



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PORETTI, BONINO e PERDUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 2009

Delega al Governo per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e della disciplina dei contributi sociali, nonché per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati. Elevazione del requisito anagrafico per l'accesso alla pensione di anzianità e parificazione dell'età pensionabile delle lavoratrici e dei lavoratori

ONOREVOLI SENATORI. - È opinione consolidata nella classe politica, senza distinzione di parte, nei sindacati, fra gli studiosi del diritto del lavoro e naturalmente fra i lavoratori, che l'attuale sistema di ammortizzatori sociali sia iniquo, disorganico e poco efficiente a causa del sovrapporsi di una serie di interventi successivi che, come si legge nella relazione finale della cosiddetta «Commissione Onofri» del 1997, sono «ricollegabili in gran parte al prevalere di meccanismi di pressione, che escludono i gruppi e i soggetti meno rappresentati». Nello stesso documento si rilevava che la rigidità dei trattamenti costituisce, soprattutto per le categorie più privilegiate, un ostacolo ai processi di mobilità, che le varie misure di sostegno al reddito non sono collegate a politiche per il reinserimento lavorativo e che l'assenza di veri strumenti di assistenza porta a un utilizzo improprio e assistenzialistico di trattamenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e di reinserimento nel lavoro.

La situazione è divenuta ancor più insostenibile perché, a fronte della domanda di maggiore flessibilità determinata in gran parte dalla più intensa competitività del mercato globale, è cresciuto il numero di lavoratori che sommano a periodi di lavoro fasi più o meno lunghe di disoccupazione, con le garanzie contrattuali introdotte dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, cosiddetto «pacchetto Treu» e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cosiddetta «legge Biagi».

Scrivendo a questo proposito Marco Biagi che occorre «disporre anche in Italia di un nuovo assetto della regolazione e del sistema di incentivi e ammortizzatori, che concorra a realizzare un bilanciamento tra flessibilità e sicurezza».

La necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali è stata presente anche ai precedenti Governi con i lavori della Commissione Onofri già ricordati, che portarono le parti sociali a sottoscrivere un breve documento che faceva riferimento a un'ipotesi relativamente limitata di aggiornamento della legge 23 luglio 1991, n. 223. Successivamente, con la delega contenuta nell'articolo 45 della legge 17 maggio 1999, n. 144, la questione della riforma degli ammortizzatori sociali fu riaperta, anche se il vincolo posto, che escludeva oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, non facilitò la ricerca di una soluzione.

Il precedente Governo ha, infine, ribadito la necessità di affrontare questo tema, prevenendo l'apertura di un confronto con le parti sociali sul riordino degli ammortizzatori sociali nei primi mesi del 2007 e di destinarvi risorse aggiuntive derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e contributiva.

Per poter affrontare in maniera organica questa riforma, sulla cui necessità e urgenza concordano sia i partiti di maggioranza che quelli di opposizione, è necessario innanzitutto analizzare quali sono gli elementi di iniquità e di inefficienza dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali, soprattutto al fine di aiutare il disoccupato a trovare un nuovo lavoro in tempi più brevi, migliorando nel contempo le sue competenze professionali e quindi la sua occupabilità.

L'iniquità dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali deriva innanzitutto dal fatto che solo una parte dei disoccupati è protetta con misure di integrazione al reddito e che fra tali soggetti vi sono profonde diversità per quanto riguarda l'entità e la durata del trattamento di disoccupazione. Questo trattamento non viene perciò erogato in relazione

allo *status* di disoccupato, ma sulla base dell'appartenenza a determinate categorie con maggiori o minori capacità contrattuali. È opportuno, a questo proposito, analizzare gli indicatori statistici che fotografano la situazione reale del livello di copertura degli ammortizzatori sociali rispetto alle persone in cerca di occupazione.

La seguente tabella 1 mostra i beneficiari di tutte le politiche passive nel 2005: il tasso di copertura, escludendo i lavoratori formal-

mente occupati [cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) e cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs)] e i prepensionati che sono usciti dalle forze di lavoro, è pari al 28,5 per cento, quindi di gran lunga inferiore a quello che si registra negli altri Paesi europei (80 per cento in Germania con 4.285.570 beneficiari e 71 per cento in Francia con 2.676.919 beneficiari). Anche in Spagna si registra un numero di beneficiari doppio rispetto all'Italia (1.262.613).

TABELLA 1

Beneficiari di politiche passive nel 2005 (stock medio annuo) (migliaia)

Cassa integrazione guadagni ordinaria	82,1
Cassa integrazione guadagni straordinaria	58,8
Indennità di mobilità	110,0
Indennità di disoccupazione speciale edile	1,4
Indennità di disoccupazione ordinaria nell'edilizia	28,4
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	137,3
Indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti	128,0
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	36,7
Indennità di disoccupazione agricola con requisiti ridotti	1,9
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	51,7
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	43,6
Pensionamenti anticipati	95,5
Totale	775,4
Totale senza Cigo, Cigs e prepensionamenti	539,0
Persone in cerca di lavoro (media 2005)	1.889
Tasso di copertura (%)	28,5
Totale Cigs, mobilità, disoccupazione speciale edile e disoccupazione non agricola ordinaria	307,5
Persone in cerca di lavoro con precedente esperienza lavorativa	1.356
Tasso di copertura (%)	22,5
Persone che passano dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione	817
Tasso di copertura (%)	37,6

Fonte: Rapporto di monitoraggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Questo tasso di copertura è solo parzialmente corretto perché tra le persone in cerca di lavoro non sono compresi i lavoratori che beneficiano di integrazioni al reddito per lavori saltuari (le indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e in generale i trattamenti che vengono erogati a consuntivo rispetto all'anno precedente a lavoratori che nel momento dell'intervista da parte dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) potrebbero essere occupati).

Più vicino alla realtà è il tasso di copertura del 22,5 per cento nel quale sono prese in considerazione, da una parte, solo le persone in cerca di occupazione con precedenti esperienze lavorative e, dall'altra, solo i trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro (Cassa integrazione guadagni straordinaria - CIGS, mobilità, disoccupazione non agricola ordinaria e indennità di disoccupazione speciale edile), comprendendo anche la CIGS che è, nei fatti, lo strumento sempre più usato per le crisi aziendali piuttosto che per le riorganizzazioni industriali. Infatti le imprese che hanno utilizzato la Cigs per crisi aziendale sono passate nel 2005, rispetto all'anno precedente, dal 40,1 per cento al 54,7 per cento e quelle che l'hanno utilizzata per riorganizzazione aziendale sono diminuite dal 14,9 per cento al 13,6 per cento. Inoltre, l'ISTAT considera disoccupato anche il lavoratore in Cigs che cerca un'occupazione (il lavoratore in Cigs è considerato dall'ISTAT persona in cerca di lavoro se la durata della cassa è superiore ai tre mesi, se percepisce meno del 50 per cento dello stipendio e se si dichiara disponibile a lavorare).

Un altro tasso di copertura può essere calcolato solo sulle persone che passano dallo

stato di occupazione a quello di disoccupazione, e in tale caso si ha un valore pari al 37,6 per cento.

L'analisi dei tassi di copertura ci dice, in ogni caso, che in Italia, su 100 lavoratori in cerca di occupazione, poco più di un quarto riceve un sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro e di questi «privilegiati» solo un terzo riceve un'indennità di entità e di durata consistenti (l'80 per cento dell'ultima retribuzione per almeno due anni), mentre gli altri due terzi beneficiano dell'indennità di disoccupazione ordinaria che copre per sei mesi il 50 per cento dell'ultima retribuzione e per il mese residuo il 40 per cento. Se il tasso di copertura è calcolato solo sui lavoratori che passano dallo stato di disoccupazione a quello di occupazione si raggiunge il 59 per cento.

Un secondo limite dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali è la mancata copertura assicurativa nei confronti di quei lavoratori con contratti non *standard*, che passano da un'attività all'altra con frequenti periodi di disoccupazione e l'assenza di misure per i lavoratori autonomi. I lavoratori non *standard* sono circa 2,7 milioni mentre gli autonomi sono circa 6 milioni (vedi tabella 2).

Fra i lavoratori non *standard* vi sono innanzitutto i dipendenti a tempo determinato, circa 2 milioni, che possono beneficiare solo della modesta indennità di disoccupazione ordinaria, i collaboratori (co.co.co e co.co.pro) che sono 377.000 e sono soggetti a frequenti periodi di disoccupazione, ma che non possono accedere ad alcuna misura integrativa per la perdita del lavoro, gli apprendisti (244.000) e i prestatori d'opera occasionali (89.000) che sono esclusi dai sussidi per disoccupazione.

TABELLA 2

Ripartizione delle forze di lavoro (x 1.000) (media 2005)

Forze di lavoro	24.451
In cerca di occupazione	1.889
Occupati	22.563
Tempo pieno	19.666
<i>Part time</i>	2.897
Dipendenti	16.534
Dipendenti a tempo indeterminato	14.507
Dipendenti a tempo determinato	2.026
Dipendenti a tempo pieno	14.381
Dipendenti <i>part time</i>	2.152
Indipendenti	6.029
Lavoratori non <i>standard</i>	2.727
Dipendenti a tempo determinato	2.026
Collaboratori coord. continuativi (co.co.co., co.co.pro)	377
Apprendisti	244
Prestazioni occasionali	80
Unità di lavoro non regolari (2003)	3.238

Fonte: ISTAT.

Vi sono poi gli oltre 6 milioni di lavoratori autonomi che, fatte salve alcune eccezioni (gli artigiani, per esempio), non hanno alcuna tutela per i periodi di disoccupazione.

Il terzo limite del sistema degli ammortizzatori sociali italiano è costituito da un vizio d'origine, perché nato prevalentemente per garantire il posto di lavoro nelle grandi imprese, soprattutto del settore industriale, piuttosto che per assicurare ai lavoratori le condizioni per trovare più facilmente un altro impiego, possibilmente di migliore qualità, e cioè una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, attraverso strumenti assicurativi generalizzati, ma che siano di breve durata anche perché collegati a misure attive per la ricerca del lavoro e per la formazione professionale.

Da questa impostazione di fondo si spiega l'assoluta prevalenza di istituti, come la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) e la CIGS – sconosciuti nel resto dei Paesi industrializzati, che le Agenzie internazionali, fra cui l'Eurostat, sono costrette con disagio a classificare fra gli «*out-of-work income maintenance and support*», anche se i loro beneficiari non sono, almeno formalmente, disoccupati – che prevedono la conservazione del posto di lavoro anche quando lo stato di crisi è irreversibile e palese, e prevedono sussidi eccessivamente «generosi», di lunga durata e deroghe troppo numerose. La CIGS, in particolare, è sempre più spesso utilizzata come anticamera della mobilità, per prolungare anche per 7 anni l'erogazione

dei sussidi (36 mesi per CIGO + 48 mesi per mobilità) in alcune aree del Paese.

Queste misure, oltre che sottrarre risorse che potrebbero essere utilizzate con maggiore efficacia generale per ampliare la platea dei beneficiari a tutti coloro che passano dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione in modo da consentire loro di trovare più facilmente e più velocemente un lavoro, producono una progressiva espulsione dei «beneficiari» dal mercato del lavoro e una loro dequalificazione non più sanabile per l'assenza di aggiornamenti professionali, oltre che contribuire ad alimentare per una quota non irrilevante il lavoro nero.

Occorre anche osservare, a questo proposito, che sussidi troppo generosi che coprono - nel caso di CIGO, CIGS e mobilità - l'80 per cento dell'ultima retribuzione, con la possibilità di prolungare il periodo di trattamento per molti anni (anche 4 anni nel Mezzogiorno per l'indennità di mobilità) e in alcuni casi fino al pensionamento (la mobilità lunga), appaiono gravemente iniqui nei confronti della maggioranza dei lavoratori che, come abbiamo visto, per tre quarti non sono coperti da alcuna misura di integrazione al reddito in caso di disoccupazione o che possono aspirare ai modesti sussidi dell'indennità di disoccupazione.

Ma anche a prescindere da queste considerazioni, un sussidio di disoccupazione troppo «generoso» non solo non migliora le condizioni di vita e di carriera del lavoratore, ma lo disincentiva a cercare un altro lavoro, creando problemi sociali di non poco conto. È infatti evidente che una persona, in cerca di lavoro, in assenza di altri vincoli e incentivi («*welfare to work*») accetterà un'offerta rivoltagli solo quando il salario offerto supererà o eguaglierà un valore critico definito «salario di riserva», nel nostro caso il sussidio di disoccupazione. In generale, infatti, il guadagno che deriva dall'accettare un'offerta di lavoro è pari alla differenza tra l'effettivo salario ottenuto e i redditi alternativi percepiti grazie allo stato di disoccupazione, quali

il sussidio cumulato ad altri *benefit*, il valore attribuibile al tempo libero e sicuramente anche la possibilità di integrare il sussidio con il lavoro irregolare, come vedremo più avanti. Vi è poi, prevalente, l'interesse del datore di lavoro di utilizzare, in nero, un lavoratore sussidiato, perché il compenso pattuito, sicuramente inferiore ai minimi contrattuali, risulterà sempre vantaggioso per entrambi. Il guadagno che invece può derivare dal proseguire la ricerca di lavoro è dato dai redditi che si ipotizza di poter ottenere nel futuro, scontati del tasso di interesse. La probabilità per un lavoratore di fare ritorno all'occupazione diminuisce al crescere del salario di riserva e cioè del sussidio. Come è facilmente intuibile, infatti, valori più elevati del salario di riserva aumentano il relativo valore dello stipendio per il quale il lavoratore sarebbe disposto ad abbandonare lo stato di disoccupazione.

La generosità dei trattamenti di CIGS e di mobilità, l'assenza di un limite temporale certo, l'estensione del lavoro irregolare non sanzionato, la speranza per i disoccupati più anziani di poter essere «traghettati» verso la pensione, disincentivano obiettivamente il lavoratore dalla ricerca attiva e dall'accettazione di un posto di lavoro. Sono assenti, del resto, gli stimoli e i servizi volti a migliorare le proprie capacità professionali, che potrebbero consentire di ambire a un lavoro meglio retribuito e quindi a rendere meno conveniente accontentarsi del salario di riserva. L'impresa, dal suo canto, ha tutto l'interesse a favorire proroghe e deroghe dei trattamenti che riducono ulteriormente il costo del lavoro.

Il quarto, forse il più importante, elemento di criticità dell'intero sistema degli ammortizzatori sociali, strettamente collegato alle precedenti considerazioni, è l'assenza di integrazione fra le politiche passive - i sussidi di disoccupazione - e le politiche attive, cioè il complesso integrato di servizi personalizzati che, attraverso percorsi di orientamento e formativi calibrati sui fabbisogni professio-

nali dell'impresa, aiuti il disoccupato a essere più «occupabile» nel mercato del lavoro e, quindi, a trovare più velocemente un nuovo posto di lavoro.

Questa mancata integrazione produce gravi distorsioni nell'utilizzo dei sussidi, isolamento del disoccupato, prolungamento, grazie anche alle deroghe, del periodo di inattività, progressiva emarginazione dal mercato del lavoro a causa del mancato aggiornamento delle sue competenze professionali e anche possibili abusi per l'incentivo che questo sistema determina a integrare il sussidio con attività non regolari. Determina soprattutto l'assenza di quella «*mutual obligation*», diffusa nei Paesi che praticano politiche di «*welfare to work*», in cui, a fronte dell'erogazione di un sussidio, il lavoratore s'impegna a una ricerca attiva di un impiego, pena la sospensione o la decadenza dal sussidio.

Il modello di «*welfare to work*» utilizzato e sperimentato nella maggior parte dei Paesi europei con politiche del lavoro più evolute, prevede azioni combinate e integrate di politiche attive del lavoro, politiche di sostegno al reddito e politiche di sviluppo locale che hanno come obiettivo l'aumento delle opportunità e delle possibilità di occupazione per i disoccupati delle fasce deboli. Il punto di forza di questo modello è integrare le politiche attive e passive prevedendo che ogni de-

stinatario di ammortizzatori sociali, di formazione personalizzata e di servizi di collocamento sia responsabilizzato con la sottoscrizione del «patto di servizio» con il centro per l'impiego e con il suo concorso attivo nella ricerca del lavoro, in ciò aiutato dalla rete di servizi pubblici per l'impiego e degli intermediari privati, autorizzati e accreditati da Stato e regioni secondo la normativa vigente. Le azioni contestuali e altrettanto decisive nei confronti delle imprese per rilevare i fabbisogni occupazionali e formativi e per la preselezione dei candidati facilitano l'incontro fra i bisogni delle aziende e l'offerta di lavoratori più qualificati.

L'azione sanzionatoria nei confronti degli abusi e delle inadempienze è particolarmente stringente. A titolo d'esempio la tabella 3 (tratta da T. Boeri, R. Layard e S. Nickell, «*Welfare-to-Work and the fight against long-term unemployment*» *Report to Prime Ministers Blair and D'Alema*, 21 febbraio 2000) mostra il numero di *benefit* sospesi nel Regno Unito nel biennio 1998/1999 e le inadempienze che hanno determinato tali decisioni (in quel periodo si registravano circa 1,3 milioni di disoccupati). È interessante notare che fra le cause di taglio dei *benefit* le più frequenti sono l'abbandono senza giusta causa del posto di lavoro e la mancata presenza ai colloqui.

TABELLA 3

Motivi di sospensione dei sussidi di disoccupazione nel Regno Unito (1998/1999)

Si sono licenziati senza giusta causa (<i>Lost job through quitting without good cause</i>)	103.000
Sono stati licenziati per giustificato motivo (<i>Lost job through misconduct</i>)	23.000
Non disponibili a lavorare (<i>Not available for works</i>)	15.000
Inattivi nella ricerca del lavoro (<i>Not actively seeking work</i>)	7.000
Non si sono presentati alle interviste (<i>Failed to attend interview</i>)	94.000
Hanno rifiutato l'offerta di lavoro (<i>Refused work</i>)	11.000
Hanno rifiutato di partecipare ai programmi formativi (<i>Refused to attend course programme</i>)	14.000
Totale	277.000

Sulla base del *Jobseeker's Agreement* stipulato con i *Jobcenter-Plus* – il nostro «patto di servizio» fra centro per l'impiego e il percettore di sussidi di disoccupazione – il disoccupato deve recarsi periodicamente (ogni due settimane) presso l'ufficio di collocamento per firmare il registro e per brevi colloqui (circa 5 minuti) nel corso dei quali gli sono prospettate le offerte d'impiego. Successivamente questi colloqui non sono più informativi, ma servono a costruire una strategia di occupazione che può prevedere la partecipazione del disoccupato a corsi di formazione o la sua assunzione nell'ambito dei posti di lavoro sovvenzionati dallo Stato. In ogni caso, dopo 13 settimane di sussidi si ha l'obbligo di accettare qualsiasi tipo di lavoro offerto, anche se questo comporta spostamenti fino a un'ora dalla propria abitazione. Se il disoccupato non rispetta questi obblighi può essere sanzionato con la riduzione dei sussidi o con la loro soppressione.

È utile rilevare che gli uffici di collocamento nel Regno Unito (*Jobcenter-Plus*) sono circa 1.500 e occupano quasi 90.000 operatori impegnati prevalentemente ad aiutare le persone a trovare lavoro e le imprese,

attraverso gli *account*, a trovare le figure professionali di cui hanno bisogno. In Italia la rete dei centri per l'impiego è composta da 536 uffici e il personale è costituito da 15.590 addetti, in buona parte provenienti dai vecchi uffici di collocamento e a cui si sono aggiunti molti co.co.co che, fra l'altro, sono utilizzati per le attività più qualificate.

Occorre rilevare, a questo proposito, che anche in Italia è in vigore una normativa stringente, sulla carta (articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, il cui contenuto è stato ribadito e precisato dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5 del 22 febbraio 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 52 del 3 marzo 2006), che vincola l'erogazione dell'indennità di disoccupazione all'impegno da parte del disoccupato alla ricerca attiva del lavoro o a partecipare a interventi formativi o comunque a progetti proposti dai servizi per l'impiego o dalle agenzie del lavoro e che prevede la sospensione o la decadenza dal trattamento di disoccupazione con la perdita dell'indennità per il lavoratore che rifiuti di partecipare a

queste attività oppure non accetti le offerte di lavoro congrue al suo profilo professionale, anche a termine, inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello di provenienza e in un luogo mediamente raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici o distante non più di 50 chilometri dal luogo di residenza del lavoratore.

Questa norma è, nei fatti, inapplicabile e inapplicata (le sanzioni irrogate sono solo poche centinaia) per una serie di motivi, tra cui la separazione fra il soggetto che eroga il sussidio e i centri che dovrebbero erogare i servizi e comunicare all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) le inadempienze, ma anche a causa dell'assetto federale che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le politiche passive e a quella concorrente di Stato e regioni le politiche attive. Dal punto di vista strettamente amministrativo i centri per l'impiego sono sottoposti alle competenze delle province, con un ruolo di indirizzo e coordinamento da parte delle regioni, mentre le politiche passive sono gestite in maniera esclusiva dall'INPS, con scarsi rapporti, a parte quelli informativi, con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Per sintetizzare le distorsioni che produce questo assetto basti pensare che l'obbligo per i centri per l'impiego provinciali di offrire i servizi di formazione e di reimpiego e di comunicare all'INPS le eventuali inadempienze del beneficiario è impedito da un semplice dettaglio: i servizi per l'impiego non conoscono, se non con grandi ritardi e solo se si attivano autonomamente, i nominativi delle persone che presentano direttamente, o attraverso l'impresa, la domanda all'INPS per ottenere i diversi sussidi di disoccupazione e, di conseguenza, non possono convocare i beneficiari per l'erogazione dei servizi di formazione e ricollocamento, e tantomeno certificare le inadempienze. Non esiste, infatti, una interconnessione fra la banca dati dell'INPS e i diversi sistemi infor-

mativi del lavoro (SIL) utilizzati dai centri per l'impiego.

L'unico caso in cui l'integrazione fra politiche passive e attive è effettivamente realizzata si registra nella concessione degli ammortizzatori sociali in deroga (CIGS e mobilità) grazie al fatto che, sulla base di progetti di assistenza dell'ex Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali la sua agenzia tecnica «Italia Lavoro Spa» è in grado, per le modalità con cui questo trattamento è erogato, di costituire una banca dati che registra in tempo reale i nominativi dei lavoratori beneficiari dei sussidi e può, di conseguenza, coordinare con i centri per l'impiego l'erogazione dei servizi, la sottoscrizione del patto di servizio con il lavoratore e la registrazione delle eventuali inadempienze. Queste azioni producono anche una valorizzazione dei centri per l'impiego, determinano l'aumento di qualità dei servizi personalizzati che erogano, migliorano il grado di soddisfazione degli utenti (disoccupati e imprese) e sollecitano i servizi pubblici a creare reti aperte e collaborative con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nelle attività (università, intermediari privati, sistema della formazione professionale, enti previdenziali, servizi sociali eccetera), per rendere più efficace l'azione di reimpiego dei disoccupati.

La mancata integrazione fra politiche attive e passive ha anche un'incidenza sul grave fenomeno dei lavoratori irregolari poiché «le diverse forme d'indennità di disoccupazione, collegate ad un sistema di politiche attive che vincoli il lavoratore ad un patto di regolarità e responsabilità rappresentano un deterrente formidabile contro il lavoro irregolare» (Maurizio Sorcioni, *Le politiche attive come strumento per prevenire il lavoro irregolare*, «Diritto e Libertà», n. 12, 2006, Mariano Giustino editore).

Dalle analisi sui beneficiari delle indennità di mobilità emerge, infatti, un fenomeno apparentemente inspiegabile: i lavoratori che usufruiscono di quasi tutto il periodo di in-

dennità e, allo scadere della stessa, si occupano direttamente con un contratto a tempo indeterminato. La dinamica appare difficilmente giustificabile se non ipotizzando un rapporto di lavoro sommerso che, in base a un patto conveniente per datore di lavoro e lavoratore, viene regolarizzato soltanto alla fine del periodo di mobilità: appare infatti poco plausibile che questi lavoratori, che riescono, in prossimità della «*dead line*», ad occuparsi direttamente a tempo indeterminato, non siano riusciti invece per molti mesi a reperire un'offerta di lavoro a tempo determinato. Tra i beneficiari di indennità che prolungano in tale modo l'avviamento al lavoro si ritrovano in misura maggiore le fasce più deboli del mercato del lavoro; risultano essere sovra-rappresentati quanti provengono da aziende del sud, le donne e i lavoratori che nel lavoro precedente risultavano essere i meno retribuiti.

Integrare, quindi, l'erogazione dei contributi con obblighi stringenti per il beneficiario dei sussidi che comportino attività incompatibili con il lavoro non regolare (colloqui con il centro per l'impiego, corsi formativi, colloqui con le imprese eccetera) e la conseguente riduzione dei tempi per il rientro nel mercato del lavoro, riduce sensibilmente le possibilità di lavoro irregolare.

Per ultimo non si può non accennare a un'altra criticità strutturale del sistema di ammortizzatori sociali italiano, costituita dalla stratificazione normativa conseguente a un numero eccessivo di istituti e di deroghe, di volta in volta adattati alle richieste di specifiche categorie, che produce peraltro un'incertezza interpretativa delle norme a causa della sovrapposizione di delibere, circolari e decreti di non facile coordinamento. Il presente disegno di legge delega intende superare le criticità prima analizzate attraverso un intervento organico basato sulle seguenti soluzioni:

1) costruire un nuovo sistema di ammortizzatori sociali basato su tre livelli, rece-

pendo il suggerimento della Commissione Onofri:

a) trattamenti in caso di sospensione temporanea per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro;

b) trattamenti in caso di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione estesi a tutti i lavoratori dipendenti, autonomi, parasubordinati e del pubblico impiego;

c) interventi di tipo assistenziale in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni o nei casi in cui il disoccupato non può beneficiare dei trattamenti precedenti, nei quali ricadono, in attesa di una loro riforma, le altre modalità di integrazione al reddito e tutte le attuali indennità a requisiti ridotti in tutti i settori, compreso quello agricolo;

2) creare un nuovo sistema organico di ammortizzatori sociali che semplifichi l'attuale stratificazione normativa e l'alto numero di trattamenti, fondato su due soli istituti e su una strategia che preveda lo spostamento delle tutele e delle protezioni dalla garanzia del posto di lavoro all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, attraverso strumenti assicurativi generalizzati, ma che siano di breve durata anche perché collegati a misure attive per la ricerca del lavoro e per la formazione:

a) prevedere un unico trattamento in caso di sospensione temporanea per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro - integrazioni al reddito a tutela delle riduzioni delle ore lavorate - sostitutivo della CIGS, esteso agli apprendisti, operai, impiegati e quadri di tutte le imprese, anche con meno di 15 addetti e a prescindere dalla tipologia contrattuale; disincentivare l'utilizzo di questo istituto come sostitutivo del licenziamento, riducendo la sua durata e parificando i suoi tassi di copertura all'indennità di disoccupazione, prevedendo il divieto

di utilizzarlo a zero ore ed escludendo deroghe;

b) prevedere un secondo e unico trattamento - l'indennità di disoccupazione - in caso di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione per licenziamento o per mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato con esclusione dei lavoratori che si siano dimessi volontariamente, a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa, sostitutivo dell'indennità di disoccupazione ordinaria, della CIGS, dell'indennità di mobilità, dell'indennità di disoccupazione speciale edile e delle concessioni in deroga;

c) prevedere che le singole categorie di lavoratori autonomi, ove decidano volontariamente che i propri associati versino i contributi per i trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro, anche attraverso fondi settoriali la cui gestione economica deve essere autosufficiente, possano beneficiare dell'indennità di disoccupazione. Per le collaborazioni coordinate e continuative l'adesione alle contribuzioni assicurative per l'indennità di disoccupazione è obbligatoria, alla luce della estrema debolezza di questa categoria di lavoratori più degli altri soggetti a periodi di disoccupazione;

d) prevedere che il tasso di copertura dell'indennità di disoccupazione rispetto all'ultimo stipendio e la durata del sostegno al reddito siano equi e sufficienti per la ricerca del lavoro e per la partecipazione ai percorsi formativi, ma non disincentivino la ricerca del lavoro: un sussidio pari al 65 per cento dell'ultimo salario lordo percepito per i primi sei mesi di disoccupazione, percentuale che scende al 55 per cento dal settimo al diciottesimo mese, e un reddito pari a 500 euro per sei mesi, a favore di chi abbia accumulato un periodo di permanenza nello stato di disoccupazione superiore a diciotto mesi;

e) prevedere rigorosi criteri di eleggibilità e cioè le condizioni che devono essere soddisfatte dal lavoratore disoccupato per po-

ter beneficiare dell'indennità di disoccupazione. Prevedere che l'erogazione dell'indennità in caso di cessazione del rapporto di lavoro sia legata in modo vincolante a politiche per il reinserimento dei lavoratori e che l'erogazione di tale indennità sia strettamente vincolata alla sottoscrizione da parte del disoccupato di un patto di servizio che lo impegni alla ricerca attiva del lavoro o a partecipare a interventi formativi o comunque a progetti proposti dai centri per l'impiego o dalle agenzie autorizzate e accreditate nonché prevedere la sospensione o la decadenza dal beneficio nel caso in cui il disoccupato rifiuti i percorsi formativi o le convocazioni del servizio per l'impiego o le offerte di lavoro congrue al suo profilo professionale, anche a termine;

f) prevedere che la gestione e il coordinamento del processo di autorizzazione dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione da parte dell'INPS, il coordinamento e l'assistenza tecnica delle politiche attive rivolte ai suoi beneficiari e l'esecuzione delle sanzioni siano affidati all'istituenda Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati, sotto il controllo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, integrata con i rappresentanti delle regioni, con l'obiettivo di aumentare l'occupabilità dei disoccupati e di ridurre in modo significativo i tempi medi del loro rientro nel mercato del lavoro. In questo modo viene superata, nei fatti, la separazione fra chi eroga il sussidio e chi gestisce le politiche attive perché la richiesta del sussidio da parte del lavoratore non viene più effettuata direttamente all'INPS, ma viene intermedia dai centri per l'impiego e dall'Agenzia nazionale, che ha anche il compito di disporre la sospensione del sussidio nel caso di inadempienza del beneficiario una volta che è stata accertata dal centro per l'impiego;

g) prevedere di assegnare all'agenzia tecnica del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali «Italia Lavoro Spa»

il ruolo e i compiti dell'Agenzia nazionale prevista dalla lettera *f*). Questo sia per evitare spese aggiuntive per la costituzione di un nuovo ente sia, soprattutto, per le competenze acquisite da «Italia Lavoro Spa» nella gestione delle politiche di «*welfare to work*» per il reinserimento dei lavoratori svantaggiati nell'ambito degli ammortizzatori sociali in deroga (CIGS e indennità di mobilità). Il modello di gestione dei flussi fra centri per l'impiego, INPS e Agenzia nazionale previsti dal presente disegno di legge è stato costruito, infatti, non tanto sulla base di evidenze teoriche, quanto sulla base delle esperienze pratiche e di modelli di servizio delle azioni di «*welfare to work*» di «Italia Lavoro Spa» effettivamente sperimentate nella gestione degli ammortizzatori in deroga;

3) per quanto riguarda i costi si propone di:

a) finanziare i due trattamenti all'interno di un sistema assicurativo basato - a decorrere, al più tardi, dal 2012 - interamente sul prelievo contributivo, proporzionale alle retribuzioni, a carico di lavoratori e di imprese, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica;

b) prevedere l'istituzione di un fondo da finanziare con la fiscalità generale per

rafforzare il sistema dei servizi pubblici per l'impiego e dell'Agenzia nazionale;

c) prevedere la possibilità da parte delle regioni di deliberare benefici più favorevoli rispetto a quelli previsti dal presente disegno di legge, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

A questo proposito è utile, in via preliminare, verificare, da una parte, se la spesa per la protezione sociale e in particolare quella per le politiche attive e passive del lavoro dell'Italia siano in linea con quelle degli altri Paesi membri dell'Unione europea e, dall'altra, valutare quali siano i costi dell'attuale sistema e i saldi fra contributi ed erogazioni.

Come si può vedere nella tabella che segue (tabella 4), la spesa per tutti gli interventi di protezione sociale (pensioni, malattia, invalidità, disoccupazione, famiglia, inclusione sociale così via) dell'Italia si è mantenuta, nel corso degli ultimi dieci anni considerati, sostanzialmente di due punti percentuali al di sotto della media dell'Unione europea con 15 Paesi membri, con una lieve riduzione nel 2004 (-1,5 per cento). Se si valuta la spesa per il *welfare* con un altro indicatore, ovvero la spesa *pro capite* a parità di valore di acquisto, l'Italia è allineata alla media dei 14 Paesi europei più sviluppati.

TABELLA 4

Spesa per la protezione sociale (come percentuale del PIL)

	<i>EU-15</i>	<i>Germania</i>	<i>Spagna</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>UK</i>
1995	27,7	28,2	21,6	30,3	24,2	28,2
1996	27,9	29,3	21,5	30,6	24,3	28,0
1997	27,6	28,9	20,8	30,4	24,9	27,5
1998	27,2	28,8	20,2	30,0	24,6	26,9
1999	27,1	29,2	19,8	29,9	24,8	26,4
2000	26,9	29,2	19,7	29,5	24,7	27,1
2001	27,1	29,3	19,5	29,6	24,9	27,5
2002	27,4	29,9	19,8	30,4	25,3	26,4
2003	27,7	30,2	19,9	30,9	25,8	26,4
2004	27,6	29,5	20,0	31,2	26,1	26,3

Fonte: Eurostat.

La vera anomalia italiana risiede, piuttosto, nella ripartizione della spesa per il *welfare* per tipo di intervento. Come si può vedere nella tabella che segue (tabella 5), le spese per malattia e pensioni (vecchiaia, anzianità e reversibilità) assorbono più del 90 per cento della spesa totale e queste ul-

time sono superiori alla media europea di ben 15 punti percentuali. Le spese per le politiche attive e passive per contrastare la disoccupazione sono decisamente modeste e inferiori di 4,5 punti percentuali rispetto alla media dei Paesi europei più sviluppati.

TABELLA 5

Ripartizione della spesa per la protezione sociale come percentuale sul totale (2004)

	<i>EU-15</i>	<i>Italia</i>
Famiglia/Bambini	7,5	4,3
Disoccupazione	6,4	1,9
Malattia e invalidità	34,9	30,9
Pensioni	44	59,2
Casa ed esclusione sociale	3,3	0,3

Fonte: Eurostat.

Senza entrare nel merito del dibattito sulla spesa pensionistica che sarà affrontato in altra sede, non si può non constatare che l'intervento per riallineare la spesa per gli ammortizzatori sociali e per i servizi per l'impiego a quella degli altri Paesi europei dovrebbe trovare più attenta considerazione.

Altro elemento di riflessione, utile per individuare le risorse per finanziare il riordino degli ammortizzatori sociali e il rafforzamento dei servizi pubblici e privati per l'impiego, è analizzare la spesa per le politiche passive, ripartite per tipo di intervento, e valutare il saldo fra erogazioni e contributi.

La successiva tabella 6 mostra come la spesa per gli ammortizzatori sociali (prestazioni e coperture figurative) utilizzati nel settore industriale e dei servizi, compresa l'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti che ha un saldo negativo consistente, sia interamente autofinanziata dai contributi delle imprese e dei lavoratori e mostri anche un saldo attivo (le cifre riportate non tengono conto che una parte delle prestazioni e delle contribuzioni figurative è stata posta a carico della fiscalità generale in relazione a provvedimenti che hanno esteso la platea dei beneficiari, in deroga

alla legislazione vigente). Il vero «buco» è rappresentato dalle misure di integrazione del reddito nel settore agricolo, che ha un saldo negativo di oltre 1,3 miliardi di euro, cresciuto a 1,6 se si comprende anche il 2005.

Separare i tre tipi di spesa, anche dal punto di vista dell'autonomia dei fondi, fra trattamenti in caso di sospensione temporanea per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro, trattamenti in caso di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione e interventi di tipo assistenziale, così come previsto dal presente disegno di legge, consente anche un riordino della spesa per rendere trasparente a tutti quali siano i costi e soprattutto da chi e come vengano pagati.

È utile, a questo punto, fare una valutazione dei costi di uno dei due trattamenti previsti dal presente disegno di legge, l'indennità di disoccupazione, perché le integrazioni al reddito a tutela delle riduzioni delle ore lavorate in momenti di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale si autofinanziano ampiamente anche solo con i contributi versati attualmente per la CIGO.

TABELLA 6

*Ammortizzatori sociali: spese per prestazioni e coperture figurative,
entrate contributive e saldi
(milioni di euro - media anni 2002-2004)*

	<i>Prestazioni</i>	<i>Coperture figurative</i>	<i>Contributi</i>	<i>Saldo</i>
Cassa integrazione guadagni ordinaria	389	233	2.334	1.712
Cassa integrazione guadagni straordinaria	327	208	827	292
Indennità di mobilità	917	581	427	-1.070
Indennità di disoccupazione speciale edile	67	49	84	-31
<i>Settore industriale e grandi servizi</i>	1.700	1.071	3.672	903
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	773	747	2.964	1.444
Indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti	574	813	0	-1.387
Indennità non agricola	1.347	1.560	2.964	57
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	207	271	86	-393
Indennità di disoccupazione agricola con requisiti ridotti	11	9	0	-19
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	359	0	0	-359
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	571	0	0	-571
<i>Agricola</i>	1.148	280	86	-1.342
Altre forme di sussidio	720	22	457	-284
<i>Totale</i>	4.915	2.933	7.179	-666
<i>Fonte: Elaborazione W2W su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali.</i>				

Nella nota metodologica allegata alla presente relazione si descrive il modello attraverso il quale si è giunti alla stima della spesa per la riforma dell'indennità di disoccupazione prevista dal presente disegno di legge.

Le stime fornite sono il risultato di calcoli effettuati sulla base di ipotesi e di scenari che potrebbero non descrivere effettivamente gli impatti finanziari della riforma, ma che hanno il pregio di essere esplicitati nelle elaborazioni della citata nota metodologica, per

consentire a chiunque di valutare il loro grado di realismo e la consistenza e la robustezza del modello adottato.

Ricordando che nel presente disegno di legge si prevede di coprire tutti coloro che passano dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione, il numero di persone beneficiarie dell'indennità raddoppierebbe, passando da circa 484.000 a 817.000, e il tasso di copertura giungerebbe a quota 100 per cento se calcolato rispetto alle persone che passano dallo stato di occupati a quello di disoccupati e a quota 59,9 per cento se calcolato sul totale delle persone in cerca di occupazione con precedenti esperienze lavorative. Si ipotizza, ancora, che la platea dei beneficiari non si modifichi in seguito alla variazione dell'ammontare dei sussidi, grazie a un trattamento che, per la sua consistenza e durata, non disincentivi la ricerca del lavoro, nonché all'obbligo dei beneficiari di partecipare a percorsi formativi e ad altre attività di reimpiego erogati dai servizi pubblici e privati per l'impiego e ad accettare le proposte di lavoro loro offerte.

Secondo questa stima, il costo per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione sarebbe di circa 6,2 miliardi di euro, a fronte di circa 4,1 miliardi di euro dell'attuale costo dei trattamenti che verrebbero sostituiti (CIGS, mobilità, disoccupazione edile speciale e indennità di disoccupazione ordina-

ria), con un saldo negativo di circa 2,1 miliardi di euro.

Ma questa stima suppone che tutti i percettori del sussidio lo utilizzino interamente per l'intera durata prevista. Ma questo non solo non accade nella realtà perché una percentuale significativa dei disoccupati trova lavoro nei primi sei mesi, ma è possibile ridurre ulteriormente il periodo in cui il disoccupato percepisce l'indennità con opportune politiche di «*welfare to work*», in cui si vincoli, come previsto dal presente disegno di legge, l'erogazione degli ammortizzatori sociali al concorso attivo del disoccupato nella ricerca del lavoro: colloqui orientativi, percorsi di formazione personalizzata e di altri servizi di collocamento. Se si suppone che il 40 per cento dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione trovi lavoro entro i primi tre mesi, sia autonomamente che grazie ai servizi di «*welfare to work*» previsti dal presente disegno di legge, la spesa si ridurrebbe di oltre 1.200 milioni di euro, assestandosi intorno ai 5.000 milioni di euro. La differenza rispetto all'attuale spesa sarebbe di poco meno di 900 milioni di euro (vedi tabella 7), facilmente reperibile dal momento che si prevede che anche le imprese al di sotto dei quindici dipendenti contribuiscano al finanziamento di questo strumento assicurativo contro la disoccupazione.

TABELLA 7

*Stime della spesa aggiuntiva per il finanziamento dell'indennità di disoccupazione
(Disegno di legge)*

Spesa 2004 per Cigs, mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria ed edile speciale	4.128
Spesa per indennità di disoccupazione (disegno di legge)	6.255
Saldo	+2.127
Spesa per indennità di disoccupazione (disegno di legge) con 40% beneficiari occupati nei primi 6 mesi	5.000
Saldo	+872

Probabilmente questa stima deve essere ulteriormente ridotta alla luce della diminuzione delle persone in cerca di occupazione che si è registrata nel 2006 e nel 2007.

Se i trattamenti assicurativi previsti dal presente disegno di legge (integrazioni al reddito a tutela delle riduzioni delle ore lavorate in momenti di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale e indennità di disoccupazione) possono essere completamente autofinanziati con i contributi versati dalle imprese e dai lavoratori, è invece necessario prevedere risorse finanziarie adeguate, al momento non precisamente quantificabili, per la costituzione di un fondo annuale per il rafforzamento delle strutture dei centri per l'impiego e dell'Agenzia nazionale, impegnati nelle attività di gestione dell'indennità di disoccupazione. Infatti, come abbiamo già visto, il successo della riforma si fonda in gran parte sulla capacità dei servizi pubblici e privati di fornire servizi adeguati ed efficienti per l'aumento dell'occupabilità dei disoccupati e per il loro reinserimento, quanto più veloce, nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda le questioni costituzionali circa le competenze esclusive dello Stato e quelle concorrenti fra Stato e regioni in materia di lavoro e di previdenza sociale, è indubbio che gli ammortizzatori sociali rientrano nell'ambito delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato. L'articolo 38, secondo comma, della Costituzione, infatti, prevede per i lavoratori il diritto ad avere mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia e vecchiaia, disoccupazione involontaria, e ciò deve essere attuato attraverso un trattamento uniforme a livello nazionale.

Pacifica è anche la riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dai servizi per l'impiego, in particolare per quanto riguarda le misure di politica del lavoro che determinano le condizioni indispensabili per rendere effettivo il diritto al

lavoro (informazione, orientamento, formazione professionale e misure di inserimento), riconducibili all'articolo 4, primo comma, della Costituzione, perché si riferiscono alle condizioni indispensabili per rendere effettivo il diritto al lavoro.

Questo non limita la possibilità per le regioni di intervenire in materia, determinando, in relazione alle caratteristiche del territorio, criteri migliorativi, come è già stato fatto, con apposite delibere, da Emilia-Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Campania, Liguria e da altre regioni. Le regioni potrebbero ben prevedere - sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale - sviluppi della «previdenza complementare ed integrativa», in particolare per migliorare i livelli essenziali delle prestazioni fissati dallo Stato in modo uniforme per tutte le regioni. In tale caso sarebbero le stesse regioni competenti a determinare le condizioni di accesso alle relative prestazioni, nell'ambito dei principi generali fissati dalla normativa statale, dato che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, la materia della previdenza integrativa è stata ricondotta nell'ambito della competenza concorrente fra Stato e regioni.

Non è, di conseguenza, esposto a censure di costituzionalità tutto l'impianto del presente disegno di legge che riforma il sistema degli ammortizzatori sociali che stabilisce le modalità per l'erogazione dei trattamenti.

Per quanto riguarda i compiti dell'Agenzia nazionale, il presente disegno di legge prevede espressamente che le attività di assistenza tecnica ai servizi pubblici per l'impiego debbano essere concordate con le regioni, fatta salva la competenza dello Stato di legiferare per innalzare gli *standard* di qualità dei servizi determinando nuovi e più incisivi livelli essenziali delle prestazioni.

Anche per quanto riguarda l'incarico conferito all'Agenzia nazionale di realizzare un sistema di monitoraggio e di valutazione, statistico e qualitativo, degli effetti della ri-

forma sul mercato del lavoro, la Corte costituzionale si è già espressa (sentenza n. 50 del 2005) affermando che il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» è previsto come materia di competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione e che «La conduzione diretta del sistema informativo statistico ed informatico - dato che questo non può non riguardare l'intero territorio nazionale - costituisce il mezzo idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato».

La riforma del sistema degli ammortizzatori contenuta nel presente disegno di legge è, del resto, in linea con gli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di politiche passive e attive per il lavoro e con la maggioranza dei sistemi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione dei Paesi europei esaminati.

Nella maggioranza dei Paesi europei prevalgono, infatti, i seguenti criteri:

a) tipologia: separazione netta fra misure assicurative/contributive rivolte ai disoccupati e misure assistenziali riservate alle persone indigenti o che non hanno maturato il diritto all'indennità di disoccupazione. In nessun Paese è previsto un istituto, come la cassa integrazione italiana, rivolto ai lavoratori sospesi con la conservazione del rapporto di lavoro;

b) campo di applicazione: i beneficiari sono tutti i lavoratori dipendenti, senza distinzione per settore di appartenenza, diversamente dall'Italia. Solo in alcuni Paesi l'indennità di disoccupazione è estesa al pubblico impiego e ad alcune categorie di lavoratori autonomi e solo in Spagna è estesa ai detenuti;

c) requisiti principali: in tutti i Paesi l'indennità di disoccupazione viene erogata solo a coloro che partecipano a programmi di politica attiva del lavoro;

d) requisiti di anzianità contributiva o assicurativa: i requisiti minimi richiesti vanno da un periodo contributivo di almeno 6 mesi negli ultimi 22 mesi della Francia agli ultimi 25 mesi del Regno Unito;

e) ammontare della prestazione: l'indennità di disoccupazione è molto variabile perché si passa da un tasso di sostituzione della retribuzione del 90 per cento (Danimarca) agli 82 euro la settimana del Regno Unito, con una tendenza generalizzata alla riduzione dell'ammontare della prestazione. La media calcolata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico si aggira sul 66 per cento;

f) durata della prestazione: anche se nessun Paese si avvicina ai 7 anni cumulabili in Italia, si passa dai 4 anni della Danimarca ai 182 giorni del Regno Unito, con alte percentuali di persone che vengono inserite nel mondo del lavoro prima della scadenza del limite massimo;

g) sanzioni: nella maggior parte dei Paesi sono previste sospensioni temporanee o definitive del trattamento, in relazione alla gravità dell'inadempienza;

h) finanziamento delle prestazioni: la parte assicurativa delle prestazioni è coperta da contributi abbastanza alti: 8 per cento in Danimarca (comprensivo dell'assicurazione contro la disoccupazione, della cassa malattia e dell'assicurazione contro l'invalidità), 6,4 per cento in Francia, 6,5 per cento in Germania, 8,65 per cento in Olanda, fino a 12,8 per cento nel Regno Unito e 7,5 per cento in Spagna. La parte assistenziale è coperta dalla fiscalità generale;

i) competenze per le politiche attive: nella maggior parte dei Paesi le politiche attive associate ai sussidi di disoccupazione sono gestite da enti o da agenzie nazionali.

Lo schema successivo (tabella 8) mostra, in estrema sintesi, gli elementi di criticità presenti nell'attuale sistema di ammortizzatori sociali e le soluzioni avanzate dal presente disegno di legge di riforma.

TABELLA 8

Confronto fra criticità e soluzioni del disegno di legge

<i>Criticità dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali</i>	<i>Soluzioni del disegno di legge</i>
Privilegio delle tutele e protezioni per la conservazione del posto di lavoro	Assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, attraverso strumenti assicurativi generalizzati e di breve durata
Mancata separazione fra trattamenti temporanei per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, di disoccupazione e assistenziali	Riforma del sistema basato su tre livelli distinti
Disorganicità e sovrapposizione dei trattamenti e stratificazione normativa	Semplificazione normativa attraverso la previsione di due trattamenti unici per l'integrazione al reddito a tutela delle riduzioni delle ore lavorate in momenti di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale e indennità di disoccupazione
Basso tasso di copertura dei disoccupati (25 per cento) e condizionamento del sussidio al settore aziendale	Erogazione del sussidio di disoccupazione sulla base della condizione soggettiva di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione
Mancata copertura dei lavoratori flessibili	Estensione ai lavoratori autonomi e ai collaboratori della possibilità di creare fondi assicurativi per i periodi di disoccupazione
Eccessiva generosità del sussidio che disincentiva la convenienza ad accettare un lavoro e abuso delle deroghe	Sussidi non competitivi, per entità e durata, con i compensi offerti dal mercato del lavoro
Mancata integrazione fra politiche attive e passive	Vincolo della sottoscrizione del patto di servizio per l'erogazione del sussidio
Inapplicabilità dei criteri di eleggibilità per le prestazioni	Conoscenza in tempo reale delle persone da attivare e affidamento a un'agenzia terza delle sanzioni
Separazione fra erogatore dei sussidi e loro gestore	Affidamento a un'agenzia nazionale dei due compiti attraverso l'INPS
Incompatibilità finanziarie	Sistema assicurativo autofinanziato sulla base esclusiva dei contributi e delle azioni per ridurre in modo significativo la durata del sussidio

È utile precisare, infine, che il presente disegno di legge non si prefigge di affrontare anche il tema degli interventi di tipo assistenziale in caso di esaurimento del diritto alle prestazioni previste dal medesimo disegno di legge o nei casi in cui il disoccupato non può beneficiare, per mancanza dei requisiti assicurativi, delle misure definite dalla stessa, nei quali ricadono le altre forme di integrazione al reddito e tutte le attuali indennità a requisiti ridotti in tutti i settori, compreso quello agricolo.

Il carattere prevalentemente assistenziale di tali interventi e la sovrapposizione caotica di norme che si è creata nel tempo sarebbero in qualche modo affrontabili con un intervento di riordino, se non riguardassero, da una parte, un numero variegato di categorie (artigiani, soci di cooperativa, insegnanti di scuole pubbliche non di ruolo, personale straordinario delle poste, lavoratori a domicilio, detenuti, lavoratori dello spettacolo, lavoratori domestici eccetera) e, dall'altra, il settore agricolo, con il suo peso esorbitante sulle spese a carico della finanza pubblica per le politiche di protezione sociale dei disoccupati. Come abbiamo già visto, il settore agricolo, che contava nel 2004 circa 990.000 addetti (4,4 per cento rispetto al totale delle forze di lavoro), determina interamente il disavanzo dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali con un saldo passivo di 1,3 miliardi di euro a fronte di contributi pari a soli 86 milioni di euro. Sistema che, altrimenti, sarebbe completamente autosufficiente grazie ai contributi dell'industria e dei grandi servizi. Per sintetizzare l'anomalia dei sussidi ai lavoratori agricoli è sufficiente rilevare che a fronte di poco meno di un milione di addetti, ben 587.000 lavoratori agricoli - pari al 60 per cento degli occupati - beneficiano di un sussidio in media di 186 euro al mese, erogato con procedure che hanno sollevato non pochi rilievi da parte degli organi di controllo.

La decisione di non affrontare questo tema, relativamente semplice per quanto ri-

guarda le soluzioni, del resto adottate da tutti gli altri Paesi europei (separazione della parte assicurativa da quella assistenziale per i lavoratori il cui reddito è inferiore a un minimo stabilito, da finanziare interamente con la fiscalità generale nell'ambito di un fondo separato rispetto a quello degli ammortizzatori sociali), ma molto complesso per quanto riguarda gli interessi consolidati che vengono toccati (che sono, in parte, anche legittimi), deriva essenzialmente da una valutazione di opportunità, e cioè di non legare il successo della riforma degli ammortizzatori sociali, che interessa milioni di lavoratori, alle prevedibili e non facilmente superabili resistenze della categoria dei lavoratori agricoli.

Il presente disegno di legge si compone di nove articoli.

L'articolo 1 definisce l'oggetto della delega e le modalità di adozione dei decreti legislativi delegati.

L'articolo 2 definisce i principi e criteri direttivi generali della riforma degli ammortizzatori sociali a cui dovranno attenersi i decreti legislativi attuativi della legge delega.

L'articolo 3 definisce i principi e criteri direttivi particolari per l'istituzione di un unico trattamento di integrazione della retribuzione in caso di sospensione temporanea per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro esteso a tutti i lavoratori dipendenti, anche in imprese con meno di quindici addetti, e limitato strettamente ai casi di sospensione o di riduzione dell'attività produttiva dovuta ad eventi temporanei non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori oppure a situazioni di mercato. Per circoscrivere l'impiego e l'abuso di questo istituto si prevede di limitare a tre mesi continuativi la durata del trattamento, in conformità con quanto aveva previsto il legislatore per la CIGO, senza possibilità di deroghe e con l'esclusione della sospensione a zero ore, di equiparare il sostegno al reddito a quello previsto dall'articolo 4 per l'indennità di disoccupazione e di impedire l'utilizzo di

questo trattamento nelle situazioni di crisi irreversibile, non consentendo di beneficiare dell'indennità di disoccupazione prima di dodici mesi.

L'articolo 4 definisce i principi e criteri direttivi particolari per l'istituzione di un unico trattamento assicurativo in caso di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione (indennità di disoccupazione), sostitutivo dell'indennità di disoccupazione ordinaria, della Cigs, dell'indennità di mobilità, dell'indennità di disoccupazione speciale edile e delle concessioni in deroga, estendendolo a tutti i lavoratori a prescindere dal settore in cui lavorano e dalla tipologia contrattuale, legandolo solo al requisito del versamento dei contributi. Si prevede di garantire un sussidio pari al 65 per cento del salario per i primi sei mesi, al 55 per cento dal settimo al diciottesimo mese e un reddito minimo pari a 500 euro per ulteriori sei mesi massimi. L'erogazione di tale sussidio è vincolata alla sottoscrizione del disoccupato, entro due mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, di un patto di servizio che stabilisca gli obblighi reciproci del servizio competente e del disoccupato. Quest'ultimo si impegna, pena la sospensione o la decadenza dal sussidio, all'immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa, alla ricerca attiva del lavoro, a partecipare a interventi formativi o, comunque, a progetti proposti dai servizi per l'impiego o dalle agenzie accreditate. Si prevede, inoltre, l'applicazione degli sgravi contributivi e degli altri benefici, attualmente previsti dalle norme per i lavoratori in CIGS e in mobilità, a favore delle imprese che assumono un disoccupato beneficiario del sussidio di disoccupazione. La disposizione prevede, infine, la completa riforma delle modalità di erogazione dell'indennità di disoccupazione e delle politiche attive del lavoro nei confronti dei beneficiari dell'indennità. La nuova procedura prevede che il disoccupato, titolare dei requisiti previsti dal presente disegno di legge, debba presentare la domanda per ottenere l'inden-

nità di disoccupazione al centro per l'impiego competente e sottoscrivere il patto di servizio con l'indicazione degli obblighi reciproci del servizio competente e del beneficiario dell'indennità. Il centro per l'impiego, dopo aver verificato la conformità formale della domanda presentata dal disoccupato, comunica all'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati il suo nominativo e gli altri dati anagrafici e professionali affinché a sua volta l'Agenzia li comunichi all'INPS per la valutazione di merito e per l'erogazione dell'indennità. I centri per l'impiego dovranno garantire ai beneficiari del trattamento di disoccupazione l'erogazione di servizi *standard* di qualità, anche con l'assistenza dell'Agenzia nazionale, e comunicare a quest'ultima i nominativi dei disoccupati inadempienti. In seguito a questa comunicazione, l'Agenzia nazionale notificherà all'INPS i nominativi dei lavoratori sospesi o decaduti, per inadempienza, dal trattamento di disoccupazione.

L'articolo 5 definisce i principi e criteri direttivi particolari per l'estensione ai lavoratori autonomi, che decidano volontariamente di versare i contributi sul proprio reddito, del trattamento in caso di cessazione del rapporto di lavoro, anche attraverso fondi settoriali la cui gestione economica deve essere autosufficiente. È invece prevista l'iscrizione obbligatoria per i titolari di collaborazioni coordinate e continuative, in ragione della particolare debolezza e precarietà di tale categoria di lavoratori.

L'articolo 6 affida all'agenzia tecnica del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali «Italia Lavoro Spa» lo svolgimento dei compiti dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati, nell'ambito del modello previsto dall'articolo 5, e quello di coordinare, con l'accordo delle regioni, le politiche attive del lavoro nei confronti dei beneficiari. Gli obiettivi di queste attività devono essere l'au-

mento dell'occupabilità dei disoccupati, la riduzione in modo significativo dei tempi medi del loro rientro nel mercato del lavoro e la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici per l'impiego fissati dallo Stato in modo uniforme per tutto il Paese. Si prevede che debba essere assicurata un'adeguata rappresentanza delle regioni nell'Agenzia nazionale, che i nominativi dei disoccupati che hanno richiesto l'indennità di disoccupazione e che hanno sottoscritto il patto di servizio siano inseriti, a cura della medesima Agenzia, nella Borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e che alla stessa Agenzia sia affidato il compito di creare un sistema informativo di monitoraggio e di valutazione delle attività di gestione dell'indennità di disoccupazione e delle attività di reinserimento dei disoccupati. Si prevede, infine, l'istituzione di un fondo per il rafforzamento delle strutture dei centri per l'impiego e dell'Agenzia nazionale.

L'articolo 7 definisce i principi e criteri direttivi particolari per la revisione dei contributi sociali, con l'obiettivo di consentire di finanziare autonomamente il sistema, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, a decorrere, al più tardi, dal 2012. Con decreti legislativi correttivi o integrativi potranno conseguentemente essere modificate le aliquote per introdurre gli aggiustamenti necessari.

L'articolo 8 prevede che la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge, pari a 1 miliardo di euro annui, sia assicurata, fermo restando l'obiettivo definito all'articolo 7, mediante la riduzione della spesa previdenziale in relazione ai trattamenti riconosciuti a decorrere dal 1° gennaio 2009. A questo fine si prevede, pertanto, l'aumento graduale da 60 a 65 anni di età del requisito anagrafico richiesto, ai lavoratori dipendenti e autonomi, per la pensione di anzianità.

ALLEGATO ALLA RELAZIONE

Nota metodologica per la determinazione dei costi della riforma dell'indennità di disoccupazione (La nota metodologica è stata redatta da Leopoldo Mondauto, autore del saggio *La riforma dei sussidi di disoccupazione: alcune proposte*, che è stato pubblicato nel numero 12 del 2006 della rivista «Diritto e libertà», Mariano Giustino editore).

Obiettivo della presente nota è descrivere dettagliatamente il modello attraverso il quale si è giunti alla stima della spesa per la riforma dell'indennità di disoccupazione prevista dal presente disegno di legge delega.

Le stime fornite sono il risultato di calcoli effettuati sulla base di ipotesi e di scenari opportunamente individuati (come in ogni modello preventivo, specie di finanza pubblica) e che proprio per questo potrebbero non descrivere effettivamente gli impatti finanziari della riforma, ma che hanno il pregio di essere esplicitati nelle successive elaborazioni per consentire a chiunque di valutare il loro grado di realismo e la bontà e la robustezza del modello da cui discendono.

I capisaldi del modello sono essenzialmente due:

- 1) sostituzione delle attuali forme di sussidio con un unico sistema di indennità di disoccupazione, così come previsto dal presente disegno di legge;
- 2) allargamento della platea dei beneficiari a tutti coloro che passano dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione.

A partire da una ricostruzione effettuata sui dati dell'indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT, relativamente ai singoli trimestri 2005, le persone in cerca di occupazione sono state suddivise nelle tre principali categorie di seguito riportate:

- a) gruppo 1: con precedenti esperienze lavorative, ex occupati;
- b) gruppo 2: con precedenti esperienze lavorative, ex inattivi;
- c) gruppo 3: senza precedenti esperienze lavorative.

Gli individui di ogni gruppo sono stati successivamente classificati in base alla durata mensile della permanenza nello stato di disoccupazione.

I dati al I trimestre 2005 registrano la presenza di 2.011.000 persone in cerca di occupazione. Di questi:

- a) il 41 per cento (817.000) precedentemente risultava occupato;
- b) il 27 per cento circa (548.000) precedentemente non faceva parte della forza lavoro, risultando inattivo;

c) il restante 32 per cento (645.000) non vanta alcuna esperienza lavorativa alle spalle.

Nel disegno di legge di riforma che si sta analizzando si prevede di coprire, come detto in precedenza, tutti coloro che passano dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione (individui del gruppo 1); in tale modo il numero di persone beneficiarie dell'indennità raddoppierebbe, passando da un valore attuale stimato di 484.000 a 817.000 unità. Di conseguenza la copertura delle persone che passano dallo stato di occupati a quello di disoccupati sarebbe totale (100 per cento), mentre scenderebbe alla percentuale del 59,9 per cento se valutata sul totale delle persone in cerca di occupazione con precedenti esperienze lavorative.

Si ipotizza ancora che la platea dei beneficiari non si modifichi in seguito alla variazione dell'ammontare dei sussidi grazie a un trattamento che, per la sua consistenze e durata, non disincentivi la ricerca del lavoro, che obblighi i beneficiari a partecipare a percorsi formativi e ad altre attività di reimpiego erogati dai servizi pubblici e privati per l'impiego e che li induca, inoltre, ad accettare le proposte di lavoro offerte.

Si suppone, inoltre, di garantire, in linea con le altre disposizioni del presente disegno di legge - che riprende, per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione, le idee già formulate da Tito Boeri e Roberto Perotti del 2002 (Tito Boeri e Roberto Perotti, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, 2002) - un sussidio pari al 65 per cento dell'ultimo salario lordo (il salario lordo considerato nelle elaborazioni di seguito presentate, comprensivo degli oneri figurativi, è stato stimato a partire dall'indagine sui bilanci delle famiglie. Fonte Banca d'Italia, 2004. Valore pari a 1.250 euro) percepito per i primi sei mesi di disoccupazione, percentuale che scende al 55 per cento dal settimo al diciottesimo mese, e un reddito minimo pari a 500 euro per sei mesi massimi, a favore di chi abbia accumulato un periodo di permanenza nello stato di disoccupazione superiore a diciotto mesi.

Pertanto un lavoratore che abbia maturato una durata di «t» mesi di permanenza nello stato di disoccupazione percepirà per i successivi 12 mesi un'indennità ricavabile dalla seguente formula (la formula consente di giungere alla stima della spesa pubblica da sostenere in un anno e prevede che l'erogazione del sussidio sia estesa anche a chi abbia accumulato un periodo di permanenza nello stato di disoccupazione superiore a 24 mesi, diversamente da quanto previsto dal presente disegno di legge. Si fa inoltre presente che il calcolo è ottenuto considerando un salario lordo medio di 1.250 euro e non tiene conto, per indisponibilità del dato, della presenza di casi in cui il 65 per cento o il 55 per cento del salario lordo ultimo percepito possano scendere sotto la soglia dei 500,00 euro, circostanza nella quale il disegno di legge prevede, comunque, di fornire un'indennità di almeno 500,00 euro, tuttavia il numero di individui per cui ciò accade è limitato. Ad ogni modo si ritiene che i due vincoli appena esposti non determinino significative variazioni nel calcolo della spesa complessiva):

Formula A [$\max(t,k)$ =valore massimo tra h e k ; $\min(h,k)$ =valore minimo tra h e k]:

$$x=[(R_1*\max(6-t,0))+(R_2*\max(0,\min(18-t,6+t)))+(R_3*(12-(\max(6-t,0)+\max(0,\min(18-t,6+t)))))]$$

dove:

$$R_1=65 \text{ per cento} * S;$$

$$R_2=55 \text{ per cento} * S;$$

$$R_3=500 \text{ euro};$$

denominato S l'ultimo salario lordo percepito.

A titolo di esempio si immagini che siano A , B e C tre lavoratori che abbiano alle spalle rispettivamente durate di disoccupazione pari a t_A , t_B , t_C con (gli esempi mostrati si riferiscono ai tre principali intervalli temporali individuati dal presente disegno di legge):

$$0 \text{ mesi} \leq t_A \leq 6 \text{ mesi};$$

$$6 \text{ mesi} \leq t_B \leq 18 \text{ mesi};$$

$$t_C > 18 \text{ mesi}.$$

Caso 1: Lavoratore A

Detto x_A il valore dell'indennità percepita nell'anno di riferimento dal lavoratore A si ha che:

$$x_A=[(R_1*\max(6-t_A,0))+(R_2*\max(0,\min(18-t_A,6+t_A)))+(R_3*(12-(\max(6-t_A,0)+\max(0,\min(18-t_A,6+t_A)))))]$$

essendo $0 \text{ mesi} = t_A = 6 \text{ mesi}$ si ha:

$$\max(6-t_A,0)=6-t_A;$$

$$\min(18-t_A,6+t_A)=6+t_A;$$

$$\max(0,\min(18-t_A,6+t_A))=6+t_A;$$

da cui si ricava dopo semplici passaggi algebrici:

$$x_A=[(R_1*(6-t_A))+(R_2*(6+t_A))+(R_3*0)].$$

Ovvero il lavoratore A riceverà per un periodo di tempo $6-t_A$ il 65 per cento dell'ultimo salario lordo percepito che diviene il 55 per cento per il restante tempo $6+t_A$ (si osservi che il periodo di usufrutto dell'indennità è pari a 12 mesi).

Caso 2: Lavoratore B

Detto x_B il valore dell'indennità percepita nell'anno di riferimento dal lavoratore B si ha che:

$$x_B = [(R_1 * \max(6-t_B, 0)) + (R_2 * \max(0, \min(18-t_B, 6+t_B))) + (R_3 * (12 - (\max(6-t_B, 0) + \max(0, \min(18-t_B, 6+t_B)))))]$$

essendo $6 \text{ mesi} < t_B = 18 \text{ mesi}$ si ha:

$$\begin{aligned} 6-t_B < 0 \text{ da cui } \max(6-t_B, 0) &= 0; \\ 18-t_B < 6+t_B \text{ dunque } \min(18-t_B, 6+t_B) &= 18-t_B; \\ 18-t_B = 0 \text{ da cui } \max(0, \min(18-t_B, 6+t_B)) &= 18-t_B; \\ (12 - (\max(6-t_B, 0) + \max(0, \min(18-t_B, 6+t_B)))) &= (12 - (0 + 18 - t_B)) = t_B - 6 \end{aligned}$$

da cui si ricava sostituendo:

$$x_B = [(R_1 * 0) + (R_2 * (18-t_B)) + (R_3 * (t_B-6))] = [(R_2 * (18-t_B)) + (R_3 * (t_B-6))].$$

Ovvero il lavoratore B riceverà per un periodo $18-t_B$ un'indennità pari al 55 per cento dell'ultimo salario lordo percepito e per il restante t_B-6 un'indennità di 500 euro.

Caso 3: Lavoratore C

Detto x_C il valore dell'indennità percepita nell'anno di riferimento dal lavoratore C si ha che:

$$x_C = [(R_1 * \max(6-t_C, 0)) + (R_2 * \max(0, \min(18-t_C, 6+t_C))) + (R_3 * (12 - (\max(6-t_C, 0) + \max(0, \min(18-t_C, 6+t_C)))))]$$

essendo $t_C > 18 \text{ mesi}$ si ha:

$$\begin{aligned} 6-t_C < 0 \text{ da cui } \max(6-t_C, 0) &= 0; \\ \min(18-t_C, 6+t_C) &= 18-t_C < 0 \text{ da cui } \max(0, \min(18-t_C, 6+t_C)) = 0; \\ (\max(6-t_C, 0) + \max(0, \min(18-t_C, 6+t_C))) &= 0 \\ \text{da cui } (12 - (\max(6-t_C, 0) + \max(0, \min(18-t_C, 6+t_C)))) &= 12. \end{aligned}$$

Ovvero il lavoratore C, avendo alle spalle una durata di disoccupazione già superiore a 18 mesi, percepirà la cifra di 500 euro per i successivi 12 mesi.

Concludendo, per ottenere la spesa totale sulla base delle considerazioni fatte e dello schema che prevede, come detto, un sussidio con tassi di rimpiazzo decrescenti nel tempo, è sufficiente valutare la *Formula A* sulle coorti di persone in cerca di occupazione con precedente esperienza lavorativa, ex occupati, classificate in base alla durata della permanenza nello stato di disoccupazione:

$$300 [(R_1 * \max(6-t, 0)) + (R_2 * \max(0, \min(18-t, 6+t))) + (R_3 * (12 - (\max(6-t, 0) + \max(0, \min(18-t, 6+t))))) * P_t$$

$$\begin{aligned} \text{Spesa} \\ = \sum_{t=0} \end{aligned}$$

dove si è indicata con P_t la numerosità (ordine) della classe di persone in cerca di occupazione del gruppo 1, con durata di «t» mesi nello stato di disoccupazione (l'intervallo di variazione della variabile t è stato ricavato dalla durata massima e minima ottenute dalla ricostruzione effettuata sui dati dell'ISTAT).

La tabella 1 raccoglie i risultati di questa simulazione, effettuata sui dati al primo trimestre 2005. La spesa per le politiche passive riferita all'anno 2004 è, invece, esplicitata nella tabella 2. Come risulta dal confronto, la proposta avanzata porterebbe a un aumento dell'attuale spesa pubblica di oltre 2.120 milioni di euro.

TABELLA 1.

Spesa annuale relativa alla presente disegno di legge delega di riforma dei sussidi di disoccupazione (tasso di copertura 59,8 per cento) - Milioni di euro - Anno 2005

	Spesa annuale con oneri figurativi milioni di euro
0-6 mesi (tasso di rimpiazzo al 65 per cento)	3.719
7-18 mesi (tasso di rimpiazzo al 55 per cento)	1.213
Oltre 18 mesi (indennità pari a 500 euro)	1.323
Totale	6.255

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT 2005 e Banca d'Italia 2004.

TABELLA 2.

Spesa per cassa integrazione straordinaria, liste di mobilità, indennità di disoccupazione speciale edile e indennità di disoccupazione non agricola ordinaria - Milioni di euro - Anno 2004

	2004 milioni di euro
Cassa integrazione guadagni straordinaria	676
Indennità di mobilità	1.600
Indennità di disoccupazione speciale edile	113
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	1.739
Totale	4.128

Fonte: Elaborazione su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2005)

La stima effettuata della spesa per la riforma degli ammortizzatori sociali suppone, però, che tutti i percettori del sussidio lo utilizzino interamente per l'intera durata prevista. Ma questo non solo non accade nella realtà perché una percentuale significativa dei disoccupati trova lavoro prima del termine (per la mobilità nelle regioni del nord oltre il 60 per cento: si veda *Il Mercato del Lavoro nel Veneto. Tendenze e Politiche 2006*, a cura di Veneto Lavoro), ma è possibile ridurre ulteriormente il periodo in cui il disoccupato percepisce l'indennità con opportune politiche di «*welfare to work*», in cui si vincoli, come previsto dal disegno di legge, l'erogazione degli ammortizzatori sociali al concorso attivo del disoccupato nella ricerca del lavoro: colloqui orientativi, percorsi di formazione personalizzata e altri servizi di collocamento.

Se si suppone, quindi, di riuscire a inserire entro i primi sei mesi il 40 per cento dei beneficiari di sussidi (si è supposto di inserire il 40 per cento di ogni coorte individuata dalla durata t della permanenza nello stato di disoccupazione) grazie all'integrazione fra politiche passive e attive, anche per i lavoratori svantaggiati e tenendo conto dei limiti della domanda nel sud, la spesa si ridurrebbe di oltre 1.200 milioni di euro, assestandosi intorno ai 5.000 milioni di euro. La differenza rispetto all'attuale spesa, che potrebbe essere finanziata con l'estensione dei contributi alle imprese al di sotto dei 15 dipendenti, sarebbe di circa 900 milioni di euro.

Probabilmente questa stima deve essere ulteriormente ridotta alla luce della diminuzione della platea dei beneficiari conseguente alla riduzione delle persone in cerca di occupazione che si è registrata nel 2006 e 2007.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sentiti il Ministro per le pari opportunità, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi volti a introdurre, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni ai sensi del titolo V della parte seconda della Costituzione, una nuova disciplina organica del sistema degli ammortizzatori sociali.

2. La delega di cui al comma 1 ha ad oggetto, in particolare:

a) i trattamenti in caso di sospensione temporanea del lavoro dipendente per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro;

b) i trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro dipendente;

c) l'estensione volontaria dei trattamenti di cui alla lettera *b)* ai lavoratori autonomi;

d) l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati;

e) la disciplina dei contributi sociali.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 del presente articolo il Governo si conforma ai principi e criteri direttivi generali stabiliti dall'articolo 2 e, con riferi-

mento a ciascuno degli oggetti di delega previsti dal comma 2 del presente articolo, anche ai principi e criteri direttivi particolari previsti dagli articoli 3, 4, 5, 6 e 7.

4. Sono esclusi dalla delega di cui al comma 1 gli interventi di tipo assistenziale previsti nei casi in cui non sia riconosciuto il diritto ai trattamenti di cui al comma 2, lettere a) e b).

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi generali della disciplina del sistema degli ammortizzatori sociali)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) definizione di un sistema a due livelli: il primo relativo ai trattamenti in caso di sospensione o di riduzione temporanea dell'attività produttiva per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro; il secondo relativo ai trattamenti in caso di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione esteso a tutti i lavoratori dipendenti, autonomi e parasubordinati del settore pubblico e del settore privato;

b) introduzione di un unico istituto per ciascuno dei due livelli previsti alla lettera a), volto a sostituire, il primo, la cassa integrazione guadagni ordinaria, il secondo, l'indennità di disoccupazione ordinaria, la cassa integrazione guadagni straordinaria, l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione speciale edile e le concessioni in deroga;

c) introduzione di misure volte a evitare che i trattamenti in caso di sospensione o di riduzione temporanea dell'attività produttiva per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro, di cui alla lettera a), siano utilizzati come sostitutivi del licenzia-

mento, apportando, in particolare, modifiche alla normativa vigente che prevedano la riduzione della durata e dei tassi di copertura rispetto all'ultimo stipendio, il divieto di utilizzo «a zero ore» e l'esclusione della possibilità di deroghe;

d) estensione dei trattamenti di cui alla lettera *a)* ad apprendisti, operai, impiegati e quadri di tutte le imprese, anche con meno di quindici addetti, senza distinzioni in relazione alla tipologia contrattuale e al settore di attività, con esclusione dei lavoratori che si siano dimessi volontariamente, a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa;

e) previsione che le singole categorie di lavoratori autonomi, qualora decidano volontariamente che i propri associati versino i contributi per i trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro, anche attraverso fondi settoriali la cui gestione economica deve essere autosufficiente, possano beneficiare del trattamento in caso di cessazione dell'attività, comprensivo degli sgravi contributivi e dei contributi previsti a favore delle imprese che li assumono. Per i lavoratori parasubordinati, e in particolare per i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa definiti ai sensi dell'articolo 61 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, l'adesione alle contribuzioni assicurative per i trattamenti previsti dalla presente lettera è obbligatoria;

f) previsione che il tasso di copertura dei trattamenti di cui alla lettera *a)* rispetto all'ultimo stipendio, nonché la loro durata, siano equi e tali da consentire l'effettiva attivazione degli strumenti per la ricerca di una nuova occupazione e per la partecipazione a percorsi formativi;

g) previsione che l'erogazione dell'indennità in caso di cessazione del rapporto di lavoro sia legata in modo vincolante a politiche per il reinserimento dei lavoratori e

che l'erogazione di tale indennità sia strettamente vincolata alla sottoscrizione da parte del lavoratore disoccupato di un patto di servizio, in conformità a quanto stabilito dal decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, che lo impegni alla ricerca attiva del lavoro, ad accettare congrue offerte di lavoro e a partecipare a interventi formativi o comunque a progetti proposti dai servizi competenti e preveda la sospensione o la decadenza dal beneficio nel caso in cui il medesimo lavoratore rifiuti i percorsi formativi o le convocazioni del servizio per l'impiego o le offerte di lavoro congrue al suo profilo professionale, anche a termine;

h) previsione che l'autorizzazione all'erogazione dei trattamenti da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il coordinamento e l'assistenza tecnica delle politiche attive rivolte ai suoi beneficiari e l'applicazione delle sanzioni siano affidati a un'agenzia nazionale del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, integrata con rappresentanti delle regioni, avente tra i propri fini istituzionali l'aumento delle condizioni di occupabilità dei disoccupati e la riduzione dei tempi di rientro nel mercato del lavoro, al fine di contenerli entro i termini di durata dei sussidi;

i) riconoscimento alle imprese che dispongono licenziamenti della possibilità di sospendere il pagamento delle rate dei contributi per il trattamento di disoccupazione qualora siano in grado di procurare al lavoratore collocato in mobilità una congrua offerta di lavoro;

l) previsione della possibilità per le regioni di disporre benefici più favorevoli rispetto a quelli previsti dalla presente legge, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale.

Art. 3.

(Principi e criteri direttivi particolari per la disciplina dei trattamenti in caso di sospensione o di riduzione temporanea dell'attività produttiva per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi particolari:

a) introduzione di un unico trattamento di integrazione della retribuzione in caso di sospensione temporanea dell'attività produttiva per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro, esteso a tutti i lavoratori dipendenti, anche in imprese con meno di quindici addetti, limitato strettamente ai casi di sospensione o di riduzione dell'attività produttiva dovuta a eventi temporanei non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori;

b) previsione che l'integrazione salariale possa essere disposta fino a un massimo di tre mesi continuativi, escludendo la possibilità di sospensioni «a zero ore» e di deroghe;

c) garanzia di un'integrazione del salario pari al 65 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, comprensiva degli oneri figurativi, per i primi sei mesi di disoccupazione;

d) esclusione dal diritto al trattamento previsto dal presente comma dei lavoratori che, durante la sospensione del lavoro, non siano disponibili a partecipare a iniziative di formazione o di riqualificazione professionale;

e) previsione che il beneficiario del trattamento, in caso di sospensione o di riduzione temporanea dell'attività produttiva, non possa successivamente beneficiare, prima di dodici mesi, dell'indennità di disoc-

cupazione prevista dall'articolo 4 e che comunque il prestatore di lavoro non possa ricevere il trattamento previsto dal presente comma e l'indennità di disoccupazione per una durata complessivamente superiore a ventisette mesi nell'arco di un quinquennio;

f) riconoscimento della possibilità di erogazione di un sussidio integrativo a carico dell'impresa.

Art. 4.

(Principi e criteri direttivi particolari per la riforma dei trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi particolari:

a) istituzione di un unico trattamento assicurativo per lo stato di disoccupazione, denominato «indennità di disoccupazione», sostitutivo dell'indennità di disoccupazione ordinaria, della cassa integrazione guadagni straordinaria, dell'indennità di mobilità, dell'indennità di disoccupazione speciale edile e delle concessioni in deroga previsti dalla normativa vigente, esteso a tutti coloro che, a prescindere dal settore e dall'attività, sono passati dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione per licenziamento o per mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato, con esclusione dei lavoratori che si siano dimessi volontariamente, a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa;

b) previsione che abbiano diritto all'indennità di disoccupazione i lavoratori dipendenti, del settore privato e del settore pubblico, assicurati da almeno due anni, nonché i lavoratori autonomi e parasubordinati che abbiano versato i contributi conformemente a quanto previsto dall'articolo 5, che abbiano maturato dodici contributi mensili o cinquantadue contributi settimanali nel biennio pre-

cedente la data di cessazione del rapporto di lavoro, che abbiano perso il posto di lavoro per licenziamento o per mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato, con esclusione dei lavoratori che si siano dimessi volontariamente, a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa. Per i lavoratori dipendenti a tempo determinato, per i lavoratori del settore edile, per i collaboratori di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *c*), nonché per i detenuti che abbiano maturato i contributi prima dell'arresto o in carcere, i requisiti di cui al periodo precedente sono ridotti a dieci contributi mensili o a quarantatre contributi settimanali per il lavoro prestato nei due anni precedenti la data di licenziamento;

c) estensione dell'indennità di disoccupazione ad apprendisti, operai, impiegati e quadri di tutte le imprese, anche con meno di quindici addetti, senza distinzioni in relazione alla tipologia contrattuale e al settore di attività, con esclusione dei lavoratori che si siano dimessi volontariamente, a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa;

d) garanzia di un sussidio pari al 65 per cento dell'ultimo salario lordo percepito per i primi sei mesi di disoccupazione e pari al 55 per cento dell'ultimo salario lordo percepito dal settimo al diciottesimo mese nonché di un reddito minimo, aggiornato annualmente con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali in relazione all'andamento dei prezzi rilevato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), pari a 500 euro per la durata massima di sei mesi, a favore di chi abbia accumulato un periodo di permanenza nello stato di disoccupazione superiore a diciotto mesi;

e) previsione che l'erogazione dell'indennità di disoccupazione sia vincolata alla sottoscrizione da parte del disoccupato, entro due mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, di un patto di servizio che stabilisca i reciproci obblighi del servizio competente e del disoccupato, che impegni quest'ultimo

all'immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa, alla ricerca attiva del lavoro, a partecipare a interventi formativi o comunque a progetti proposti dai servizi per l'impiego o dalle agenzie per il lavoro accreditate. Nel caso in cui lavoratore rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro, rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente senza giusto motivo, oppure non accetti le offerte di lavoro congrue rispetto al suo profilo professionale, anche a termine, con le garanzie e in conformità con quanto stabilito dall'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, prevedere la sospensione per almeno tre mesi o la decadenza dal trattamento di disoccupazione in relazione alla gravità dell'addebito, stabilendo i casi in cui sono disposti i due tipi di sanzione;

f) previsione che la domanda per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione debba essere presentata dal lavoratore al centro per l'impiego competente, contestualmente alla dichiarazione dell'ultimo datore di lavoro e alla sottoscrizione del patto di servizio di cui alla lettera e);

g) previsione che il patto di servizio definisca: i servizi erogati dal centro per l'impiego o da un soggetto pubblico o privato accreditati; gli impegni assunti dal lavoratore per la ricerca attiva di una nuova occupazione e per la partecipazione a interventi formativi o a progetti proposti dai servizi per l'impiego; i doveri del lavoratore, in particolare per quanto riguarda la sua immediata disponibilità all'accettazione di una congrua offerta di lavoro; le sanzioni in caso di inadempienza, ai sensi di quanto previsto alla lettera e);

h) previsione che il centro per l'impiego, dopo aver verificato la conformità formale della domanda del lavoratore alle di-

sposizioni di legge, comunichi all'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati di cui all'articolo 6 i dati anagrafici e professionali del medesimo lavoratore ai fini della loro successiva trasmissione all'INPS per la valutazione di merito e per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione;

i) previsione che il centro per l'impiego comunichi, altresì, all'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati i nominativi dei lavoratori inadempienti, ai sensi di quanto previsto alla lettera *e*);

l) previsione che l'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati notifichi all'INPS i nominativi dei lavoratori inadempienti e i motivi dell'inadempienza, affinché l'Istituto provveda a sospendere l'erogazione del sussidio o a sancirne la decadenza, valutate le comunicazioni ricevute dalla medesima Agenzia, dandone comunicazione agli interessati;

m) previsione che l'impresa o l'agenzia per il lavoro che assume un lavoratore disoccupato beneficiario dell'indennità di disoccupazione abbia diritto, oltre che agli sgravi contributivi previsti dalla normativa vigente per i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria e in mobilità, di un contributo pari al 100 per cento del sussidio residuale maturato dal lavoratore nel caso di assunzione a tempo indeterminato e di un contributo pari al 50 per cento del sussidio residuale maturato nel caso di assunzione a tempo determinato per un periodo di almeno due anni; riconoscimento, altresì, alle imprese che dispongono un licenziamento della possibilità di sospendere il pagamento delle rate dei contributi per l'indennità di disoccupazione dovute qualora siano in grado di procurare al lavoratore collocato in mobilità un'offerta di lavoro, anche a termine, adeguata al suo profilo professionale.

Art. 5.

(Principi e criteri direttivi particolari per l'estensione volontaria ai lavoratori autonomi dei trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *c*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi particolari:

a) previsione che anche i lavoratori autonomi possano beneficiare dei trattamenti previsti in caso di cessazione del rapporto di lavoro di cui all'articolo 4 quando le associazioni di categoria di appartenenza, individuate ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, abbiano deciso di procedere volontariamente al versamento dei relativi contributi, anche attraverso fondi settoriali la cui gestione economica deve essere autosufficiente dal punto di vista finanziario;

b) previsione che le associazioni di categoria dei lavoratori autonomi individuate alla lettera *a*) possano gestire le attività attribuite ai centri per l'impiego, fatte salve le competenze in materia di erogazione e di sospensione dei sussidi attribuite all'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati di cui all'articolo 6;

c) prevedere che l'adesione alle contribuzioni assicurative per i trattamenti di disoccupazione sia obbligatoria per i soggetti titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, definiti ai sensi dell'articolo 61 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Art. 6.

(Principi e criteri direttivi particolari per l'istituzione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), ai fini dell'istituzione e del funzionamento dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati, di seguito denominata «Agenzia», il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi particolari:

a) previsione che il ruolo di Agenzia sia affidato all'agenzia tecnica del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali «Italia Lavoro Spa»;

b) previsione che l'Agenzia, operando in accordo con le regioni, persegua le finalità di promuovere lo sviluppo delle politiche attive per l'occupabilità, per il reinserimento dei lavoratori aventi diritto ai trattamenti di cui agli articoli 3 e 4, per la riduzione dei tempi medi di rientro nel mercato del lavoro e per la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici per l'impiego fissati dallo Stato per tutto il territorio nazionale;

c) assegnazione all'Agenzia dei compiti di gestire e di coordinare il processo di erogazione dell'indennità di disoccupazione, in collaborazione con le regioni e con le province; di fornire, previo accordo con le regioni, assistenza tecnica ai servizi pubblici e privati per l'impiego per la progettazione e per l'erogazione dei servizi per la formazione e per il ricollocamento dei beneficiari del trattamento di disoccupazione, quali accoglienza, percorsi di orientamento, adeguamento delle competenze professionali, accompagnamento professionale, promozione dell'occupazione anche attraverso la creazione d'impresa, in conformità con quanto

stabilito dalla presente legge e dai decreti legislativi di attuazione delle deleghe previste dalla medesima legge, nonché, per quanto di propria competenza, con atti di indirizzo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e delle regioni; di fornire, previo accordo con le regioni, assistenza tecnica ai servizi pubblici e privati per l'impiego per rafforzare i servizi rivolti alle imprese, quali analisi dei fabbisogni professionali, consulenza sul sistema delle convenienze, preselezione, nonché per l'inserimento, ove richiesto dall'impresa, degli annunci di lavoro nella borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; di fornire, previo accordo con le regioni, assistenza tecnica ai servizi pubblici e privati per l'impiego per elevare la qualità dei servizi erogati ai disoccupati e alle imprese, per innalzarne gli *standard* di efficacia e di efficienza, nonché per il coinvolgimento operativo di tutti gli attori della rete dei servizi pubblici e privati per l'impiego, in conformità con quanto stabilito, per quanto di propria competenza, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;

d) previsione di forme e modalità di rappresentanza delle regioni nell'ambito degli organismi dirigenti o d'indirizzo dell'Agenzia;

e) previsione che l'Agenzia tenga un elenco aggiornato, in collaborazione con i centri per l'impiego, dei nominativi e dei *curriculum* dei lavoratori disoccupati che hanno sottoscritto il patto di servizio nella borsa continua nazionale del lavoro di cui alla lettera c), registrando tutte le variazioni sullo stato occupazionale, fatto salvo il diritto dell'interessato di aggiornare la propria scheda anagrafico-professionale, con esclusione della possibilità di non rendere pubblica la propria disponibilità a ricevere offerte di lavoro;

f) affidamento all'Agenzia del compito di creare un sistema informativo di monitoraggio e valutazione, statistici e qualitativi,

delle attività di gestione dell'indennità di disoccupazione, delle attività di reinserimento dei disoccupati, dell'efficacia e del gradimento delle politiche attive per il lavoro da parte dei disoccupati beneficiari del trattamento di disoccupazione e delle imprese, che comprenda anche un'analisi delle sanzioni erogate nei confronti dei lavoratori inadempienti, attraverso un rapporto semestrale da trasmettere al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, al Parlamento, alle regioni e alle province;

g) istituzione di un fondo, da finanziare tramite la fiscalità generale, per rafforzare il sistema dei servizi pubblici per l'impiego e per assicurare il funzionamento dell'Agenzia.

Art. 7.

(Principi e criteri direttivi particolari per la disciplina dei contributi sociali)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi particolari:

a) determinazione dell'entità dei contributi sociali, proporzionali alle retribuzioni, a carico delle imprese e dei lavoratori, con l'obiettivo di garantire, entro l'anno 2012, l'autosufficienza finanziaria del sistema dei trattamenti di cui agli articoli 3, 4 e 5, intesa come capacità di copertura dei fabbisogni finanziari senza ricorso alla fiscalità generale;

b) possibilità di adottare, al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo di cui alla lettera a) e fino alla data ivi prevista, uno o più decreti legislativi correttivi o integrativi, anche a cadenza annuale, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge;

c) previsione che le risorse finanziarie derivanti dal versamento dei contributi sociali per i trattamenti di cui agli articoli 3 e 4 confluiscono in due appositi fondi, denominati «Fondo per i trattamenti in caso di so-

spensione o di riduzione temporanea dell'attività produttiva per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale con la conservazione del rapporto di lavoro» e «Fondo per i trattamenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro», assicurando una netta separazione, contabile e gestionale, tra le risorse allocate in tali fondi e quelle volte a finanziare le altre forme di integrazione e di sostegno del reddito.

Art. 8.

(Copertura finanziaria. Aumento del requisito anagrafico richiesto per la pensione di anzianità e sua parificazione per la pensione di vecchiaia delle lavoratrici)

1. Fermo restando quanto previsto all'articolo 7, comma 1, lettere *b)* e *c)*, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, non superiori a 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione della spesa previdenziale ai sensi di quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 del presente articolo.

2. All'articolo 1, comma 6, lettera *b)*, alinea, della legge 23 agosto 2004, n. 243, le parole: «60 anni» sono sostituite dalle seguenti: «61 anni a decorrere dal 1° gennaio 2010, a 62 anni a decorrere dal 1° gennaio 2012, a 63 anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, a 64 anni a decorrere dal 1° gennaio 2016 e a 65 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018».

3. All'articolo 1, comma 6, lettera *c)*, della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, le parole: «e 60», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «o a 61 anni a decorrere dal 1° gennaio 2010, a 62 anni a decorrere dal 1° gennaio 2012, a 63 anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, a 64 anni a decorrere dal 1° gennaio 2016 e a 65 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018».

4. Le Tabelle *A* e *B* allegate alla legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, sono sostituite dalle Tabelle *A* e *B* di cui all'allegato 1 alla presente legge.

ALLEGATO 1
(Articolo 8, comma 4)

«TABELLA A
(Articolo 1, comma 6)

Anno	Età anagrafica	
	Lavoratori dipendenti pubblici e privati	Lavoratori autonomi iscritti all'INPS
2008	58	59
2009 (dal 01/01/2009 al 30/06/2009)	60	60

TABELLA B
(Articolo 1, commi 6 e 7)

	Lavori dipendenti pubblici e privati		Lavori autonomi iscritti all'INPS	
	(1) Somma di età anagrafica e anzianità contributiva	Età anagrafica minima per la maturazione del requisito indicato in colonna 1	(2) Somma di età anagrafica e anzianità contributiva	Età anagrafica minima per la maturazione del requisito indicato in colonna 2
Dal 01/07/2009 al 01/12/2009	95	60	96	61
2010	95	61	96	62
2011	96	61	97	62
2012	96	62	97	63
2013	97	62	98	63
2014	97	63	98	64
2015	97	63	98	64
2016	97	64	98	65
2017	97	64	98	65
dal 2018	97	65	98	65