

## **Gli ammortizzatori sociali previsti dalla vigente legislazione con particolare riguardo alle piccole imprese**

**Piero Righetti**

1) L'attuale sistema degli ammortizzatori sociali

Gli ammortizzatori sociali sono una forma di tutela dei lavoratori dipendenti licenziati, sospesi dal lavoro o a rischio licenziamento.

Da tempo si parla della necessità di apportare rilevanti modifiche all'attuale sistema che si è andato progressivamente formando come un insieme di tutele parziali, disomogenee, tali da essere definite "a pelle di leopardo".

Ciò è la conseguenza del modo di evolversi del diritto del lavoro e del diritto previdenziale italiano nel suo complesso, sorto e sviluppatosi come un insieme di disposizioni legislative e regolamentari finalizzate essenzialmente a regolamentare e tutelare il rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato e ad assicurare la certezza e la continuità nel tempo del posto di lavoro ponendo, a tal fine, consistenti limiti alla possibilità datoriale di licenziare e garantendo, sul piano previdenziale, maggiori se non esclusive tutele ai lavoratori che potevano far valere maggiori anzianità aziendali e impegni lavorativi full time.

Ne è derivata la suddivisione del mercato del lavoro in due sottomercati: 1) da una parte i lavoratori che svolgono o hanno svolto un'attività stabile nel tempo, preferibilmente a tempo pieno e presso la stessa azienda; 2) dall'altra tutti coloro che o non hanno mai lavorato (o hanno lavorato in nero) o hanno lavorato soltanto in modo precario, per brevi periodi di tempo e presso più datori di lavoro.

A sua volta il 1° di questi due sottomercati può dividersi ulteriormente in a) lavoratori dipendenti da aziende medio-grandi; b) lavoratori dipendenti da aziende piccole.

Questi sottomercati sono profondamente diversi tra loro sia dal punto di vista strettamente lavoristico che da quello della tutela previdenziale.

La "preferenza" del legislatore e delle parti sociali per una parte soltanto del mercato del lavoro - e cioè per quella con maggiore potere contrattuale - permette di capire con sufficiente chiarezza come nonostante il rilevantissimo aumento negli ultimi 10-15 anni del lavoro part-time e più ancora di quello propriamente atipico in senso stretto (ad oggi i lavoratori atipici sono circa 4 milioni e mezzo) le tutele previdenziali previste in generale per le fattispecie diverse da quella del rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato siano sempre state e siano ancora inadeguate, parziali o addirittura inesistenti.

La Riforma Treu e più ancora la Riforma Biagi (che ha dato, quest'ultima, veste legislativa a realtà contrattuali in gran parte già esistenti: il diritto del lavoro nasce infatti "vecchio") costituiscono - anche perché finora realizzata soltanto parzialmente nonostante siano passati vari anni dalla loro entrata in vigore - un punto di partenza e non di arrivo del nostro diritto del lavoro.

La riforma Biagi (L. 30 e D.L.vo 276) infatti ha evidenziato la quasi totale mancanza di tutele previdenziali per tutte le varie tipologie di lavoro atipico e ha dato vita a una serie numerosissima di nuove fattispecie contrattuali (ne sono state contate fino a 50).

Negli ultimi 8-10 anni numerosi sono stati i disegni di legge con cui Camera e Senato hanno delegato il governo pro-tempore in carica ad emanare una generale riforma del sistema delle tutele, riforma che in pratica è stata sempre bloccata sul nascere in quanto avrebbe dovuto essere effettuata esclusivamente a "costo zero".

L'attuale sistema degli ammortizzatori sociali è costituito, in estrema sintesi, dalle seguenti prestazioni:

1. indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali e con requisiti ridotti;
2. Indennità di mobilità;
3. trattamenti speciali di disoccupazione per gli edili e per i frontalieri;
4. cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e contratti di solidarietà;
5. trattamento di fine rapporto;
6. sussidi straordinari e speciali (LSU, PARI, ecc);
7. T.F.R. per i dipendenti di aziende sottoposte a procedure concorsuali;
8. pensioni anticipate e prestazioni similari (mobilità lunga, assegni straordinari mensili o in unica soluzione).

In questi ultimi anni comunque questo sistema di protezione ha subito, nonostante tutto, alcune modifiche anche abbastanza rilevanti ma sempre parziali e spesso transitorie.

A parte infatti la ridisciplina migliorativa dell'indennità ordinaria di disoccupazione, è stata disposta una serie di provvedimenti di concessione di trattamenti di CIGS e di mobilità "in deroga": in pratica estensione di questi ammortizzatori sociali a settori, sottosettori produttivi o imprese che non vi avrebbero avuto titolo in base alle disposizioni ordinarie. Trattamenti in deroga, comunque, limitati territorialmente e temporalmente e che garantiscono quindi tutele del tutto provvisorie, oltretutto subordinate a difficili e complesse trattative tra le parti sociali (più Regione e a volte enti locali) che raramente consentono interventi immediati e tempestivi e che sono subordinati, in ogni caso, a limiti di spesa annuali condizionati pesantemente dalla Legge Finanziaria per tempo in vigore e disposti molto spesso a distanza di tempo dal verificarsi dall'evento bisognoso di tutela.

Oltre alle modifiche (per importo e per durata) dell'indennità ordinaria di disoccupazione e a questi trattamenti in deroga due sono i fatti più rilevanti intervenuti nella materia di cui stiamo parlando successivamente al 1991, anno in cui è stata approvata la legge n. 223/91 che ha istituito l'indennità di mobilità e riformato la cassa integrazione:

- 1) l'attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di competenze legislative e regolamentari concorrenti e/o esclusive in materia di interventi di politica attiva del lavoro e, quasi sempre solo indirettamente, in materia previdenziale;

2) l'istituzione dei Fondi di Solidarietà autofinanziati per la realizzazione di ammortizzatori sociali nei settori e nei sottosettori che ne erano privi, istituzione da effettuarsi in attuazione di quanto stabilito dall'art. 2 comma 28 della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

Ecco cosa stabilisce quest'ultima disposizione: "in attesa di una organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali con uno o più decreti sentite le organizzazioni sindacali.... sono definite in via sperimentale misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali".

Con decreto interministeriale n. 477 del 27 novembre 1997 è stato emanato il Regolamento quadro attuativo della disposizione da ultimo riportata.

Di conseguenza nel giro di 5 anni, a partire dal 2000, sono stati istituiti, presso l'INPS, i seguenti 6 Fondi di Solidarietà.:

- Fondo di Solidarietà per le aziende del credito cooperativo (D.M. 157/2000);
- Fondo di Solidarietà per le aziende del credito ordinario (D.M. 158/2000);
- Fondo di Solidarietà per le aziende di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa (D.M. 351/2000);
- Fondo di Solidarietà per gli ex dipendenti dei Monopoli (D.M. 88/2002);
- Fondo di Solidarietà per i dipendenti delle aziende esattoriali (D.M. 351/2003);
- Fondo di Solidarietà per i dipendenti delle Poste Italiane s.p.a. (D.M.

Si tratta di Fondi - amministrati da Comitati formati pariteticamente da rappresentanti delle forze sociali che li hanno costituiti, datoriali e sindacali - totalmente autofinanziati dalle aziende e dai lavoratori che ne sono i destinatari la cui durata (10 anni inizialmente) ha natura sperimentale e limitata nel tempo.

Prevedono, di regola, la concessione di:

- assegni straordinari di accompagnamento alla pensione per archi temporali che possono andare fino ad un massimo di 8 anni, accompagnati dal versamento di una contribuzione utile per la pensione definitiva (definita "correlata") di importo identico a quella effettiva ma accreditabile per i periodi non lavorati; questi assegni possono essere sostituiti, a richiesta dall'interessato, con indennità una tantum percentualmente più ridotte e sostanzialmente assimilabili ad un T.F.R. aggiuntivo;
- indennità per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa assimilabili alla CIG;
- autorizzazioni alle aziende ad effettuare interventi formativi in favore del proprio personale, finanziati con le disponibilità di ciascun Fondo, quali strumenti di politica attiva del lavoro finalizzati a prevenire o a ridurre il rischio licenziamento.

Con legge n. 291/2004 è stato istituito un altro Fondo di settore, quello del trasporto aereo, solo apparentemente analogo agli altri sei.

Per questo Fondo, infatti, c'è da sottolineare che la sua caratteristica principale è quella di assicurare ai suoi destinatari ( "personale del trasporto aereo") trattamenti di CIGS e mobilità particolarmente elevati (80% della retribuzione ma senza massimale).

Questi Fondi nel loro complesso costituiscono il cosiddetto "secondo pilastro" del sistema degli ammortizzatori sociali.

Sono regolamentati da una normativa particolarmente innovativa e complessa che ha le seguenti rilevanti caratteristiche:

- importanza fondamentale del "ruolo" delle parti sociali che hanno contribuito in concreto alla istituzione e alla regolamentazione dei Fondi;
- funzioni interpretative e di integrazione regolamentare affidate ai Comitati Amministratori a causa anche della loro natura paritetica e di diretta espressione delle parti sociali (basterà ricordare a questo riguardo, a titolo esemplificativo, la estensione dell'assegno straordinario agli esodanti volontari disposta con apposita deliberazione dai Comitati amministratori del settore del credito).

In questi ultimi anni, si è già detto - e soprattutto a partire dal Decreto Legislativo n. 469/1997 - hanno via via acquisito maggiore rilevanza e spazio le competenze delle regioni e degli enti locali in materia di ammortizzatori sociali, competenze che, insieme al limite derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, ora a 27 Stati, ha sempre più ridotto la sovranità del legislatore nazionale nell'intero campo della legislazione sociale. Limitazioni "dall'alto" e "dal basso" che condizionano pesantemente le iniziative governative e quelle parlamentari, anche quelle di maggiore rilevanza e urgenza.

La materia più propriamente affidata al livello subnazionale è quella della realizzazione di interventi di politica attiva del lavoro con riferimento alla quale alcune regioni e alcuni comuni hanno dato vita a proprie e specifiche tutele, utilizzando anche fondi nazionali.

È opportuno qui ricordare in particolare la regione Piemonte che ha concesso sussidi straordinari anche ai co.co.co. e sottolineare il fatto che iniziative simili potrebbero a breve seguire in altri territori.

Di particolare rilievo in questo quadro è il Programma P.A.R.I. (2006-2008) del Ministero del Lavoro realizzato in 18 delle 20 Regioni (sono escluse Valle D'Aosta e Trentino AA), finanziato con oneri a carico del Fondo per l'Occupazione per alcune decine di milioni di euro.

Questa iniziativa - che coinvolge, oltre al Ministero del Lavoro e all'INPS, le regioni, le province, i comuni, i centri per l'impiego e Italia Lavoro - si propone di agevolare l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di persone appartenenti alle categorie svantaggiate individuate o dal Decreto che istituisce il programma ovvero dalle regioni e/o dalle province in relazione anche alle specifiche caratteristiche di debolezza dei singoli mercati del lavoro locali.

A tal fine è prevista tra l'altro l'erogazione di incentivi una tantum o per più mesi sia per i lavoratori che per le aziende che li vogliono assumere e formare professionalmente.

## 2 - L'indennità ordinaria di disoccupazione

È questo l'ammortizzatore sociale più "antico" (ha quasi 90 anni) e di applicazione più generale.

In pratica ne possono beneficiare tutti i lavoratori dipendenti licenziati o dimessisi per giusta causa in possesso di determinati requisiti assicurativi e contributivi (in tutti i casi almeno 2 anni di anzianità di iscrizione all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione).

Si distingue in DS con requisiti normali e con requisiti ridotti e in DS agricola e DS non agricola.

Attenzione: è tutelata dalla vigente legislazione soltanto la disoccupazione INVOLONTARIA

L'indennità ordinaria è stata via via migliorata nella durata e nell'importo; da ultimo dalla legge 247/2007 (attuativa del PROTOCOLLO Governo-Sindacati sottoscritto il 27 luglio 2007) art. 1, comma 25.

Soffermiamoci in particolare sulla forma più estesa e rilevante di DS ordinaria: quella non agricola con requisiti normali (requisiti: 1 anno di contributi versati o dovuti nell'ultimo biennio e due anni di anzianità assicurativa alla data di cessazione del rapporto di lavoro).

La circolare INPS che illustra la vigente disciplina è la n. 15/2008.

In sintesi nella migliore delle ipotesi questa prestazione è usufruibile per 12 mesi (per chi ha + di 50 anni di età) o per 8 mesi (- di 50 anni di età) ed è rapportata al 60% della retribuzione di riferimento per i primi 6 mesi, al 50% per il 7° e l'8° mese; al 40% dal 9° mese in poi.

Per tutta la sua durata spettano contribuzione figurativa utile a pensione e l'eventuale A.N.F.

È migliorata di recente anche la disoccupazione con requisiti ridotti (78 gg di lavoro invece di 52 settimane di contribuzione oltre a due anni di iscrizione all'assicurazione DS) che è rapportata al 35% della retribuzione di riferimento per i primi 120 gg e al 40% dal 121° al 180° giorno indennizzabile.

In attuazione della legge 80/2005, art. 13, commi 7 e 8, sono ora indennizzabili con DS normale e DS ridotta anche eventuali periodi di sospensione dal lavoro, nel limite dello stanziamento disposto (20m di euro) ma non più di 65 giorni l'anno, in base a specifiche intese stipulate tra le parti sociali.

Va infine tenuto presente che anche l'indennità di DS ordinaria può essere erogata, come anche la CIG e la mobilità, soltanto entro un importo massimo annualmente rivalutabile che, dall'1.1.2008 (v. circolare INPS n. 14/2008) è di 1031,93 euro (retrib. + di 1857,48 euro) o di 858,58 (retribuzione inferiore).

La rivalutazione annuale è stata pari all'80% dell'aumento del costo della vita delle famiglie degli operai e degli impiegati fino al 31.12.2007; dall'1.1.2008 è stata portata al 100% di questo aumento.

### 3) L'indennizzabilità dei periodi di sospensione dal lavoro

L'indennità ordinaria di disoccupazione è lo strumento base - ed in pratica l'unico - per la tutela dei lavoratori che dipendono dalle piccole imprese o lavorano in settori diversi da quelli dell'industria e del commercio.

Per queste persone - che non possono fruire, tranne rare eccezioni, di CIG e di mobilità - è stata di recente prevista in via generalizzata e sistematica, come già accennato, la possibilità di indennizzare - entro certi limiti (di durata e di spesa) e in presenza di certe condizioni - i periodi di sospensione dal lavoro (in pratica scatta in questi casi una tutela molto simile a quella della CIG ordinaria).

Queste sono le specifiche disposizioni contenute nell'art. 13, commi 7,8,9, 10 e 11 del D.L. 35/2005 convertito, con modificazioni, nella legge n. 80/2005:

"7. L'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni, è riconosciuta anche ai lavoratori sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, comma 1, nel limite di spesa di 48 milioni di euro annui, ivi inclusi gli oneri per il riconoscimento della contribuzione figurativa secondo quanto previsto dalla normativa vigente, gli oneri per assegni al nucleo familiare e gli oneri conseguenti agli incrementi di misura di cui al comma 2, lettera a).

8. L'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, è riconosciuta, nel limite di spesa di 6 milioni di euro annui, ivi inclusi gli oneri per il riconoscimento della contribuzione figurativa secondo quanto previsto dalla normativa vigente e gli oneri per assegni al nucleo familiare, ai dipendenti da imprese del settore artigianato, sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a centoventi ore.

9. Le disposizioni di cui ai commi 7 e 8 non si applicano ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

10. La durata massima di ciascuno degli interventi di cui ai commi 7 e 8 non può superare sessantacinque giornate annue di indennità. Per l'indennità ordinaria di cui al comma 7 il lavoratore cessa dal diritto quando, nel periodo di un anno immediatamente precedente,

risultino corrisposte complessivamente sessantacinque giornate di prestazione. Il datore di lavoro è tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai centri per l'impiego e alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale territorialmente competente, la sospensione dell'attività lavorativa e le relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati, che devono aver reso dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro al locale centro per l'impiego.

11. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 7 e 8, nonché le procedure di comunicazione all'INPS dei lavoratori aventi titolo alle prestazioni di cui ai commi 7 e 8, anche ai fini del tempestivo monitoraggio da parte del medesimo Istituto di cui al comma 12".

Nel sottolineare la rilevanza che queste disposizioni danno alle aziende artigiane e al ruolo degli enti bilaterali (anche questi da inserire nel cosiddetto secondo pilastro dell'intero sistema), preciso che le istruzioni per l'applicazione di queste disposizioni sono contenute nella circolare INPS n. 87 dell'8 luglio 2005.

Di particolare rilevanza, per ciò che concerne le piccole imprese, è la possibilità per le stesse di fruire della CIGS nelle limitatissime ipotesi previste dalla legge 223/1991, art. 12: aziende artigiane che sospendono la propria attività in dipendenza del ricorso alla CIGS da parte dell'azienda che esercita su di esse l'influsso prevalente (+ 50% del fatturato complessivo).

#### 4) Il fondo del settore trasporto aereo

Per completezza - e per la tutela particolarmente (eccessivamente?) favorevole che assicura - non può non farsi cenno al Fondo di Solidarietà per il personale del settore del Trasporto Aereo che è stato istituito dalla legge n. 191/2004 e ridisciplinato e ulteriormente migliorato dal D.L. 134/2008 - il famoso "Decreto Alitalia" - convertito con notevoli modifiche dalla legge n. 166/2008.

È importante accennarvi per una serie di motivi che ne evidenziano l'assoluta disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri lavoratori dipendenti compresi quelli che si trovano in analoghe e, a volte, ancor più gravi situazioni di "bisogno" come, ad esempio, quelli dell'indotto dello stesso trasporto aereo.

Ecco questi motivi.

- Il Fondo solo formalmente è autofinanziato; in realtà è quasi del tutto a carico del Bilancio dello Stato e quindi di tutti i cittadini.

- Garantisce l'80% effettivo della retribuzione, senza massimale e, sembra doversi dire, senza la riduzione del 5,84% che si applica invece a tutti gli altri trattamenti a tutela del reddito da lavoro rapportati all'80% della retribuzione.

- Ha una durata massima di fruizione delle prestazioni di 7 anni (4 di CIGS + 3 di mobilità) che non tiene conto né dell'età, né dell'anzianità aziendale né del territorio in cui risiede il lavoratore interessato.

- Ha una regolamentazione per la cui integrazione ed attuazione esercita un potere, una competenza semiesclusiva, il Comitato Amministratore del Fondo formato soltanto da rappresentanti datoriali e dei lavoratori del settore, con esclusione quindi di controlli contestuali da parte dei Ministeri (Lavoro e Economia), nonostante che questi provvedano direttamente al suo quasi intero finanziamento.

Da ultimo - per un quadro completo degli Ammortizzatori Sociali oggi - ci sembra doveroso ricordare che le norme proAlitalia sono state decise dal Governo in vigenza di una delega a riformare gli ammortizzatori sociali entro il 31.12.08, delega che probabilmente slitterà al 30 giugno p.v. e che ha lo scopo di garantire (v. legge 247/2007) "l'uniformità delle tutele per tutti i lavoratori... e la modulazione dei vari trattamenti collegata all'età anagrafica e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle regioni del Mezzogiorno...".