

Le nuove integrazioni salariali universali

Brevi commenti

Nota | www.reforming.it

Il DDL di bilancio per il 2022 estende a tutte le imprese del commercio e dei servizi l'obbligo di assicurazione contro eventi di interruzione o sospensione dell'attività lavorativa già previsti dalle causali di attivazione della Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) per i datori di lavoro rientranti direttamente nel campo di applicazione CIGO¹. Se occupano più di quindici dipendenti, le stesse imprese sono tenute ad assicurarsi contro eventi di interruzione o sospensione dell'attività lavorativa già previsti dalle causali di attivazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) per i datori di lavoro rientranti direttamente nel campo di applicazione CIGS². Sinora nel commercio e nei servizi l'obbligo di assicurazione riguardava solo i datori di lavoro con più di cinque dipendenti³.

I datori di lavoro possono scegliere se assolvere tali obblighi attraverso uno dei Fondi bilaterali alternativi (preesistenti al *Jobs Act*) cui eventualmente sono già iscritti, oppure uno dei nuovi Fondi neo-costituiti dopo il 2015, oppure attraverso il Fondo di integrazione salariale (FIS) che svolge anche il ruolo di fondo

residuale con iscrizione *de-iure* di chi non effettua altra scelta.

I fondi bilaterali alternativi e di nuova istituzione sono tenuti a erogare almeno⁴ le medesime prestazioni della CIGO e della CIGS nelle rispettive causali di attivazione⁵, provvedendovi in autonomia di bilancio e senza alcun concorso della finanza pubblica. La durata delle prestazioni è almeno pari a quella delle prestazioni CIGO e CIGS (il DDL di bilancio cancella il caso di durata ridotta).

Ai fondi bilaterali alternativi è dovuta (fissata già dal *Jobs Act*) una contribuzione ordinaria⁶ non inferiore allo 0,45 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, formalmente ripartita tra datore di lavoro e lavoratore nelle proporzioni decise ed eventualmente cambiate dalle fonti istitutive.

Per i fondi neo-costituiti le aliquote contributive ordinarie sono stabilite (sempre secondo il *Jobs Act*) dalle fonti istitutive e adottate con decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del

¹ In generale i datori di lavoro dell'industria senza limiti dimensionali.

² In generale i datori di lavoro dell'industria con più di quindici dipendenti.

³ Anche prima di questa estensione strutturale decisa dal *Jobs Act*, i datori di lavoro con non più di cinque dipendenti nel commercio e nei servizi hanno beneficiato delle estensioni in deroga delle integrazioni salariali durante la crisi del 2008-2012. La causale "COVID-19" ha di fatti riproposto la stessa estensione in deroga.

⁴ Potranno, nell'ambito del loro spazio di autonomia contrattuale, preveder prestazioni di maggior tutela.

⁵ Quanto già previsto dal *Jobs Act* per i datori di lavoro con più di cinque dipendenti. La prestazione erogata dai Fondi è ridenominata Assegno di integrazione salariale e sono contestualmente cancellati l'Assegno ordinario e l'Assegno di

solidarietà (che il *Jobs Act* permetteva sulla base di accordi collettivi aziendali per minimizzare sia i licenziamenti sia la riduzione delle ore di lavoro). Resta possibile ai Fondi neo-costituiti erogare un Assegno straordinario all'interno di piani di incentivazione all'esodo ("scivolo" pensionistico), purché totalmente autofinanziato con contribuzioni specifiche.

⁶ La qualificazione di "ordinaria" non riguarda la destinazione alle prestazioni di tipo CIGO. Nel contesto del *Jobs Act*, i Fondi bilaterali, pur incaricati di fornire sia prestazioni di tipo CIGO sia CIGS, ricevevano una contribuzione non distinta in parte CIGO e parte CIGS. Adesso che il DDL di bilancio compie questa distinzione e introduce una contribuzione specifica a titolo CIGS, la preesistente aliquota ordinaria a carico dei Fondi va intesa a titolo CIGO. Una formulazione più esplicita sarebbe stata preferibile e sarebbe auspicabile nel passaggio parlamentare.

Ministero dell'Economia e delle finanze⁷. Le aliquote sono ripartite formalmente per 2/3 a carico del datore e 1/3 a carico del lavoratore.

Anche il Fondo di integrazione salariale (ex Fondo residuale nella riforma "Fornero") eroga almeno le medesime prestazioni della CIGO e della CIGS nelle rispettive causali di attivazione. Nel caso di attivazione delle causali CIGS, la durata delle prestazioni è almeno la medesima della CIGS, mentre nel caso delle causali CIGO le prestazioni hanno durata differenziata per i datori che occupano fino a cinque dipendenti, con al massimo 13 settimane nel biennio mobile, e per quelli che hanno più di cinque dipendenti, con al massimo 26 settimane nel biennio mobile (modifica introdotta dal DDL di bilancio).

Al FIS è dovuta una contribuzione ordinaria⁸ a titolo CIGO, formalmente in capo al solo datore di lavoro, pari a 0,50 per cento fino a cinque dipendenti e a 0,80 per cento al di sopra di questa soglia (rideterminazione effettuata dal DDL di bilancio).

Se superano la soglia dei 15 dipendenti, le imprese devono corrispondere al Fondo cui sono iscritti (bilaterale neo-costituito, alternativo o FIS) i contributi di assicurazione a titolo CIGS, pari 0,6 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali a carico del datore e 0,3 a carico del lavoratore⁹.

In caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa con causale afferente la CIGO o la CIGS, il datore di lavoro iscritto a un Fondo neo-costituito o alternativo è tenuto a versare un contributo addizionale, commisurato alle retribuzioni perse dal suo dipendente, di entità

non inferiore all'1,5 per cento (il cosiddetto *ticket* di "tiraggio", già nel *Jobs Act*). Se il datore di lavoro è iscritto al FIS, il contributo addizionale diviene del 4 per cento (anch'esso già nel *Jobs Act*)¹⁰.

Dal combinato del *Jobs Act* e del DDL di bilancio risulta il seguente quadro per gli obblighi contributivi alle nuove integrazioni salariali:

			% Retribuzione			
			Datore	Lavoro		
Jobs Act (D.Lgs. 148/2015) DDL di bilancio per il 2022	Industria	CIGO	<= 50 dipendenti	1,70	*	
			sino a un <i>max</i> di (1)	4,70	*	
		CIGS	> 15 dipendenti (2)	0,60	0,30	
			Tiraggio (3)	durata <= 52 sett.	9,00	*
				durata > 52 & < 204 sett.	12,00	*
		durata > 204 sett.	15,00	*		
	Fondi alternativi (tutti i non coperti da CIGO/CIGS)	tipo CIGO	Tutte le dimensioni occupazionali (4)	0,45		
		tipo CIGS	> 15 dipendenti (5)	0,60	0,30	
		Tiraggio	(6)	1,50	* *	
	Fondi neo-costituiti (tutti i non coperti da CIGO/CIGS)	tipo CIGO	Tutte le dimensioni occupazionali (7)	2/3 x	1/3 x	
		tipo CIGS	> 15 dipendenti (5)	0,60	0,30	
		Tiraggio	(6)	1,50	* *	
FIS (tutti i non coperti da CIGO/CIGS)	tipo CIGO	<= 5 dipendenti	0,50	*		
		> 5 dipendenti	0,80	*		
	tipo CIGS	> 15 dipendenti (5)	0,60	0,30		
	Tiraggio	(8)	4,00	* *		

- (1) A seconda del comparto di appartenenza (art. 13 del D.Lgs. 148/2015)
- (2) L'assicurazione CIGS è obbligatoria per i datori con oltre 15 dipendenti
- (3) Dal 2025, riduzione per il datore che non ha usato CIGO/CIGS per almeno 24 mesi: 6% sino a 52 settimane di Cassa nel quinquennio mobile, 9% tra 53 e 104 settimane
- (4) Ripartita tra datore e lavoratore dalle fonti istitutive
- (5) Aliquota ricalcata sull'obbligo contributivo CIGS
- (6) Non è previsto nessun abbattimento, lasciato semmai alle fonti istitutive
- (7) Il *Jobs Act fissa* le proporzioni (2/3 e 1/3), mentre l'aliquota complessiva (x) è scelta dalle fonti istitutive
- (8) Dal 2025, riduzione per il datore che occupa sino a cinque dipendenti e non ha usato causali CIGO per almeno 24 mesi: 2,4% (40% in meno)

⁷ Simile *iter* è necessario per l'aggiornamento delle aliquote.

⁸ Si veda precedente nota in calce n. 6.

⁹ Il DDL di bilancio estende l'obbligo contributivo già previsto dal *Jobs Act* per le imprese ricadenti nell'ambito di applicazione della CIGS. Oltre a includere il commercio e i servizi, il DDL di bilancio assoggetta alla contribuzione CIGS anche le imprese del settore del trasporto aereo e della gestione aeroportuale e

i partiti/movimenti politici (indipendentemente dal numero degli occupati).

¹⁰ È introdotto un meccanismo premiale che riduce il *ticket* di tiraggio per i datori che occupano sino a cinque dipendenti e che non chiedono l'intervento del FIS da almeno ventiquattro mesi. Questo meccanismo, che non riguarda i Fondi neo-costituiti e alternativi, è introdotto anche per gli assicurati a CIGO e CIGS.

Si condivide la scelta di rendere universale la copertura delle integrazioni salariali. La ragione è stata efficacemente sottolineata dall'Ufficio parlamentare di bilancio nella Audizione sul DDL di bilancio¹¹: *“Dopo la vasta applicazione della causale COVID-19, che ha di fatto reso universale l'accesso alle integrazioni salariali, questa caratteristica viene acquisita permanentemente. Gli scenari futuri che potranno coinvolgere l'Italia, come la maggior parte dei paesi occidentali industrializzati, suggeriscono di dotarsi stabilmente di questo ammortizzatore, piuttosto che trovarsi a doverlo avviare in urgenza con tutti i limiti, le disfunzioni, i ritardi e le difficoltà di copertura finanziaria che spesso connotano le misure d'urgenza. La modifica in senso universalistico si avvantaggia del fatto che il Jobs Act ha già ricondotto il funzionamento delle integrazioni su basi assicurative, specificando prestazioni, durata massima delle stesse e connessi obblighi contributivi [ordinari e di tiraggio]. Si allarga il campo di azione di un istituto che è già stato ridisegnato sia negli spetti finanziari sia in quelli regolatori. [...] [Anche l'eventuale] coinvolgimento del bilancio dello Stato, per erogare prestazioni in caso di eventi avversi non fronteggiabili autonomamente dalle [Casse e dai Fondi come nel caso di COVID-19], avverrà sicuramente in maniera più ordinata e verificabile [con un] sistema delle integrazioni salariali disegnato con copertura universale e*

¹¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), *“Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022”*. Dell'Ufficio parlamentare di bilancio si suggerisce anche il Focus n. 9/2018, *“Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act”*. Quest'ultimo è tra i più completi riepiloghi dello stato dell'arte degli ammortizzatori del mercato del lavoro e permette facilmente di ricostruire le caratteristiche salienti delle Casse e dei Fondi (*in primis* importi e durate delle integrazioni salariali).

¹² Qui l'Ufficio parlamentare di bilancio adombra l'interpretazione di *policy* che la copertura universale valga anche come *copay*, diluito nel tempo, alle spese che la finanza pubblica si può trovare obbligata a sostenere per fronteggiare crisi di portata e durata fuori dall'ordinario (come quella da COVID-19).

¹³ I datori di lavoro che occupano sino a cinque dipendenti nell'industria sono già soggetti (anche da prima del *Jobs Act*) all'obbligo assicurativo alla CIGO.

[con] la componente affidata alla Bilateralità [già provvista di] dotazioni finanziarie proprie”¹².

Questo obiettivo - la copertura universale - viene promosso introducendo un nuovo obbligo contributivo in capo ai datori di lavoro che occupano sino a cinque dipendenti nei settori del commercio e dei servizi¹³. Si tratta di circa mezzo punto percentuale delle retribuzioni imponibili a fini previdenziali (0,5 per cento per gli iscritti al FIS, 0,45 per cento per gli iscritti ai Fondi alternativi, percentuali presumibilmente non molto diverse per gli iscritti ai Fondi neo-costituiti¹⁴).

Di per sé l'aumento del carico contributivo non appare eccessivo se confrontato con la controprestazione assicurativa, che permette di modulare i ritmi di lavoro in caso di situazioni sfavorevoli salvaguardando la continuità dei rapporti di lavoro e nel contempo limitando la contrazione dei redditi dei lavoratori ¹⁵. Tuttavia, l'utilità/necessità della copertura assicurativa non deve portare a sottovalutare aspetti di criticità nel suo finanziamento. In particolare:

- a. La nuova aliquota si aggiunge a un carico contributivo sui redditi da lavoro dipendente che è già elevato e concentrato sulla contribuzione pensionistica¹⁶;

¹⁴ I Fondi neo-costituiti possono stabilire autonomamente l'aliquota contributiva posto che, a ogni modo, quest'ultima deve garantire piena autosufficienza di bilancio.

¹⁵ È uno dei vantaggi (il più importante probabilmente) dell'assicurazione obbligatoria universalistica che permette, con un moderato contributo a carico di tutti, di finanziare prestazioni a vantaggio di quella quota dell'universo che è colpita da eventi avversi.

¹⁶ I contributi pensionistici contano per il 33 per cento nel complesso della parte a carico del datore e del lavoratore. Escludendo i contributi per gli ammortizzatori in costanza di rapporto (già ricapitolati nella tabella alla pagina precedente), si devono aggiungere i contributi alla NASPI (1,61 per cento che diventa 2,01 per cento sul lavoro dipendente a tempo determinato), i contributi per l'indennità di malattia (tra 2,22 e 3,21 per cento a seconda del settore), i contributi per l'indennità di maternità (tra 0,24 e 0,46 per cento a seconda del settore), i contributi per l'ANF (2,48 per cento che in alcuni casi diviene 0,68 per cento), i contributi per il Fondo di garanzia

- b. La nuova aliquota viene applicata proprio nel mentre si discutono (ma il tema è tutt'altro che nuovo) soluzioni per alleggerire il cuneo contributivo sul lavoro, temporaneamente come misura di stimolazione dopo la crisi da COVID-19 (uno sconto contributivo) o, ma a condizione di trovare coperture strutturali, permanentemente;
- c. L'estensione delle integrazioni salariali al commercio e ai servizi (dal *Jobs Act* a oggi) ha potuto contare su pochi anni per valutare l'adeguatezza delle aliquote contributive rispetto alle prestazioni promesse e, soprattutto, su anni in parte condizionati dalla crisi economica e dal ricorso alla causale straordinaria "COVID-19"¹⁷. Non è detto che nel tempo, a mano a mano che si accumulano serie storiche sui tiraggi, l'aliquota di equilibrio non si attesti su valori più elevati e più vicini a quell'1,7 per cento a carico delle imprese dell'industria iscritte alla CIGO¹⁸;
- d. L'estensione alle imprese del commercio e dei servizi con non più di cinque dipendenti coinvolge un numero molto alto di imprese e di dipendenti¹⁹. Analizzando i dati del 2019 (tabella alla pagina successiva), nella classe

di addetti [0-9] ci sono oltre 3,2 milioni di imprese dei servizi e del commercio, oltre il 76 per cento di tutte le imprese attive in Italia in tutti i settori²⁰. Nella stessa classe, sono oltre 2 milioni i dipendenti nel commercio e nei servizi, oltre il 17 per cento di tutto il lavoro dipendente. Il nuovo obbligo contributivo, assieme ai possibili successivi suoi assestamenti per ottemperare all'obbligo di autosufficienza dei Fondi, coinvolge una larga fetta del tessuto produttivo e una quota significativa del lavoro dipendente;

- e. L'estensione a opera del DDL di bilancio è il proseguimento di quella già operata dal *Jobs Act*, che dal 2015 ha reso obbligatoria l'assicurazione contro eventi di riduzione/sospensione delle ore di lavoro per le imprese con più di cinque dipendenti (anche le medie, anche le grandi) non già iscritte alla CIGO e alla CIGS, ossia quelle del commercio e dei servizi, fissando i connessi nuovi doveri contributivi.

Gli aspetti di criticità qui segnalati non sono in contrasto con la valutazione positiva dell'estensione universalistica delle integrazioni salariali. Lo snodo di *policy* che

del TFR (0,20 per cento). Per inciso, dal 2022 l'Assegno unico per i figli ingloba e sostituisce diverse misure a favore della famiglia, tra cui gli Assegni al nucleo familiare, gli Assegni familiari, l'Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori riconosciuti dai Comuni, l'Assegno di natalità e il Premio alla nascita. Ai già menzionati contributi dovuti all'INPS vanno anche aggiunti gli oneri contributivi verso l'INAIL per l'assicurazione contro infortuni e malattie professionali.

¹⁷La causale "COVID-19" ha permesso di erogare trattamenti integrativi a tutto il lavoro dipendente con spesa a carico della finanza pubblica e al di fuori di qualunque legame assicurativo tra storia contributiva e prestazioni ricevute. Molti dei lavoratori tutelati (quelli presso micro/piccole imprese del commercio e dei servizi, per esempio) erano totalmente sprovvisti di storia contributiva perché non coperti da assicurazione contro riduzioni/sospensioni delle ore di lavoro.

¹⁸La CIGO include già da tempo (prima del *Jobs Act* ma anche prima della riforma "Fornero" del 2011) le imprese che occupano sino a cinque dipendenti. A queste è richiesta una contribuzione pari all'1,7 per cento delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali. Si tratta di imprese dell'industria esposte a eventi avversi di mercato e ciclicità non necessariamente comparabili a quelli del commercio e dei servizi; tuttavia,

l'aliquota significativamente più elevata (oltre il triplo) lascia aperta l'eventualità che dei correttivi al rialzo possano rivelarsi necessari anche nell'aliquota contributiva destinata a finanziare le prestazioni di tipo CIGO per gli iscritti ai Fondi bilaterali. Limitatamente al FIS, una aliquota più bassa è in parte giustificabile anche per la minore durata delle prestazioni di tipo CIGO (si vedano il primo capoverso e la tabella a pag. 2).
¹⁹Si veda ISTAT (2020), "*Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa*". Per un quadro di sintesi si può fare riferimento anche all'infografica pubblicata su www.reforming.it in data 16 dicembre 2021.

²⁰Gli addetti sono un aggregato più ampio di quello dei dipendenti che include, oltre a questi, anche i lavoratori indipendenti (autonomi, professionisti, collaboratori) legati all'attività di impresa. Sui documenti dell'Istat si legge la seguente definizione: "*Persona occupata in un'unità giuridico-economica (impresa, istituzione), con una posizione di lavoro indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, cassa integrazione guadagni, eccetera)*".

queste criticità segnalano è un altro. Se i tempi che abbiamo di fronte richiedono l'attivazione di prestazioni sociali nuove o sinora sottodimensionate perché ritenute relativamente meno importanti, emerge un problema, che è tipico dei sistemi di *welfare* sviluppati e maturi, di reperire risorse adeguate e strutturali per il loro finanziamento tenuto conto dello sforzo che già si sta compiendo per finanziare il complesso delle prestazioni esistenti. L'utilità e financo la necessità di una nuova prestazione di rilievo sistemico non sollevano dall'interrogarsi sulla sua sostenibilità all'interno del vincolo di bilancio pubblico e dei vincoli di bilancio privati.

Numero di imprese per classe di addetti

Addetti	Servizi	Costruzioni	Industria
0-9	3.216.887	459.041	315.033
10-19	81.145	14.456	40.037
20-49	30.139	4.728	20.270
50-249	12.541	1.252	9.393
>= 250	2.351	97	1.609
Totale	3.343.063	479.574	386.342

Numero di dipendenti

Addetti	Servizi	Costruzioni	Industria
0-9	2.111.499	341.602	464.750
10-19	940.780	169.198	478.788
20-49	850.749	131.190	581.452
50-249	1.201.879	108.989	906.571
>= 250	2.644.243	61.610	1.219.277
Totale	7.749.150	812.589	3.650.838

Fatturato (euro, mln.)

Addetti	Servizi	Costruzioni	Industria
0-9	556.786,0	79.786,2	91.597,7
10-19	191.747,0	25.126,9	90.231,8
20-49	190.825,0	21.641,8	140.869,0
50-249	287.815,0	22.722,9	313.024,0
>= 250	509.228,0	15.958,2	626.100,0
Totale	1.736.400,0	165.236,0	1.261.822,0

²¹ La critica principale all'Assegno unico per i figli punta proprio alla limitatezza delle risorse che lo finanziano e che riesce redistribuire.

²² Si vedano i due recenti articoli di Matteo Rizzolli comparsi sul quotidiano Domani: "L'Italia è un paese per vecchi, il governo

L'evoluzione delle prestazioni del sistema sociale, al passo con i cambiamenti e le sfide di tempi, non può (non può troppo a lungo, quantomeno) eludere lo snodo della ricomposizione interna, del reindirizzamento della spesa sociale. Ricomposizione interna della spesa e ridefinizione per funzioni degli obblighi contributivi sono due facce della stessa medaglia, due elementi di struttura sui quali si gioca il cambiamento e che concorrono a dare forma al cambiamento.

Di questa esigenza si discute da tanto tempo, soprattutto in contesti come quello italiano che combinano una elevata spesa sociale (sostanzialmente allineata, in quota di PIL, a quella dei Paesi occidentali a *welfare* sviluppato) a una sua concentrazione sul capitolo delle pensioni finanziate a ripartizione. La prevalenza delle pensioni è una eredità del Novecento che ha funzionato bene in risposta alle caratteristiche e ai bisogni di allora, mentre adesso appare sempre più come un limite con cui confrontarsi.

E di questa esigenza si discute su più fronti. Se qui lo spunto è dato dalla necessità di ricavare spazio per ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro fruibili da tutti, medesime osservazioni potrebbero essere fatte per i tentativi di irrobustire le prestazioni rivolte alle famiglie e ai figli²¹, alle politiche attive del lavoro, alla formazione di capitale umano e alla ricerca, alle prestazioni per le non autosufficienze, al contrasto delle povertà, etc.²². Tra le sfide del *post* pandemia e che la pandemia ha reso più evidenti c'è anche questa: arriviamo ad affrontarla in ritardo, ma l'importante è che la si affronti, con equilibrio ma anche con risolutezza.

<http://www.reforming.it>
 e-mail: info@reforming.it
 twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)

aiuta i pensionati a danno dei giovani" del 10 dicembre 2021, e "Il crollo delle nascite è il dramma nazionale che stiamo ignorando" del 14 dicembre 2021..