

Nicola C. Salerno

Le integrazioni salariali universali dopo la Legge di bilancio per il 2022

(doi: 10.7389/104078)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2022

Ente di afferenza:

Polo Bibliotecario Parlamentare (camera)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Le integrazioni salariali universali dopo la Legge di bilancio per il 2022

di Nicola C. Salerno

UNIVERSAL WAGE SUPPLEMENTATION PROGRAMMES AFTER 2022 BUDGET LAW

Following the path started by the Jobs Act, the 2022 Budget law extended the obligation of insurance against interruption or suspension of work to all firms in the trade and services. As from the 1st of January 2022, the coverage of wage supplementation programmes becomes for the first time universal. This can be read also as a lesson from the crises of the last decade that repeatedly obliged to urgent extraordinary extensions of salary safety nets financed by public resources. The positive evaluation of this reform should not hide two critical aspects that will become clearer in their scope as the new structure will mature: the cost for employers and employees, especially in micro and small firms, that will add on top already high social contributions dedicated mainly to pensions; and the different organization foreseen for employers/employees of the industrial sectors, who continue paying contributions to the State and having supplementations paid by the public budget, and those in the trade and services, who pay contributions to categorical or inter-categorical funds and have supplementations paid only by resources collected with no aid by the public. If contributions paid by employers/employees are fair on an actuarial basis, the two structures should be totally equivalent. These two points will deserve attention.

KEYWORDS *Labour market, welfare system, wage supplementation, safety net programmes, crises, countercyclical policies.*

Verso una copertura universale dai rischi di interruzione dell'attività lavorativa • La Legge di bilancio per 2022 ha esteso 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)¹. Se occupano più di

Nicola C. Salerno, Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), nicola.salerno@upbilancio.it

Le opinioni qui espresse sono a titolo personale e non coinvolgono l'UPB.

¹ La CIGO era già obbligatoria per le imprese dell'industria senza limiti dimensionali. Le causali CIGO sono attivabili di fronte a rallentamenti o sospensioni dell'attività

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)². Sino al 2021 nel commercio e nei servizi l'obbligo di assicurazione ha riguardato solo i datori di lavoro con più di cinque dipendenti (frutto della riforma del *Jobs Act*). Dopo questa estensione, le integrazioni salariali hanno obbligatoria copertura universale.

I datori di lavoro del commercio e dei servizi possono scegliere se assolvere l'obbligo attraverso uno dei Fondi bilaterali cosiddetti alternativi cui eventualmente sono già iscritti³, 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 cui sono iscritti *de iure* i datori che non compiono scelta esplicita. I Fondi sono tenuti a erogare almeno le medesime prestazioni della CIGO e della CIGS nelle rispettive causali di attivazione, provvedendovi in autonomia di bilancio e senza alcun apporto da parte della finanza pubblica. Solo quando a carico del FIS, le prestazioni di tipo CIGO 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.

Il finanziamento degli obblighi assicurativi • Ai Fondi bilaterali alternativi è dovuta una contribuzione ordinaria⁴ non inferiore allo 0,45% 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

lavorativa connessi al ciclo economico o a fattori avversi transeunti. L'impresa deve avere la ragionevole capacità di poter ristabilire condizioni di funzionamento normali.

² La CIGS era già obbligatoria per le imprese dell'industria con più di quindici dipendenti. Le causali CIGS sono attivabili per fare fronte a esigenze di carattere strutturale, come cambiamenti di assetto (fusioni, acquisizioni, *spin-off*, ecc.), riposizionamenti sul mercato, rinnovamento tecnologico e delle competenze. L'impresa deve avere la ragionevole prospettiva di ritornare produttiva e competitiva sul mercato.

³ Si tratta dei Fondi già funzionanti prima del *Jobs Act*, presenti soprattutto nelle aree geografiche e nei settori dove tradizionalmente è più sviluppata la contrattazione tra le parti sociali (ad ampio spettro, non solo per gli ammortizzatori del mercato del lavoro).

⁴ La qualificazione di «ordinaria» non riguarda la destinazione alle prestazioni di tipo CIGO. Sinora 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 la Legge 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.

stabilite dalle fonti istitutive e adottate con decreto inter-ministeriale⁵. Le aliquote sono ripartite formalmente per 2/3 a carico del datore e 1/3 a carico del lavoratore. Al FIS è dovuta una contribuzione ordinaria a titolo CIGO (per finanziare prestazioni equivalenti a quelle della CIGO⁶), formalmente in capo al solo datore di lavoro, pari a 0,50% fino a cinque dipendenti e a 0,80% al di sopra di questa soglia. Se superano la soglia dei 15 dipendenti, le imprese devono corrispondere al Fondo cui sono iscritti i contributi di assicurazione a titolo CIGS (per finanziare prestazioni equivalenti a quelle della CIGS), pari 0,6% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali a carico del datore e 0,3% a carico del lavoratore.

In caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa con causale afferente la CIGO o la CIGS, il datore di lavoro che fa richiesta degli ammortizzatori per i suoi dipendenti è tenuto a corrispondere un contributo addizionale, anche detto *ticket* di tiraggio, che ha, come tutte le compartecipazioni a spese sostenute da terzo pagatore, la funzione di responsabilizzare l'accesso. Per il datore di lavoro iscritto a un Fondo alternativo o neo-costituito il *ticket* è di entità non inferiore all'1,5% della retribuzione mensile persa dal suo dipendente per tutta la durata della riduzione/sospensione dell'orario di lavoro. Se il datore di lavoro è iscritto al FIS, il *ticket* l'aliquota del *ticket* è del 4%⁷.

Dal 1° gennaio 2022 la copertura delle nuove integrazioni salariali e i connessi obblighi contributivi sono quelli riportati in tabella 1.

Possibili criticità nel disegno della copertura obbligatoria e universale • Si condivide, senza alcun dubbio, la scelta di rendere obbligatoria e universale la copertura delle integrazioni salariali per la ragione efficacemente sottolineata dall'Ufficio parlamentare di bilancio⁸: «Gli scenari futuri che potranno coinvolgere l'Italia, come la maggior parte dei paesi occidentali industrializzati,

⁵ Simile *iter* è necessario per l'aggiornamento delle aliquote.

⁶ Pur essendo identiche, le prestazioni mantengono nome diverso: integrazione salariale quello direttamente erogato da CIGO/CIGS, assegno di integrazione salariale quello che i Fondi sono chiamati a erogare quando ricorrono le stesse causale di attivazione di CIGO/CIGS.

⁷ La Legge di bilancio per il 2022 ha introdotto un meccanismo premiale che riduce il *ticket* 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 alternativi e neo-costituiti, è introdotto anche per gli assicurati a CIGO e CIGS (si veda la tabella di sintesi).

⁸ 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*.

Tab. 1. Il quadro delle integrazioni salariali dopo la Legge di bilancio per il 2022

	Datori di lavoro	Prestazioni	Caratteristiche dell'impresa	«Aliquota contributiva (% retribuzione)»	
				Datore di lavoro	Dipendente
<i>Jobs Act</i> (D.Lgs. 148/2015) e Legge di bilancio per il 2022	Industria (già con obbligo assicurativo prima del <i>Jobs Act</i>)	CIGO	≤ 50 dipendenti	1,70	*
				4,7 (1)	*
		CIGS	> 15 dipendenti (2)	0,60	0,30
		<i>Ticket</i> di 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) (9)	tipo CIGO	Tutte le dimensioni occupazionali (4)	0,45 (4)	
		tipo CIGS	> 15 dipendenti (5)	0,60	0,30
		<i>Ticket</i> di tiraggio (6)	senza scaglioni di durata	1,50	*
	Fondi neo-costituiti (tutti i non coperti da CIGO/CIGS) (9)	tipo CIGO	Tutte le dimensioni occupazionali (7)	2/3 x	1/3 x
		tipo CIGS	> 15 dipendenti (5)	0,60	0,30
		<i>Ticket</i> di tiraggio (6)	senza scaglioni di durata	1,50	*
	FIS (tutti i non coperti da CIGO/CIGS) (9)	tipo CIGO	≤ 5 dipendenti	0,50	*
			> 5 dipendenti	0,80	*
		tipo CIGS	> 15 dipendenti (5)	0,60	0,30
	<i>Ticket</i> di tiraggio	(8)	4,00	*	

Nota: (1) Il valore dipende dal comparto di appartenenza (art. 13 del D.Lgs. 148/2015). Il valore riportato (4,7) corrisponde al tetto massimo; (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 prevista riduzione del ticket per premiare comportamenti virtuosi (come invece in (3)). Punto eventualmente modificabile da 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); (9) Al di sopra dei cinque dipendenti l'obbligo assicurativo era già stato fissato dal *Jobs Act*.

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]. [...] [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 [con] la componente affidata alla Bilateralità [già provvista di] dotazioni finanziarie proprie». Vista così, l'estensione delle integrazioni è una delle lezioni delle crisi attraversate negli ultimi dieci anni, che a più riprese hanno costretto a dare sostegno a tutte le imprese senza distinguo di settore e di dimensione (quanto ha fatto la causale «COVID-19» nel 2020 e nel 2021).

Per finanziare la copertura universale è introdotto un nuovo obbligo contributivo in capo ai datori di lavoro che occupano sino a cinque dipendenti nei settori del commercio e dei servizi. Si tratta di circa mezzo punto percentuale delle retribuzioni imponibili a fini previdenziali (0,5% per gli iscritti al FIS, 0,45% per gli iscritti ai Fondi alternativi, percentuali presumibilmente non molto diverse per gli iscritti ai Fondi neo-costituiti). 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 lavoratori⁹.

Tuttavia, l'utilità/necessità della copertura assicurativa universale non deve portare a sottovalutare che la nuova aliquota si aggiunge a un carico contributivo sui redditi da lavoro dipendente che è già elevato e concentrato sulla contribuzione pensionistica. Inoltre, da un lato l'estensione alle imprese del commercio e dei servizi con non più di cinque dipendenti coinvolge un numero molto alto di imprese e di dipendenti¹⁰ e, dall'altro, la precedente estensione alle imprese degli stessi settori con più di cinque dipendenti ha potuto contare solo su pochi anni (dal *Jobs Act* a oggi) per una valutazione della congruità delle aliquote contributive rispetto alle prestazioni promesse,

⁹ 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.

¹⁰ Oltre il 76% di tutte le imprese attive in Italia in tutti i settori non supera i cinque dipendenti. Presso imprese con non più di cinque dipendenti, sono oltre 2 milioni i dipendenti nel commercio e nei servizi, pari a oltre il 17% di tutto il lavoro dipendente.

per di più anni condizionati dalla crisi economica e dal ricorso alla causale straordinaria gratuita «COVID-19»¹¹. Non è detto che nel tempo, a mano a mano che si accumuleranno serie storiche sui tiraggi, l'aliquota di equilibrio non si attesti su valori più elevati e più vicini a quell'1,7% a carico delle imprese dell'industria iscritte alla CIGO.

A fianco a questa criticità se ne può intravedere un'altra che riguarda la diversa organizzazione della prestazione per i datori e i dipendenti dell'industria e per quelli del commercio e dei servizi. Come si è detto, i primi pagano i contributi all'INPS e le loro integrazioni sono a carico della finanza pubblica; i secondi pagano le contribuzioni ai Fondi (alternativi, neo-costituiti, FIS) e le loro integrazioni sono a carico dei bilanci degli stessi Fondi senza alcun coinvolgimento della finanza pubblica. Delle due cose l'una: se i contributi assicurativi sono adeguati al complesso delle prestazioni erogabili, le due modalità organizzative sono equivalenti, almeno sul piano finanziario-attuariale; se invece così non è, per una parte delle prestazioni a carico dei Fondi si potrebbe porre il tema di rinforzare le fonti di finanziamento, innalzando le aliquote contributive.

Questi due punti, qui solo accennati, meriteranno attenzione nei prossimi anni per rifinire il disegno dell'istituto delle integrazioni salariali e dargli solidità strutturale.

¹¹ La 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.