Sostegno al reddito dei lavoratori durante la crisi: una marcia impegnativa

Assicurare a quanti più lavoratori possibili il sostegno al reddito, è con questo fine che la Regione Puglia aggiorna il suo piano di intervento in materia.

L'accordo siglato dalle Parti sociali il 27 settembre 2013, l'ultimo di una lunga serie, tenta di far ordine nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga, materia da sempre priva di coerenza e sistematicità.

Con questo provvedimento, le Parti sociali hanno garantito la continuità dell'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito, almeno fino alla fine dell'anno, sempre che le risorse finanziarie bastino per tutti gli aventi diritto.

Parti sociali e istituzioni locali hanno provato a contenere i danni provocati dalla crisi economica, marciando compatte ed individuando negli ammortizzatori in deroga l'unica soluzione praticabile.

La costante mancanza di risorse economiche e un tessuto economico locale sempre più compromesso hanno reso questa marcia sempre più una corsa ad ostacoli.

A tal proposito, è sufficiente pensare al caso più noto, quello dell'ILVA di Taranto, per rendersi conto che i problemi di sostegno al reddito per i lavoratori pugliesi non solo non sono finiti, ma anzi, potrebbero essere solo all'inizio.

Crisi economica dell'azienda e ammortizzatori sociali in deroga sono ormai diventati, nella realtà del nostro Paese, un binomio quasi inscindibile. Nata quale *escamotage* legislativo, per sopperire alla mancanza di un sistema organico e generalizzato di politiche passive, anche questa tipologia di ammortizzatori si pone l'obiettivo di assicurare una sostegno reddituale dei lavoratori.

Destinatari sono coloro che non possiedono i requisiti per accedere all'erogazione dei trattamenti ordinari di sostegno al reddito già esistenti, quali l'indennità di disoccupazione, la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e l'indennità di mobilità.

Osservando la realtà degli ultimi anni, non è difficile accorgersi che un meccanismo nato per avere il ruolo di eccezione è diventato una regola, un ulteriore (ed indispensabile) pilastro del sistema delle politiche passive italiane.

Il sistema bilaterale pugliese ha chiaro che le azioni intraprese avranno tanto più successo quanto più risulteranno coordinati gli interventi di politica attiva e passiva del lavoro. L'accordo del 27 settembre non è che la continuazione del piano regionale, delineato con l'accordo del 1° febbraio 2013.

In quest'ultimo provvedimento, le Parti sociali hanno concretamente disciplinato sia la CIG in deroga che la mobilità in deroga, inserendole nella più ampia «strategia adottata per il contrasto alla crisi occupazionale nella regione Puglia».

L'idea che la crisi si combatte «attraverso un sistema di tutele, fornite dagli ammortizzatori sociali in deroga e dall'attuazione di interventi di politiche attive del lavoro», non è solo una frase fatta, contenuta nell'accordo, ma qualcosa che sta divenendo realtà.

Con la Determinazione del Servizio politiche per il lavoro n. 1046 del 23 dicembre 2013 («Piano straordinario per i percettori di Ammortizzatori Sociali in deroga Agg. – Interventi straordinari e di aggiornamento delle indicazioni operative, dell'azione di sistema Welfare to Work per i Centri per l'Impiego») viene approvato un elenco di enti autorizzati all'erogazione di servizi di formazione e di riqualificazione professionale per i beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga.

Lo stesso provvedimento, inoltre, stanzia un finanziamento di 40 milioni di Euro per raggiungere lo scopo.

La misura dà chiaramente atto della volontà istituzionale e politica di conciliare le politiche attive del lavoro con gli interventi predisposti nel settore di sostegno al reddito.

Un circolo vizioso positivo, con lo scopo di «assicurare ai lavoratori colpiti dalla crisi una più rapida fruizione degli interventi proposti dalla Regione, favorendo, di conseguenza, la loro riqualificazione e la possibile ricollocazione nell'ambito del mercato del lavoro».

Le difficoltà legate all'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga derivano anche dalla necessità di coordinamento tra la disciplina nazionale e quella regionale. L'art. 2 comma 64 della legge n. 92/2012 conferma, per il triennio 2013 – 2016, la possibilità per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concedere ammortizzatori sociali in deroga.

I limiti previsti dalla stessa legge sono la necessità di specifici accordi governativi per l'attuazione

dell'intervento, la previsione di una durata massima dello stesso (dodici mesi) e la necessità di reperire, a priori, specifiche risorse economiche per il suo finanziamento.

A ciò deve aggiungersi che il futuro sistema delineato dalla Riforma Fornero prevede una graduale uscita dalle prestazioni in deroga, a fronte dell'entrata in scena di nuove forme di tutela sociale.

Sono le Regioni ad avere competenza circa i criteri, le modalità di individuazione dei soggetti destinatari, nonché delle tipologie di trattamento erogabile, mentre è l'INPS a verificare il possesso dei requisiti da parte dei richiedenti, monitorando costantemente la somma residua dei finanziamenti erogabili.

Sono quasi 62 milioni di Euro le risorse inizialmente stanziate, per la regione Puglia, dal Ministero del Lavoro. Le Parti sociali hanno sin da subito dichiarato che la somma sarebbe stata insufficiente per soddisfare tutte le richieste dei lavoratori, vista la realtà del territorio.

Con l'accordo del settembre 2013, i firmatari sono tornati a chiedere nuovi finanziamenti, dando esplicitamente atto della scarsità delle risorse sin qui attribuite dal Governo.

Alla richiesta ha fatto seguito la concreta risposta del Ministero del Lavoro, che ha provveduto, con un decreto del 07/11/2013, al rifinanziamento delle prestazioni in deroga, per ulteriori 22,5 milioni di Euro, derivanti dai Fondi Strutturali 2007/2013.

L'incostante presenza di risorse, da racimolare ogni volta, tagliando e riducendo le spese per altri progetti, è sicuramente l'aspetto più negativo di questa forma di sostegno al reddito.

I lavoratori beneficiari, oltre a "sperare" che l'attività di lavoro riprenda alla scadenza prevista oppure che arrivi una nuova offerta di lavoro, devono anche "incrociare le dita", augurandosi che i finanziamenti disponibili non finiscano prima dell'esame della loro domanda.

Se gli ammortizzatori sociali in deroga possono essere una soluzione, la praticabilità di questa strada dipende dalla previsione di una disciplina quanto più puntuale possibile. L'accordo del 27 settembre è stato emanato per risolvere i problemi nati dall'attuazione della disciplina regionale, non prevedibili a febbraio.

Lo scopo principale dell'accordo di febbraio è quello di definire discipline e regole certe per poter erogare in maniera quanto più equa le prestazioni di sostegno al reddito in deroga.

Il provvedimento specifica le categorie di datori di lavoro destinatari dei trattamenti, le tipologie di lavoratori beneficiari, quelle escluse, la misura dell'indennità, la durata complessiva del trattamento.

Viene, inoltre, previsto esplicitamente il divieto di fruizione degli ammortizzatori in deroga per le aziende che non abbiano «completamente utilizzato gli strumenti di sostegno al reddito disponibili in base alla legislazione statale per le sospensioni ordinarie e straordinarie dell'attività lavorativa … ovvero dagli strumenti previsti dalla bilateralità…».

Le prestazioni di Cassa integrazione guadagni e mobilità in deroga possono essere richieste solo tramite apposita istanza on line e la procedura di presentazione delle domande stabilisce che l'INPS deve portare a conoscenza del singolo lavoratore o impresa richiedente l'autorizzazione o il diniego alla percezione del trattamento.

L'accordo di settembre è necessario per risolvere i problemi procedurali che la disciplina sulla carta non aveva potuto prevedere. Nella disciplina dell'indennità di mobilità in deroga viene modificata la modalità di notifica dell'esito dell'istruttoria agli interessati.

Vista la gran mole di richiedenti, per poter contenere i costi dell'INPS, le comunicazioni di autorizzazione o di negazione della domanda non sono più comunicate singolarmente ai soggetti interessati, ma pubblicati collettivamente sull'albo on line della Regione Puglia, nel pieno rispetto della privacy dei lavoratori.

Per la CIG in deroga, viene calendarizzata in maniera puntuale la data finale entro cui far pervenire all'Amministrazione la documentazione cartacea della pratica. Il termine ultimo per integrare le domande del periodo luglio – dicembre 2013, a pena di irricevibilità, è il 31/01/2014.

Fine della previsione è consentire la chiusura dei procedimenti amministrativi ed il monitoraggio della spesa in tempi certi, anche se occorre tenere presente che solo con l'arrivo della domanda cartacea si determina l'avvio del procedimento amministrativo.

Viene, quindi, superata la problematica, emersa alla fine del 2012, che aveva portato l'INPS ad emanare il messaggio n. 21164 del 20 dicembre 2012 (in *Boll. spec. ADAPT*, n. 3/2013), con cui veniva "bloccata" l'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito in deroga, a fronte della non tempestiva trasmissione, entro la fine dell'anno solare, della domanda e della documentazione allegata, da parte delle Regioni, (sul punto si legga il contributo di S. Spattini *Gli ammortizzatori in deroga nel caos* in *Boll. spec. ADAPT*, n. 3/2013).

La mancata ripresa economica e, quindi il notevole incremento delle richieste delle prestazioni, hanno fatto comprendere che la trasmissione della domanda all'ente previdenziale entro tempi così stretti non fosse possibile. Applicare una misura, quale quella prospettata nel messaggio INPS, avrebbe creato disuguaglianze e disparità di trattamento, risultati che mal si conciliano con le finalità sociali degli strumenti in oggetto.

La disciplina degli ammortizzatori sociali in deroga elaborata per la regione Puglia sembra anticipare il recente D.L. n. 54/2013, (convertito con modificazioni dalla L. 18 luglio 2013, n. 85).

Il Decreto, oltre a recuperare nuove risorse finanziarie da destinare alle misure di sostegno al lavoro ed al potenziamento degli ammortizzatori sociali, al suo art. 4, chiama il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a decretare sulla materia.

Il provvedimento ministeriale dovrà stabilire i criteri per la concessione di tali prestazioni, i termini di presentazione delle domande, i limiti di durata e di reiterazione delle prestazioni, i rapporti con la percezione di differenti ammortizzatori sociali, nonché le tipologie di datori e lavoratori beneficiari.

La previsione contenuta nel Decreto esprime la volontà politica di assicurare parità di trattamento e di diritto di accesso alle prestazioni sociali, ma restano dubbi e perplessità sulla sua effettiva portata. Ad una prima analisi delle discipline regionali in materia, sembrerebbe che molte Regioni abbiano già provveduto a dare attuazione al dettato legislativo, raggiungendo così lo scopo che lo stesso si poneva, senza la necessità di elaborare ulteriori norme. Inoltre, almeno sulla carta, le prestazioni legate agli ammortizzatori sociali in deroga sono destinate ad essere sostituite, nel giro di un triennio, da un differente e più organico sistema di tutele e, quindi, a meno di una rapida e tempestiva azione ministeriale, l'intervento potrebbe diventare di fatto inutile.

In ultima analisi, se è vero che la marcia per assicurare una tutela del sostegno al reddito generalizzata è ancora lunga, la disciplina pugliese pare aver iniziato a percorrerla nella giusta direzione. Le soluzioni adottate impiegano strumenti che privilegiano, nell'erogazione delle risorse, quei lavoratori che non hanno più a disposizione rimedi ordinari o non ne hanno mai avuto diritto, risultando, quindi, privi di qualsiasi forma di sostegno reddituale.

L'utilizzo di tali strumenti diverrà ancor più necessario, se alla già precaria situazione nazionale e territoriale, si dovessero aggiungere anche i problemi legati ad una inadeguata gestione del piano

industriale e di ricollocazione dei lavoratori dell'ILVA di Taranto: in questo caso il traguardo di questa lunga marcia potrebbe essere irraggiungibile.

Daniela Del Duca

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

@DelducaD

Scarica il pdf