

## ■ Temi

# Crisi occupazionale, ammortizzatori sociali e riforma pensionistica

*Elisabetta Pedrazzoli\**

## Premessa

L'attuale situazione economica è caratterizzata dal perdurare di una forte crisi con tutte le conseguenze che ciò comporta sui livelli occupazionali. Sono pertanto frequenti i casi in cui ci si trovi a dover affrontare una richiesta/proposta di riduzione di personale da parte delle imprese.

Fino all'entrata in vigore della riforma pensionistica e alla riforma degli ammortizzatori sociali introdotti rispettivamente dal 1° gennaio 2012 e dal 18 giugno 2013, è stato possibile, in assenza di alternative percorribili al licenziamento dei lavoratori, gestire gli esuberi aziendali, accompagnando nella maggior parte dei casi i lavoratori alla maturazione dei requisiti pensionistici e ciò con appositi accordi tra parti sociali e datori di lavoro.

La riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dalla Legge n. 92/2012, combinata alla riforma pensionistica in vigore dal 1° gennaio 2012, ha comportato delle difficoltà aggiuntive nella gestione degli esuberi di lavoratori, situazione che si è presentata sempre più spesso nel mondo imprenditoriale e che, probabilmente, è destinata a presentarsi ancora nell'immediato futuro.

Per meglio capire la portata delle due riforme in questione è utile ripercorrere le novità introdotte dalla legge sulla riforma delle pensioni e da quella di riforma sugli ammortizzatori sociali.

## La riforma previdenziale – Legge n. 214 del 22 dicembre 2011

*La riforma previdenziale prevede le seguenti novità:*

- Estensione del sistema di calcolo contributivo.
- Pensione di vecchiaia.
- Pensione anticipata.
- Aggancio dei requisiti anagrafici e contributivi alla speranza di vita.
- Abolizione delle finestre mobili.

---

\* Flai Cgil Nazionale

*In particolare per ciò che riguarda la pensione di vecchiaia sono previsti dalla riforma i requisiti di seguito riportati a partire dal 1° gennaio 2012:*

- Cessazione dell'attività lavorativa.
- Età minima, come da tabella sotto riportata, espressamente indicata dalla norma<sup>1</sup>.
- 20 anni di contribuzione e, per coloro che hanno iniziato a versare i contributi successivamente al 1° gennaio 1996, il raggiungimento di un importo di pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale.
- È da rilevare che a tutte le età pensionabili indicate si applicano gli aumenti relativi alla speranza di vita che avranno una cadenza triennale fino al 2019 e che dal 2019 in poi diventeranno biennali.

**Requisiti di età per l'accesso alla nuova pensione di vecchiaia in tutti i settori tenendo conto anche dell'adeguamento alla speranza di vita**

Anno	Lavoratori dipendenti ed autonomi. Età	Lavoratrici pubblico impiego. Età	Lavoratrici settore privato. Età	Lavoratrici autonome. Età
2012	66	66	62	63 e 6 mesi
2013	66 e 3 mesi	66 e 3 mesi	62 e 3 mesi	63 e 9 mesi
2014	66 e 3 mesi	66 e 3 mesi	63 e 9 mesi	64 e 9 mesi
2015	66 e 3 mesi	66 e 3 mesi	63 e 9 mesi	64 e 9 mesi
2016	66 e 7 mesi	66 e 7 mesi	65 e 7 mesi	66 e 1 mese
2017	66 e 7 mesi	66 e 7 mesi	65 e 7 mesi	66 e 1 mese
2018	66 e 7 mesi	66 e 7 mesi	66 e 7 mesi	66 e 7 mesi
2019	66 e 11 mesi	66 e 11 mesi	66 e 11 mesi	66 e 11 mesi
2020	66 e 11 mesi	66 e 11 mesi	66 e 11 mesi	66 e 11 mesi

*Per quanto riguarda la pensione anticipata va rilevato quanto segue:*

- Il meccanismo delle quote della vigente normativa viene cancellato (età anagrafica + contributi).
- Dal 1° gennaio 2012 il requisito dei 40 anni di contribuzione indipendentemente dall'età anagrafica è portato per le donne a 41 anni e 1 mese e per gli uomini a 42 anni e 1 mese.
- Questi requisiti sono aumentati di un ulteriore mese nel 2013 e ancora di un mese nel 2014.
- Dal 2013 viene esteso anche al pensionamento anticipato il meccanismo di incremento all'aspettativa di vita, come da tabella sotto riportata.

<sup>1</sup> Circ. Inps n. 35/2012.

## Pensione anticipata

Decorrenza	Uomini	Donne
dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012	42 anni e 1 mese (pari a 2188 settimane)	41 anni e 1 mese (pari a 2136 settimane)
dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2013	42 anni e 5 mesi (pari a 2205 settimane)	41 anni e 5 mesi (pari a 2153 settimane)
dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2015	42 anni e 6 mesi (pari a 2210 settimane)	41 anni e 6 mesi (pari a 2158 settimane)
dal 1° gennaio 2016	42 anni e 6 mesi (pari a 2210 settimane)	41 anni e 6 mesi (pari a 2158 settimane)

- Nel caso in cui una parte della pensione sia calcolata con il metodo retributivo sono previste penalizzazioni per chi accede al pensionamento prima dei 62 anni.
- In particolare, sulla quota di pensione relativa alle anzianità contributive maturate prima del 1° gennaio 2012, è applicata una riduzione percentuale pari a 1 punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 62 anni; questa percentuale annua è elevata a 2 punti per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto ai 60 anni (la riduzione percentuale è applicata in misura proporzionale al numero di mesi mancanti al requisito dei 62 anni).
- Es.: anzianità contributiva 42 anni - età 58 anni (età pensionabile 62 anni)
  - 6% di penalizzazione per i quattro anni di età mancanti
  - 2% per i due anni di anticipo rispetto ai 62
  - 4% (2% all'anno) per i due anni ulteriori mancanti ai 60.

### *Lavoratori ai quali non si applicano le nuove norme sui requisiti per la pensione*

- Chi ha maturato i requisiti entro il 31 dicembre 2011.
- Le donne, con anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età di almeno 57 anni (dipendenti) o 58 anni (autonome) che optano per la liquidazione della pensione con il sistema contributivo (possibilità ammessa fino al 2015 a condizione che entro il 31 dicembre 1995 si possedano meno di 18 anni di contributi).
- I lavoratori addetti a lavorazioni usuranti. Questi lavoratori potranno accedere al pensionamento sulla base delle precedenti regole, con modalità stabilite dal decreto Lavoro-Economia firmato il 1° giugno 2012 che prevede anche il numero massimo dei beneficiari.

## Riforma del Mercato del Lavoro, Legge 28 giugno 2012 n. 92 e Legge n. 99 del 2013

### *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego*

La riforma del mercato del lavoro interviene tra le altre cose anche sugli ammortizzatori sociali.

Viene introdotta l'Assicurazione Sociale per l'Impiego che sostituisce i seguenti istituti: indennità di mobilità, indennità di disoccupazione non agricola ordinaria, indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, indennità di disoccupazione speciale edile.

Tutte le forme di tutela per la disoccupazione confluiscono nell'Aspi (Indennità di mobilità, Ds non agricola ordinaria, indennità speciale edile), con il graduale superamento dell'indennità di mobilità, attraverso un periodo transitorio che è iniziato il 1° gennaio 2013 e che si completerà il 31 dicembre 2016.

Durata per eventi di disoccupazione involontaria verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2016:

- L'Aspi avrà una durata di 12 mesi fino ai 54 anni di età del lavoratore e di 18 mesi dai 55 anni in poi.
- I periodi di percezione dell'Aspi sono coperti da contribuzione figurativa sulla base delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali dell'ultimo biennio (le stesse prese in considerazione per stabilire l'importo dell'indennità).
- La contribuzione è valida per il diritto e la misura dei trattamenti pensionistici.
- La fruizione dell'Aspi è condizionata alla permanenza nello stato di disoccupazione.

### **Periodo di transizione dell'indennità di disoccupazione verso l'Aspi**

#### **Per anno di licenziamento**

2013	– 8 mesi fino a 49 anni di età – 12 mesi dai 50 anni di età
2014	– 8 mesi fino a 49 anni di età – 12 mesi dai 50 anni ai 54 anni di età – 14 mesi dai 55 anni di età (entro le settimane di contributi nel biennio)
2015	– 10 mesi fino a 49 anni di età – 12 mesi dai 50 anni ai 54 anni di età – 16 mesi dai 55 anni di età (entro le settimane di contributi nel biennio)
2016	– 12 mesi fino a 54 anni di età – 18 mesi dai 55 anni di età (entro le settimane di contributi nel biennio)

## Periodo di transizione dell'indennità di mobilità verso l'Aspi

---

### Per anno di licenziamento

---

2013	– 12 mesi fino a 39 anni di età (24 mesi se al Sud) – 24 mesi dai 40 ai 49 anni di età (36 se al Sud) – 36 mesi dai 50 anni età (48 se al Sud)
2014	– 12 mesi fino a 39 anni di età (24 mesi se al Sud) – 24 mesi dai 40 ai 49 anni di età (36 se al Sud) – 36 mesi dai 50 anni di età (48 se al Sud)
2015	– 12 mesi fino a 39 anni di età – 18 mesi dai 40 anni ai 49 anni di età (24 mesi al Sud) – 24 mesi dai 50 anni di età (36 mesi se al Sud)
2016	– 12 mesi fino a 39 anni di età – 12 mesi dai 40 anni ai 49 anni di età (18 mesi se al Sud) – 18 mesi dai 50 anni di età (24 mesi se al Sud)

---

Considerando i nuovi requisiti richiesti per il trattamento pensionistico e le modifiche introdotte sulla mobilità (graduale riduzione in termini di durata, fino ad arrivare al 31 dicembre 2016 al suo assorbimento e sostituzione con l'Aspi) è subito palese la difficoltà nel gestire situazioni di esubero dei lavoratori. Ci si trova di fronte in molti casi a lavoratori che anche con accordi aziendali che prevedono l'utilizzo della Cigs e quindi l'entrata nelle liste di mobilità con relativo trattamento economico (fino alla sua sostituzione definitiva con il 2016), non sono in condizioni di raggiungere i requisiti pensionistici, se non dopo un periodo durante il quale verrà a mancare un sostegno economico.

Andando oltre, in alcuni casi, visto che l'età pensionabile potrà essere aumentata attraverso l'applicazione del meccanismo di incremento dell'aspettativa di vita, si pone un problema di identificare una data certa di pensionamento con tutti i problemi che può comportare nella programmazione della propria vita tale incertezza sul futuro.

Va quindi evidenziata la sfasatura tra le riforme realizzate e l'attuale situazione economica di grave e perdurante crisi economica e sociale. Inoltre l'eliminazione a regime delle indennità e delle liste di mobilità avrebbe dovuto implicare un sostituto equivalente in termini monetari e di durata<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la durata del trattamento previsto dall'Aspi è subito evidente come la stessa sia penalizzante rispetto al trattamento di mobilità.

---

<sup>2</sup> Aa.Vv., *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Ediesse, Roma, 2012.

Anche la misura del trattamento Aspi è inferiore rispetto all'indennità di mobilità (75% della retribuzione media degli ultimi due anni con un abbattimento del 15% dell'indennità dopo i primi 6 mesi e di un ulteriore 15% dopo altri 6 mesi contro l'indennità di mobilità che prevede invece l'80% della retribuzione teorica lorda spettante per i primi 12 mesi, pari quindi all'100% della Cigs, che dal 13° mese passa all'80% dell'importo corrisposto nel primo anno).

### *Misure introdotte dalla riforma a favore dei lavoratori «anziani»*

La legge n. 92 prevede la possibilità, nei casi di eccedenza di personale, di stipulare accordi tra i datori di lavoro che impieghino mediamente più di 15 dipendenti e le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello aziendale, al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori più prossimi al trattamento di pensione.

Questa soluzione costituisce una sorta di pensionamento anticipato autofinanziato, infatti il datore di lavoro si impegna a corrispondere all'Inps la provvista finanziaria necessaria per l'erogazione ai lavoratori di una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe al momento della risoluzione del rapporto di lavoro in base alle regole vigenti e per l'accredito della contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento<sup>3</sup>.

La stessa prestazione può essere oggetto di accordi sindacali nell'ambito di procedure ex articoli 4 e 24 della legge n. 223 del 23 luglio 1991. In questa procedura possono essere ricompresi anche i dirigenti risultati in esubero nell'ambito di un processo di riduzione di personale avente qualifica dirigenziale, conclusosi con un accordo firmato da un'associazione sindacale stipulante il contratto collettivo di lavoro della categoria.

I lavoratori che possono usufruire di queste misure devono raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei 4 anni successivi alla data di cessazione del rapporto di lavoro. Secondo quanto prevede la procedura in materia il datore di lavoro dovrà presentare domanda all'Inps accompagnata da una fidejussione bancaria a garanzia della solvibilità in relazione agli obblighi; l'accordo sarà efficace solo a seguito di validazione da parte dell'Inps, che effettuerà l'istruttoria in ordine alla presenza dei requisiti in capo al datore di lavoro e al lavoratore. A seguito dell'accettazione dell'accordo, il datore di lavoro sarà obbligato a versare mensilmente all'Inps la provvista per la prestazione e per la contribuzione figurativa correlata. Questa nuova disciplina suscita delle per-

---

<sup>3</sup> Circ. Inps 119/2012.

plexità dovute alla sua incoerenza con i nuovi requisiti introdotti dalla riforma pensionistica che, come descritto, limita fortemente il momento di uscita anticipata dal lavoro. Inoltre va considerato il forte impegno economico richiesto al datore di lavoro che, nell'attuale momento di crisi economica, difficilmente vorrà affrontare.

### *Fondi di solidarietà bilaterali*

Tra le misure che vanno ricomprese nel sistema di ammortizzatori sociali previsto dalla riforma c'è la costituzione presso l'Inps di un sistema di Fondi bilaterali di solidarietà, per effetto di accordi tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Principalmente la finalità dei Fondi è di garantire, per le stesse causali previste per la Cig ordinaria e straordinaria, un sostegno al reddito per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale.

I fondi però possono avere ulteriori finalità quali:

- assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro;
- una funzione integrativa rispetto all'Aspi;
- prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni;
- contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione Europea.

Nel caso in cui le parti attribuiscono ai Fondi queste diverse finalità al di fuori della tutela in costanza di rapporto di lavoro, gli stessi potranno essere istituiti in settori e aziende già coperte dalla Cig.

Nelle aziende a cui si applica la mobilità, se previsto dagli accordi, dal 1° gennaio 2017 il Fondo potrà essere finanziato da un contributo dello 0,30 calcolato sulle retribuzioni imponibili previdenziali.

Da sottolineare gli aspetti critici quali la contribuzione al Fondo a carico del datore di lavoro e del lavoratore (rispettivamente 2/3 e 1/3), l'obbligo di bilancio in pareggio, nonché la necessità di predisporre bilanci di previsione ad otto anni.

Inoltre, in caso di erogazione di assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni, è dovuto dal datore di lavoro un contributo straordinario utile alla costituzione della riserva economica per erogare la prestazione.

## Tutele in costanza del rapporto di lavoro: Contratti di solidarietà difensivi

Per completare il quadro di riferimento relativo alle misure che la legge prevede per fronteggiare periodi di crisi aziendale e scongiurare il licenziamento dei lavoratori, è utile ricordare tra le tutele in costanza del rapporto di lavoro i contratti di solidarietà difensivi.

Si tratta di accordi, stipulati tra azienda e rappresentanze sindacali, aventi per oggetto la diminuzione dell'orario di lavoro al fine di mantenere l'occupazione in caso di crisi aziendale ed evitare riduzioni di personale.

### *Contratto di solidarietà difensiva di imprese rientranti nel regime Cigs (L. 863/84)*

Spetta a tutto il personale ad esclusione dei dirigenti, degli apprendisti, dei lavoratori a domicilio, dei lavoratori con anzianità aziendale inferiore a 90 giorni e dei lavoratori assunti a tempo determinato per attività stagionali.

Per le ore di riduzione di orario spetta una integrazione pari all'80% della retribuzione persa. I contratti di solidarietà possono essere stipulati per un massimo di 24 mesi, prorogabili per altri 24 mesi (36 mesi per i lav. occupati nelle aree del Mezzogiorno).

Qualora il contratto raggiunga la durata massima, può essere stipulato un altro contratto trascorsi 12 mesi dal termine del precedente.

### *Contratto di solidarietà difensiva di imprese non rientranti nel regime Cigs (L. 236/93)*

Spetta ai lavoratori dipendenti da imprese con più di 15 dipendenti, escluse dalla Cigs e che abbiano avviato la procedura di mobilità di cui all'art. 24 della L. 223/1991, ai lavoratori di imprese con meno di 15 dipendenti che stipulano contratti di solidarietà al fine di evitare licenziamenti, ai lavoratori di imprese alberghiere/termali operanti in località territoriali con gravi crisi occupazionali e ai lavoratori di imprese artigiane indipendentemente dal numero di dipendenti.

## Conclusioni

Sintetizzando si può dire che la riforma del mercato del lavoro in tema di ammortizzatori sociali e delle tutele del lavoro è purtroppo arrivata nel pieno della crisi occupazionale e le novità da essa introdotte rendono particolarmente difficile garantire una copertura economica al lavoratore considerato in esubero, che rischia di trovarsi alla fine del periodo coperto dagli ammortizzatori sociali ancora lontano



dall'aver maturato i requisiti pensionistici che la riforma delle pensioni, in vigore dal 2012, ha aumentato considerevolmente.

Come alternativa al licenziamento, come sostenuto da sempre dalla Cgil, lo strumento cruciale è rappresentato dai contratti di solidarietà che dovrebbero quindi essere rifinanziati adeguatamente dalla legge.

Le misure introdotte dalla riforma a favore dei lavoratori «anziani» prima descritte, sono sicuramente una prospettiva interessante, che comporta comunque due ordini di difficoltà: il primo è rappresentato dalla sua incoerenza con i nuovi requisiti introdotti dalla riforma pensionistica che condiziona, limitandolo fortemente, il numero dei lavoratori che nei quattro anni successivi siano in grado di raggiungere la pensione; il secondo è rappresentato dall'impegno economico che il datore di lavoro dovrebbe sostenere, anch'esso incoerente con l'attuale stato di crisi economica.

Per quanto riguarda il ricorso alla costituzione di Fondi bilaterali di solidarietà che prevede assegni straordinari per il sostegno al reddito riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni, va sottolineato l'aspetto critico legato alla contribuzione al fondo che è a carico del datore di lavoro e del lavoratore (rispettivamente 2/3 e 1/3), all'obbligo di bilancio in pareggio nonché di predisporre bilanci di previsione ad otto anni.

Considerando il contesto normativo che è stato descritto e il contesto economico ancora molto depresso, la direzione che andrebbe presa è quella indicata dalla Cgil, che prevede un periodo di congelamento della riforma Fornero sulle pensioni che permetta di gestire i processi di ristrutturazione e di crisi delle imprese e, in secondo luogo, rivedere l'intero impianto del sistema pensionistico affinché lo stesso sia finanziariamente e socialmente sostenibile.

Dovrebbe essere ripristinata la flessibilità dell'età pensionabile in modo che si possa andare in pensione dopo i 62 anni senza le penalizzazioni e dovrebbe essere rivisto l'automatismo dell'aumento dell'età pensionabile legato alla speranza di vita. A maggior ragione le penalizzazioni dovrebbero poi essere eliminate anche nei confronti dei lavoratori precoci che chiedono la pensione anticipata prima dei 62 anni di età e che spesso hanno svolto lavorazioni assai faticose e remunerate con salari più bassi.

Anche per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali è necessario un ripensamento. La Cgil già da tempo propone una vera e propria «riforma degli ammortizzatori sociali».

Andrebbe rivisto il periodo di copertura introdotto con l'Aspi, che tra il 2015 e il 2016 passa da una copertura di 36/48 mesi ad una copertura di 12/18 mesi. Il periodo transitorio di passaggio dalla mobilità all'Aspi dovrebbe essere ampliato e poi,

anche a regime, i periodi di copertura dell'Aspi dovrebbero essere portati ad almeno 18/24 mesi.

È auspicabile quindi che quanto prima il Governo metta mano, oltre che agli altri importanti temi del mercato del lavoro, ad una revisione degli strumenti di politiche passive e del sistema pensionistico, che tenga conto del perdurare della crisi occupazionale.

17-18/2014

