

# LEGGI *di* LAVORO



Sommario

Pubblicazione bimestrale

**FONDAZIONE STUDI  
C.N.O. DEI CONSULENTI  
DEL LAVORO**

Direzione, redazione, amministrazione:  
Via Cristoforo Colombo, 456  
00145 Roma

Tel. 06 5964901  
Fax 06 5405012  
E-mail: [leggidilavoro@consulentidellavoro.it](mailto:leggidilavoro@consulentidellavoro.it)  
[www.leggidilavoro.it](http://www.leggidilavoro.it)

Registrazione del Tribunale  
di Roma in corso

**Direttore responsabile**  
Rosario De Luca

**Coordinatore scientifico e redazionale**  
Luca De Compadri

**Coordinatore editoriale**  
Romano Benini

**Comitato di redazione**  
Emiliana M. Dal Bon, Mauro Marrucci,  
Chiara Giovannini, Paola Mancini,  
Francesco Natalini, Giuseppe Pellacani,  
Paolo Pizzuti, Josef Tscholl,  
Francesco Scacchi, Silvia Donà, Pietro  
Manzarri

**Segretaria di redazione**  
Silvia Lucci

**Progetto grafico ed impaginazione**  
Massimo Sanna srl - Roma

**Stampa**  
Tecnostampa - Sutri

## Parte politiche ai politici

Aspetti generali  
degli ammortizzatori sociali in deroga pag. **4**  
*di Pietro Manzari*

Art. 19, comma 9, DL 1852008 conv. L. 22009 pag. **6**

Crisi occupazionale:  
alla ricerca dell'ammortizzatore perduto pag. **11**  
*di Romano Benini*

Intervista a Giuliano Cazzola pag. **14**

Intervista a Cesare Damiano pag. **16**

# Aspetti generali degli ammortizzatori sociali in deroga

di Pietro Manzari

**N**ei momenti caratterizzati da una crisi del sistema economico, gli ammortizzatori sociali guadagnano un posto di primo piano. Il Governo per il fronteggiare il periodo congiunturale negativo ha emanato una serie di provvedimenti a tutela dei lavoratori.

Dal 1° gennaio 2009 può essere disposta, entro il 31 dicembre 2009, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione straordinaria, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, definiti con specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale entro il 20 maggio 2009 e recepite con accordi in sede governativa entro il 15 giugno 2009 (art. 2, comma 36, L. 203/2008).

Gli ammortizzatori sociali si rivolgono a quella platea di lavoratori che prestano la loro opera a favore di datori di lavoro, che non sono destinatari, in base alla vigente normativa nazionale, di trattamenti di integrazione salariale, ovvero che siano destinatari della sola integrazione salariale ordinaria o della sola integrazione salariale straordinaria, e che necessitano di un intervento di CIG in deroga a seguito di una situazione di crisi, non implicante cessazione di attività, la quale tragga origine dall'attuale, complessa, congiuntura economica, sono previste concessioni del trattamento di integrazione salariale per periodi, anche non continuativi, di sospensione o di riduzione di orario di lavoro verticale od orizzontale.

I trattamenti sono concessi sulla base di accordi regionali, successivamente recepiti in sede governativa, tra Regione, organizzazioni datoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori, per sostenere lavoratori licenziati o sospesi, privi di qualsiasi tipologia di trattamento di sostegno al reddito connesso alla sospensione o cessazione del rapporto di lavoro. Gli accordi determinano i beneficiari dei trattamenti e prevedono limiti e vincoli relativi alla concessione dei trattamenti.

Le risorse finanziarie desinate agli ammortizzatori sociali in deroga possono essere utilizzate con riferi-

mento: a tutte le tipologie di lavoro subordinato, ai contratti di apprendistato, ai contratti di somministrazione.

Ai fini dell'accesso ai trattamenti erogati in deroga la legge prevede che si applichi la normativa in materia di requisiti soggettivi, già prevista per le prestazioni concesse in via ordinaria.

Pertanto l'ammissione del lavoratore ai trattamenti d'integrazione salariale straordinaria è subordinata al conseguimento di un'anzianità lavorativa presso l'impresa di almeno novanta giorni alla data della richiesta del trattamento (art. 8, comma 3, D.L. n. 86/1988).

Analogamente, per la concessione dell'indennità di mobilità in deroga è richiesto, ai lavoratori il requisito di anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui sei di lavoro effettivamente prestato, comprese le sospensioni per ferie, festività ed infortuni (art. 16, comma 1, L. n. 223/91).

Nel computo complessivo dei requisiti d'anzianità contributiva, l'anzianità aziendale va computata tenendo conto anche delle eventuali mensilità accreditate dalla medesima impresa presso la gestione separata, sempre che ricorrano le seguenti condizioni:

- che non ritratti di redditi derivanti dall'esercizio di arti o professioni;
- che il lavoratore operi in regime di monocommitenza;
- che il reddito conseguito nelle mensilità computabili sia complessivamente superiore a 5.000,00 € (anche se relativo a più di un anno solare).

Per l'anno 2009, anche senza soluzione di continuità, i trattamenti in deroga concessi ai sensi dell'art. 2, comma 521, della L. 244/2007, possono essere erogati, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori, a dodici mesi, con decreto del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 7-ter, comma 5, DI 5/2009 conv. con modificazioni in L. 33/2009).

La misura dei trattamenti è ridotta (art. 19, comma 9, DL 185/2008 conv. L. 2/2009):

- del 10% nel caso di prima proroga;
- del 30% nel caso di seconda proroga;
- del 40% nel caso di proroghe successive.

L'autorizzazione della concessione dell'ammortizzatore in deroga è in capo alla Regione o, per le Regioni: Liguria, Puglia, Marche, Abruzzo e Sardegna alla rispettiva Direzione regionale del lavoro, che decide sulle domande dalle aziende. La regione trasmette all'INPS, in via telematica, le informazioni relative alle autorizzazioni concesse, comprensive dell'indicazione dell'utilizzo del fondo regionale a livello di singola impresa (art. 7 ter, comma 3, D.L. 5/2009 conv in L. 33/2009).

Successivamente alla ricezione del provvedimento autorizzatorio, l'INPS procede al pagamento della

prestazione, in relazione alla disponibilità dei Fondi, previa acquisizione mensile dalle imprese dei dati retributivi necessari per la liquidazione del trattamento.

L'impresa deve inviare tali dati all'INPS esclusivamente in via telematica sulla base dell'apposita procedura INPS.

Il pagamento della prestazione può avvenire solo previa sottoscrizione da parte dei beneficiari della dichiarazione di immediata disponibilità a partecipare a progetti di riqualificazione o, per coloro che non sono in costanza di rapporto di lavoro, ad accettare

un'offerta lavorativa congrua (INPS Circolare n. 75, 25 maggio 2009; Messaggio n. 16358 del 20.07.2009).

In via assolutamente innovativa, la norma prevede che per il biennio 2009-2010 l'INPS paghi direttamente i trattamenti di integrazione salariale in deroga, prima ancora che sia rilasciata la relativa autorizzazione. L'INPS ha precisato che ciò deve essere espressamente richiesto da parte dell'Impresa nella domanda a cui vanno allegati gli accordi conclusi dalle parti sociali (Inps circolare n. 75 del 26 maggio 2009).

### AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA

Ammortizzatori sociali in deroga	Concessione per il 2009 per periodi non superiori a 12 mesi di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità.
Requisiti dei lavoratori	Stessi requisiti per la Cigs ordinaria (90 giorni di anzianità lavorativa); Stessi requisiti per l'indennità e della mobilità ordinaria (12 mesi di anzianità aziendale).
Requisiti dei datori di lavoro	Per i datori di lavoro, che non sono destinatari, in base alla vigente normativa nazionale, di trattamenti di integrazione salariale, e che necessitano di un intervento di CIG in deroga a seguito di una situazione di crisi, non implicante cessazione di attività.
Erogazioni trattamenti Cigs	Disposizioni di pagamento contestualmente all'autorizzazione del trattamento; per il biennio 2009-2010, erogazione anche prima dell'emanazione del decreto di concessione.

### ACCORDI QUADRO REGIONE /PARTI SOCIALI

Lombardia	Accordo quadro 16 giugno 2009
Emilia- Romagna	Accordo quadro 8 maggio 2009
Veneto	Accordo quadro 22 giugno 2009
Toscana	Accordo quadro 30 aprile 2009
Friuli Venezia Giulia	Accordo quadro 13 maggio 2009
Lazio	Accordo quadro 8 maggio 2009
Molise	Accordo quadro 18 maggio 2009
Marche	Accordo quadro 30 marzo 2009
Umbria	Accordo quadro 23 marzo 2009
Provincia Autonoma di Bolzano	Accordo quadro 19 maggio 2009
Provincia Autonoma di Trento	Accordo quadro 25 giugno 2009
Valle d'Aosta	Accordo quadro 28 aprile 2009
Piemonte	Accordo quadro 27 maggio 2009
Liguria	Accordo quadro 19 giugno 2009
Abruzzo	Accordo quadro 20 maggio 2009
Campania	Accordo quadro 27 aprile 2009
Basilicata	Accordo quadro 15 maggio 2009
Puglia	Accordo quadro 27 aprile 2009
Calabria	Accordo quadro 4 maggio 2009
Sicilia	Accordo quadro 30 luglio 2009
Sardegna	Accordo quadro 19 maggio 2009

## Art. 19, comma 9 DL 185/2008 conv. L. 2/2009

Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga

1. Nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, fermo restando quanto previsto dal comma 8 del presente articolo, sono preordinate le somme di 289 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, nei limiti delle quali è riconosciuto l'accesso, secondo le modalità e i criteri di priorità stabiliti con il decreto di cui al comma 3, ai seguenti istituti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro, ivi includendo il riconoscimento della contribuzione figurativa e degli assegni al nucleo familiare, nonché all'istituto sperimentale di tutela del reddito di cui al comma 2:

a) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, primo comma e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

b) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

c) in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista.

**1-bis.** Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 il datore di lavoro è tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai servizi competenti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) territorialmente competente, la sospensione della attività lavorativa e le relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati, che, per beneficiare del trattamento, devono rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale all'atto della presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3 del presente articolo.

Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1, l'eventuale ricorso all'utilizzo di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria o di mobilità in deroga alla normativa vigente e' in ogni caso subordinato all'esaurimento dei periodi di tutela di cui alle stesse lettere da a) a c) del comma 1, **fermo restando che, nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali, i predetti periodi di tutela si considerano esauriti e i lavoratori accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente.**

**1-ter. In via transitoria, e per il solo biennio 2009-2010, le risorse di cui al comma 1 sono utilizzate anche per garantire ai lavoratori beneficiari delle misure di cui al medesimo comma 1, lettere a), b) e c), un trattamento equivalente a quello di cui al comma 8.**

2. In via sperimentale per il triennio 2009-2011, nei limiti delle risorse di cui al comma 1, e nei soli casi di fine lavoro, fermo restando quanto previsto dai commi 8, secondo periodo, e 10, e' riconosciuta una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 10 per cento del reddito percepito l'anno precedente, ai collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 con esclusione dei soggetti individuati dall'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i quali soddisfino in via congiunta le seguenti condizioni:

a) operino in regime di monocommittenza;

b) abbiano conseguito l'anno precedente un reddito superiore a 5.000 euro e pari o inferiore al minimale di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233 e siano stati accreditati presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, un numero di mensilita' non inferiore a tre;

c) con riferimento all'anno di riferimento siano accreditati presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, un numero di mensilita' non inferiore a tre;

d) (soppressa);

e) non risultino accreditati nell'anno precedente almeno due mesi presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

**2-bis. Per l'anno 2009 ai fini dell'attuazione dell'istituto sperimentale di tutela del reddito di cui al comma 2 nella misura del 20 per cento, in via aggiuntiva alla somma destinata al finanziamento del medesimo ai sensi del presente articolo, determinata in 100 milioni di euro, e' destinata l'ulteriore somma di 100 milioni di euro a valere sulle risorse preordinate allo scopo sul Fondo di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, come rideterminato dall'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, fermo restando per il medesimo anno 2009 il limite dell'ammontare complessivo dei pagamenti a carico del predetto Fondo come stabilito dall'articolo 2, comma 36, ultimo periodo, della legge 22 dicembre 2008, n. 203.**

3. Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le modalita' di applicazione dei commi 1, 1-bis, 2, 4 e 10, nonche' le procedure di comunicazione all'INPS anche ai fini del tempestivo monitoraggio da parte del medesimo Istituto di cui al comma 4. Lo stesso decreto puo' altresì effettuare la ripartizione del limite di spesa di cui al comma 1 del presente articolo in limiti di spesa specifici per ciascuna tipologia di intervento di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 e del comma 2 del presente articolo.

4. L'INPS stipula con gli enti bilaterali di cui ai commi precedenti, secondo le linee guida definite nel decreto di cui al comma 3, apposite convenzioni per la gestione dei trattamenti e lo scambio di informazioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche tramite la costituzione di un'apposita banca dati alla quale possono accedere anche i servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, e provvede al monitoraggio dei provvedimenti autorizzativi dei benefici di cui al presente articolo, consentendo l'erogazione dei medesimi nei limiti dei complessivi oneri indicati al comma 1, ovvero, se determinati, nei limiti di spesa specifici stabiliti con il decreto di cui al comma 3, comunicandone le risultanze al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

5. Con effetto dal 1 gennaio 2009 sono soppressi i commi da 7 a 12 dell'articolo 13 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

**5-bis.** Al fine di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali e dei collegamenti internazionali occorrenti allo sviluppo del sistema produttivo e sociale delle aree interessate, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli affari esteri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, promuove la definizione di nuovi accordi bilaterali nel settore del trasporto aereo, nonché la modifica di quelli vigenti, al fine di ampliare il numero dei vettori ammessi a operare sulle rotte nazionali, internazionali e intercontinentali, nonché ad ampliare il numero delle frequenze e destinazioni su cui è consentito operare a ciascuna parte, dando priorità ai vettori che si impegnino a mantenere i predetti livelli occupazionali. Nelle more del perfezionamento dei nuovi accordi bilaterali o della modifica di quelli vigenti, l'Ente nazionale per l'aviazione civile, al fine di garantire al Paese la massima accessibilità internazionale e intercontinentale diretta, rilascia ai vettori che ne fanno richiesta autorizzazioni temporanee, la cui validità non può essere inferiore a diciotto mesi.

**6.** Per le finalità di cui al presente articolo si provvede per 35 milioni di euro per l'anno 2009 a carico della disponibilità del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, il quale, per le medesime finalità, è altresì integrato di 254 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012. Al relativo onere si provvede:

a) mediante versamento in entrata al bilancio dello Stato da parte dell'INPS di una quota pari a 100 milioni di euro per l'anno 2009 e a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 delle entrate derivanti dall'aumento contributivo di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, con esclusione delle somme destinate al finanziamento dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, a valere in via prioritaria sulle somme residue non destinate alle finalità di cui all'articolo 1, comma 72, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e con conseguente adeguamento, per ciascuno degli anni considerati, delle erogazioni relative agli interventi a valere sulla predetta quota;

b) mediante le economie derivanti dalla disposizione di cui al comma 5, pari a 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009;

c) mediante utilizzo per 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 delle mag-

giori entrate di cui al presente decreto.

**7.** Fermo restando che il riconoscimento del trattamento è subordinato all'intervento integrativo, il sistema degli enti bilaterali eroga la quota di cui al comma 1 fino a concorrenza delle risorse disponibili. I contratti e gli accordi interconfederali collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono le risorse minime a valere sul territorio nazionale, nonché i criteri di gestione e di rendicontazione, secondo le linee guida stabilite con il decreto di cui al comma 3. I fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e i fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per l'anno 2009, volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008.

**7-bis.** Nel caso di mobilità tra i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, da parte dei datori di lavoro aderenti, la quota di adesione versata dal datore di lavoro interessato presso il fondo di provenienza **nel triennio precedente** deve essere trasferita al nuovo fondo di adesione nella misura del 70 per cento del totale, al netto dell'ammontare eventualmente già utilizzato dal datore di lavoro interessato per finanziare propri piani formativi, a condizione che l'importo da trasferire per tutte le posizioni contributive del datore di lavoro interessato sia almeno pari a 3.000 euro **e che tali posizioni non siano riferite ad aziende o datori di lavoro le cui strutture, in ciascuno dei tre anni precedenti, rispondano alla definizione comunitaria di micro e piccole imprese di cui alla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003. Sono comunque esclusi dalle quote da trasferire i versamenti del datore di lavoro riversati dall'INPS al fondo di provenienza prima del 1° gennaio 2009.** Il fondo di provenienza esegue il trasferimento delle risorse al nuovo fondo entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte del datore di lavoro, senza l'addebito di oneri o costi. Il fondo di provenienza è altresì tenuto a versare al nuovo fondo, entro novanta giorni dal loro ricevimento, eventuali arretrati successivamente pervenuti dall'INPS per versamenti di competenza del datore di lavoro interessato. Entro novanta giorni dalla data di

entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'INPS rende disponibile, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, la procedura che consente ai datori di lavoro di effettuare il trasferimento della propria quota di adesione a un nuovo fondo e che assicura la trasmissione al nuovo fondo, a decorrere dal terzo mese successivo a quello in cui è avvenuto il trasferimento, dei versamenti effettuati dal datore di lavoro interessato.

**8.** Le risorse finanziarie destinate agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa, anche integrate ai sensi del procedimento di cui all'articolo 18 nonché con le risorse di cui al comma 1 eventualmente residue, possono essere utilizzate con riferimento a tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione. Fermo restando il limite del tetto massimo nonché l'uniformità dell'ammontare complessivo di ciascuna misura di tutela del reddito di cui al comma 1, i decreti di concessione delle misure in deroga possono modulare e differenziare le misure medesime anche in funzione della compartecipazione finanziaria a livello regionale o locale ovvero in ragione della armonizzazione delle misure medesime rispetto ai regimi di tutela del reddito previsti dal comma 1.

**9. *Nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per l'anno 2009 alla concessione in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, i trattamenti concessi ai sensi dell'articolo 2, comma 521, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, possono essere prorogati, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.*** La misura dei trattamenti di cui al presente comma è ridotta del 10 per cento nel caso di prima proroga, del 30 per cento nel caso di seconda proroga e del 40 per cento nel caso di proroghe successive. I trattamenti di sostegno del reddito, nel caso di proroghe successive alla seconda, possono essere erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale, organizzati dalla regione.

**9-bis.** In sede di prima assegnazione delle risorse destinate per l'anno 2009, di cui al comma 9 del presente articolo, nelle more della definizione degli accordi con le regioni e al fine di assicurare la continuità di trattamenti e prestazioni, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali assegna quota parte dei fondi disponibili direttamente

alle regioni ed eventualmente alle province.

**10.** Il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3. In caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo ai sensi dell'articolo 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati.

**10-bis.** Ai lavoratori non destinatari dei trattamenti di cui all'articolo 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in caso di licenziamento, può essere erogato un trattamento di ammontare equivalente all'indennità di mobilità nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per l'anno 2009 agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa. Ai medesimi lavoratori la normativa in materia di disoccupazione di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, si applica con esclusivo riferimento alla contribuzione figurativa per i periodi previsti dall'articolo 1, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

**11.** In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, possono essere concessi trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità ai dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti, delle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti, nel limite di spesa di 45 milioni di euro per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione.

**12.** Nell'ambito delle risorse indicate al comma 9, sono destinati 12 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, alla concessione, per l'anno 2009, ai lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese

e agenzie di cui all'articolo 17, commi 2 e 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, e ai lavoratori delle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 84 del 1994, e successive modificazioni, di un'indennità pari a unventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria previsto dalle vigenti disposizioni, nonché della relativa contribuzione figurativa e degli assegni per il nucleo familiare, per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, nonché per le giornate di mancato avviamento al lavoro che coincidano, in base al programma, con le giornate definite festive, durante le quali il lavoratore sia risultato disponibile. L'indennità è riconosciuta per un numero di giornate di mancato avviamento al lavoro pari alla differenza tra il numero massimo di ventisei giornate mensili erogabili e il numero delle giornate effettivamente lavorate in ciascun mese, incrementato del numero delle giornate di ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità. L'erogazione dei trattamenti di cui al presente comma da parte dell'INPS è subordinata all'acquisizione degli elenchi recanti il numero, distinto per ciascuna impresa o agenzia, delle giornate di mancato avviamento al lavoro, predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in base agli accertamenti effettuati in sede locale dalle competenti autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime.

**13.** Per l'iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende che occupano fino a quindici dipendenti, all'articolo 1, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52, e successive modificazioni, le parole: «31 dicembre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2009» e le parole: «e di 45 milioni di euro per il 2008» sono sostituite dalle seguenti: «e di 45 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009».

**14.** All'articolo 1, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52, e successive modificazioni, le parole: «31 dicembre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2009». **Ai fini dell'attuazione del presente comma, è autorizzata, per l'anno 2009, la spesa di 35 milioni di euro, di cui 5 milioni di euro a valere sul Fondo per l'occupazione e 30 milioni di euro mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 1161, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le somme di cui al precedente periodo, non utilizzate al termine dell'esercizio finanzia-**

**rio 2009, sono conservate nel conto residui per essere utilizzate nell'esercizio successivo. All'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, dopo le parole: «al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223,» sono aggiunte le seguenti: «o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo,»**

**15.** Per il rifinanziamento delle proroghe a ventiquattro mesi della cassa integrazione guadagni straordinaria per cessazione di attività, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, sono destinati 30 milioni di euro, per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione.

**16.** Per l'anno 2009, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali assegna alla società Italia Lavoro Spa 13 milioni di euro quale contributo agli oneri di funzionamento e ai costi generali di struttura. A tale onere si provvede a carico del Fondo per l'occupazione.

**17.** All'articolo 118, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, le parole: «e di 80 milioni di euro per l'anno 2008» sono sostituite dalle seguenti: «e di 80 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009».

**18.** Nel limite di spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2009, ai soggetti beneficiari delle provvidenze del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e' altresì riconosciuto il rimborso delle spese occorrenti per l'acquisto di latte artificiale e pannolini per i neonati di età fino a tre mesi. **E' punito con la sanzione del duecento per cento della misura dei crediti compensati chiunque utilizza i crediti di cui al primo periodo per il pagamento delle somme dovute per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun anno solare.** Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma.

**18-bis.** In considerazione del rilievo nazionale e internazionale nella sperimentazione sanitaria di elevata specializzazione e nella cura delle patologie nel campo dell'oftalmologia, per l'anno 2009 è autorizzata la concessione di un contributo di 1 milione di

euro in favore della Fondazione «G.B. Bietti» per lo studio e la ricerca in oftalmologia, con sede in Roma. All'onere derivante dal presente comma si provvede a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

**18-ter.** Alla legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 37:

1) al comma 1, lettera b), le parole: «Ministero del lavoro e della previdenza sociale» sono sostituite dalle seguenti: «Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle risorse finanziarie disponibili»; 2) dopo il comma 1 e' inserito il seguente:

**1-bis.** «L'onere annuale sostenuto dall'INPGI per i trattamenti di pensione anticipata di cui al comma 1, lettera b), pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, e' posto a carico del bilancio dello

Stato. L'INPGI presenta annualmente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali la documentazione necessaria al fine di ottenere il rimborso degli oneri fiscalizzati. Al compimento dell'eta' prevista per l'accesso al trattamento di pensione di vecchiaia ordinaria da parte dei beneficiari dei trattamenti di cui al primo periodo, l'onere conseguente e' posto a carico del bilancio dell'INPGI, fatta eccezione per la quota di pensione connessa agli scivoli contributivi, riconosciuti fino ad un massimo di cinque annualita', che rimane a carico del bilancio dello Stato».

b) all'articolo 38, comma 2, la lettera b) e' abrogata. 18-quater. Gli oneri derivanti dalle prestazioni di vecchiaia anticipate per i giornalisti dipendenti da aziende in ristrutturazione o riorganizzazione per crisi aziendale, di cui all'articolo 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come da ultimo modificato dal comma 18-ter del presente articolo, pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, sono posti a carico delle disponibilita' del fondo di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del presente decreto.

## Crisi occupazionale: alla ricerca dell'ammortizzatore perduto

*di Romano Benini*

Gli interventi contro la crisi: un mix sostegno alle imprese e integrazione al reddito. Misure per tamponare l'emergenza in attesa che passi la bufera e che si trovino risorse ed intese per nuovi ammortizzatori sociali e politiche attive.

Con l'avvio nel settembre dello scorso anno della crisi finanziaria e dei mercati anche il nostro Paese è stato coinvolto dagli effetti della crisi internazionale. Effetti che da subito hanno riguardato l'economia, in particolare le piccole imprese, ed il mercato del lavoro, in particolare i lavoratori a termine.

Agli sviluppi della crisi finanziaria, che ha determinato nella scorsa primavera non pochi scossoni, timori e perdite, si sono quindi affiancate le conseguenze, peraltro intrecciate, della crisi in diversi settori economici e produttivi. I dati finanziari, economici ed occupazionali del periodo tra settembre 2008 e luglio 2009 ci mostrano infatti come, a fronte di una ripresa delle borse, anche in ragione dei forti interventi delle banche centrali, a ridosso dell'estate, il dato che riguarda la tenuta economica ed occupazionale vada invece consolidato e confermato nei prossimi mesi.

E' evidente come una crisi di questa portata, con caratteri globali, come ormai capita nelle dinamiche socioeconomiche, metta alla prova la tenuta di un sistema paese, tenuta che è insieme economica, finanziaria e sociale. Da questo punto di vista è utile leggere l'impatto della crisi sui nostri sistemi anche per quanto riguarda gli interventi volti a consolidare l'assetto e la capacità del sistema paese di reggere l'urto delle dinamiche economi-

che e delle turbolenze dei mercati. Valutare l'impatto della crisi e delle misure anticrisi è un po' come misurare la capacità delle mura di una città antica nel resistere all'assedio. Le nostre mura vanno rafforzate.

L'impatto della crisi sul sistema finanziario ha mostrato, tranne in alcuni casi, come il sistema bancario italiano negli ultimi anni non sia stato eccessivamente condizionato da speculazioni e prodotti "tossici". Le banche italiane hanno contenuto le perdite e reagito bene e buona parte delle difficoltà si devono all'adesione da parte di alcuni operatori finanziari italiani a prodotti made in wall street e comunque non provenienti dalla nostra più cauta tradizione finanziaria. L'impatto della crisi dal punto di vista economico ha invece mostrato i limiti del sistema delle piccole e medie imprese e del nostro mercato del lavoro : la capacità di reazione è più lenta e mostra la necessità di rafforzare alcuni interventi di fondo, primo tra tutti il rapporto tra welfare e lavoro.

Gli interventi anticrisi approvati dal Governo Berlusconi in questi mesi sono vari, dalla Finanziaria 2009 alla legge 2 del 2009, dalla Legge 33 che modifica la legge 2 al maxidecreto approvato a ridosso dell'estate scorsa. Inoltre vanno considerati gli accordi, tra i quali sono di particolare interesse l'accordo tra governo, regioni e sistema bilaterale per i lavoratori in somministrazione e l'accordo tra Commissione europea, Governo e Regioni sull'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo per il cofinanziamento delle misure anticrisi.

Va peraltro riconosciuto al Ministro Sacconi come già nel Libro Verde poi tradotto nelle proposte del Libro Bianco in modo lungimirante si ponga l'attenzione alla necessità di rivedere il nostro sistema di promozione sociale, affermando un processo di riforma che possa portare il nostro modello di welfare per il lavoro sugli standard europei della flexicurity attraverso misure in grado di:

- a) estendere le forme di tutela contro la disoccupazione, anche prevedendo un livello di intervento legato alla bilateralità;
- b) rivedere la governance dei servizi per il lavoro, garantendo standard di qualità e livelli minimi delle prestazioni su tutto il territorio nazionale , come è già previsto per le misure sanitarie;
- c) prevedere il venir meno dell'indennità in caso di rifiuto da parte del lavoratore dell'intervento di politica attiva o della proposta di lavoro congruo;
- D) sostenere l'integrazione sul territorio tra misure di politica del lavoro, formazione ed interventi sociali.

La via italiana per la flexicurity disegnata da Sacconi già nel luglio del 2008 pone come criteri di riferimento il rapporto tra pubbliche amministrazioni, comunità locali e responsabilità individuale e prevede obiettivi ed interventi in parte anche in continuità con quanto il precedente governo aveva impostato nel Protocollo sul welfare del 2007 e nella successiva legge 247 del 2007. Una politica alta partirebbe da queste convergenze per avviare le nuove riforme.

L'avvio della crisi ha però modificato il calendario e richiesto misure di emergenza e di ampio raggio, definite attraverso la combinazione di diversi provvedimenti presi nella prima metà del 2009. Si tratta di interventi in cui le misure sull'economia reale appaiono prevalenti, con interventi rivolti alle imprese per gli aspetti fiscali e di incentivazione.

Contratti bancari, blocco e riduzione delle tariffe, detassazione dei contratti di produttività, deduzione Irpef ed Irap, rimborsi fiscali, interventi sulla spesa sanitaria, potenziamento dei confidi, nuove norme per la disciplina dei fondi comuni di investimento, riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese, detassazione degli utili reinvestiti, contenimento dei costi energetici : gli interventi sull'economia reale sono vari, ampi e sembrano tener conto delle priorità per le imprese. Agli interventi sull'economia si collegano le misure sociali : il bonus per le famiglie indigenti, per i pensionati e per i poveri in primo luogo. Il mix prevalente dell'intervento anticrisi è quindi quello tipico degli interventi di emergenza : contenimento della spesa, riduzione dei costi per le imprese, aiuto alle situazioni di povertà.

L'intervento sul lavoro previsto dalle misure anticrisi si disegna pertanto in buona parte come intervento per l'estensione delle tutele contro la disoccupazione: attraverso la predisposizione, insieme alle Regioni, di interventi di "ammortizzatori in deroga" , di concessione di interventi di sostegno al reddito ad una fascia ampia di lavoratori, tra i quali anche gli apprendisti, con trattamenti in scadenza o che siano fuori dalla concessione dei normali benefici. E' da considerare come per la prima volta ci sia una misura per la tutela dei collaboratori a progetto in monocommittenza, per i quali è prevista come una tantum l'erogazione di una somma pari al dieci per cento del reddito annuale percepito.

L'allargamento della platea dei beneficiari costituisce peraltro una delle opzioni di fondo della riforma degli ammortizzatori da anni auspicata. Un altro ambito di intervento prioritario, che costituisce peraltro una linea guida delle scelte di

fondo del Ministro Sacconi, riguarda il ruolo della bilateralità, che è chiamata ad intervenire sul sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese aderenti al sistema, erogando una specifica integrazione e promuovendo interventi di inserimento al lavoro. Vengono per questi obiettivi rifinanziati interventi per la formazione e l'occupazione ed anche per opere infrastrutturali.

Le linee dell'intervento del governo sul lavoro si disegnano quindi ancora sul piano dell'emergenza, della necessità di agire in fretta su due livelli : aiutare le imprese e sostenere economicamente i lavoratori. I principi di riforma del Libro Verde non sono tradotti completamente negli interventi normativi e vengono avviate alcune scelte che un futuro intervento di riforma degli ammortizzatori in senso europeo potrebbe rivedere:

- a) per l'accesso ai benefici da parte del lavoratore basta la mera dichiarazione di disponibilità o ( e non contestualmente a ..) la partecipazione ad un intervento di formazione o riqualificazione, che è demandato all'attivazione della Regione;
- b) non è previsto sempre ed in via obbligatoria il raccordo tra le misure di sostegno al reddito e la partecipazione del lavoratore o disoccupato ad interventi di politica attiva promossi dai servizi per l'impiego ( misura base del workfare europeo), o comunque anche in questo caso si tratta nella realtà di una funzione che deve essere garantita dal sistema regionale del lavoro;
- C) gli interventi vengono monitorati ed erogati dall'INPS, sulla base di accordi con le Regioni e con gli enti bilaterali.

Il testo originario del decreto era in questo senso più incisivo e menzionava la necessità del patto di servizio con i servizi accreditati, come rapporto formale per l'intervento di reimpiego, ed esplicitava il ruolo dei centri per l'impiego. Questi passaggi sono stati modificati e tolti nella versione finale della Legge 2 del 2009. Resta ancora quindi tutta da vedere quale sarà la governance futura per quanto riguarda la gestione e promozione anche in Italia del criterio di base della flexicurity: l'erogazione obbligatoria di politiche attive per il disoccupato attraverso servizi mirati per il lavoro. Resta poi da capire dove si colloca la responsabilità pubblica del percorso di politica attiva o di reimpiego: le Regioni, i servizi provinciali, qualsiasi servizio purchè accreditato ?

Il Libro Verde definisce in questo senso una strada, che non è del tutto confermata nelle misure anticrisi, anche se formalmente la posizione del lavoratore in mobilità, quindi disoccupato, dovrebbe prevedere queste modalità di intervento e l'obbligo della promozione di politiche attive. Il recente decreto estivo aggiorna gli interventi sostenen-

do piani di formazione per i lavoratori delle aziende in crisi, ma come interventi legati ad accordi collettivi e di gruppo, quindi fuori dalla logica del patto di servizio. Questa incertezza nel trasferire questi principi di flexicurity nelle norme deriva forse dalla condizione di estrema disomogeneità dei nostri sistemi regionali del lavoro e dalla mancata intesa con le Regioni su standard e livelli minimi delle prestazioni ( intesa vanamente rincorsa anche dal precedente governo). La Commissione Europea è in ogni caso intervenuta, forse anche avendo valutato questi aspetti del decreto 185, richiedendo che la quota di risorse utilizzata dal governo e dalle regioni per l'estensione degli ammortizzatori tramite Fondo sociale europeo (circa tre miliardi degli otto complessivi) fosse necessariamente legata a percorsi individuali di politica attiva e formazione promossi dai servizi per l'impiego, come tali verificabili. La Commissione Europea sembra spingere quindi il nostro governo verso interventi più in linea con le misure di flexicurity europee, interventi che però rendono necessaria una revisione ampia della nostra strumentazione e delle forme di finanziamento del sistema, con un intervento di governance che obblighi quantomeno Regioni e Province ad una maggiore responsabilità nei risultati e nella qualità dei servizi. Lo scoglio per un welfare per il lavoro, con strumenti per le diverse condizioni del disoccupato da erogare attraverso la partecipazione a percorsi di reimpiego e politica attiva, è quindi da individuare nei sistemi regionali del lavoro, diversi per prestazioni, qualità, organizzazione, modelli di servizio e capacità di intervento.

In linea con i migliori principi di flexicurity appare l'accordo che il Governo e le Regioni hanno siglato con i rappresentanti della bilateralità delle agenzie di somministrazione : che prevede un bonus per i lavoratori in somministrazione disoccupati che partecipino ad iniziative di formazione e di reimpiego. Il ruolo della bilateralità è messo alla prova dai provvedimenti anticrisi e lo stesso Libro Verde ne auspica una funzione complementare sia nei servizi per il lavoro e per la formazione che nella stessa assicurazione contro la disoccupazione. L'obiettivo è ambizioso e culturalmente interessante, resta però lo scoglio di una bilateralità per alcune categorie, come le piccole imprese, ancora poco partecipata in molte importanti regioni ed idee tra loro molto diverse tra le parti sociali sulla funzione degli enti. Passata, si spera, la crisi, aspettiamo le riforme ed il duro lavoro di sciogliere nodi sulla accidentata strada della flexicurity su cui negli anni il decentramento regionale, le ideologie giuridiche, gli interessi delle parti, hanno posto pesanti difficoltà.

## Misure anticrisi ed ammortizzatori in deroga

Intervista a  
Leggi di Lavoro/1  
con **Giuliano Cazzola**



**1. L'Italia sta attraversando una crisi economica il cui impatto in termini di disoccupazione e più in generale di prospettive per il mercato del lavoro è oggetto di valutazioni in parte discordanti. Qual è il suo punto di vista sull'impatto in termini sociali ed occupazionali di questa crisi e cosa pensa rispetto a quanto potrebbe accadere nei prossimi mesi?**

I processi di stabilizzazione connessi al superamento della crisi indurranno necessariamente le imprese a compiere delle scelte di carattere strutturale anche per quanto riguarda il personale, nel senso che gli organici dovranno essere adeguati ai livelli della produzione e agli assetti dei mercati. Purtroppo dobbiamo aspettarci degli esuberanti. In numero inferiore di quanto afferma la propaganda dell'opposizione e della Cgil, ma il problema della ristrutturazione si porrà.

**2. Il pacchetto di misure contro la crisi è ampio ed articolato. Dalla manovra finanziaria alla Legge 2 del 2009, dall'intesa con le Regioni sugli ammortizzatori in deroga alle misure per lo sviluppo. Sono secondo lei misure sufficienti ?**

**Sono misure che fanno sistema e rispondono ad una logica di fondo?**

Il Governo ha adottato una politica del <just in time>, con misure fortemente motivate dalle concrete situazioni in essere. Non era il caso di <fare sistema>, non c'era il tempo. La crisi è stata improvvisa e accelerata a cavallo tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009. Il massiccio finanziamento della cig in deroga ha consentito di far fronte alle esigenze di quella fase. Se il Governo avesse seguito le indicazioni del Pd, concentrando risorse sulla disoccupazione, anziché incoraggiare le imprese a resistere e a guardarsi attorno soccorrendole con la cig, si sarebbe mandato alle aziende un segnale devastante: quello di licenziare.

**3. Quali sono a suo giudizio le conseguenze delle misure avviate? È possibile misurarne l'impatto in questi primi mesi di intervento?**

Sicuramente. Basta mettere a confronto l'andamento della cig e quello della disoccupazione. Nei primi mesi del 2009 il tasso di disoccupazione – dato destagionalizzato – è aumentato dello 0,3%, proprio negli stessi mesi in cui esplodeva il ricorso della cassa integrazione.

**4. La Commissione Europea ha raccomandato espressamente a Governo e Regioni di attuare le misure sostenute dal Fondo sociale europeo, circa tre miliardi di euro, provvedendo ad interventi di politica attiva, superando la tradizionale logica di mera integrazione al reddito. Ritiene che questo sia possibile in ogni Regione ?**

**Come mai questo ritardo nel praticare la logica del welfare per il lavoro e nel collegare l'erogazione di indennità per il reimpiego a misure attive su tutto il territorio nazionale ? Quali sono le responsabilità?**

L'operazione compiuta con l'accordo tra Stato e Regioni il 17 febbraio scorso (lo stanziamento di 8 miliardi) ha come riferimento il biennio 2009-2010. Si spera che in seguito la congiuntura migliori. Fino a quando non si verificherà una stabile schiarita dubito che il Governo intenda impegnarsi in misure di carattere strutturale. Sono almeno tre legislature che si annunciano riforme degli ammortizzatori sociali, ma i progetti non si concretizzano soprattutto per i costi

che graverebbero sulla finanza pubblica. A seconda dell'ampiezza e del target delle possibili riforme si stimano oneri che vanno dai 4 miliardi ai 15 miliardi aggiuntivi all'anno. Le responsabilità stanno tutte qui.

**5. L'attuazione delle misure di politica attiva implica un sistema di servizi per il lavoro organizzato, diffuso sul territorio ed efficiente. Da noi i servizi per il lavoro pubblici o privati intermediano meno del quindici per cento della forza lavoro e non esistono standard adeguati comuni tra le Regioni. Per quale motivo siamo così in difficoltà? Quali sono gli interventi che si rendono necessari?**

La situazione è sicuramente migliore di quando esisteva il monopolio pubblico del collocamento. Ma la questione che lei solleva è fondata. Senza efficienti servizi per l'impiego la flexecurity rimarrà una speranza delusa in più. Molti rimedi vengono indicati nel Libro bianco del Ministro Sacconi, soprattutto laddove si propone di rafforzare il ruolo delle parti sociali e degli enti bilaterali nella intermediazione tra domanda ed offerta e nei processi formativi e di affidare dei compiti specifici agli istituti scolastici e alle università. Credo però che la misura più importante sia un'altra: rendere effettivo l'obbligo di accettare il lavoro proposto dagli uffici condizionando al rifiuto il venir meno dell'erogazione degli ammortizzatori sociali. In Italia esiste un problema di cui non si parla ma che è centrale: si chiama lavoro rifiutato.

**6. L'intervento sugli ammortizzatori in deroga riapre il tema della necessità di un sistema di protezione sociale che sia promozionale e che sia il più generale possibile, in grado di coprire le diverse condizioni del lavoro. Il mercato del lavoro ci richiede da anni un welfare che governi anche la discontinuità sul mercato e non solo i diritti sul posto di lavoro: si tratta dell'obiettivo europeo della flexicurity. A questo proposito qual è il punto di vista e l'iniziativa politica del suo partito?**

La mia parte politica si è fatta carico di questi problemi fin da quando venne varato all'inizio degli anni 2000 il libro bianco da parte di una commissione presieduta da Marco Biagi. La legge che porta il suo nome aveva individuato alcuni percorsi utili seppur parziali e incomple-

ti. L'ostilità preconcepita nei confronti della legge n.30 ci ha fatto perdere degli anni preziosi. Pensi al vero e proprio boicottaggio di gran parte delle Regioni nel dare attuazione a quanto di loro competenza. In particolare alle nuove norme sull'apprendistato che pure avrebbero potuto aprire nuove prospettive per il lavoro dei giovani. Poi diciamoci la verità. Senza una revisione della disciplina del licenziamento individuale – cosa che purtroppo nessuno vuole fare – è inutile parlare di flexecurity e di unificazione del mercato del lavoro.

**7. Un intervento di riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori come incide sul ruolo degli Enti di previdenza? Un intervento generale non rischia di avere ripercussioni sull'assetto finanziario degli enti previdenziali?**

E' noto (o almeno dovrebbe esserlo) che il surplus dei contributi versati all'Inps per gli ammortizzatori sociali negli anni scorsi è stato dirottato alla copertura dei disavanzi delle gestioni pensionistiche. Per questi motivi – piuttosto che scardinare un modello disequilibrato del nostro sistema di welfare – si va a battere cassa dallo Stato e ci si scontra che una condizione di finanza pubblica critica. Per cui tutto si ferma, perché le pensioni sono la principale preoccupazione dei poteri forti di questo Paese.

**8. Sono maturi i tempi nel dibattito parlamentare per una riforma generale dei servizi per il lavoro e del sistema degli ammortizzatori sociali?**

Bisogna attendere una situazione economica più stabile ed un quadro di finanza pubblica meno critico. Se non ci fosse piovuta addosso la crisi internazionale il Governo, nel 2008, l'aveva programmata in un triennio. Ora quel percorso va necessariamente rimodulato.

**9. Non ritiene a questo proposito che il Titolo V abbia prodotto modelli regionali talmente diversi per risultati e caratteristiche da limitare il principio di comune cittadinanza sociale? Come è possibile presentarsi in Europa con modelli e risultati così diversi da Regione a Regione?**

Concordo. E' stata una pessima riforma. Dio ci protegga dal federalismo. In questi anni abbiamo glorificato le Regioni che sono l'istituzione meno efficiente e più lontana dai cittadini.

## Misure anticrisi ed ammortizzatori in deroga

Intervista a  
Leggi di Lavoro/2  
con **Cesare Damiano**



**1. L'Italia sta attraversando una crisi economica il cui impatto in termini di disoccupazione e più in generale di prospettive per il mercato del lavoro è oggetto di valutazioni in parte discordanti. Qual è il suo punto di vista sull'impatto in termini sociali ed occupazionali di questa crisi e cosa pensa rispetto a quanto potrebbe accadere nei prossimi mesi?**

La crisi finanziaria in questi mesi dovrebbe essere in via di attenuazione, dopo aver falciato e compromesso gli investimenti di molti piccoli risparmiatori, ma continua la crisi economica ed occupazionale, che colpisce un sistema produttivo che in questi anni non ha saputo investire adeguatamente in termini di capitale umano e soprattutto interviene in un

paese che non è stato capace di modificare il proprio sistema di tutela come richiesto dall'Unione Europea. Abbiamo un sistema di promozione sociale e del lavoro non ancora in grado di sostenere l'urto e le dinamiche dell'economia. Sarebbero necessarie riforme che il Ministro Sacconi non intende attuare.

**2. Il pacchetto di misure contro la crisi è ampio ed articolato. Dalla manovra finanziaria alla Legge 2 del 2009, dall'intesa con le Regioni sugli ammortizzatori in deroga alle misure per lo sviluppo. Sono secondo lei misure sufficienti? Sono misure che fanno sistema e rispondono ad una logica di fondo?**

C'è un enorme divario tra la drammaticità della crisi nell'autunno e le misure adottate dal governo. Ci troviamo di fronte ad azioni nel solco delle normali iniziative di allargamento delle forme di integrazione al reddito in caso di crisi, che comunque non arrivano a coprire l'intera platea di chi ha perso lavoro: mi riferisco per esempio a molti lavoratori a termine o atipici. Mi pare che i centri di analisi valutassero in ben 6 milioni i lavoratori italiani privi di copertura in caso di disoccupazione. Il governo non ha seguito le indicazioni della Commissione Europea per quanto riguarda il grado di copertura delle tutele a tutti i lavoratori e la necessità che agli ammortizzatori sia collegato un percorso di inserimento al lavoro tramite i servizi per l'impiego. Questi principi, inseriti nel testo originario del decreto 185, sono addirittura stati tolti nel testo convertito in legge: un bel passo indietro su cui il Ministero non ha mai dato spiegazioni.

**3. Quali sono a suo giudizio le conseguenze delle misure avviate? È possibile misurarne l'impatto in questi primi mesi di intervento?**

Diamo come PD un giudizio sostanzialmente critico, ma distinguendo alcune misure. Per esempio ci sembra positiva per ora l'iniziativa presa con le Regioni ed il Ministero del Welfare dalla bilateralità per i lavoratori interinali con l'approvazione di un bonus per i lavoratori in somministrazione legato a percorsi di formazione ed aggiornamento. Sulla portata generale dell'intervento staremo a vedere i risultati: mi sembra comunque che

non colga né le novità in senso europeo da me introdotte con la Riforma del Welfare della legge 247 del 2007 né gli stessi principi definiti dal governo nel Libro Verde, su cui queste norme fanno in parte un passo indietro. Per quanto riguarda l'impatto temo si debba solo sperare che la crisi attenui la morsa e non ci sia bisogno di proroghe di questi interventi che, ripeto, mi sembra non colgano la necessità di interventi di riforma più ampi e di misure di reimpiego vere. Lo stesso Ministro Tremonti ha dichiarato che in emergenza non è tempo di riforme degli ammortizzatori. Io non sono d'accordo e non ho idea di quale sia la posizione del Ministro del Welfare rispetto a queste dichiarazioni del Ministro dell'Economia. Se continua questa crisi l'atteggiamento del governo rischia di aggravare la situazione.

**4. La Commissione Europea ha raccomandato espressamente a Governo e Regioni di attuare le misure sostenute dal Fondo sociale europeo, circa tre miliardi di euro, provvedendo ad interventi di politica attiva, superando la tradizionale logica di mera integrazione al reddito. Ritiene che questo sia possibile in ogni Regione ?**

**Come mai questo ritardo nel praticare la logica del welfare per il lavoro e nel collegare l'erogazione di indennità per il reimpiego a misure attive su tutto il territorio nazionale? Quali sono le responsabilità?**

Se in Italia non abbiamo un sistema di servizi per il lavoro che funzioni ovunque la responsabilità è di tutti e non certo degli operatori dei centri per l'impiego, peraltro precari ed in attesa che Brunetta consenta quel percorso di stabilizzazione che fu avviato dal governo Prodi due anni fa. Certi attacchi ai centri per l'impiego mi sembrano ingenerosi. Molte Regioni in questi anni non hanno fatto il loro dovere e forse i governi nazionali avrebbero dovuto realizzare e concordare una pianificazione dei servizi in termini di qualità, soprattutto per fare quanto ci chiede l'Europa: erogare le politiche attive tramite i servizi per l'impiego. Mi sembra che anche il Ministro Sacconi si ponga questi temi nel suo Libro Verde senza però arrivare alla ovvia conclusione: dobbiamo dare centralità ai servizi per il lavoro definendo una governance Governo, Regioni e Province in cui siano

chiare le responsabilità. Io ho provato ad avviare questo percorso, attendiamo ora che Sacconi convochi le Regioni e non si dimentichi del ruolo concreto delle Province, che in Europa sul lavoro hanno una funzione di promozione degli interventi sulla persona e che questo Governo vuole addirittura cancellare.

**5. L'attuazione delle misure di politica attiva implica un sistema di servizi per il lavoro organizzato, diffuso sul territorio ed efficiente. Da noi i servizi per il lavoro pubblici o privati intermediano meno del quindici per cento della forza lavoro e non esistono standard adeguati comuni tra le Regioni. Per quale motivo siamo così in difficoltà? Quali sono gli interventi che si rendono necessari?**

In Italia in questi anni è mancata una strategia nazionale e l'introduzione delle agenzie private non è stata guidata da interventi in grado di favorire la collaborazione tra pubblico e privato. Si è in alcune regioni invece alimentata una concorrenza che non ha dato buoni risultati. Inoltre non si è fatta ovunque una adeguata integrazione tra formazione e lavoro. Insomma si è sviluppato un sistema molto regionale e poco federale, in assenza di una governance nazionale e persino di standard di qualità. Con il Protocollo del Welfare del 2007 avevamo avviato un'altra impostazione. Con il Libro Verde questo governo si pone il problema, anche se sembra lo voglia affrontare con altre liberalizzazioni dei servizi per il lavoro e non con un definitivo posizionamento dei centri pubblici sul territorio come si fa ovunque in Europa. Peraltro non riesco a capire da anni come sia possibile che sul mercato del lavoro al Centrodestra il confronto con l'Europa vada bene solo quando conferma le sue teorie e non quando invece propone altre soluzioni. Ovunque in Europa le politiche attive sono erogate dai servizi pubblici per l'impiego in collaborazione con agenzie private specializzate, c'è poco da discutere su questo, non capisco perché il Centrodestra su questo punto continui ad ignorare l'Europa.

**6. L'intervento sugli ammortizzatori in deroga riapre il tema della necessità di un sistema di protezione sociale**

**che sia promozionale e che sia il più generale possibile, in grado di coprire le diverse condizioni del lavoro. Il mercato del lavoro ci richiede da anni un welfare che governi anche la discontinuità sul mercato e non solo i diritti sul posto di lavoro: si tratta dell'obiettivo europeo della flexicurity. A questo proposito qual è il punto di vista e l'iniziativa politica del suo partito?**

Il Partito Democratico auspica che il governo possa riconoscere e ripartire da quanto concordato con tutte le parti sociali nel 2007 e tradotto in parte nella legge 247 del 2007. Sappiamo bene cosa va fatto perché l'abbiamo messo nel Protocollo sul Welfare e l'Europa lo chiede con forza da anni: unificazione dell'assicurazione contro la disoccupazione ed estensione a tutte le condizioni; legame obbligatorio tra erogazione dell'indennità e politiche attive tramite i servizi per l'impiego; specializzazione delle forme di sostegno al reimpiego, anche per i lavoratori in attività. Per far questo lo stesso Libro Verde di Sacconi richiede di rivedere la governance e garantire livelli minimi delle prestazioni in tutte le Regioni. Noi poi come Centrosinistra riteniamo che il livello provinciale resti quello più efficace per la programmazione integrata sul territorio di lavoro e formazione e per erogare i servizi direttamente ai cittadini ed alle imprese, anche in rapporto con il sistema privato. In giro su questo punto c'è ancora molta confusione, ma non mi pare che i maxi bandi regionali che in questi anni hanno erogato in alcune regioni le politiche attive bypassando i servizi per l'impiego abbiano avuto buoni risultati. Non vedo alternative al rafforzamento dei servizi per l'impiego. Se Sacconi ha in mente altro lo dica con più chiarezza.

**7. Un intervento di riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori come incide sul ruolo degli Enti di previdenza? Un intervento generale non rischia di avere ripercussioni sull'assetto finanziario degli enti previdenziali?**

Il tema del finanziamento del sistema di promozione del lavoro va affrontato con serietà. Se consideriamo quanto attualmente si spende per le misure passive, da superare, i risparmi

dal venir meno dell'indennità per chi rifiuta il percorso o la proposta di formazione, l'utilizzo degli avanzi della gestione temporanea INPS ed un intervento di riordino della spesa sociale rendono a mio parere sostenibile un intervento di riforma ed estensione in senso attivo degli ammortizzatori anche in Italia. Senza intaccare gli enti di previdenza, che peraltro non dovrebbero erogare le indennità in un sistema ordinario che subordina le indennità alla partecipazione alle politiche attive sono i servizi per l'impiego che dovrebbero erogare le indennità. Poi c'è il livello legato ai fondi della bilateralità. Non dobbiamo dimenticarci però che la bilateralità è volontaria e su base regionale e molte categorie in diverse regioni non hanno un sistema bilaterale adeguatamente partecipato e finanziato.

**8. Sono maturi i tempi nel dibattito parlamentare per una riforma generale dei servizi per il lavoro e del sistema degli ammortizzatori sociali?**

Stiamo invecchiando nell'attesa. Basterebbe ripartire dai punti di contatto tra Protocollo Welfare e Libro Verde, che non sono pochi, evitando teorie strumentali e posizioni ideologiche. Attendiamo segnali.

**9. Non ritiene a questo proposito che il Titolo V abbia prodotto modelli regionali talmente diversi per risultati e caratteristiche da limitare il principio di comune cittadinanza sociale? Come è possibile presentarsi in Europa con modelli e risultati così diversi da Regione a Regione?**

Le riforme del decentramento sul lavoro furono fatte più di dieci anni fa dal Governo Prodi. Non nego che in questi anni le Regioni abbiano operato in assenza di riferimenti nazionali, ma le responsabilità sono di tutti. In ogni caso il modello che funziona prevede già nel decentramento approvato anni fa che i sistemi regionali del lavoro operino con una forte sussidiarietà, promuovendo l'integrazione e la pianificazione di lavoro, formazione e servizi sociali e rafforzando il ruolo dei servizi provinciali per l'impiego. Le Regioni che non hanno fatto queste scelte hanno sbagliato e dovremmo trovare il modo di concordare un assetto definitivo di poteri e funzioni sul lavoro in grado di rispondere alla sfida della flexicurity in ogni territorio.