste hanno nuovamente trasformato tale indennità in un indennizzo (â€œindennità una tantumâ€•) per la disoccupazione dell'anno precedente. Per come è scritta la norma, i requisiti introdotti sembrano inoltre escludere molti cocopro dall'accesso alla prestazione, anche se questo aspetto richiede maggiori approfondimenti.

In generale, di quel milione e mezzo di lavoratori che restano esclusi la maggioranza sono atipici. Nella copertura di questi lavoratori sta, invece, la forza del tanto invocato modello tedesco, il cui sistema di tutele contro la disoccupazione copre il 99% dei disoccupati<sup>2</sup>. Le prestazioni assicurative dell'Arbeitslosengeld I (ALG I, l'equivalente dell'ASpl) ne coprono meno di un terzo. A tutti gli altri provvede l'assistenza sociale per gli abili al lavoro (ALG II), uno schema introdotto dalle riforme Hartz che fornisce prestazioni dignitose ai disoccupati privi di altri mezzi, sia che abbiano esaurito la prestazione assicurativa senza trovare lavoro, sia che non abbiano i requisiti per ottenerla. Naturalmente, per far funzionare uno schema simile occorrono severi requisiti di attivazione lavorativa, che richiedono un ruolo attivo dei servizi per l'impiego. Lo stesso può dirsi dei controlli su reddito e patrimonio, per evitare di dare la prestazione agli evasori fiscali e di negarla ai bisognosi. Nessuno nasconde la difficoltà di far funzionare uno schema di questo genere in Italia. Occorre investire in capacità istituzionali, un investimento che darà i suoi frutti solo col tempo. Ma la riforma non potrà certo dirsi completa finché non includerà tutti quanti perdono il lavoro. Perché non immaginare allora, in corrispondenza della sua attuazione graduale, un percorso che porti all'introduzione, per prove ed errori, di uno schema ispirato ai principi dell'ALG II tedesco? Questo porterebbe l'Italia ad avere, quando la riforma sarà andata a regime nel 2016, un sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione moderno e adeguato a un mercato del lavoro che negli ultimi venti anni è cambiato più<sup>1</sup> di quanto il governo sembri essere consapevole.

## Tabella 1

1. Sacchi, Pancaldi e Arisi, The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria, in *Social Policy and Administration*, 45, 4, 2011, pp. 465-487.

2. Fonte: ILO, *World Social Security Report*, 2010/11, Ginevra 2010.