

Documento del Ministero del Lavoro
La tutela dei soggetti deboli sul mercato del lavoro

Ammortizzatori sociali – Giovani – Donne

12 luglio 2007

AMMORTIZZATORI SOCIALI

La riforma punta al rafforzamento degli ammortizzatori sociali ed alla estensione delle tutele per coloro che ne sono privi. L'appartenenza settoriale, la dimensione di impresa e la tipologia dei contratti di lavoro non saranno un elemento di esclusione. La riforma riguarda tre ambiti più un'area di indirizzo programmatico in cui dovrà essere definito un set di strumenti per il sostegno al lavoro delle persone ultracinquantenni il cui tasso di attività resta tra i più bassi dell'Unione europea. A conferma dell'attenzione verso quest'area prioritaria è prevista la predisposizione di un Piano nazionale per l'invecchiamento attivo.

La riforma degli ammortizzatori sociali dovrà essere accompagnata da un generale miglioramento, in stretto raccordo con Regioni e Province, delle politiche attive del lavoro da perseguire attraverso il potenziamento delle reti dei Servizi per l'impiego, l'offerta di percorsi di formazione, aggiornamento e riqualificazione della forza lavoro, la rimodulazione degli incentivi economici finalizzati all'inserimento lavorativo. Per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari, occorre rendere effettiva la perdita della tutela in caso d'immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative. La partecipazione attiva ai programmi di inserimento lavorativo, requisito essenziale di una politica di "welfare to work", può essere sostenuta da schemi che prevedano un "patto di servizio" da stipulare tra i centri per l'impiego e le persone in cerca di lavoro.

Le politiche attive ed i servizi per l'impiego dovranno focalizzare la loro attenzione anche su altri soggetti deboli del mercato del lavoro ed avere particolare riguardo alle politiche che aiutino l'aumento del tasso di occupazione delle donne.

IL PROGETTO DI RIFORMA

Le proposte di riforma, di seguito illustrate, saranno attuate nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica.

a) Trattamento di disoccupazione

L'ipotesi prevede una progressiva armonizzazione degli attuali istituti di disoccupazione ordinaria e di mobilità, con la creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo delle persone disoccupate.

La modulazione dei trattamenti andrà collegata all'età anagrafica dei lavoratori e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle Regioni del Mezzogiorno, con particolare riguardo alla condizione femminile. Tutti i trattamenti, in coerenza con la normativa comunitaria, offriranno la piena copertura figurativa a fini previdenziali calcolata sulle retribuzioni, con evidenti vantaggi in termini di trattamento pensionistico dei lavoratori interessati.

b) Integrazione al reddito

In una prospettiva di universalizzazione degli strumenti, la riforma, pur prevedendo specificità di funzionamento, dovrà tendere alla progressiva estensione e unificazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con forme di regolazione basate sulle finalità sostanzialmente diverse che hanno le due attuali casse. La prima tipologia è quella degli interventi a seguito di eventi congiunturali negativi e la seconda è volta ad affrontare problemi strutturali ed eventuali eccedenze di mano d'opera. Si ritiene che debba essere attivata tutta la gamma di azioni che potrebbe accrescere il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori, avendo come principali riferimenti il territorio, gli strumenti di concertazione tra le parti sociali e la capacità di mobilitare in modo programmato risorse da una pluralità di fonti.

Il disegno di riforma prevede una realizzazione graduale in funzione delle risorse finanziarie disponibili che potranno essere integrate, anche per facilitarne la piena attuazione, dal concorso solidaristico del sistema delle imprese.

Nel disegno di riforma è incluso un forte ruolo degli Enti bilaterali sia allo scopo di provvedere eventuali coperture supplementari sia per esercitare un più capillare controllo sul funzionamento di questi strumenti nel caso di applicazioni estese soprattutto alle aziende di minori dimensioni ed alle aziende dell'artigianato.

Tutta la tematica della riforma sarà oggetto di concertazione. Si ritiene che la rilevanza della riforma richieda una sede permanente di confronto e di verifica con le parti sociali per valutarne gli effetti e apportare eventuali modifiche ed integrazioni anche ai fini dell'avvio delle successive fasi del processo riformatore.

INTERVENTI IMMEDIATI

Il Governo stanzierà una quota dell'extragetito, pari a circa 700 milioni di euro, in direzione di un primo intervento sugli ammortizzatori sociali. La prima fase del progetto di riforma degli ammortizzatori intende effettuare interventi migliorativi delle indennità di disoccupazione che riguardano tutti i lavoratori, in particolare i giovani. Gli interventi si articoleranno in:

- un miglioramento dell'indennità ordinaria di disoccupazione in riferimento al livello, alla durata e all'attuale profilo a "scalare";
- un aumento delle indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, con profilo che incentivi i contratti a termine più lunghi;
- un aumento della copertura previdenziale mediante il riconoscimento di contributi figurativi correlati alla retribuzione di riferimento piena e non solo all'indennità percepita.

Quanto agli interventi in materia di politiche attive per costruire nuove opportunità di occupazione, si prevede un investimento per potenziare i servizi per l'impiego collegando e coordinando l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e di inserimento lavorativo. Altre risorse potranno essere destinate ad agevolare la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, a favorire l'occupazione femminile e l'inserimento lavorativo delle fasce deboli, compresi i lavoratori in età più matura. Per perseguire questi obiettivi è necessario un efficace coordinamento tra Ministero del Lavoro e Regioni, d'intesa con le parti sociali, con particolare riguardo ai profili di sistema (definizione di standard nazionali, sistema informativo, formazione degli operatori, ecc.) valorizzando le sinergie con gli enti previdenziali.

Il primo intervento di riforma degli ammortizzatori sociali è il miglioramento delle tutele economiche in caso di disoccupazione per i soggetti più deboli:

- a) la durata della indennità di disoccupazione con requisiti pieni verrà portata a 8 mesi per gli infracinquantenni e a 12 mesi per gli over 50;
- b) l'importo della indennità di disoccupazione con requisiti pieni sarà portato al 60% dell'ultima retribuzione per i primi 6 mesi, al 50% dal 7° all'8° mese, al 40% per gli eventuali mesi successivi mantenendo in vigore gli attuali massimali;
- c) l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti calcolata sui redditi da lavoro dell'anno precedente passerà dall'attuale 30 al 35% per i primi 120 giorni e al 40% per i successivi per una durata massima di 180 giorni;
- d) al fine di garantire una piena copertura previdenziale, la contribuzione figurativa verrà assicurata per l'intero periodo di godimento delle indennità, con riferimento alla retribuzione già percepita.

GIOVANI

Le misure che riguardano i giovani sono un investimento per il futuro. Questo protocollo dedica particolare attenzione ai giovani sia con specifiche proposte che con mirate caratterizzazioni delle diverse misure .

In particolare, il rafforzamento di un sistema pensionistico finanziariamente stabile, integrato da misure solidaristiche di sostegno delle fasce più deboli nel mercato del lavoro coinvolte in lavori di tipo discontinuo , con le misure qui previste garantirà, anche agli attuali giovani pensioni medie adeguate.

Un sistema del welfare e delle tutele riformato nella direzione qui indicata è il presupposto per una politica di sviluppo che sia in grado di offrire una prospettiva di buona occupazione ai giovani. Accompagneranno tali misure alcuni interventi destinati a supportare iniziative occupazionali anche in attività di lavoro autonomo.

a) Misure a sostegno del reddito dei lavoratori con carriere discontinue e in disoccupazione

Sotto questo profilo la riforma degli ammortizzatori sociali (descritta in altra parte) sarà particolarmente concentrata, nella prima fase di applicazione, sulle forme di lavoro dove si collocano in particolare i giovani e le donne (ad esempio lavoro a termine e tipologie interessate dall'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti).

b) Misure per il reddito e l'occupazione

Si istituiranno fondi di rotazione per consentire l'accesso al credito alimentati da un finanziamento non ricorrente.

1) *Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei parasubordinati.* Tale fondo consentirà ai parasubordinati in via esclusiva, di accedere, in assenza di contratto, ad un credito a tasso di interesse zero - o molto basso - in grado di compensare cadute di reddito collegate ad attività intermittenti, "anticipando" in tal modo futuri redditi (il fondo potrà erogare un credito fino a 600 euro mensili per 12 mesi con restituzione posticipata a 24 o 36 mesi).

2) *Fondo microcredito per il sostegno all'attività dei giovani e in particolare delle donne.* Tale fondo incentiverà le attività innovative dei giovani, con priorità per le donne, riprendendo e migliorando l'esperienza dei prestiti d'onore, finalizzando tali crediti.

3) *Fondo per il credito ai giovani lavoratori autonomi.* Il fondo sosterrà le necessità finanziarie legate al trasferimento generazionale delle piccole imprese, dell'artigianato, del commercio, del turismo, dell'agricoltura e della cooperazione e l'avvio di nuove attività in tali ambiti, a condizioni particolarmente favorevoli.

Per sostenere i giovani ricercatori, e tenere conto della situazione determinatasi all'interno delle Università in relazione agli incrementi dell'aliquota contributiva sui parasubordinati, sarà aumentato l'importo degli assegni di ricerca.

c) Misure previdenziali

Tale ambito riguarda tutti gli interventi che miglioreranno in futuro la prestazione pensionistica modificando alcune situazioni connesse alle evoluzioni del mercato del lavoro che penalizzano soprattutto i giovani.

1) *Interventi in materia di previdenza per i lavoratori dipendenti con carriere discontinue.* La copertura figurativa piena, prevista nella riforma degli ammortizzatori, commisurata alla retribuzione percepita, consentirà ai lavoratori dipendenti con contratti a termine di colmare i vuoti contributivi e di aumentare le prestazioni pensionistiche future.

2) *Interventi in materia di cumulo di tutti i periodi contributivi (totalizzazione)*. In previsione di una più ampia riforma della totalizzazione che riassorba e superi la ricongiunzione, si attueranno interventi immediati che assicureranno ai lavoratori l'utilizzabilità dei contributi versati.

- *Per i giovani che sono nel sistema contributivo*: sarà predisposto un meccanismo di utilizzazione dei contributi versati in qualsiasi fondo, per un'unica pensione, rimuovendo le previsioni che limitano la possibilità di cumulare i versamenti contributivi sia per il conseguimento del requisito di accesso al pensionamento che per l'ammontare della pensione.

- *Per i lavoratori nel sistema retributivo o misto*: si ridurrà dagli attuali 6 a 3 anni il limite minimo di anzianità contributiva richiesto per cumulare i contributi nelle varie gestioni pensionistiche.

3) *Interventi in materia di riscatto della laurea*. Saranno predisposti interventi relativi alle norme di riscatto della laurea con l'obiettivo sia di renderlo conveniente sotto il profilo previdenziale sia di ridurre l'onere.

Per i giovani che sono nel sistema contributivo; si stabilirà sia la totale computabilità dei periodi riscattati ai fini del raggiungimento dei requisiti contributivi per l'accesso alle prestazioni pensionistiche sia la possibilità di chiedere il riscatto del corso legale di studi universitari ancor prima di iniziare l'attività lavorativa mediante il pagamento di un contributo per ogni anno da riscattare, definito dalla legge. Il pagamento potrà essere dilazionato senza interessi fino a 10 anni e sarà contabilizzato nel montante contributivo con riferimento alla data di versamento. Inoltre si prevederà la possibilità di dedurre a fini fiscali, dal reddito dei genitori o del soggetto di cui si è fiscalmente a carico il costo dei contributi riscattati, nel caso in cui il giovane non abbia ancora un reddito personale tassabile.

Per quanto riguarda coloro che sono nel sistema retributivo o misto; si uniformeranno le diverse modalità di rateizzazione del contributo di riscatto del corso di studi universitari attualmente in vigore nei diversi regimi pensionistici, consentendone il pagamento – oltre che in unica soluzione – in 120 rate mensili (dalle 48 o 60 attuali), senza l'applicazione di interessi di rateizzazione (a differenza di quanto oggi viene previsto dall'Inps o per i dipendenti degli enti locali). In relazione al sistema di calcolo retributivo e misto avuto riguardo alle loro caratteristiche, verranno applicate le tabelle attuariali secondo la vigente normativa.

4) *Interventi in materia di previdenza per i parasubordinati*. Sarà previsto un aumento graduale dell'aliquota dei parasubordinati, finalizzato a rafforzare la posizione pensionistica dei giovani parasubordinati.

DONNE

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è una risorsa determinante per la competitività e la crescita del Paese ed in particolare per il Mezzogiorno, dove nel 2006 il tasso di occupazione femminile era ancora al 24,2%. Per il nostro Paese, il raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona, sia in termini complessivi, che in riferimento alle donne che agli ultra-cinquantenni, dipende sostanzialmente dalla capacità che avremo di aumentare il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Seppure vi sia stato un considerevole aumento di donne sul mercato del lavoro nell'ultimo decennio, a testimonianza di una aumentata offerta di lavoro delle donne specie le più giovani e istruite, occorre moltiplicare gli sforzi e potenziare gli strumenti. L'aumento dell'occupazione femminile è legato ovviamente alle prospettive di sviluppo ma è altrettanto forte il legame con gli assetti collettivi e culturali della società e con gli assetti del welfare e dei servizi. Per questo l'intervento di potenziamento e di ammodernamento del welfare per le donne è la condizione necessaria per raggiungere gli obiettivi di una società con un livello di occupazione adeguato alle sfide demografiche ed economiche del futuro.

Il governo, che ha già operato con la finanziaria e sta operando attualmente al fine di conciliare vita familiare, lavoro di cura e maternità con strumenti innovativi, si impegna a definire una cornice organica nella quale ricondurre le varie iniziative sulla questione femminile in rapporto a welfare e occupazione.

Il Governo e le Parti sociali concordano sulla necessità di proseguire negli interventi già avviati con la Legge finanziaria per il 2007 con una maggiore riduzione del cuneo fiscale per l'assunzione a tempo indeterminato di donne nelle aziende del Mezzogiorno e di mettere in atto una serie di misure per favorire l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro.

Nel quadro del riordino complessivo degli incentivi e degli sgravi contributivi, che inizierà con la prossima finanziaria, si definiranno sgravi mirati a sostenere i regimi di orari flessibili legati alle necessità della conciliazione tra lavoro e vita familiare e gli interventi saranno definiti di concerto con le parti sociali e attuati progressivamente; si potenzieranno gli attuali strumenti disponibili come l'articolo 9 della legge 53; si incentiverà l'uso del part time lungo.

Inoltre:

- si rafforzerà, con i ministeri competenti, l'iniziativa connessa ai servizi per l'infanzia e agli anziani non autosufficienti come elemento centrale per sostenere le libere scelte delle donne nel campo del lavoro.
- si definirà una priorità di utilizzo a favore delle giovani donne per l'accesso al Fondo microcredito che verrà istituito per incentivare le attività innovative dei giovani.
- si orienterà l'intervento legato alla programmazione dei Fondi comunitari, a partire dal FSE e dal Pon alla priorità donne, utilizzando il FSE a supporto non solo di attività formative ma anche di accompagnamento e di inserimento al lavoro. In questo ambito si destinerà una quota di risorse destinate alla formazione per i programmi mirati alle donne durante l'intero percorso della vita;
- si adotteranno sistemi di raccolta ed elaborazione dei dati in grado di fare emergere e rendere misurabili le discriminazioni di genere, anche di tipo retributivo.

Gli interventi suddetti avverranno nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica.