

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

—————
Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 45

A.S. n. 848-*bis*: "Delega al Governo in materia di incentivi alla occupazione, di ammortizzatori sociali, di misure sperimentali a sostegno dell'occupazione regolare e delle assunzioni a tempo indeterminato nonché di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro" e relativi emendamenti governativi.

MERCATO DEL LAVORO

Marzo 2003

INDICE

Premessa.....	pag. 1
Articolo 1 (Delega al Governo in materia di incentivi all'occupazione).....	pag. 1
Articolo 2 (Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali).....	pag. 3
Articolo 2- <i>bis</i> (Incremento dell'indennità di disoccupazione).....	pag. 5
Articolo 2- <i>ter</i> (Mobilità lunga).....	pag. 10

PREMESSA

Si ricorda, preliminarmente, che il presente disegno di legge deriva dallo stralcio degli articoli 2, 3, 10 e 12 dell'A.S. 848 e che allo stesso è stato presentato, al fine di “dare attuazione agli impegni assunti con il Patto per l’Italia”¹, stipulato il 5 luglio 2002, un emendamento da parte del Governo, con il quale vengono sostituiti gli articoli 1, 2 e 3, vengono introdotti gli articoli 2-*bis* e 2-*ter* e viene soppresso l’articolo 4. Solo in relazione all’articolo 2-*bis* è stata peraltro prodotta una RT. Vengono qui esaminati il testo base, nonché, dei citati emendamenti, quelli che hanno rilievo dal punto di vista finanziario.

Articolo 1

(Delega al Governo in materia di incentivi alla occupazione)

Con il nuovo articolo 1, sostanzialmente analogo al testo base, il Governo si propone di riordinare la materia degli incentivi all’occupazione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi: razionalizzazione degli schemi di incentivazione, con articolazioni e graduazioni rapportate al grado di disagio sociale degli interessati (lettera a)); articolazione delle misure di incentivazione finanziaria finalizzata a favorire la stabilizzazione delle prestazioni lavorative (lettera b)); previsione di un sistema di incentivi per il ricorso al *part-time*, anche attraverso trattamenti economici da erogare direttamente al prestatore di lavoro (lettera

¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 febbraio 2003, pag. 25

c)); collegamento delle misure di incentivazione con le politiche di sviluppo e riequilibrio territoriale (lettera d)) (nel testo dell'emendamento tali misure sono mirate anche ad accompagnare i processi di localizzazione produttiva); coordinamento con la normativa sulla verifica dello stato di disoccupazione e sugli ammortizzatori sociali (lettera e)); incentivazione degli investimenti in attività di formazione continua, anche utilizzando il contributo dello 0,30% di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000 (lettera f)) (l'utilizzo di tali fondi è destinato, nel testo base, all'adozione di interventi formativi *ex* articolo 2, comma 1, lettera g)).

Al riguardo, si osserva che l'esclusione di oneri aggiuntivi non sembra del tutto compatibile con alcuni dei principi ispiratori ai quali i decreti delegati dovranno attenersi. In particolare, appaiono suscettibili di determinare nuovi oneri le norme volte a prevedere un sistema di incentivazione economica del *part-time* (perlomeno, in assenza di una RT, sulla base di una valutazione prudenziale degli effetti di tali misure e senza scontare, pertanto, eventuali effetti indiretti che potrebbero compensare, almeno parzialmente, con l'aumento dell'occupazione complessiva, gli oneri diretti), quelle in materia di accompagnamento dei processi di localizzazione produttiva, nonché le disposizioni per incentivare le attività di formazione continua, in quanto l'utilizzo del contributo citato dello 0,30%, già previsto a legislazione vigente ed avente analoga finalizzazione, non appare dalla lettera della norma l'unico strumento disponibile per approntare le necessarie risorse.

In assenza di indicazioni circa gli effetti degli interventi sulle misure di incentivazione finanziaria di cui alle lettere *a)* e *b)*, sarebbero opportuni, dunque, approfondimenti circa le concrete modalità di attuazione dei principi anzidetti, per valutarne la realizzabilità in assenza di oneri aggiuntivi. In caso

contrario, infatti, il rispetto della clausola di neutralità implicherebbe il mancato (totale o parziale) esercizio delle facoltà di cui alla delega stessa, non sembrando sussistere principi e criteri direttivi comportanti risorse.

Articolo 2

(Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali)

Con il nuovo articolo 2, sostanzialmente analogo al testo base, il Governo intende riordinare la disciplina sugli ammortizzatori sociali e sugli strumenti di sostegno al reddito a base assicurativa e a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per lo Stato, secondo i seguenti criteri e principi direttivi: revisione del sistema delle tutele, con riguardo alla tipologia solidaristica od assicurativa delle stesse (secondo il testo dell'emendamento va osservata una maggiore corrispondenza tra contribuzioni e prestazioni, anche per quanto concerne i beneficiari sulla base di "requisiti ridotti"); assetto delle tutele non disincentivante il lavoro, in particolare prevedendo verifiche periodiche della permanenza dello stato di disoccupazione, programmi formativi obbligatori, perdita del diritto alle indennità nel caso di rifiuto delle attività formative e delle occasioni di lavoro, o di svolgimento di lavoro irregolare; razionalizzazione del sistema delle aliquote e possibilità di introdurre disincentivi e penalizzazioni (il testo dell'emendamento aggiunge la realizzazione di forme di contabilità separata per settore produttivo e la definizione della contribuzione di equilibrio, nonché di una contribuzione di solidarietà per il finanziamento dei settori in disavanzo); promozione della costituzione di fondi mutualistici per l'erogazione di prestazioni integrative o

sostitutive del sistema generale di sostegno al reddito, prioritariamente per i settori attualmente non protetti (tale criterio è più chiaramente formulato nel testo dell'emendamento rispetto al testo base); ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa; semplificazione dei procedimenti autorizzatori; adozione di interventi formativi per i lavoratori interessati a processi di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale; monitoraggio dell'offerta formativa delle regioni.

Al riguardo, va rilevato che alcune misure dovrebbero comportare oneri, come quelle volte a promuovere fondi mutualistici per l'integrazione o la sostituzione delle prestazioni corrisposte dal sistema pubblico, gli interventi di formazione per i lavoratori che percepiscono il trattamento straordinario di integrazione salariale (peraltro, sembra che tale principio rappresenti una specificazione di quello più generale in merito all'obbligo di seguire attività formative per i percettori di indennità legate allo stato di disoccupazione²) e lo stesso monitoraggio dell'offerta formativa delle regioni.

Va peraltro rilevata anche la possibilità di conseguire risparmi di spesa in virtù di altre norme, come la revisione del sistema delle tutele e il più stretto legame fra contribuzioni e prestazioni (in particolare, in relazione ai benefici concessi sulla base di "requisiti ridotti"); la subordinazione dell'erogazione dei trattamenti di disoccupazione all'assenza di offerte lavorative e alla frequenza di corsi di formazione (laddove solo nell'ipotesi che tutti i percettori di tale trattamento partecipino ai corsi in discussione verrebbe meno il carattere di risparmio della norma); un sistema di controllo periodico sulla permanenza nello stato di disoccupazione involontaria per i percettori dei benefici previsti; la razionalizzazione del sistema delle aliquote

² Si vedano, al riguardo, le considerazioni svolte di seguito.

per il finanziamento degli ammortizzatori sociali; la ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa.

In assenza di ulteriori informazioni non appare possibile esprimere valutazioni sull'equivalenza finanziaria tra le norme onerose e quelle di risparmio. Si ricorda comunque che, a tal fine, da un punto di vista strettamente tecnico, sarebbe opportuno che i decreti legislativi con effetti finanziari prevedessero contestualmente le norme di risparmio e quelle onerose, onde dar conto della neutralità finanziaria prevista dalla norma di delega.

Articolo 2-bis

(Incremento dell'indennità di disoccupazione)

La disposizione eleva, a decorrere dal 1° agosto 2003, la misura e la durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione per i lavoratori non agricoli. Infatti, viene aumentata dal 40 al 60% dell'importo dell'ultimo stipendio l'indennità attualmente prevista per i primi sei mesi di disoccupazione e vengono aggiunti ulteriori sei mesi alla durata del trattamento (tre mesi per i lavoratori di età pari o superiore a 50 anni, per i quali già ora il limite massimo legale è di 9 mesi), durante i quali la predetta indennità è fissata al 40% per i primi tre mesi (7°-9° mese in assoluto) e al 30% negli ultimi tre (10°-12° mese in assoluto).

Non sono apportate modifiche al regime del riconoscimento della contribuzione figurativa, non risultando computabile a tal fine il periodo

eccedente i primi sei mesi (nove per gli ultracinquantenni). Viene, poi, fissata una durata massima di erogazione del sussidio pari a 24 mesi nell'arco di un quinquennio, elevabili a 30 per i lavoratori licenziati da aziende operanti nelle aree dell'obiettivo 1.

Il diritto all'indennità di disoccupazione non spetta se le modifiche allo *status* lavorativo dipendono dalla normativa in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Per gli interventi di cui sopra è prevista la spesa di 287,35 mln di euro nel 2003, 782 nel 2004 e 785 a decorrere dal 2005, alla quale si provvede a carico del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La RT quantifica l'onere connesso al provvedimento sulla base dei parametri normativi vigenti e da introdurre, nonché dei dati e delle ipotesi di seguito esposti:

- 1) una leva annua di percettori dell'indennità pari a 280.000 soggetti (238.000 infracinquantenni e 42.000 con età pari o superiore a 50 anni);
- 2) una quota di soggetti che percepiscono l'indennità per la durata massima prevista pari a circa 72.000 infracinquantenni e a 19.000 ultracinquantenni;
- 3) una durata media di erogazione del sussidio pari a 4,2 mesi (3,9 mesi per gli infracinquantenni e 5,7 mesi per gli ultracinquantenni);
- 4) una durata dell'erogazione del sussidio corrispondente al nuovo massimo legale per tutti i soggetti di cui al punto 2);
- 5) un incremento di 5.000 unità all'anno per un triennio della leva dei percettori (per un totale di 15.000 soggetti), in conseguenza di un effetto "attrazione" determinato dalla nuova e più favorevole disciplina;

- 6) un contingente di 4.000 soggetti per i quali, a decorrere dal 2005, opererà il vincolo di durata biennale di riscossione dell'indennità nell'arco di un quinquennio;
- 7) passaggio di circa 50.000 beneficiari dell'attuale disciplina dei requisiti ridotti al regime ordinario, con mantenimento in 5,6 mesi della durata media di riscossione del sussidio;
- 8) una retribuzione media mensile per il calcolo dell'indennità pari nel 2003 a 1.455 euro (1.395 euro per i 50.000 di cui al punto 7) e a 1.700 euro per il calcolo della contribuzione figurativa (limitato ai 15.000 soggetti di cui al punto 5);
- 9) un importo medio mensile dell'assegno per il nucleo familiare (ANF) pari a circa 40 euro;
- 10) una riduzione del 2-3% degli importi dovuti per la misura massima di indennità, in virtù del tetto all'indennità di disoccupazione, considerato pari, nel 2003, a 1.711,71 euro.

La RT, sulla base delle ipotesi e dei dati indicati, quantifica l'onere per indennità in 276 mln di euro nel 2003, 728 nel 2004 e 2005, quello per la contribuzione figurativa in 2 mln di euro nel 2003, 31 nel 2004 e 34 nel 2005, quello per trattamenti di famiglia in 9 mln di euro nel 2003, 23 nel 2004 e 2005, pervenendo ad un onere complessivo ammontante a 287 mln di euro nel 2003, 782 nel 2004 e 785 nel 2005.

Al riguardo, si osserva che alcune assunzioni relative ai parametri determinanti per la quantificazione dell'onere non appaiono motivate: in particolare, il dato relativo alla platea dei percettori è assunto come crescente di 5.000 unità all'anno esclusivamente valutando gli effetti "attrattivi" della più favorevole normativa che si intende introdurre (e quindi della probabilità

di accordi elusivi con il datore di lavoro), senza tenere conto della possibile evoluzione in relazione al previsto andamento del mercato del lavoro e dell'economia, la cui incidenza potrebbe risultare sensibilmente diversa (in senso accrescitivo o diminutivo della platea di percettori) di quella ascrivibile alla sola maggiore convenienza della nuova disciplina. Analoghe considerazioni possono riferirsi alla stima dei soggetti (4.000 a decorrere dal 2005) esclusi dalla riscossione del sussidio per il superamento del limite massimo di durata previsto in un quinquennio, anche se complessivamente ad un primo esame tale cifra sembra ispirata a criteri di prudenzialità.

Inoltre, risultano discrasie in merito ai soggetti che percepiscono attualmente l'indennità per il periodo massimo di sei mesi. Infatti, con riferimento agli infracinquantenni (e analoghe considerazioni valgono per i più anziani), la percentuale, contenuta nella RT, di soggetti percettori per sei mesi dell'indennità, corrispondente al 30% di tale collettività, non coincide (lo scarto è di quasi 1.500 unità) con quella del 26% dell'intera platea di soggetti beneficiati (sempre indicata nella RT), almeno in rapporto al dato generale dell'85% di percettori di età inferiore a 50 anni.

Appare necessario, poi, che il Governo confermi che il dato di 1.711,71 euro, indicato nella RT come tetto della misura dell'indennità di disoccupazione, rappresenta invece un parametro inerente alla retribuzione mensile di riferimento. Sembra comunque ragionevole l'ipotesi della RT di un lieve calo (2-3%) degli importi dell'indennità di disoccupazione calcolata al 60%, in quanto, in taluni casi, la presenza di un tetto massimo per tale trattamento (di 791,21 euro per retribuzioni inferiori a 1.711,71 euro e di 950,95 euro³ per retribuzioni pari o superiori a tale cifra) neutralizzerà gli

³ Cfr. circolare INPS n. 19 del 29 gennaio 2003.

effetti incrementativi connessi alla più elevata percentuale di computo dell'indennità.

Infine, sarebbe opportuno un chiarimento in merito all'ipotesi di 50.000 beneficiari dell'indennità con "requisiti ridotti" che percepiranno l'indennità con requisiti pieni, con la specificazione anche se tale fattispecie sia da considerarsi il risultato di cambiamenti dei comportamenti da parte dei soggetti interessati, determinati proprio dall'accresciuta convenienza dell'indennità con requisiti pieni rispetto a quella con "requisiti ridotti".

Comunque, pur considerando corretti gli assunti così come presentati dalla RT, non risultano esplicitati in questo caso - come richiesto dalla legge di contabilità - i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri sopra descritta, il che non ne consente una verifica completa. Ad una prima ricostruzione, la quantificazione relativa al 2004 (primo anno valutabile nella sua interezza) risulta sostanzialmente corretta, anche se essa non sembra scontare la possibilità di un lieve incremento della durata media di riscossione del sussidio per i soggetti che attualmente non permangono nello stato di disoccupazione per il periodo massimo, possibilità dovuta al fatto di percepire nel primo semestre un trattamento maggiore del 50% rispetto alla situazione vigente⁴. Mentre, poi, appaiono metodologicamente condivisibili i presupposti relativi alla quantificazione per il 2003 (onere pari ai 5/12 del costo calcolato in ragione d'anno, corrispondente a circa 300 mln di euro, con detrazione delle spese per i 5.000 soggetti aggiuntivi per l'effetto "attrazione", che percepiranno l'indennità soltanto nel 2004), va approfondita, per il 2005, in particolare in relazione all'indennità di disoccupazione, la sostenuta invarianza di spesa rispetto al 2004. Essa implica, infatti, l'equivalenza

⁴ Un simile effetto distorsivo delle scelte dei soggetti interessati non sembra, invece, ipotizzabile per i mesi aggiuntivi, sia per il minor importo dell'indennità di disoccupazione che per l'espressa esclusione della contribuzione figurativa.

finanziaria tra l'esclusione di 4.000 soggetti dalla riscossione del sussidio per effetto dei vincoli globali di durata introdotti con la norma e l'incremento di 5.000 soggetti percettori dell'indennità in virtù della sua maggiore convenienza. Tale equivalenza finanziaria andrebbe infatti verificata almeno tenendo conto del tasso di inflazione programmato.

Infine, premesso che la clausola di copertura è stata correttamente configurata come previsione di spesa, trattandosi di diritti soggettivi (in presenza dei quali non vi sono margini per una gestione discrezionale degli interventi in rapporto alle risorse stanziare), si sottolinea, proprio a tal riguardo, la necessità di predisporre un'apposita clausola di salvaguardia, come richiesto dal decreto-legge n. 194 del 2002, recante una novella alla legge di contabilità.

Articolo 2-ter

(Mobilità lunga)

Si dispone che, ai fini della collocazione in mobilità entro il 31 dicembre 2003, è possibile applicare le norme in materia di mobilità lunga, nel limite di 3.000 unità, a favore di imprese o gruppi di imprese, i cui piani di gestione delle eccedenze occupazionali siano stati esaminati a livello governativo nel corso del 2002 e fino al 31 marzo 2003. Gli oneri relativi alla permanenza in mobilità, compresi quelli relativi alla contribuzione figurativa, sono posti a carico delle imprese per i periodi che eccedono la mobilità ordinaria. Si chiarisce, poi, che ai lavoratori ammessi alla mobilità in base alla presente

norma l'accesso al pensionamento, tanto di vecchiaia quanto di anzianità, è subordinato al possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente.

Atteso che l'assenza di stanziamenti aggiuntivi per la mobilità ordinaria porterebbe a propendere per una inclusione dei 3.000 soggetti previsti dalla legge nei contingenti per i quali sono già predisposte le necessarie risorse, sarebbe opportuno che il Governo esplicitasse la portata della norma a questo riguardo.

Non vi sono osservazioni da formulare in relazione agli oneri inerenti, *stricto sensu*, alla mobilità lunga, essendo essi posti a carico delle imprese interessate, né in relazione alle disposizioni in materia pensionistica, non essendo prevista alcuna deroga alla normativa ordinaria.