

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 118

A.S. n. 3135: "Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali".

Emendamento 1.0.1

AMMORTIZZATORI SOCIALI

Ottobre 2004

INDICE

<i>Articolo 1-bis</i>	pag. 1
<i>Articolo 1-ter</i>	pag. 5
<i>Articolo 1-quater</i>	pag. 6

Articolo 1-*bis*

Il comma 1 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2005 il trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria - per 24 mesi - e il trattamento di mobilità possano essere concessi dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali al personale dei vettori aerei e delle società da queste derivanti, sulla base di specifici accordi in sede governativa, in caso di crisi occupazionale, ristrutturazione aziendale, riduzione o trasformazione di attività.

A decorrere dalla medesima data, i vettori e le società da questi derivanti sono tenuti al pagamento dei contributi previsti per la cassa integrazione guadagni straordinaria e la mobilità, compreso quanto previsto all'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della legge n. 223 del 1991.

La RT ipotizza, tenendo conto della situazione congiunturale del settore, che 3.700 unità usufruiscano del trattamento di cassa integrazione salariale straordinaria (cigs) per 2 anni e del trattamento di mobilità per un periodo medio di 3 anni. Scontando un processo progressivo di avvio nell'anno 2005 e sulla base di un trattamento complessivo unitario di 1.710,66 euro mensili (di cui 969,66 come integrazione al reddito¹, 721 a titolo di contributi figurativi e 20 per gli assegni al nucleo familiare), gli oneri sono valutati dalla RT in 47 mln nel 2005, 76 nel 2006, 77 nel 2007, 74 nel 2008, 72 nel 2009 e 27 nel 2010.

Al riguardo, si premette che il dato relativo al numero di fruitori indicato sembra corrispondere a quello più volte riportato recentemente dagli organi di stampa circa gli esuberi occupazionali della Alitalia spa e non terrebbe conseguentemente conto della possibilità che altre società del settore possano accedere ai benefici previsti. Sarebbe pertanto

¹ Di cui erogabili 915,94 euro.

opportuno ottenere l'avviso del Governo in ordine a tale ultima eventualità, alla luce degli andamenti congiunturali del settore della navigazione aerea.

Si rileva, inoltre, la necessità di un'indicazione più puntuale in ordine alla tempistica dello scaglionamento degli avvisi dei lavoratori alla cassa integrazione, onde valutare compiutamente la correttezza della quantificazione per quanto attiene alla distribuzione dell'onere complessivo nell'arco degli anni considerati.

Premessi i suddetti rilievi in merito alle ipotesi assunte, si osserva che la quantificazione dell'onere appare congrua nel suo importo complessivo (373 mln di euro).

La RT quantifica poi le maggiori entrate derivanti dall'assoggettamento alla contribuzione per i trattamenti in oggetto delle imprese del settore della navigazione aerea. Sulla base delle aliquote vigenti e del monte retributivo del settore, pari a 550 mln di euro, vengono stimate maggiori entrate per 7 mln di euro nel 2005, 12 nel 2006, 10 nel 2007, 10 nel 2008 e 8 nel 2009, che concorrono alla copertura degli oneri di cui al presente comma. La RT espressamente non considera le maggiori entrate decorrenti dal 2010 a fini di copertura, in quanto ipotizzate necessarie alla copertura del ricorso fisiologico a partire dal 2010 ai trattamenti di sostegno del reddito introdotti dal provvedimento.

Al riguardo, sarebbero opportuni elementi di dettaglio in merito all'andamento delle entrate per gli anni successivi a decorrere dal 2006, al fine di chiarire innanzitutto le motivazioni sottese al cospicuo incremento delle stesse nel 2006 rispetto al 2005 (le entrate relative a tale anno sono corrette) - considerando che la tassa di ingresso alla mobilità non sarebbe operativa prima del 2007 - e poi l'andamento decrescente delle stesse negli anni successivi - atteso che il monte retributivo dovrebbe essere caratterizzato da una sostanziale stabilità.

Il comma 2 estende i benefici concessi all'assunzione di lavoratori in cassa integrazione straordinaria o in mobilità ai datori di lavoro che assumono i lavoratori di cui al comma 1. Tali benefici sono concessi nel limite di 10 mln di euro.

La RT si limita ad illustrare la norma, ascrivendo l'intero onere della misura al 2010.

Nulla da osservare in merito alla quantificazione, trattandosi di un tetto di spesa. Tuttavia, non risulta chiaro il motivo per cui l'intero onere risulterebbe concentrato nel 2010. Inoltre, sarebbe auspicabile una valutazione, al fine di evitare il sorgere di un contenzioso, in ordine alla mancata previsione dell'esclusione dell'applicazione al caso in esame dei benefici contributivi concessi dal comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 223 del 1991².

Il comma 3 quantifica gli oneri complessivi determinati dai commi 1 e 2 in 383 mln di euro per il periodo 2005-2010, alla cui copertura si provvede per 336 mln di euro a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993 (attraverso istituzione di apposita evidenza contabile) e per 47 mln di euro mediante le maggiori entrate contributive derivanti dal comma 1.

La RT, nell'illustrare la suddetta copertura, asserisce che il Fondo per l'occupazione presenta le necessarie disponibilità e riporta una tabella riepilogativa con l'indicazione dell'onere e della relativa copertura per ciascuno degli anni del periodo 2005-2010.

² Tali benefici consistono in una contribuzione a carico del datore di lavoro pari a quella prevista per gli apprendisti.

Al riguardo, si evidenzia che la limitazione dell'onere al 2010 presuppone che per gli anni successivi si realizzi un equilibrio tra contributi e prestazioni, il che andrebbe dimostrato.

Con il comma 4 si introduce un meccanismo di monitoraggio da parte dell'INPS dei provvedimenti autorizzativi di integrazione salariale, consentendo l'erogazione degli stessi nel limite di spesa riportato, per ogni anno, nella citata tabella riepilogativa. Nel caso di andamenti di spesa tali da lasciar presumere lo scostamento rispetto ai suddetti limiti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ne dà notizia tempestivamente al Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468 del 1978. Limitatamente al periodo strettamente necessario all'adozione delle misure correttive, alle eventuali eccedenze di spesa si provvede mediante corrispondente rideterminazione degli interventi posti a carico del Fondo per l'occupazione.

La RT non considera la norma.

In relazione all'utilizzo del Fondo per l'occupazione per fronteggiare temporaneamente gli eventuali maggiori oneri, si osserva che la rideterminazione (anche in diminuzione) degli interventi finanziati con il predetto fondo potrebbe rivelarsi non compatibile con la natura degli oneri stessi, in molti casi rappresentati da diritti soggettivi, non riducibili con atto regolamentare.

Il comma 5 preclude ai lavoratori dipendenti da imprese ammesse al trattamento di cigs e che non abbiano in precedenza optato per il "superbonus" di cui all'articolo 1, comma 12, della legge n. 243 del 2004, la facoltà di esercitare tale opzione nel periodo di ammissione dell'impresa alla cigs.

La RT non considera la norma, che sembra suscettibile di ridurre, sia pur in modo estremamente contenuto, i risparmi di spesa attesi dall'applicazione del cosiddetto "superbonus", poiché contrae la platea dei potenziali beneficiari.

Con il comma 6 si dispone che ai lavoratori in cassa integrazione o in mobilità di cui ai commi 1 e 2 si applica il regime di decadenza dai trattamenti previsto dall'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della legge n. 223 del 1991.

La RT non considera la norma, che non sembra suscettibile di determinare conseguenze negative per la finanza pubblica.

Articolo 1-ter

Il comma 1 istituisce presso l'INPS, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione dei lavoratori del settore della navigazione aerea interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da processi di mobilità ovvero sospesi temporaneamente dall'attività lavorativa, nonché per il finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale dei lavoratori medesimi.

Con il comma 2 si stabilisce che tale fondo è alimentato da un contributo sulle retribuzioni (pari allo 0,5%, di cui lo 0,375 % a carico dei datori di lavoro e lo 0,125% a carico dei lavoratori) e da ulteriori contributi del sistema aeroportuale concordati fra gli operatori stessi.

Il comma 3 stabilisce che le modalità di gestione del fondo sono definite mediante accordi fra gli operatori del settore e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La RT non analizza la norma.

Al riguardo, si osserva che il valore dei suddetti contributi, sulla base del monte retributivo del settore, dovrebbe ammontare a circa 2,75 mln di euro. Nel caso in cui tale somma sia ritenuta deducibile dal reddito imponibile ai fini Irpef (per i lavoratori) e Ires (per i datori di lavoro) - evenienza non esclusa dalla norma - si determinerebbe una contrazione del gettito fiscale, considerando le aliquote vigenti, non inferiore ad 1 mln di euro annui. E' auspicabile un chiarimento sul punto.

Inoltre, in riferimento al comma 3, sarebbe opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alla specificazione che le prestazioni in argomento verranno commisurate alla capienza del fondo.

Articolo 1-quater

Il comma 1 dispone che, nelle more della prevista armonizzazione tra le varie gestioni pensionistiche, l'importo complessivo del trattamento pensionistico per i soggetti iscritti al fondo volo non può eccedere l'80% della retribuzione pensionabile determinata ponderando le retribuzioni pensionabili relative a ciascuna quota di pensione con le rispettive percentuali di rendimento.

Il comma 2 stabilisce che per la determinazione della retribuzione pensionabile relativa alle quote di pensione maturate con il metodo retributivo fino al 31 dicembre 1997 l'indennità di volo è calcolata nella misura del 100 per cento del suo ammontare (in luogo del 50 per cento attualmente calcolato).

Il comma 3 elimina dal 1° gennaio 2005 la facoltà, per gli iscritti al fondo volo prima del 28 novembre 1988 che possono far valere quale somma di età anagrafica e anzianità contributiva almeno il parametro 87, di richiedere la liquidazione sotto forma di capitale di una quota della pensione maturata entro il 30 giugno 1997.

La RT chiarisce che le predette modifiche mirano ad introdurre regole più favorevoli nella liquidazione dei trattamenti pensionistici degli iscritti al fondo volo. I soggetti interessati nel corso del prossimo decennio sono 800 pensionati e 400 lavoratori.

L'onere a regime è valutato dalla RT in 28 mln di euro annui, a decorrere dal 2015. Trattandosi di oneri di durata pluriennale con un profilo crescente nel tempo, la RT richiama la costante giurisprudenza costituzionale che ha sancito che, a fronte di una indicazione puntuale delle risorse necessarie a coprire l'onere degli esercizi compresi nel bilancio triennale, considera sufficiente per gli esercizi successivi una previsione ragionevole e credibile delle risorse necessarie. La RT rammenta altresì che tale credibilità e ragionevolezza si realizza se sussiste un equilibrio tra onere coperto nell'anno di massima esposizione compreso nel bilancio triennale ed onere a regime negli esercizi successivi.

L'onere viene valutato relativamente al personale iscritto per il quale si applica il sistema interamente retributivo. Si è ipotizzata una anzianità contributiva al pensionamento di 33 anni per i maschi e di 30 per le femmine (si ricorda che gli iscritti al fondo volo possono accedere alla pensione di anzianità usufruendo di una riduzione dei requisiti di età e di contribuzione pari ad un anno per ogni 5 anni di lavoro, fino ad un massimo di 5 anni

complessivi). La liquidazione in capitale di una quota della pensione è stata prevista per il solo personale di sesso maschile.

Sulla base delle modifiche normative previste, ed includendo nell'onere per il 2004 anche le maggiori rate di pensione derivanti dalla riliquidazione delle pensioni con decorrenza 1998-2003 e gli arretrati in termini di rate e di liquidazioni in capitale, la RT riporta nella tavola 2 gli effetti finanziari delle modifiche alla normativa vigente. Tali effetti sono rappresentati da risparmi di spesa per ciascun anno del triennio 2004-2006 e da maggiori oneri a regime, progressivamente crescenti da 1 mln di euro circa nel 2007 fino a raggiungere i 27 mln di euro circa nel 2012, per poi stabilizzarsi a regime intorno ad un intervallo di 28-30 mln di euro annui.

Al riguardo, si sottolinea preliminarmente che la RT non consente, sulla base dei dati forniti, una valutazione circa la correttezza della quantificazione, risultando priva delle indicazioni relative ai parametri retributivi e contributivi, nonché in ordine alla distribuzione nel tempo dei pensionamenti. Appare pertanto necessaria l'acquisizione di ulteriori informazioni.

In ordine alle ipotesi assunte, si osserva che andrebbe chiarito il motivo alla base della esclusione tout court del personale femminile dall'accesso alla liquidazione, pro quota, delle pensioni in forma di capitale.

Infine, in ordine al risparmio di spesa stimato per il 2004, andrebbero chiariti i motivi per cui, secondo la RT, a fronte di un onere a normativa vigente pari a quasi 36 mln di euro (di cui 34 attribuiti alle liquidazioni delle pensioni in forma di capitale), la normativa modificata, nonostante le altre agevolazioni riconosciute e la corresponsione degli arretrati spettanti ai soggetti già pensionati, determinerebbe un risparmio di spesa pari a 13 mln di euro, evidentemente scontando l'eliminazione dell'onere per la liquidazione delle pensioni in forma di capitale. La RT, infatti, espressamente afferma che l'abolizione della

capitalizzazione decorrerà dal 1° gennaio 2004. Tuttavia, si sottolinea che il comma 3 dell'articolo in esame dispone tale abolizione solo a decorrere dal 2005. Quindi, anche senza considerare i possibili effetti di "fuga" ipotizzabili negli ultimi mesi dell'anno per effetto della modificazione in peius di tale aspetto del regime previdenziale, appare ragionevole supporre che anche per l'anno in corso si registrerà un onere, che risulterebbe, evidentemente, privo di copertura.

Il comma 4 contiene la stima dell'onere del presente articolo, valutato - come detto - in 28 mln di euro annui dal 2006, e provvede alla sua copertura, per 5 mln di euro, attraverso corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alla quota destinata allo stato dell'otto per mille, e, per 23 mln di euro, a valere sul fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La RT non si sofferma sui profili inerenti la copertura finanziaria.

Al riguardo, va rammentato che le risorse relative all'otto per mille sono per loro natura indeterminabili nel quantum e risultano essere già state ridotte in misura pari a 80 mln di euro annui dall'articolo 2, comma 69, dell'ultima legge finanziaria (comunque i gettiti finora registrati, anche considerando la riduzione di spesa già intervenuta, eccedono notevolmente la cifra di 5 mln di euro indicata ai fini di copertura).

Il comma 5 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

Il comma 6 prevede la clausola di salvaguardia, mediante ricorso al fondo di riserva per le opere obbligatorie.

Sulla questione esiste già una "giurisprudenza consolidata" e il dibattito ha già messo in luce i relativi inconvenienti e vantaggi. In particolare, andrebbe chiarito se gli interventi in parola siano riconducibili a spesa obbligatoria.