



“Mercato del lavoro ed ammortizzatori sociali, come reagire alla crisi?”

Sommario:

1. La legge n. 2/2009	pag. 1
1.2 Schemi di sintesi	pag. 5
2. Convegno Adapt, Roma 1/4/09	pag. 7
2.1 Gli interventi	pag. 7
3. Il punto di vista Falcri	pag. 14
4. La posizione della Confsal	pag. 16

1. LA LEGGE N. 2/2009

La Legge n. 2/09 di conversione al D.L. 185/08 detta la "mini-riforma" degli ammortizzatori sociali fa parte del Pacchetto anti-crisi varato dal Governo allo scopo di apprestare misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare, in funzione anti-crisi, il quadro strategico nazionale.

Anche se colloquialmente viene chiamata, dai fruitori della materia, "mini-riforma degli ammortizzatori sociali", la legge 2 non esplica esattamente questa funzione anche perché il Ministro del Lavoro ha espresso chiaramente la volontà prevalente di cercare di dare una risposta concreta alla collettività data la gravità e vastità della crisi in atto.

All'interno del testo, viene utilizzato il metodo, già sperimentato con la legge n. 80 del 2005, del "co-finanziamento" a opera degli Enti bilaterali degli strumenti a sostegno e tutela del reddito.

In questo senso **l'art. 19**, *“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”*, statuisce che:

- nell'ambito del Fondo per l'occupazione sono preordinate le somme di:
 - 289 milioni di euro per l'anno 2009,
 - 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011,
 - 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012

nei limiti delle quali e' riconosciuto l'accesso, agli istituti di tutela del reddito previsti dalla legge in specie 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 (com. 1)

- nei limiti degli stanziamenti previsti, per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali o per licenziamento, non coperti dalla cassa integrazione guadagni, in particolare:
 - lavoratori dell'artigianato
 - lavoratori in somministrazione
 - apprendisti

è riconosciuto l'accesso ai seguenti istituti di tutela del reddito:

- a) indennità ordinaria di disoccupazione
 - b) indennità a requisiti ridotti → solo per il settore artigiano
→ per i lavoratori somministrati in missione presso aziende artigiane
- l'accesso ai fondi però, è concesso solo subordinatamente alla disponibilità degli Enti Bilaterali di settore, (previsti dalla C.C.N.L. nonché ex art. 12 L. Biagi d.lgs.276/03 "soggetti autorizzati a somministrare"), ad erogare un intervento integrativo pari almeno al 20 % dell'indennità stessa.
 - la durata massima del trattamento non può superare le 90 giornate annue di indennità.
 - l'erogazione delle indennità (a + b) non spetta ai lavoratori che:
 - sono dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale;
 - nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale;
 - nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.
 - tale indennità fino all'entrata in vigore del decreto (di cui al com. 3) può essere concessa anche senza necessità dell'intervento integrativo degli Enti bilaterali.
 - il datore di lavoro (com. 1 bis), con una dichiarazione apposita da inviare ai servizi competenti nonché all'INPS, è tenuto a comunicare:
 - la sospensione dell'attività lavorativa e le relative motivazioni;
 - i nominativi dei lavoratori interessati.
 - per beneficiare del trattamento i lavoratori interessati, all'atto di presentazione della domanda, devono dare immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale (com. 1 bis).
 - per i lavoratori l'eventuale ricorso all'utilizzo dei trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria o di mobilità in deroga alla normativa

vigente, è in ogni caso subordinato all'esaurimento dei periodi di tutela previsti dal decreto (com. 1 bis).

➤ in via sperimentale, per il triennio 2009-2010, nei limiti delle risorse stanziare, è riconosciuto:

a) ai collaboratori coordinati e continuativi, iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'INPS, che hanno congiuntamente determinati requisiti:

- la monocommittenza;
- l'aver percepito compensi per l'anno precedente superiori a 5.000 euro;
- l'accreditamento alla gestione separata di almeno tre mensilità;
- non risultino accreditati nell'anno precedente almeno due mesi presso la predetta gestione separata.

Nei soli casi di fine lavoro, una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 10 per cento del reddito percepito l'anno precedente (com. 2);

b) agli apprendisti con almeno tre mesi di servizio, sempre però in via subordinata ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 % dell'indennità stessa a carico degli Enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva (com. 1, lett. c).

➤ con decreto del Ministero del lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, verranno fissate (com. 3) →

- le modalità e criteri di priorità per l'accesso;
- le procedure di comunicazione all'INPS, anche ai fini del tempestivo monitoraggio dei provvedimenti autorizzativi dei benefici;
- la ripartizione dei limiti di spesa specifici per ciascun intervento, verranno stabilite

➤ al fine di assicurare il mantenimento dei collegamenti internazionali e i livelli occupazionali del settore, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto anticrisi, il Ministero delle Infrastrutture, di concerto con il Ministero degli Affari Esteri, promuoverà la conclusione di accordi bilaterali, o la modifica di quelli esistenti, per consentire di ampliare il numero dei vettori operanti sulle rotte interne e internazionali, o incrementare le frequenze sulle quali è consentito operare i voli, dando priorità ai vettori che si impegnano a mantenere i livelli occupazionali. In via transitoria si prevede inoltre che l'Enac per consentire la massima accessibilità alle rotte internazionali da e per l'Italia, rilasci ai vettori che ne facciano richiesta autorizzazioni temporanee, di durata non inferiore a 18 mesi (art. 5 bis)

- tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione possono utilizzare le risorse finanziarie destinate agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa (com. 8)
 - ✚ il 13.3.2009 → i tecnici del Ministero del Lavoro hanno chiarito su espressa richiesta di Confprofessioni, che, fra "tutte le tipologie di lavoro subordinato" a cui la Legge 2/2009 riconosce gli ammortizzatori sociali, sono da ricomprendere anche i dipendenti degli studi professionali

- alle Regioni ed eventualmente alle Province, in sede di prima assegnazione delle risorse per il 2009, nelle more della definizione degli accordi con le regioni e al fine di assicurare la continuità di trattamenti e prestazioni, vengono assegnate parte dei fondi disponibili

- il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla sottoscrizione da parte del lavoratore della dichiarazione di immediata disponibilità →
 - al lavoro
 - ad un percorso di riqualificazione professionale
 una volta sottoscritta la dichiarazione se il lavoratore rifiuta
 - un percorso di riqualificazione professionale
 - un lavoro congruo
 perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo o previdenziale (com. 10)

- 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 di:
 - imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti;
 - agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti;
 - imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti;
 nel limite di spesa di 45 milioni di euro per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione (com. 11).

- nell'ambito delle risorse indicate sono destinati dei fondi per la concessione, per l'anno 2009, di un'indennità
 - ai lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese e agenzie di cui all'art. 17, commi 2 e 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni
 - ai lavoratori delle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera b),

della medesima legge n. 84 del 1994, e successive modificazioni

- in data 8.4.2009 viene formalizzato l'accordo quadro tra Governo e Regioni → entra in fase attuativa l'intesa di febbraio che destina 8 miliardi nel biennio 2009-2010 per gli ammortizzatori in deroga, ne beneficeranno gli esclusi dalla cassa integrazione ordinaria (piccole imprese, artigiani, collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla gestione separata dell'INPS con determinate caratteristiche, ex interinali, apprendisti) l'accordo è stato formalizzato dopo che la Commissione Europea aveva concesso il via libera all'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo per gli ammortizzatori in deroga e dopo l'impegno del Governo a farsi carico di eventuali risorse aggiuntive necessarie per coprire l'eventuale richiesta.

1.2 Schemi di sintesi

CIGS

- ✚ **Cause:**
 - ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale
 - crisi aziendale
 - procedure concorsuali (fallimento - amministrazione straordinaria - concordato preventivo - liquidazione coatta amministrativa)
- ✚ **Campo di applicazione:**
 - aziende industriali (anche edili)
 - aziende appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione e dei servizi di pulizia con più di 15 dipendenti nel semestre precedente la presentazione della domanda
 - imprese commerciali di spedizione e trasporto, agenzie di viaggio e turismo con più di 200 dipendenti / 50 fino al 31 dicembre 2009 (esclusi gli apprendisti e gli assunti con contratto di formazione)
 - imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti
- ✚ **Destinatari:**
 - operai, intermedi, impiegati e quadri che abbiano un'anzianità di almeno 90 giorni alla data della richiesta
 - soci di cooperative di produzione e lavoro
 - giornalisti professionisti dipendenti da case editrici ed agenzie di stampa a diffusione nazionale
 - sono esclusi → dirigenti, apprendisti, lavoratori a domicilio
- ✚ **Durata massima:**
 - in caso di crisi aziendale → 12 mesi prorogabili di altri 12 fino al 31.12.2009
 - in caso di procedure concorsuali → 12 mesi prorogabili di altri 6
 - in caso di riorganizzazione, ristrutturazione, riconversione aziendale → 24 mesi con possibilità di 2 proroghe di 12 mesi ciascuna
 - complessivamente non può superare i 36 mesi in un quinquennio

AMMORTIZZATORI SOCIALI

1) CIGO – Cassa Integrazioni Guadagni Ordinaria →

- intervento di integrazione salariale a carico dell'INPS a sostegno delle imprese in difficoltà che garantisce al lavoratore un reddito sostitutivo della retribuzione in caso di sospensione o riduzione dell'attività produttiva dovuta ad eventi temporanei non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori.
- viene corrisposta massimo per 13 settimane, prorogabili fino a 12 mesi.

2) CIGS – Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria →

- intervento di integrazione salariale a carico dell'INPS a sostegno delle imprese in difficoltà che garantisce al lavoratore un reddito sostitutivo della retribuzione in presenza di una delle cause espressamente previste dalla legge:
 - a) ristrutturazione; b) riorganizzazione o conversione aziendale;
 - c) crisi aziendali; d) procedure concorsuali

3) INDENNITA' DI MOBILITA' →

- indennità mensile a carico dell'INPS volta a sostenere il reddito dei lavoratori licenziati al termine delle procedure collettive di riduzione del personale che abbiano un'anzianità aziendale di 12 mesi di cui almeno 6 effettivamente lavorati.
- spetta solo ai lavoratori dipendenti di società che possono beneficiare della CIGS.

4) CIGS e Mobilità in deroga →

- il Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia può concedere entro il 31.12.2009, in deroga alla normativa vigente, trattamenti di CIGS e di MOBILITA', sulla base di specifici accordi in sede governativa intervenuti entro il 15.6.2009., che recepiscono le intese stipulate in sede istituzionale entro il 20.5.2009:
 - a) in caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali anche in riferimento a settori produttivi e ad aree regionali definiti con gli accordi stipulati
 - b) al personale dipendente di società di gestione aeroportuale e di società da queste derivate

5) INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE →

- indennità mensile a carico dell'INPS che spetta ai lavoratori licenziati o sospesi da aziende colpite da eventi temporanei non causati né dai lavoratori né dal datore di lavoro (crisi aziendali ed occupazionali) che non rientrano nel campo di applicazione dei trattamenti di integrazione salariale
- non spetta ai lavoratori che si dimettono volontariamente, a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa
- requisiti ordinari per ottenerla:
 - a) essere iscritti nelle liste dei disoccupati presso il Centro per l'impiego
 - b) essere assicurati all'INPS da almeno 2 anni
 - c) avere almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro
- durata → al massimo per 8 mesi
→ 12 mesi per gli over 50enni
- ai lavoratori sospesi spetta nel limite massimo di 90 giorni

6) CONTRATTI DI SOLIDARIETA' →

- Accordi collettivi aziendali stipulati con i sindacati aderenti alle confederazioni sul piano nazionale, finalizzati alla riduzione concordata dell'orario di lavoro (e proporzionalmente della retribuzione) al fine di evitare in tutto o in parte una riduzione della manodopera occupata
- i lavoratori coinvolti hanno diritto ad un trattamento di integrazione salariale, a carico dell'INPS, pari al 60% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione di orario
- durata → 24 mesi massimo
- fino al 31.12.2009 possono stipularli anche imprese non rientranti nel campo di applicazione della CIGS

2. CONVEGNO ADAPT, Roma 1/4/09

Lo scorso 1 aprile si è svolto a Roma, presso l'Aula Magna dell'Università degli Studi Roma Tre, il convegno indetto dall'ADAPT Fondazione Marco Biagi "Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali" dal titolo: "Mercato del lavoro ed ammortizzatori sociali come reagire alla crisi?". Al dibattito hanno partecipato relatori illustri del panorama giuridico, politico e sindacale che si sono espressi in merito alla Legge 28 gennaio 2009, n. 2 di "**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale**" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 22 del 28 gennaio 2009 - Supplemento Ordinario n. 14.

Al convegno sono intervenuti:

- + D. Garofano, Straordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Bari;
- + P.A. Varesi, Ordinario di Diritto del lavoro dell'Università Cattolica Sacro Cuore di Milano;
- + Renata Polverini, Segretario Generale UGL;
- + G. Usai, Direttore Area relazioni industriali sicurezza ed affari sociali di Confindustria;
- + G. Proia, Ordinario di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Roma Tre;
- + M. Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Modena e Reggio Emilia, Presidente dell'ADAPT;
- + P. Viespoli, Sottosegretario al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

2.1 Gli interventi

Domenico Garofalo

Straordinario di Diritto del Lavoro – Università di Bari

Nell'analizzare l'art. 19 della legge il Professore si sofferma su alcuni punti quali:

- l'obbligo del lavoratore di rispondere alla chiamata per non perdere il diritto all'erogazione del sussidio;
- il nuovo ruolo della DPL di verificare l'effettività dell'interessamento dei lavoratori;
- l'obbligo previsto a carico del datore di comunicare all'INPS la cessazione dell'attività.

Questi elementi se analizzati in una visione di insieme, servono a creare una tutela proattiva del coordinamento istituzionale tra soggetti pubblici e privati. Elemento strategico su cui va a fondarsi l'impianto della direttiva è quello della "condizionabilità" del percettore ossia la possibilità di sanzionare qualsiasi comportamento non proattivo del lavoratore con la perdita dell'indennità (come accade per la malattia in caso di assenza alla visita fiscale).

Il problema, secondo Garofalo, è quello di sottovalutare volutamente che, per il datore di lavoro, i lavoratori in mobilità costano molto meno.

Altra elemento su cui sarebbe necessario riflettere è sul ruolo degli Enti Bilaterali che, in base al com. 5, hanno funzioni integrative nell'erogazione delle indennità, sempre nel limite delle risorse finanziarie disponibili; questo, secondo Garofalo, consisterebbe in una effettiva violazione del principio di non privilegio.

Viceversa, l'introduzione della partecipazione delle Regioni e delle Parti Sociali nella messa in opera del sistema avrebbe come fine quello di introdurre dei meccanismi difensivi.

Pietro Antonio Varesi

Ordinario di Diritto del Lavoro – Università Cattolica S. Cuore di Milano

Il docente cerca di ricostruire, partendo dall'analisi della loro evoluzione storica, le politiche attive e passive studiando gli aspetti e gli effetti, sia in positivo che in negativo, del loro rapporto e della loro interconnessione.

In Italia, troppo spesso si citano come modelli di riferimento realtà troppo lontane per cultura e territorio dalla nostra; vengono portati ad esempio modelli come quello danese che dato il contesto in cui nascono ed operano, difficilmente possono essere una fonte concreta di ispirazione.

Bisognerebbe fermarsi ad osservare invece modelli a noi più vicini come, ad esempio, Francia e Germania, nazioni che ad oggi si stanno misurando con l'interconnessione stretta delle due politiche al fine di costruire un nuovo e più efficace modello di welfare.

In Italia le politiche attive nascono intorno agli anni '70 come risposta allo "choc petrolifero" di quegli anni, ed in forte contrapposizione alle politiche passive che, al contrario, riconoscono solo lo stato di disoccupazione senza fornire nessun tipo di strumento per farvi fronte.

In Italia, la frammentazione e l'iniquità delle regole che sostengono il sistema della redistribuzione del reddito, secondo Varesi, fanno sì che non si possa parlare di un sistema vero e proprio; dopo la L. 233/91 non si sono fatte riforme in avanti ma c'è una gracilità del sistema che fatica ad aiutare imprese e lavoratori.

Dell'impianto costruito dalla nuova legge va lodata l'azione sinergica che si vuole creare coinvolgendo le Regioni e le Parti Sociali nella gestione degli strumenti, ma l'Italia nei fatti è ancora troppo indietro, bisognerebbe quindi cercare di trovare un collegamento fra le politiche attive e passive.

Per Varesi bisognerebbe distinguere due momenti e due linee guida:

- 1) bisogna contenere nell'immediato i riflessi della crisi d'impresa → erogare sussidi va bene ma deve sempre essere fatto in connessione con il mantenimento del rapporto di lavoro. A tal fine, l'unica soluzione valida sembra quella di creare adeguati strumenti formativi per far sì che l'impresa rientri nel mercato più competitiva di prima. La L. 181/00 viene sottovalutata nelle sue potenzialità che di per sé sarebbero sufficienti. La politica attiva è importante, ma non bisogna tralasciare di considerare alcune realtà come: a) chi perde il lavoro e b) chi non riesce a trovare lavoro, casi in cui le politiche passive sono necessarie. Le due modalità d'intervento quindi non sono che i lati

della stessa medaglia e vanno considerate ed operate congiuntamente. Un esempio per tutti è quello del Friuli dove, se si considerano i lavoratori in mobilità che hanno usufruito di strumenti per l'impiego tangibili, si verifica come in questi casi si ha il 50% in più del reinserimento nel mercato del lavoro.

2) il medio-lungo periodo → nel quale si ha una connessione fra la riforma degli ammortizzatori sociali con le politiche del lavoro.

Secondo il Professore, temi importanti che emergono nell'analisi dell'art. 19 della legge, al fine di costruire un quadro normativo di riferimento sono:

- ✚ le risorse → fonti di finanziamento sono la fiscalità generale, l'assicurazione obbligatoria;
- ✚ le Regioni → sono state coinvolte ma è importante vedere come; è quindi necessario verificare se questo è accaduto in modo incidentale, ossia per motivi organizzativi, oppure esista un nesso tra politiche attive e passive;
- ✚ l'assetto organizzativo → è affidato a tre livelli: Stato, Regioni, Parti Sociali, si tratta di verificare se è un modello efficiente o no;
- ✚ le condizioni a cui subordinare i servizi economici → è necessario rivederle, indagando su cosa realmente significhi "ragionevole" per rendere veramente effettiva la condizionabilità.

Francesco Liso

Ordinario di Diritto del Lavoro - Università La Sapienza di Roma

Nell'esprimere il suo punto di vista sulla nuova legge, il docente mette l'accento su alcuni elementi, di criticità e non, quali:

- ✚ i Contratti → devono essere analizzati se si vuole costruire un sistema in grado di ridurre la precarietà; il termine di 36 mesi previsto per il contratto a termine dovrebbe essere rivisto poiché si devono promuovere politiche che responsabilizzino i Sindacati nella gestione del personale;
- ✚ l'Agenzia Nazionale Partecipata → è un'idea da condividere perché mette a frutto le idee migliori;
- ✚ il reddito minimo → il problema è quello di ragionare sul reddito minimo per i lavoratori dal momento che chi non lavora non vi può accedere, anche perché in Italia siamo ancora sforniti sui diritti fondamentali come la Carta di Nizza ecc.;
- ✚ la bilateralità → secondo Liso, la norma è incostituzionale perché sembra riconoscere a tutti il diritto all'erogazione ma nei fatti lo subordina al non uso del diritto gemello erogato dall'Ente Bilaterale, quindi il problema si pone qualora l'Ente non esista.

Secondo Liso nella norma non c'è stata una chiarezza risolutiva sul come fare, sarebbe auspicabile quindi un Accordo Interconfederale che ponesse in essere lo stesso sistema ma su basi negoziali, ossia vincolando tutti attraverso un decreto, come già accade per le banche e gli artigiani.

Infatti, sempre secondo il docente, la bilateralità resta il problema centrale nella costruzione della legge.

Inoltre, la legge Biagi rimane una linea disattesa da parte del Governo, nella parte in cui statuiva l'incostituzionalità del versare contributi agli Enti bilaterali sostenendo che, in questo modo, venivano violate sia le norme sulla

concorrenza sia la libertà negativa di chi, non volendo aderire, rimaneva obbligato lo stesso anche per la parte normativa.

Liso, al riguardo, sostiene che nella nostra cultura si rimane ostili all'utilizzo della bilateralità, anche se secondo lui non c'è nessuna violazione delle norme sulla concorrenza dal momento che, essendo di tutela del lavoro, si tratta di attività sindacale.

In ultimo, commentando la sospensione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 19, la ritiene eccessiva poiché l'obiettivo della legge dovrebbe essere quello di mantenere il lavoratore in azienda altrimenti si sarebbe andati direttamente alla concessione dell'indennità.

Renata Polverini

Segretario Generale U.G.L.

Il Segretario Generale dell'UGL, osservando che fino ad oggi si è parlato troppo senza occuparsi realmente di come risolvere i problemi alla radice, cerca di ricostruire il quadro generale dentro al quale viene a prendere forma la norma. L'errore di fondo, secondo la Polverini, è stato quello di cercare di adeguare il tessuto sociale esistente senza modificarne la struttura.

Partendo da questa constatazione, infatti, si può notare come gli ammortizzatori sociali riguardino solo le imprese di grandi dimensioni ed il lavoro "tipico", anche se la realtà di oggi è ben diversa essendo stato introdotto il lavoro flessibile ed essendo i lavoratori difficilmente raggiunti dagli ammortizzatori sociali perché le imprese sono piccole.

A questo si deve aggiungere anche il problema del credito, poiché molti lavoratori, in quanto precari, non possono accedervi, da cui l'annosa questione casa.

Nella nostra società emerge sempre più chiaramente un enorme disinteresse per la famiglia, si vengono a creare delle vere e proprie categorie deboli poiché sono sempre più spesso donne e giovani a pagare il prezzo delle carenze strutturali della società.

Sulla scia delle indicazioni Europee di flessibilizzare il lavoro sono state introdotte le riforme Treu e Biagi ma, al contempo, non è stata creata un'adeguata riforma sociale a supporto.

Con la crisi, diventa necessario quindi dare una risposta concreta ed immediata a chi rischia di perdere il lavoro ed a chi rischia la chiusura dell'azienda.

Per la Polverini l'errore, nella costruzione della norma, è stato quello di concentrarsi sull'integrare le risorse senza però studiare forme e soluzioni concrete per mantenere ancorati i lavoratori all'azienda, considerato che la perdita del lavoro ha un impatto sociale e psicologico da valutare.

Secondo la Polverini, *"ultimamente gli imprenditori non sono poi così cattivi"* perché hanno la paura di perdere lavoratori altamente specializzati e di non riuscire ad intercettarli nuovamente, una volta usciti dalla compagine produttiva, e per questo si danno da fare cercando strumenti alternativi al licenziamento.

Come soluzioni alla crisi il Segretario Generale dell'UGL da alcune indicazioni:

✚ è necessaria l'unità;

- ✚ non è il momento di fare una riforma organica degli ammortizzatori sociali, perché si rischierebbe di dare risposte giuste ma non comprese dalla collettività, la necessità è però quella di parlare e confrontarsi. Bisognerebbe fare una sintesi delle varie idee e copiare quelle che sembrano le migliori ad esempio Francia e Germania; il modello danese non è proponibile per struttura, storia, numero delle persone coinvolte, ed inoltre perché, oltre a mercato del lavoro ed ammortizzatori, bisogna tenere conto della macchina amministrativa; deve essere creato un impianto universale da integrare;
- ✚ in merito agli Enti bilaterali, bisogna muoversi con molta prudenza, considerando che il territorio è molto vario e che i centri per l'impiego sono diversissimi in base a dove sono collocati ed alla realtà territoriale che vanno a servire, per questo non può essere individuato un modello unico;
- ✚ è necessaria la presenza di uno Stato forte;
- ✚ la fiscalità generale deve dare un contributo;
- ✚ è necessario partire dalle differenze per costruire l'integrazione, creando le condizioni per uscire dalla crisi ma con un impianto diverso;
- ✚ non bisogna dimenticarsi che siamo in Italia e che quindi sussiste un reale pericolo che le imprese siano costrette ad uscire dal mercato.

Claudio Treves

Coordinatore Dipartimento politiche attive del lavoro C.G.I.L.

Secondo Treves, prima di addentrarsi nell'analizzare gli aspetti positivi e negativi della legge, bisogna fare chiarezza.

È necessario partire dalla constatazione che, in Italia, la risoluzione del rapporto di lavoro è regolata da leggi e che, quindi, nei momenti di crisi, non ci si può sentire giustificati nel disattenderle ma al contrario dovrebbe prevalere la legalità e di conseguenza il loro rispetto. Inoltre, avendo la Corte Europea stabilito che, in caso di distacco, si applica la contrattazione collettiva del luogo dove si va, c'è il concreto pericolo di una tendenza al ribasso degli ordinamenti. Il problema maggiore in questa legge, secondo il relatore, è costituito dagli Enti bilaterali e da come, nei fatti, vengano finanziati gli ammortizzatori sociali. La legge 146/90 prevedeva l'estensione degli ammortizzatori sociali in una logica pubblica che però andava finanziata, confermando un sistema che per le imprese era un "bengodi" dal momento che potevano usare gli strumenti senza però contribuire alla loro formazione.

Deve esserci chiarezza sugli Enti bilaterali, bisogna mettersi d'accordo se questi costituiscano un soggetto fondante del sistema oppure no; poiché nel primo caso la contribuzione ad esso sarebbe obbligatoria, così ledendo il principio di libertà sindacale di aderire o meno dato che verrebbe meno la natura contrattuale del sistema.

Secondo Treves, qualora restasse in campo la norma che prevede l'erogazione del sussidio pubblico all'Ente bilaterale, ci sarebbe un'erosione del principio di libertà Costituzionale perché:

- non tutti i settori hanno la bilateralità;
- non tutti i soggetti hanno aderito ad un Ente bilaterale;
- non esistono Enti bilaterali di legge.

Al contempo però, appare corretta e corrispondente al principio di libertà costituzionale, l'aver previsto che la mancata adesione ad un Ente bilaterale impone all'azienda di versare il corrispettivo allo Stato.

Nei fatti l'accordo Governo-Regioni apre enormi possibilità e sarebbe auspicabile, positivo e necessario l'intreccio di politiche attive e passive ma, considerato che la crisi colpisce trasversalmente tutti i settori contemporaneamente, deve essere ripensato il modo in cui sono state pensate le politiche attive ossia quello di governare le transizioni almeno nel breve periodo. Con la crisi è necessaria l'urgenza delle risposte, può succedere di differenziare quando invece è necessario dare garanzie e tutele uguali altrimenti ci saranno lacerazioni serie nell'identità nazionale.

Giorgio Usai

Direttore area relazioni industriali sicurezza ed affari sociali di Confindustria

Secondo Usai le imprese devono farsi carico della questione sociale e il modo migliore per farlo è quello di continuare a produrre mantenendo l'occupazione, creando uno stretto legame fra etica ed economia.

Quello che Confindustria chiede al mondo politico è di non essere abbandonata mantenendo costante e semplice l'accesso al credito.

Il fenomeno di voler mantenere il livello occupazionale in un momento di crisi è un fenomeno nuovo e non deve essere sottovaluto.

Confrontando i dati allarmanti dell'osservatorio della CGIL sulla Cassa integrazione guadagni oggi con quelli dell'83-84 e del 94-95, possiamo notare come i dati siano migliori se confrontati con i picchi di quegli anni; e questo dimostra come il nostro sistema degli ammortizzatori sociali, nonostante le critiche, sia un sistema che funziona.

Principio fondante e sottinteso al sistema degli ammortizzatori sociali deve essere quello che permette alle imprese il loro impiego solo nel caso in cui queste concorrano al loro finanziamento; il problema, quindi, rimane quello del rapporto tra contribuzione e prestazione.

Secondo Confindustria, quindi, non è necessario l'utilizzo della bilateralità dal momento che vengono pagati i contributi allo Stato.

Citando i dati INPS, emerge come il flusso di cassa sia stato minore di quanto ipotizzato e che quindi le risorse siano sufficienti a coprire l'erogazione delle prestazioni; così gli interventi in deroga non sono adeguati ma al contrario vengono apprezzati quei tipi di interventi che siano forme di sostegno al reddito d'impresa per non creare liste di esuberanti.

Concludendo, secondo Usai, appare necessario ricostruire quel circolo di fiducia per mettere in moto, tutti insieme, un meccanismo di crescita; è necessaria quindi una continua e costante forma di collaborazione con lo Stato ed i Sindacati.

Michele Tiraboschi

Ordinario di Diritto del Lavoro – Università di Modena e Reggio Emilia, Presidente dell'ADAPT (Associazione per gli Studi internazionali e comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali).

Nella relazione di sintesi, Tiraboschi sottolinea come, nella stesura della norma, sia mancata una visione d'insieme delle misure esistenti.

Sembra, quindi, quanto mai necessario ripensare il sistema contrattuale con tutte le sue varie tipologie poiché le leggi (Treu '97, Biagi '03), che hanno introdotto nuovi strumenti contrattuali, non sono state poi accompagnate, nei fatti, da adeguati mezzi di sostegno.

Gli ammortizzatori sociali non sono un tema nuovo, lo diventerebbero solo se analizzati in una visione d'insieme come diritto del mercato del lavoro, come diritto di tutela, distributivo, in grado di rispondere alla crisi.

Dopo aver ripercorso i tratti essenziali degli ammortizzatori sociali esistenti, Michele Tiraboschi sostiene che, ad oggi, un sistema valido esista già, l'unico problema è che non riesce a coprire tutte le realtà, da qui la necessità concreta di estenderlo.

L'art. 19 della legge risponde a questa problematica, prevedendo espressamente la concessione degli ammortizzatori in deroga per tutte le tipologie di lavoro subordinato e di lavoro dipendente con l'espressa esclusione del lavoro autonomo.

Nella costruzione di Tiraboschi, il perno della nuova costruzione è rappresentato dalla "condizionabilità del diritto previdenziale" (com. 10), infatti la fruibilità di questo è subordinata all'accettazione da parte del lavoratore del patto per l'impiego ossia di proposte formative, se sospeso, e di un lavoro congruo, se licenziato.

Emerge nella lettura di questo articolo la volontà del legislatore di unire i due mondi, ossia quello di erogazione del servizio e quello di orientamento.

Secondo Tiraboschi deve essere sottolineato come, a voler rileggere le norme precedenti (ad es. art. 13 della legge Biagi, Agenzie polifunzionali che potrebbero essere accreditate nell'erogazione dei servizi), emerga chiaramente la loro potenzialità ed il loro mancato utilizzo; quindi, trovare strumenti adeguati a risolvere la crisi vorrebbe dire semplicemente utilizzare al meglio le risorse esistenti.

Pasquale Viespoli

Sottosegretario Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Il Sottosegretario sostiene appieno e senza ombre l'azione del Governo fin qui condotta che, secondo lui, ha cercato di riflettere proprio per cercare di non introdurre risorse aggiuntive rispetto a quelle previste.

L'obiettivo è stato quello di cercare di estendere le tutele. A tale proposito la cassa in deroga è pensata come strumento da usare insieme alle politiche attive, ma non è guardata sempre con la giusta attenzione perché, secondo il Sottosegretario, mette in discussione il modello centralista delle Parti Sociali.

Nel nuovo disegno, c'è una sorta di automatismo, le risorse sono assegnate in sede nazionale, ed è uno strumento utilizzato dalla grande azienda che non vuole licenziare.

A questo punto bisogna però lavorare per renderne rigoroso l'utilizzo nonché per evitare l'utilizzo delle risorse in maniera non congrua, risorse che restano in ogni caso insufficienti per fare la riforma degli ammortizzatori sociali, dal momento che, nell'uso del denaro, si crea sempre una gerarchia delle priorità che è di natura politica.

È necessario in ogni caso rispondere alla crisi con fiducia ed ottimismo.

3. IL PUNTO DI VISTA FALCRI

La crisi, come è ormai noto a tutti, coinvolge tutti i campi dell'economia colpendo a macchia di leopardo tutti i lavoratori in tutti i settori dove operano. Il problema è che a pagarne le spese sono, come sempre accade, i più deboli ossia gli ultimi anelli della catena produttiva o meglio quei lavoratori che, fuori dalle certezze di un lavoro "canonico", non possono usufruire degli strumenti già in essere a sostegno del reddito.

L'intenzione del legislatore quindi, di voler estendere a tutti i lavoratori la possibilità di usufruire degli ammortizzatori sociali dando così sostegno al reddito delle famiglie, è buona. Il problema sarà quello di verificare l'esito dell'operazione e cosa realmente accadrà, ma soprattutto, di verificare se le imprese si dimostreranno responsabili ed etiche nell'adempiere ai compiti loro affidati.

All'art. 19, com. 8, è scritto espressamente che potranno beneficiare delle risorse finanziarie previste per gli ammortizzatori in deroga "tutte le tipologie di lavoro subordinato"; questa ci sembra essere una scelta finalmente coerente con la realtà del mondo del lavoro che ad oggi, dopo alle ondate di flessibilizzazione Treu e Biagi, è costellata di forme di lavoro atipico che, non ricadendo nei consueti obblighi e tutele, costano meno per l'impresa e quindi sono sempre più spesso largamente utilizzate, anche se nei fatti altro non sono che lavoro subordinato e come tale da tutelare.

Le imprese, assistite da professionisti esperti, riescono ad usufruire della positività dei contratti atipici, che gravano meno sul patrimonio aziendale, usando lavoro e persone senza però dare in cambio tutto il compendio di tutele che la legge offre a sostegno dei lavoratori.

È in queste sottili pieghe, nei chiaroscuri delle leggi, che si nasconde il reale pericolo della messa in atto della miniriforma degli ammortizzatori sociali.

Viene escluso, inoltre, dall'estensione degli ammortizzatori in deroga tutto il lavoro autonomo ed anche qui, quanto di quel lavoro non è altro che lavoro subordinato mascherato?

Altro elemento che lascia perplessi è la condizionabilità del percettore (art. 19, com. 10) il quale, per usufruire delle prestazioni deve sottoscrivere un patto di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale, poiché nel caso di un suo diniego di lavoro congruo o di un percorso riqualificante perde l'indennità.

Anche se deve essere vista con favore la necessità che il lavoratore s'impegni a compiere percorsi che lo aggiornino migliorandone le conoscenze e quindi facendolo diventare più competitivo sul mercato, nonché il fatto che s'impegni in maniera onesta con chi elargisce, la perplessità risiede nell'indicazione

stessa della "congruità" del lavoro, chi lo decide quali sono gli elementi che lo identificano? E qualora per il lavoratore non fosse congruo?

Ancora, nella predisposizione della norma, non vengono in nessun modo considerati chi non ha lavoro e chi lo ha perso.

Al di là della sterilità delle polemiche, che forse troppo spesso minano i percorsi sottesi a leggi così importanti, ad oggi emerge dai vari interventi la necessità condivisa che qualcosa debba essere fatto. Il problema però non è solo rispondere alle necessità ma trovare strumenti, contratti e formule che siano socialmente sostenibili.

La questione della riforma degli ammortizzatori sociali è stato analizzato anche nel recente Consiglio Generale della Confsal di inizio aprile. La Falcri condivide in pieno l'obiettivo della Confederazione che individua nella stabilizzazione dei lavoratori con esperienza temporanea di lavoro flessibile e nella fidelizzazione uno dei fattori di maggiore produttività, sicurezza e coesione sociale.

In Italia, purtroppo, si è privilegiata una sterile disputa politico-ideologica sulla flessibilità in sé, come se la stessa non potesse risultare funzionale al superamento di insostenibili situazioni consolidate di disoccupazione, soprattutto nelle aree deboli del Paese. Si è trascurata, così, la vera questione italiana che è costituita dalla mancanza di un organico sistema universale di ammortizzatori sociali di livello europeo che renderebbe attuabile il sistema, la cosiddetta flexicurity compiuta.

Ora, nell'attuale situazione di recessione con la sua prevedibile evoluzione di breve-medio periodo, il deficit di un sistema organico di flexicurity pesa soprattutto sui lavoratori più deboli, quelli con rapporto di lavoro flessibile a tempo e a progetto, e soprattutto su tutti i lavoratori precari, su tutti quei lavoratori per i quali è certa la flessibilità e meno certa la sicurezza. Per questi ultimi occorre attuare una politica sindacale forte e chiara al fine di ottenere precise garanzie per la stabilizzazione e l'accesso immediato agli ammortizzatori sociali.

Il provvedimento governativo sull'estensione degli ammortizzatori sociali per poter uscire con un segno positivo deve necessariamente coniugarsi con un sistema compiuto ed organico di flexicurity.

Le risorse occorrenti per completare il sistema degli ammortizzatori sociali fino ai livelli dell'Eurozona vanno trovate nella regolarizzazione e legalizzazione del flusso delle entrate fiscali, non certamente attraverso una riforma previdenziale e pensionistica penalizzante per i lavoratori.

Non appaiono certamente questi tempi opportuni per una ulteriore riforma previdenziale e pensionistica. In una fase di recessione economica, la logica delle più avanzate politiche sociali ed economiche esclude un ulteriore differimento del mantenimento al lavoro, evidentemente preclusivo della naturale opportunità offerta dal turn-over per le nuove assunzioni e per il reimpiego dei lavoratori licenziati.

4. LA POSIZIONE DELLA CONFISAL sul sistema degli ammortizzatori sociali in Italia in funzione anti-recessione e della ripresa della crescita economica.

(da: Notiziario Sindacale Confisal n. 21 del 9/2/09)

La nuova economia globale e le primarie ragioni della competitività del sistema economico e della produttività delle aziende richiedono una moderna ed evoluta organizzazione del lavoro aziendale basata su tre fattori: innovazione tecnologica dei cicli produttivi, adeguato livello di competenze professionali e flessibilità organizzativa della produzione e del lavoro. Tutti fattori che devono trovare nei valori della "relativa" continuità lavorativa e del continuo e/o ricorrente aggiornamento professionale la loro realizzazione. Pertanto sono necessari mirati e concreti interventi di sostegno al reddito e di formazione.

L'attuale quadro normativo pubblicistico sulla flessibilità, nella esperienza applicativa degli ultimi anni, richiede un sistema di ammortizzatori sociali a livello dei grandi Paesi dell'Eurozona.

La Confisal ha sempre sostenuto, anche recentemente con i documenti ufficiali presentati a Palazzo Chigi il 22 gennaio scorso, che una corretta flessibilità del lavoro è funzionale allo sviluppo economico e occupazionale e alla ripresa della crescita economica a condizione che si realizzi in Italia, in linea con l'Eurozona, **un adeguato sistema di ammortizzatori sociali moderni e strategici con l'obiettivo del conseguimento in tempi utili dell'universalità della copertura assicurativa.**

In altre parole, il mercato del lavoro flessibile esige obbligatoriamente una equa assicurazione universale, seppure diversificata, per tutti i lavoratori, ovvero una compiuta flexisecurity.

Infatti, un sistema organico di flexisecurity può essere funzionale a soddisfare contemporaneamente l'interesse generale della crescita economica e dello sviluppo occupazionale e l'interesse particolare dei "lavoratori occupati" interessati alla flessibilità.

In un periodo congiunturale favorevole, attraverso la tipologia degli ammortizzatori sociali intesi quale semplice sostegno al reddito per i lavoratori rimasti temporaneamente senza lavoro si può centrare l'obiettivo della loro sistematica ricollocazione in tempi relativamente brevi nel sistema-lavoro.

Al contrario, in una fase di grave recessione economica globale e complessa, quale è l'attuale, gli ammortizzatori sociali devono puntare ad un obiettivo più ambizioso: **quello di impedire che la crisi economico-finanziaria escluda in via definitiva dal sistema produttivo, attraverso una improvvisata gestione del mercato del lavoro flessibile, importanti forze lavoro ed essenziali professionalità che, per essere tali, devono rimanere "nel sistema" in funzione della ripresa della crescita economica e per evitare o ridurre sensibilmente la peggiore delle crisi, quella sociale.**

In Italia, nell'attuale momento recessivo, un sistema organico di ammortizzatori sociali potrebbe costituire un importante fattore di ripresa economica e di coesione e giustizia sociale. Ma il sistema italiano è colpevolmente incompiuto per i ritardi storici dovuti in gran parte allo sterile confronto/scontro politico ideologico sulla flessibilità.

Intanto l'attuale assicurazione, riguardando solo alcune categorie di lavoratori, risulta parziale e pertanto non garantisce a tutti i lavoratori, soprattutto a quelli instabili, ed ancor meno a quelli precari, ovvero in tutti i casi in cui la flessibilità ha avuto una degenerazione applicativa, la necessaria "relativa sicurezza retributiva".

La recessione colpisce l'Italia in un momento storico in cui la "corretta flessibilità" è sufficientemente sviluppata, il precariato ha raggiunto livelli insostenibili e di contro il sistema degli ammortizzatori sociali mostra tutta la sua inadeguatezza, anche

comparativamente con quello degli altri Paesi membri dell'Eurozona, e quindi non può dare le necessarie risposte sociali.

Da qui, la necessità e l'urgenza di investire risorse per un sistema compiuto di ammortizzatori sociali, quale efficace strumento per mantenere almeno i livelli occupazionali conseguiti prima della crisi finanziaria ed economica mondiale.

Detto sistema deve necessariamente avere una configurazione strategica anti-recessione basata certamente sul sostegno al reddito dei lavoratori in esubero, ma con:

- ❖ il mantenimento del "rapporto contrattuale" di lavoro seppure con la contestuale "sospensione temporanea" delle prestazioni;
- ❖ seri interventi formativi obbligatori finalizzati alla riattivazione in tempi brevi del "rapporto effettivo" di lavoro;
- ❖ incisivi interventi tendenti ad impedire che il lavoro sommerso assorba i disoccupati per effetto della crisi con le inevitabili conseguenze negative.

Si possono, così, **evitare milioni di licenziamenti "senza ritorno" nel sistema del lavoro legale**, che provocherebbero una immane crisi occupazionale e sociale ed una grave perdita netta di professionalità maturata nelle aziende regolari.

Una crisi occupazionale per effetto di recessione, a parte i danni irreparabili sul piano sociale, porterebbe inevitabilmente ad una situazione di grave svantaggio del sistema economico italiano nella successiva fase della ripresa economica globale.

Anche nel settore pubblico, per effetto dei recenti tagli alla spesa, in sede di manovra di finanza pubblica triennale 2008, in alcuni settori strategici quali la scuola, l'università, la ricerca, la sanità ed altre pubbliche amministrazioni in cui il precariato raggiunge livelli insostenibili, è indispensabile intervenire, per i lavoratori precari, con l'istituto del "contratto con differimento della decorrenza dell'assunzione in servizio, nell'ambito della programmazione del turn-over e delle utilizzazioni in relazione alle effettive esigenze delle pubbliche amministrazioni", coniugato con il soccorso al reddito.

D'altra parte non convince la proposta della riduzione dell'orario di lavoro per tutti i lavoratori delle aziende "obbligate" a ridurre la produzione per i seguenti motivi:

- ❖ la sua applicazione su tutti i ruoli e le funzioni aziendali e sulle diverse tipologie professionali risulterebbe difficile e controproducente in funzione della produttività aziendale. Infatti, si tratterebbe di applicare una proposta per sua natura rigida in un sistema che, in un periodo di recessione, richiede più flessibilità;
- ❖ allargherebbe sensibilmente il "doppio lavoro" con l'ingresso di molti lavoratori con "prestazione ridotta" nel lavoro sommerso, con tutte le conseguenze negative occupazionali, fiscali e contributive.

In conclusione, nell'attuale contesto di lavoro flessibile e soprattutto precario l'irrinunciabile intervento sul fronte di moderni e articolati ammortizzatori sociali deve essere sostenuto da risorse significative che devono obbligatoriamente essere trovate nelle pieghe delle compatibilità di bilancio dello Stato e delle altre Istituzioni della Repubblica.

(RM.FORM. 22.04.09)

LA SEGRETERIA NAZIONALE