



impresa lavoro
Centro Studi

Costi, finanziamento e struttura degli ammortizzatori sociali in Italia

Abstract

La spesa per ammortizzatori sociali in Italia è arrivata nel 2013 alla cifra record di 23,6 miliardi di euro (nel 2007 erano 7,9 miliardi). Il sistema nel suo complesso è finanziato per una quota di circa 9 miliardi di euro annui a carico delle imprese, le quali sono soggette a contribuzione a diverso titolo e in base a norme specifiche a seconda della diversa tipologia di intervento a cui è riservata la copertura. Di questi 9 miliardi annui, una quota appena inferiore ai 4 costituisce formalmente la contribuzione a copertura della cassa integrazione guadagni, sia essa ordinaria o straordinaria; 600 milioni circa sono le entrate (a carico delle imprese) a copertura dell'indennità di mobilità, mentre la restante parte è destinata all'indennità di disoccupazione e alle neonate ASPI e mini-ASPI. Le uscite eccedenti (nulle nel 2007) vanno a carico della fiscalità generale: l'esborso a carico dello Stato è incrementato nel tempo fino ai 14,6 miliardi del 2013 (38,1 miliardi la spesa del triennio 2011-2013). Già nel 2010, il MEF rilevava che il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia risulta eccessivamente oneroso (per le imprese e per lo Stato), poco universale, iniquo nei sistemi di finanziamento e inadeguato a fronteggiare il mutato contesto economico e produttivo. Mentre i beneficiari delle prestazioni corrispondono ad un insieme circoscritto di soggetti (alcune categorie di imprese e alcune categorie di lavoratori), il sistema è finanziato in misura sempre più ampia dalla collettività nel suo complesso; inoltre non vi è diretta corrispondenza tra flussi di entrata e in uscita nemmeno a livello di misure singole: le contribuzioni a carico delle imprese per la cassa integrazione guadagni ordinaria, ad esempio, coprono regolarmente anche le uscite (a favore dei lavoratori) per l'indennità di mobilità. Il paper analizza nel dettaglio i costi complessivi del sistema, le modalità con cui essi vengono finanziati, separando il contributo a carico delle imprese da quello a carico della fiscalità generale, ed inoltre analizza la struttura degli strumenti attivati ed alcuni principi e ipotesi di una loro riforma.



1. *Introduzione*

In Italia si discute da tempo della riforma degli ammortizzatori sociali. Nel nostro Paese si esamina, infatti, la possibilità di attuare modifiche strutturali al loro sistema, da molti definito iniquo e costoso.

Soprattutto in questo periodo di crisi, emergono le criticità del modello e interviene una serie di dibattiti volti a definire un possibile percorso di riforma.

Entrando nello specifico della materia, in Italia, per la tutela dei lavoratori sono previste diverse misure che si differenziano non soltanto per la tipologia dei destinatari, ma anche per le differenti situazioni di criticità che le aziende sono costrette ad affrontare.

Il sistema è, infatti, composto da un insieme di strumenti che possono essere classificati in tre distinte categorie:

- 1) Trattamenti di integrazioni al reddito, come la cassa integrazione guadagni ordinaria e cassa integrazione guadagni straordinaria, attivabili in caso di sospensione o contrazione dell'attività produttiva per situazioni aziendali imputabili a: eventi temporanei e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, situazioni di crisi temporanea;
- 2) Strumenti finalizzati a garantire un reddito adeguato in caso di cessazione del rapporto di lavoro, individuati con l'indennità di mobilità e quella di disoccupazione.
- 3) Misure temporanee a sostegno dei lavoratori a tempo determinato, apprendisti e parasubordinati in regime di monocommittenza.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di descrivere i principali ammortizzatori sociali, evidenziandone i costi a carico della fiscalità generale e delle imprese, e di indicare alcune delle criticità dell'attuale sistema.

2. *Gli interventi in caso di sospensione del rapporto di lavoro: la cassa integrazione guadagni*

La cassa integrazione guadagni (CIG) è un ammortizzatore sociale che interviene nei casi di contrazione dell'attività produttiva di un'azienda al fine di integrare il reddito dei lavoratori, nell'insieme delle sue prestazioni la CIG rappresenta il principale strumento di aiuto alle imprese e ai lavoratori in caso di difficoltà. In altre parole, la CIG permette di "mantenere" il dipendente nel conteggio della forza lavoro dell'impresa, anche se il suo orario di lavoro viene ridotto.

L'analisi dell'utilizzo della CIG e dei costi ad essa associati è utile a monitorare la situazione produttiva delle imprese e più in generale a rilevare la situazione congiunturale del Paese.

A seconda del tipo di difficoltà aziendale si distinguono due tipi di cassa integrazione:

- La cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), se la difficoltà aziendale è congiunturale;
- Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), se la difficoltà aziendale è strutturale.



impresa lavoro
Centro Studi

In seguito, dopo aver illustrato quelle che sono le principali caratteristiche dei due tipi di ammortizzatori sociali, si intende analizzare il loro utilizzo nel corso della recente crisi economica.

2.1 La Cassa Integrazione Guadagni ordinaria: le caratteristiche

La CIGO può avere una durata massima di 3 mesi continuativi per ogni unità produttiva, intesa come stabilimento, reparto o settore autonomo di un'impresa. In casi eccezionali, il periodo può essere prorogato fino a raggiungere un massimo di 12 mesi. Raggiunto tale limite, prima di presentare una nuova domanda, l'impresa deve riprendere l'attività per almeno 52 settimane. Nel caso in cui un'azienda usufruisca della cassa integrazione per periodi non consecutivi, il massimale di godimento è di 52 settimane in un biennio.

La cassa integrazione ordinaria non copre tutti i lavoratori, essa, infatti, non spetta: ai dirigenti, ai lavoratori a domicilio, agli apprendisti, agli autisti e dipendenti del servizio personale di un imprenditore, ai lavoratori dei porti.

In aggiunta, la CIGO non si applica: alle aziende artigiane appartenenti a settori diversi da quello edile, alle imprese di navigazione marittima, alle imprese di spettacoli, alle cooperative, alle imprese industriali degli enti pubblici, alle imprese del settore terziario.

Ai beneficiari della CIGO viene corrisposto l'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate. La cassa integrazione ordinaria è finanziata dai datori di lavoro. Nello specifico, le imprese sono tenute a versare delle aliquote contributive ordinarie variabili a seconda del settore e del numero dei dipendenti occupati nell'impresa. Le aliquote variano dal 1,90% per le imprese industriali con meno di 50 dipendenti al 5,20% per gli operai delle imprese edili. I datori di lavoro che si avvalgono dell'intervento della CIGO sono tenuti a versare un contributo addizionale variabile, a sua volta, in relazione al settore di appartenenza e al numero dei dipendenti occupati. Le aliquote, in questo caso, variano dal 4% per le imprese industriali con meno di 50 dipendenti al 8% per le imprese con più di 50 dipendenti, mentre per quanto riguarda le imprese edili l'aliquota addizionale è pari al 5%.

2.2 La Cassa Integrazione Guadagni straordinaria: le caratteristiche

La CIGS interessa solo una cerchia ridotta di aziende come quelle edili e industriali, commerciali con più di 200 dipendenti, cooperative agricole e di produzione e lavoro.

Tutte le imprese elencate devono aver occupato più di quindici dipendenti nel semestre precedente la richiesta di intervento.

Per quanto riguarda i lavoratori i presupposti per la concessione delle integrazioni salariali sono: l'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente di almeno 90 giorni, la perdita o la riduzione della retribuzione, la previsione di ripresa dell'attività lavorativa.



Le aziende possono accedere alla cassa integrazione guadagni straordinaria al termine delle 52 settimane di CIGO. La durata della CIGS può variare in relazione alla causa che ha determinato l'intervento. In caso di ristrutturazione, riconversione o riorganizzazione aziendale non può superare i due anni, tuttavia, nei casi in cui i piani di risanamento presentino delle difficoltà, la CIGS può essere estesa per altri 2 anni.

Nei casi di crisi aziendali che presentino particolare rilievo per i livelli di occupazione locale e nei casi di imprese dichiarate fallite, la durata massima del citato ammortizzatore sociale non può superare i 12 mesi.

Il finanziamento della CIGS è effettuato in misura maggiore dallo stato che interviene attraverso la GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali), mentre la restante parte del finanziamento è a carico delle imprese e dei lavoratori. La legge ha previsto un contributo ordinario pari allo 0,90% delle retribuzioni mensili soggette a contribuzione, ripartito nel seguente modo: 0,30% a carico dei lavoratori beneficiare e 0,60% a carico delle imprese destinatarie del trattamento di CIGS.

Le imprese che intendono fare uso del citato ammortizzatore sociale sono soggette a un contributo addizionale variabile nel seguente modo, in relazione al numero di dipendenti:

- 4% dell'integrazione salariale corrisposta ai lavoratori per le imprese con più di 50 dipendenti;
- 3% per le imprese con un numero di dipendenti inferiore.

Per quanto riguarda il finanziamento della CIGS in deroga, quest'ultima è interamente finanziata dallo Stato.

Con la nuova riforma Fornero, da gennaio 2014, è prevista un'ulteriore contribuzione per tutte le imprese con più di 15 dipendenti, pari allo 0,5% della retribuzione del dipendente, così ripartita: 0,3 a carico dell'impresa e 0,2 a carico dei lavoratori. Tale aliquota è stata istituita al fine di finanziare il fondo di solidarietà per le imprese appartenenti ai settori non coperti dalle norme in materia di integrazione salariale.

2.3 Il costo della cassa integrazione guadagni

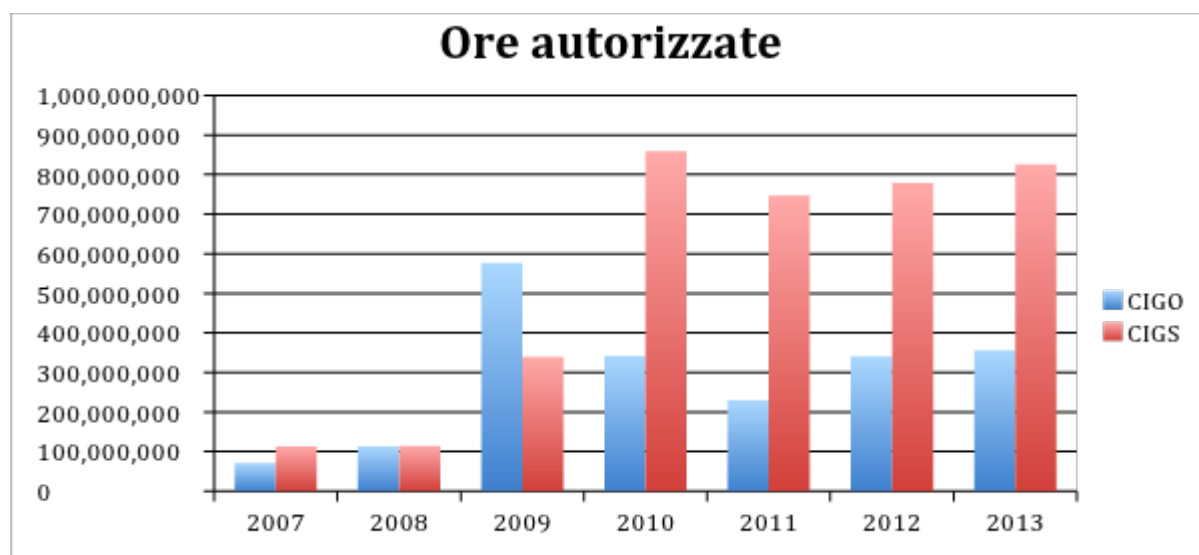
Il trattamento di Cassa Integrazione deve essere richiesto dal datore di lavoro seguendo una specifica procedura, caratterizzata da due fasi: la consultazione sindacale e la successiva domanda di ammissione da presentare all'INPS.

In seguito alla crisi finanziaria, il numero di ore di cassa integrazione autorizzate è aumentato drasticamente. Dopo una lieve discesa nel 2011, nel corso dell'ultimo triennio l'ammontare delle ore ha ripreso ad aumentare.



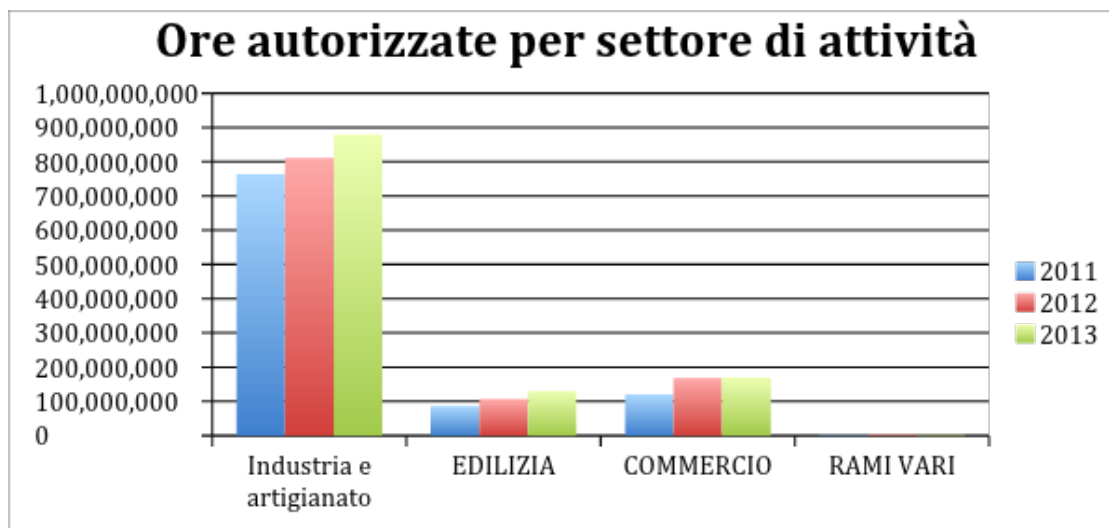
Cassa Integrazione guadagni – numero di ore autorizzate dal 2007 al 2013. Fonte: rapporto annuale 2013 Inps.

ANNO	CIGO	CIGS
2007	70.653.585	113.464.698
2008	113.085.170	114.852.541
2009	576.690.889	338.779.234
2010	341.804.555	858.591.065
2011	229.809.511	747.553.990
2012	340.194.825	778.956.155
2013	356.211.587	826.145.651



I settori che hanno usufruito maggiormente della cassa integrazione sono quelli dell'industria e dell'artigianato e quello del commercio.

Cassa Integrazione guadagni – numero di ore autorizzate per settore di attività dal 2011 al 2013. Fonte: rapporti annuali Inps.



Dal lato delle spese, la CIGO è in gran parte finanziata dalle imprese attraverso la contribuzione ordinaria, mentre la CIGS e la CIGS in deroga sono in misura maggiore finanziate dallo Stato.

Saldo fra entrate e costi della CIG. Fonte: nostra elaborazione su dati INPS.

		CIGO	CIGS	Totale
2007	Entrate	2.878	1.018	3.896
	Uscite	417	919	1.336
	Saldo	2.461	99	2.560
2008	Entrate	2.926	1.041	3.967
	Uscite	645	894	1.539
	Saldo	2.281	147	2.428
2009	Entrate	2.749	977	3.726
	Uscite	2.906	2.113	5.019
	Saldo	-157	-1.136	-1.293
2010	Entrate	2.854	1.064	3.918
	Uscite	1.889	4.174	6.063
	Saldo	965	-3.110	-2.145
2011	Entrate	2.875	1.047	3.922
	Uscite	1.130	3.920	5.050
	Saldo	1.745	-2.873	-1.128
2012	Entrate	2.728	1.088	3.816
	Uscite	1.777	4.405	6.182
	Saldo	951	-3.317	-2.366
2013	Entrate	2.670	1.101	3.771
	Uscite	1.920	4.828	6.748
	Saldo	750	-3.727	-2.977

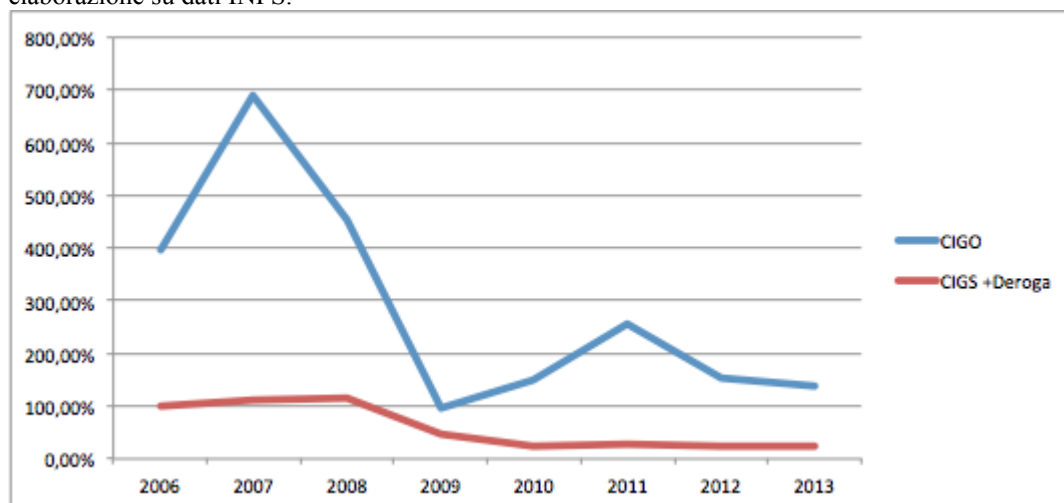


L'elevato incremento dell'ammontare delle ore autorizzate di cassa integrazione, ha fatto sì che il saldo fra entrate da contribuzione e uscite per le prestazioni sia passato da positivo a negativo negli ultimi anni.

In particolare, la spesa maggiore a carico della fiscalità generale è da attribuire alla CIGS (in deroga e non).

Per quanto riguarda la percentuale a carico delle imprese, i datori di lavoro che si avvalgono dell'intervento della CIG sono tenuti a versare un contributo addizionale, variabile in relazione al settore di attività di appartenenza. Nei momenti in cui il saldo fra entrate e uscite è negativo lo Stato interviene al fine di garantire la contribuzione figurativa, in modo da sgravare le imprese da altri oneri contributivi.

Rapporto tra entrate (a carico delle imprese) e uscite (a favore dei lavoratori interessati). Fonte: nostra elaborazione su dati INPS.



3. Gli interventi in caso di cessazione del rapporto di lavoro

3.1 L'indennità di mobilità

Attraverso la mobilità, lo Stato interviene, a determinate condizioni, al fine di garantire un sostegno economico ai lavoratori licenziati attivando anche dei meccanismi necessari a favorirne la rioccupazione. La mobilità è finanziata dallo Stato e dalle imprese, nello specifico, per ogni lavoratore in mobilità, le imprese devono versare all'Inps un contributo proporzionale all'indennità mensile di mobilità spettante al lavoratore.

La mobilità interessa: le aziende con più di 15 dipendenti ammesse alla CIGS che, nel corso del programma di risanamento dichiarano di non essere in grado di garantire il reimpiego di tutti i lavoratori sospesi; le imprese con più di 15 dipendenti che, in seguito a una riduzione o trasformazione dell'attività decidono di effettuare un licenziamento collettivo; le imprese che



occupano più di 15 dipendenti che intendono effettuare licenziamenti collettivi a causa della cessazione dell'attività.

La durata massima dell'indennità di mobilità varia in funzione all'età del lavoratore nel seguente modo:

- 12 mesi se il lavoratore ha un'età inferiore a 39 anni;
- 24 mesi per i lavoratori con età compresa tra 40 e 49 anni;
- 36 mesi per i lavoratori di età superiore a 50 anni.

Per le aziende del mezzogiorno la durata massima dell'indennità di mobilità è incrementata di 12 mesi per tutte le fasce d'età.

L'ammontare dell'indennità di mobilità varia in funzione del tempo e dell'importo dell'integrazione salariale straordinaria percepito (o che sarebbe spettato se l'azienda l'avesse chiesto) nel periodo precedente al licenziamento. Nello specifico, nei primi 12 mesi il lavoratore percepisce il 100% della CIGS, mentre a decorrere del 13esimo mese l'indennità cala del 20% (80% della CIGS).

3.2. L'indennità di disoccupazione

L'indennità di disoccupazione sostiene il reddito di chi, non per sua scelta, resta senza impiego. La tutela è estesa a tutti i lavoratori che divengono inattivi per l'estinzione di un rapporto lavorativo in modo non volontario per il lavoratore. Le dimissioni, a meno che non avvengano per giusta causa, non sono titolo per accedere all'indennità ordinaria di disoccupazione, così come non ne è titolo il periodo di sospensione di un contratto di lavoro a tempo parziale.

Le indennità di disoccupazione ordinaria vengono erogate con un importo proporzionale a quello della media delle retribuzioni dei tre mesi precedenti l'evento di disoccupazione:

- 60% per i primi 6 mesi;
- 50% per i successivi 2;
- 40% per i restanti mesi.

La durata massima è di 8 mesi per i soggetti che non hanno ancora compiuto 50 anni e massimo 12 mesi per chi li ha già raggiunti o superati. A questo strumento può accedere solo chi ha almeno due anni di anzianità nell'assicurazione contro la disoccupazione e un anno di contribuzione pensionistica nel biennio precedente la disoccupazione.

Coloro che non hanno maturato le 52 settimane di contribuzione possono accedere ad un altro strumento di sostegno del reddito se nell'anno precedente hanno lavorato per almeno 78 giornate. Tale strumento è la disoccupazione a requisiti ridotti, la quale è meno generosa e viene liquidata in una soluzione unica un anno dopo la richiesta.



impresa lavoro
Centro Studi

3.3 L'assicurazione sociale per l'impiego ASPI e Mini ASPI

L'assicurazione sociale per l'impiego, introdotta dalla riforma Fornero del mercato del lavoro, è un nuovo strumento per il sostegno al reddito dei lavoratori subordinati che hanno perso involontariamente l'occupazione.

La nuova indennità si rivolge non più alla tutela del posto di lavoro ma direttamente al lavoratore, in quanto il suo fine è quello di fornire un reddito nei casi di difficoltà occupazionale.

L'Aspi andrà gradualmente a sostituire gli attuali ammortizzatori sociali, quali l'indennità di disoccupazione e la mobilità.

Il nuovo strumento si rivolge ai lavoratori che si trovano in stato di disoccupazione involontaria e che possono far valere almeno due anni di assicurazione e che abbiano almeno un anno di contribuzione contro la disoccupazione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione.

La riforma Fornero ha inserito un altro strumento: la mini-Aspi, la quale ha per destinatari tutti i lavoratori con un rapporto di lavoro subordinato, come individuato dalla disciplina Aspi, che possano far valere almeno 13 settimane di contribuzione da attività lavorativa negli ultimi 12 mesi. L'indennità viene corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione precedenti alla data di cessazione del rapporto.



3.4 Il costo dell'indennità di mobilità e quella di disoccupazione

In seguito alla crisi che ha colpito duramente il tessuto imprenditoriale italiano, anche le domande di disoccupazione e di mobilità sono aumentate drasticamente. Il costo di questi due ammortizzatori sociali, nel corso dell'ultimo biennio ha superato la quota di 11 miliardi.

Saldo fra entrate (a carico delle imprese) e uscite (a favore dei lavoratori) relative alle indennità di mobilità e di disoccupazione. Fonte: nostra elaborazione su dati INPS.

		Mobilità	Disoccupazione	Aspi	Mini Aspi	Totale
2007	Entrate	589	3.825			4.414
	Uscite	1.636	4.943			6.579
	Saldo	-1.047	-1.118			-2.165
2008	Entrate	524	3.903			4.427
	Uscite	1.561	6.887			8.448
	Saldo	-1.037	-2.984			-4.021
2009	Entrate	549	3.902			4.451
	Uscite	1.959	9.933			11.892
	Saldo	-1.410	-6.031			-7.441
2010	Entrate	706	4.057			4.763
	Uscite	2.297	10.566			12.863
	Saldo	-1.591	-6.509			-8.100
2011	Entrate	701	3.999			4.700
	Uscite	2.376	10.547			12.923
	Saldo	-1.675	-6.548			-8.223
2012	Entrate	590	4.148			4.738
	Uscite	2.825	13.739			16.564
	Saldo	-2.235	-9.591			-11.826
2013	Entrate	575	700	3.978	0	5.253
	Uscite	3.305	5.900	5.156	2.483	16.844
	Saldo	-2.730	-5.200	-1.178	-2.483	-11.591

4. Il sistema degli ammortizzatori sociali nel bilancio dell'INPS

Il sistema degli ammortizzatori sociali è gestito direttamente dall'INPS. Attraverso l'analisi del saldo fra le entrate e le uscite dell'Istituto di previdenza sociale è possibile rilevare il costo complessivo a carico della fiscalità generale degli ammortizzatori sociali.

La spesa complessiva, comprensiva delle indennità erogate e dei contributi figurativi versati, è passata dai circa 8 miliardi del 2007 ad un ammontare di 23,5 miliardi nell'ultimo anno.

Se si analizza il dato congiunto delle entrate da contributi da aziende e lavoratori e della spesa per gli ammortizzatori sociali, si evidenzia un saldo negativo consistente.

Nello specifico, solo nell'ultimo anno il costo della cassa integrazione e guadagni ammonta a circa 3 miliardi di euro, per la mobilità il saldo ammonta a 2,7 miliardi, mentre per le indennità di disoccupazione il saldo negativo raggiunge la cifra di 8,8 miliardi.

Il costo complessivo degli ammortizzatori sociali, Nostra elaborazione su dati Inps.

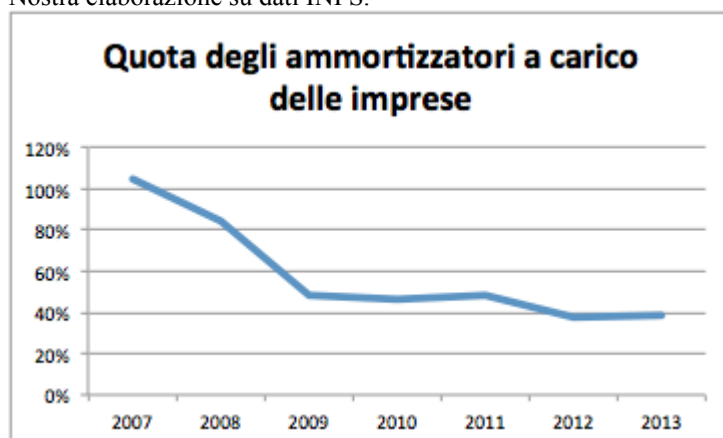
		CIGO	CIGS	Mobilità	Disoccupazione	Aspi	Mini Aspi	Totale
2007	Entrate	2.878	1.018	589	3.825			8.310
	Uscite	417	919	1.636	4.943			7.915
	Saldo	2.461	99	-1.047	-1.118			395
2008	Entrate	2.926	1.041	524	3.903			8.394
	Uscite	645	894	1.561	6.887			9.987
	Saldo	2.281	147	-1.037	-2.984			-1.593
2009	Entrate	2.749	977	549	3.902			8.177
	Uscite	2.906	2.113	1.959	9.933			16.911
	Saldo	-157	-1.136	-1.410	-6.031			-8.734
2010	Entrate	2.854	1.064	706	4.057			8.681
	Uscite	1.889	4.174	2.297	10.566			18.926
	Saldo	965	-3.110	-1.591	-6.509			10.245
2011	Entrate	2.875	1.047	701	3.999			8.622
	Uscite	1.130	3.920	2.376	10.547			17.973
	Saldo	1.745	-2.873	-1.675	-6.548			-9.351
2012	Entrate	2.728	1.088	590	4.148			8.554
	Uscite	1.777	4.405	2.825	13.739			22.746
	Saldo	951	-3.317	-2.235	-9.591			14.192
2013	Entrate	2.670	1.101	575	700	3.978		9.024
	Uscite	1.920	4.828	3.305	5.900	5.156	2.483	23.592
	Saldo	750	-3.727	-2.730	-5.200	1.178	-2.483	14.568



impresa lavoro
Centro Studi

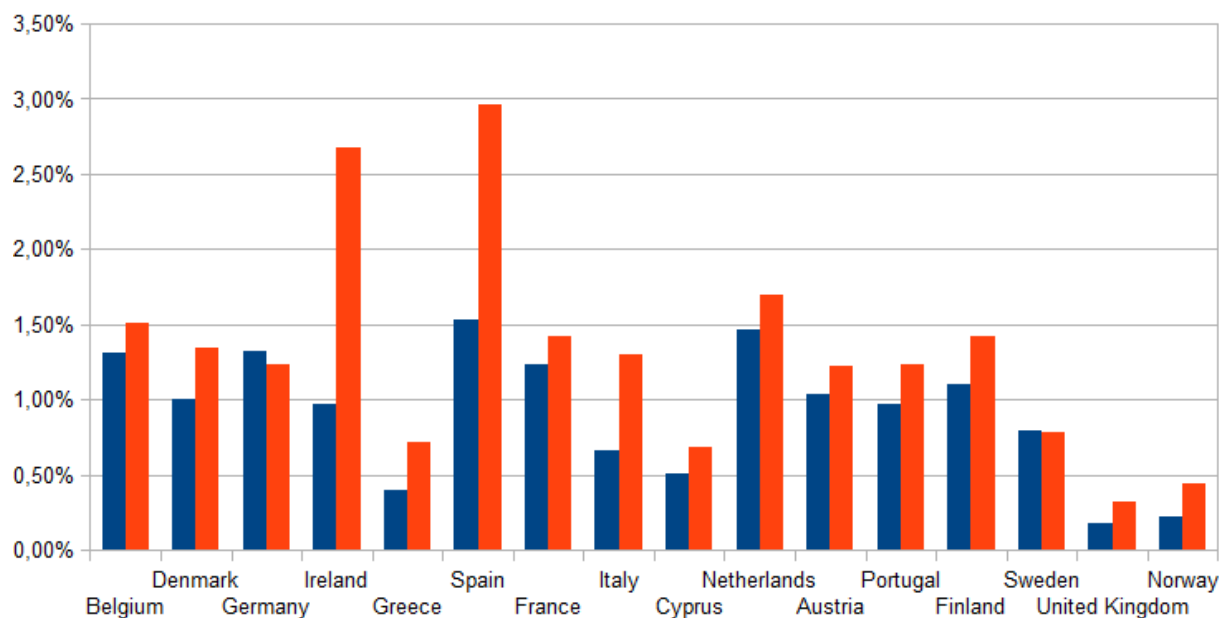
Complessivamente nell'ultimo triennio la spesa per gli ammortizzatori sociali a carico della fiscalità generale ammonta a 38 miliardi di €.

Rapporto fra entrate a carico delle imprese e uscite degli ammortizzatori sociali (a favore dei lavoratori). Fonte: Nostra elaborazione su dati INPS.



Anche in termini percentuali sul PIL, l'Italia ha visto un netto incremento delle uscite per ammortizzatori sociali, come si può vedere dal grafico sottostante che prende a riferimento le medie Eurostat rispettivamente per gli anni 2006-2008 e 2009-2011. L'incremento delle uscite è stato notevole anche in Irlanda e Spagna. Nel secondo triennio considerato, la spesa rapportata al PIL è stata simile a quella di numerosi altri paesi europei.

Spesa per ammortizzatori sociali in percentuale sul PIL. In blu la media 2006-2008; in rosso la media 2009-2011. Fonte dati: Eurostat.



5. Le Criticità degli ammortizzatori sociali in Italia

Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia risulta eccessivamente oneroso (per le imprese e per lo Stato), poco universale, iniquo nei sistemi di finanziamento e inadeguato a fronteggiare il mutato contesto economico e produttivo (MEF, 2010).

Le criticità emergono nel duplice aspetto di fornitura di servizi quali orientamento e formazione (politiche attive) da un lato e di sostegno al reddito dall'altro (politiche passive).

Nello specifico, le problematiche rilevate sono sostanzialmente tre:

- Gli ammortizzatori sociali sono basati su un impianto settoriale e condizionato da ampi margini di discrezionalità. In particolare non tutti i disoccupati hanno diritto ad accedere agli ammortizzatori sociali, in aggiunta, coloro che vi possono accedere sono trattati in modo differenziato sia per quanto riguarda il tasso di sostituzione sia per la durata del trattamento;
- Gli interventi a sostegno al reddito sono scollegati con le politiche attive e non sono effettivamente incentivanti alla ricerca di lavoro;
- Gli ammortizzatori sociali intervengono nella prima fase dei periodi di disoccupazione, trascurando i rischi di povertà collegati ai casi di disoccupazione di lunga durata.

Per quanto riguarda la CIG, la letteratura sostiene che quest'ultima ha irrigidito il mercato del lavoro e accresciuto l'offerta di lavoro per l'economia sommersa. I lavoratori in CIG o in mobilità, a causa della durata dei trattamenti, hanno tutto l'interesse ad operare sul mercato



del lavoro sommerso per mantenere il proprio diritto all'integrazione salariale. In aggiunta la CIG ha determinato delle diversità nel grado di protezione dei lavoratori, in quanto non tutte le imprese possono usufruire di questo ammortizzatore sociale.

L'indennità di mobilità è un ammortizzatore sociale ancora più iniquo, poiché prevede l'accesso ad un trattamento di privilegio, rispetto all'indennità di disoccupazione, per una classe ristretta di lavoratori. I soggetti che ricevono l'indennità di mobilità sono coperti per un periodo temporale eccessivamente lungo, tale da permettere a questi ultimi il privilegio di non muoversi attivamente per la ricerca di una nuova occupazione. In aggiunta, la mobilità non è adeguatamente collegata a delle misure di politica attiva, cioè a servizi di orientamento, formazione e collocamento, funzionali ad aumentare l'occupabilità dei soggetti beneficiari. Questo mancato collegamento ha fatto sì che uno strumento nato per favorire la riallocazione sia diventato uno strumento passivo di sostegno al reddito.

A questo punto è più che mai necessario un riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali. Gli ostacoli all'attuazione di una tale riforma strutturale, che potrebbe portare a una spesa più efficiente, sono solo apparentemente da attribuirsi ai vincoli di bilancio; è più probabile infatti che determinante sia la resistenza a togliere i vecchi meccanismi. Se infatti i vincoli di bilancio costituiscono un ostacolo, va comunque evidenziato che il mancato intervento comporta dei costi sociali molto elevati.

Confindustria suggerisce che l'obiettivo a regime deve essere quello di avere due soli ammortizzatori universali:

- La cassa integrazione guadagni, per fronteggiare le crisi nelle quali è prevedibile una ripresa dell'attività.
- L'ASPI di durata lunga per coloro che hanno perso il posto di lavoro e sono attivamente alla ricerca di una nuova occupazione.

In aggiunta, secondo l'associazione degli industriali, sul piano del finanziamento, la costituzione di due soli ammortizzatori deve comportare:

- La parificazione tra settori dell'aliquota di contribuzione per l'Aspi;
- Il riequilibrio delle aliquote di contribuzione anche per quanto riguarda la CIGO.

L'Unione Europea al fine di realizzare un modello di ammortizzatori sociali quanto più conforme ha stilato una serie di linee guida a cui gli Stati dell'unione monetaria dovrebbero adeguarsi. In particolare, il Consiglio Europeo raccomanda agli Stati Europei di tendere al modello di "*flexicurity*"; ossia quel particolare modello che incorpora un grado di sicurezza combinata di lavoro, occupazione e reddito, in modo da favorire contemporaneamente i lavoratori in posizioni relativamente deboli e un grado di flessibilità tale da permettere alle imprese di adeguarsi velocemente ai cambiamenti del mercato in cui esse operano (Tridico, 2009).

Come già anticipato, la parola *flexicurity* combina due concetti diversi, quali la flessibilità e la sicurezza. Dal lato della flessibilità la *flexicurity* impone l'introduzione di: contratti flessibili in modo da ridurre la rigidità nell'indice di protezione dell'occupazione, strategie di educazione e formazione continue, un sistema moderno di sicurezza sociale e degli indicatori



impresa lavoro
Centro Studi

di performance qualitativi del mercato del lavoro. Mentre dal lato della sicurezza è possibile individuare una dimensione idonea a completare il modello, quale la sicurezza di ottenere un nuovo impiego.

Il modello riconosciuto come maggiormente rappresentativo del concetto di *flexicurity* è quello danese, il quale combina un mercato del lavoro altamente flessibile con uno schema di ammortizzatori sociali generosi e un'ampia diffusione delle politiche attive (MEF, 2010).

Dalle indagini demoscopiche in materia è emerso che i cittadini danesi, nonostante la limitata legislazione a protezione del posto di lavoro, l'elevata mobilità occupazionale e il frequente transito nella disoccupazione, si dichiarano molto più sicuri del proprio status occupazionale di quanto si registri negli altri paesi europei.

Mentre per quanto riguarda l'Italia, i livelli di flessibilità per chi ha un contratto a tempo indeterminato sono relativamente bassi, le riforme che si sono succedute negli ultimi anni non hanno minimamente modificato le norme che regolano la protezione dell'impiego di chi ha un contratto permanente. In altre parole, non vi sono state modifiche sul fronte della possibilità di licenziare i lavoratori meno efficienti.

Dall'altro lato, la normativa ha introdotto sempre nuove forme di lavoro flessibile con tutele marginali per chi entra nel mercato del lavoro. Questa divergenza ha creato di fatto due mercati del lavoro, i quali vedono contrapporsi da una parte i lavoratori precari e dall'altra i lavoratori standard con un contratto a tempo indeterminato.

In aggiunta, il sistema di sicurezza sociale gravita intorno a strumenti obsoleti che non sono adatti a tutelare le nuove forme contrattuali atipiche introdotte negli ultimi anni. Tale obsolescenza ha contribuito all'aumento del fenomeno del precariato, il quale ha senza dubbio diminuito il benessere e la coesione sociale.



6. Conclusioni

Nel periodo 2007-2013 la spesa complessiva per il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia è cresciuta in modo rilevante, passando dai 7,9 miliardi complessivi per cassa integrazione guadagni, mobilità e disoccupazione del 2007 ai 23,6 miliardi del 2013, importo che comprende anche le nuove misure introdotte dalla riforma Fornero come le ASPI e mini-ASPI.

La tendenza di crescita di tali uscite si è interrotta temporaneamente solo nel 2011, quando nel complesso il sistema è pesato per circa 1 miliardo di euro in meno che nell'anno precedente.

Nel complesso, il sistema è finanziato per una quota di circa 9 miliardi di euro annui a carico delle imprese, le quali sono soggette a contribuzione a diverso titolo e in base a norme specifiche a seconda della diversa tipologia di intervento a cui è riservata la copertura.

Di questi 9 miliardi annui, una quota appena inferiore ai 4 costituisce formalmente la contribuzione a copertura della cassa integrazione guadagni, sia essa ordinaria o straordinaria; 600 milioni circa sono le entrate (a carico delle imprese) a copertura dell'indennità di mobilità, mentre la restante parte è destinata all'indennità di disoccupazione e alle neonate ASPI e mini-ASPI.

Nel periodo considerato dalla presente ricerca, la contribuzione delle imprese è stata sufficiente a compensare l'intero sistema degli ammortizzatori sociali solo nell'ultimo anno pre-crisi, ovvero il 2007.

In tutti gli altri anni, le uscite eccedenti sono andate a carico della fiscalità generale, per una quota complessivamente crescente, arrivata ai 14,6 miliardi del 2013 (38,1 miliardi nel triennio 2011-2013).

Già nel 2010, il MEF rilevava che il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia risulta eccessivamente oneroso (per le imprese e per lo Stato), poco universale, iniquo nei sistemi di finanziamento e inadeguato a fronteggiare il mutato contesto economico e produttivo.

Per quanto riguarda la CIG, la letteratura sostiene che quest'ultima ha irrigidito il mercato del lavoro e accresciuto l'offerta di lavoro per l'economia sommersa.

L'indennità di mobilità è un ammortizzatore sociale ancora più iniquo, poiché prevede l'accesso ad un trattamento di privilegio, rispetto all'indennità di disoccupazione, per una classe ristretta di lavoratori.

Mentre per quanto riguarda l'ASPI, la critica principale sta nel non vincolare il lavoratore sussidiato ad accettare altri posti di lavoro su scala nazionale, anche mediante una riqualificazione delle competenze.

Tra le proposte di riforma, Confindustria suggerisce che l'obiettivo a regime dovrebbe essere quello di un sistema a due soli ammortizzatori universali, quali la cassa integrazione e l'ASPI. In aggiunta l'associazione degli industriali suggerisce di armonizzare le aliquote contributive a carico delle imprese.

Il Consiglio Europeo raccomanda agli Stati Europei inoltre di tendere al modello di "flexicurity"; ossia quel particolare modello che incorpora un grado di sicurezza combinata di lavoro, occupazione e reddito, in modo da favorire contemporaneamente i lavoratori in



impresa lavoro
Centro Studi

posizioni relativamente deboli e un grado di flessibilità tale da permettere alle imprese di adeguarsi velocemente ai cambiamenti del mercato in cui esse operano.

In Italia, non vi sono state modifiche sul fronte della possibilità di licenziare i lavoratori meno efficienti. Dall'altro lato, la normativa ha introdotto sempre nuove forme di lavoro flessibile con tutele marginali per chi entra nel mercato del lavoro, creando di fatto due mercati del lavoro: da un lato i lavoratori precari e dall'altra i lavoratori "standard" con un contratto a tempo indeterminato.

In aggiunta, il sistema di sicurezza sociale gravita ancora attorno a strumenti obsoleti che non sono adatti a tutelare le nuove forme contrattuali atipiche introdotte negli ultimi anni. Tale obsolescenza ha contribuito all'aumento del fenomeno del precariato, il quale ha senza dubbio diminuito il benessere e la coesistenza sociale.



impresa lavoro
Centro Studi

Bibliografia

Confindustria, *Prospettive per il mercato del lavoro e per la contrattazione*, Roma, Maggio 2014. Disponibile all'indirizzo:

<http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it5266/>.

INPS, *La cassa integrazione guadagni e la mobilità*. Disponibile all'indirizzo:

<http://www.inps.it/docallegati/mig/doc/pubblicazioni/opuscoli/casintguad.pdf>

INPS, *Rapporto annuale*, anni vari.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Gli ammortizzatori sociali in Italia. Prospettive confronti e risposte alla crisi*, Note tematiche, N°5, Luglio 2010.

Tridico P., *Flessibilità, sicurezza e ammortizzatori sociali in Italia*, Collana del dipartimento di economia, Università degli studi Roma Tre, Working paper n°107, 2009.

UIL, *Il sistema di protezione al lavoro in Italia, come la crisi ha cambiato l'intervento di tutela, analisi della UIL dal 2006 al 2011*, 2011.

Unione degli industriali della Provincia di Varese, *Cassa integrazione ordinaria, contribuzione*.