

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza dell'11 marzo 2014

\* \* \*

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 19/2011/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2012;

vista la relazione del Consigliere istruttore, dott. Giovanni Coppola, concernente gli esiti dell'indagine condotta su "L'evoluzione del sistema degli Ammortizzatori sociali e relativo impatto economico";

vista l'ordinanza, in data 5 febbraio 2014, con la quale il Presidente della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il I, il II Collegio nonché il Collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza dell'11 marzo 2014, al fine della pronuncia,

ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 656 del 6 febbraio 2014, con la quale il Servizio adunanze della Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione:

- Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Gabinetto del Ministro;
- Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro;
- Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Organismo indipendente di valutazione della performance;
- All'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- Al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto del Ministro;
- Al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

preso atto della memoria trasmessa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro in data 7 marzo 2014;

preso atto della memoria trasmessa dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in data 4 marzo 2014;

udito il relatore, Cons. Giovanni Coppola;

comparsi, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

il Cons. Luigi Caso, Capo di Gabinetto;

il dott. Salvatore Pirrone, Direttore generale;

la dott.ssa Manuela Gaetani, Dirigente;

il dott. Pietro Orazio Ferlito, Dirigente;

#### DELIBERA

di approvare la Relazione concernente "L'evoluzione del sistema degli Ammortizzatori sociali e relativo impatto economico";

#### ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione – ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94 così come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – siano trasmesse a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Presidenze delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Amministrazioni convocate per l'adunanza;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - quale organo di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo.

L'Amministrazione interessata comunicherà alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266/2005.

Adotterà entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazio-

ne, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati.

La presente delibera e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per effetti dell'art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul rendiconto Generale dello Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

(Dott. Giorgio CLEMENTE)

IL RELATORE

(Cons. Giovanni COPPOLA)

Depositata in Segreteria il 09.APR.2014

IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Luciana TROCCOLI)



# *Corte dei conti*

**Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle amministrazioni dello Stato**

**L'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico**

**RELATORE**

***Cons. Giovanni Coppola***

|                                                                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sintesi e Raccomandazioni .....</b>                                                                                                                                                              | <b>3</b>  |
| <b>Cap. 1 - Quadro normativo.....</b>                                                                                                                                                               | <b>6</b>  |
| <b>Cap. 2 – Gli istituti.....</b>                                                                                                                                                                   | <b>11</b> |
| <i>Cassa integrazione guadagni ordinaria, straordinaria e in deroga .....</i>                                                                                                                       | <i>11</i> |
| <i>Contratti di solidarietà.....</i>                                                                                                                                                                | <i>15</i> |
| <i>Indennità di mobilità ordinaria.....</i>                                                                                                                                                         | <i>18</i> |
| <i>Indennità di mobilità in deroga.....</i>                                                                                                                                                         | <i>19</i> |
| <i>Indennità di disoccupazione ordinaria e speciale edile .....</i>                                                                                                                                 | <i>20</i> |
| <i>Lavori socialmente utili.....</i>                                                                                                                                                                | <i>22</i> |
| <b>Cap. 3 – Applicazione degli Istituti .....</b>                                                                                                                                                   | <b>24</b> |
| <i>Analisi sulle ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni ordinaria straordinaria e in deroga .....</i>                                                                                       | <i>25</i> |
| <i>Analisi finanziaria del Fondo Sociale per l’occupazione e la formazione .....</i>                                                                                                                | <i>26</i> |
| <i>Pertanto, per l’esercizio 2013, le risorse disponibili per gli Ammortizzatori sociali in deroga sono state pari a 2.536.913.132,00 euro. ....</i>                                                | <i>30</i> |
| <i>Analisi dei trattamenti e percettori di sostegno al reddito nell’ambito degli Ammortizzatori Sociali in deroga nel quadriennio 2009-2012.....</i>                                                | <i>31</i> |
| <b>Cap. 4 - La riforma degli Ammortizzatori sociali .....</b>                                                                                                                                       | <b>37</b> |
| <i>ASpI e mini ASpI.....</i>                                                                                                                                                                        | <i>38</i> |
| <i>Sistema di contribuzione dell’ASpI e Mini ASpI .....</i>                                                                                                                                         | <i>40</i> |
| <i>I Fondi di solidarietà bilaterale e il Fondo di solidarietà residuale .....</i>                                                                                                                  | <i>41</i> |
| <i>Incentivi all’occupazione.....</i>                                                                                                                                                               | <i>43</i> |
| <b>Cap. 5 – L’applicazione degli Istituti.....</b>                                                                                                                                                  | <b>44</b> |
| <i>Applicazione dell’ASpI e Mini ASpI .....</i>                                                                                                                                                     | <i>44</i> |
| <b>Cap. 6 – Rapporto tra Politiche Attive e Politiche Passive del Lavoro: servizi e misure di politica attiva rivolte ai percettori di ammortizzatori in deroga nel quadriennio 2009-2012 .....</b> | <b>45</b> |
| <i>I contenuti della formazione: competenze trasversali e competenze professionali .....</i>                                                                                                        | <i>47</i> |
| <i>Rapporto tra politiche passive e politiche attive del lavoro .....</i>                                                                                                                           | <i>48</i> |
| <b>Conclusioni .....</b>                                                                                                                                                                            | <b>49</b> |

## **Sintesi e Raccomandazioni**

L'analisi degli Ammortizzatori Sociali, che costituisce l'oggetto dell'indagine e della relazione, è stata estremamente complessa per due ordini fondamentali di ragioni: la prima riguarda le caratteristiche degli Istituti che sono tra loro fortemente collegati e sono definiti in maniera puntuale dalla normativa con la quale sono stati istituiti ed ovviamente da quella che ha portato significative modifiche al loro regime.

In tale contesto, è estremamente importante la distinzione tra gli istituti che operano nell'area della sospensione del lavoro e quelli che attengono alla cessazione del lavoro e che sono finalizzati, da un lato, a mantenere per un tempo determinato un livello adeguato di sostegno al reddito e dall'altro, ad accompagnare, con adeguati strumenti di politica attiva, i lavoratori licenziati in un percorso finalizzato alla loro ricollocazione lavorativa.

Il secondo ordine di ragioni che determina la complessità del sistema analizzato, concerne a sua volta due fattori: il primo consiste nei collegamenti esistenti tra gli istituti delle due aree che, in molti casi, in particolare per gli strumenti in deroga, sono stati gestiti in un unico contesto, quello degli Accordi mirati alla concessione dei medesimi.

Va evidenziato, al riguardo, come in alcuni casi, ad esempio nel settore del trasporto aereo, l'utilizzo massivo degli strumenti in deroga, in seguito alla stipula degli accordi, è stato sostanzialmente orientato a fronteggiare un'emergenza occupazionale, nella quale hanno avuto un peso significativo le patologie aziendali e si è risolto in un lungo percorso di avvicinamento al trattamento pensionistico, con un elevato costo a carico della collettività.

Ciò ha determinato il secondo fattore che si è concretizzato nella confusa percezione del sistema complessivo, in una fase estremamente delicata come quella della gestione del periodo transitorio, peraltro, per lo meno al momento, molto limitato (per la completa applicazione il termine ultimo è il 2017) della Riforma recata dalla legge 92/2012 che ha riguardato sia il mercato del lavoro che gli Ammortizzatori sociali.

E' proprio in tale ambiente che va necessariamente recuperata la corretta identificazione e percezione degli istituti e delle interrelazioni che li riguardano. Ciò in quanto le modificazioni previste sono di grandissimo impatto sull'attuale situazione che vede, ancora alla fine del 2013, in ascesa, sia pure in tono minore, la Cassa integrazione in deroga, cui si correla un'ascesa ben più significativa della Cassa integrazione straordinaria (dati novembre 2013: + 4,4% per la Cassa integrazione in deroga e + 14,8% per la Cassa integrazione straordinaria).

Nell'arco di tempo che va dal gennaio 2009 al luglio 2013 gli oneri per gli strumenti in deroga, rimborsati all'INPS, hanno raggiunto 5,78 miliardi di euro.

Si evidenzia quindi che la ripresa economica ancora non determina effetti sulla congiuntura occupazionale e non va dimenticato che i livelli attuali di utilizzazione della Cassa integrazione in deroga, dopo i picchi del 2010 e la lieve flessione del 2011 sono sostanzialmente corrispondenti alla nuova crescita registrata nel 2012.

Infatti, secondo il dettato della Riforma, non saranno più applicabili istituti in deroga come quelli che conosciamo oggi, mentre l'ampliamento degli Istituti ordinari a tutte le imprese con più di 15 addetti e ad una gamma ben più rilevante di tipologie contrattuali, non prevede evidentemente il sostegno della fiscalità generale, dovendosi i medesimi finanziare con i contributi delle imprese e dei lavoratori interessati.

L'utilizzazione di altri strumenti che hanno rivelato la loro grande importanza nell'ultimo periodo, come i contratti di solidarietà e di quelli che sono ora previsti dall'ordinamento, come i Fondi di solidarietà degli Enti bilaterali ai quali hanno potuto e potranno fare ricorso anche le imprese con meno di 15 addetti, costituisce il completamento della articolazione del sistema, in un'ottica, va sottolineato, che distingue nettamente l'area della sospensione dal lavoro da quella della cessazione, come del resto era nel disegno originario degli Ammortizzatori sociali e che è stato fortemente sfumato nella sua applicazione.

Va, quindi, rimarcata l'esigenza di una diversa consapevolezza di un percorso, certamente non semplice, che passa dall'attuale iniziativa di disciplinare il ricorso agli Ammortizzatori sociali in deroga, tramite il Regolamento, *in itinere*, previsto dall'art.4 del D.L. 21 maggio 2013 n. 54, che stabilisce i criteri ed i requisiti soggettivi e oggettivi per la fruizione degli istituti in deroga, percorso che tende alla chiusura degli stessi.

In effetti, è proprio sull'applicazione degli istituti che la relazione della Corte si sofferma per evidenziare come, sia pure nella comprensibile ottica di sostenere la situazione emergenziale, questa sia stata protratta nel tempo senza che potesse in molti casi avviarsi ad una conclusione diversa, rispetto a quella di portare il lavoratore al momento più vicino possibile al pensionamento, con qualche falla dovuta alla contemporanea modificazione dei requisiti necessari per l'accesso al pensionamento che ha determinato la nota questione degli "esodati".

L'attenzione alla costruzione di un sistema finanziario in grado di supportare il finanziamento degli strumenti si concentra nella nuova configurazione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, che è stato costantemente all'attenzione della Corte nel contesto delle Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato, le quali peraltro avevano tempestivamente segnalato problematiche che nella presente relazione sono state puntualmente approfondite.

La possibilità di collegare l'azione di politica attiva al sostegno degli Ammortizzatori – ci si riferisce a quelli in deroga, i quali hanno portato, soprattutto la Cassa integrazione, alla cannibalizzazione degli altri strumenti – data dagli Accordi in sede europea e con le Regioni sul piano nazionale, è stata sicuramente importante ma ha determinato un deciso orientamento delle politiche attive nei confronti di lavoratori oggetto di crisi occupazionali, rispetto alla tendenziale funzione che le contraddistingue, di innescare nuova occupazione.

A parte la considerazione che non sarà più possibile, anche per la carenza di ulteriori accordi in sede europea, continuare nel tempo a gestire unitariamente tali strumenti, vanno



espresse perplessità sull'efficacia in termini di ricollocazione delle politiche attive adottate in particolare su base regionale.

In un crocevia, quale quello attuale, che deve indirizzare l'attenzione alla crescita occupazionale, appare quindi necessaria una profonda riflessione per consentire che gli istituti previsti dalla riforma, che sono già attivi (Assicurazione Sociale per l'Impiego e mini Assicurazione Sociale per l'Impiego), le cui caratteristiche sono ampiamente descritte in relazione, possano svolgere efficacemente il loro ruolo senza che la loro applicazione sia condizionata dal sovrapporsi di perduranti strumenti in deroga.

L'attenzione va inoltre evidentemente incrementata sia nei confronti di politiche attive effettivamente orientate alla creazione di nuova occupazione, sia a strumenti di sostegno al reddito che siano in linea con i sistemi più avanzati.

Un'ultima sottolineatura la Relazione la indirizza all'esigenza di un monitoraggio efficace delle crisi imprenditoriali e occupazionali che consenta di disporre di un *Risk Assessment* che guidi l'azione per interventi tempestivi in aree che denotano sintomi critici, prima che i medesimi assumano connotazioni croniche e non recuperabili.

Tale diversa ottica potrebbe determinare quel collegamento tra mercato del lavoro ed Ammortizzatori sociali che la legge 92/2012 ha, per lo meno formalmente, contestualizzato e che altrimenti continuerebbe a descrivere due mondi distinti e separati.

## Cap. 1 - Quadro normativo

La complessa materia degli ammortizzatori sociali, in particolare quella relativa alla integrazione salariale, fu inizialmente regolata dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869, poi ratificato dalla Legge 21 maggio 1951, n. 498.

Successivamente, intervenne la Legge 20 maggio 1975, n. 164 che all'art. 1 prevedeva:

- integrazione salariale ordinaria per contrazione o sospensione dell'attività produttiva, per situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o agli operai, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato.
- integrazione salariale straordinaria per crisi economiche settoriali o locali, per ristrutturazioni, riorganizzazioni o conversioni aziendali.

In tale sede trovò una regolamentazione unitaria l'istituto della Cassa integrazione guadagni.

E' da considerarsi fondamentale, nella disciplina della materia, la Legge 23 luglio 1991, n. 223 recante "Norme in materia di Cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro" che ha costituito, in sostanza, la base normativa della materia oggetto di indagine fino ad oggi.

Con l'art. 52, c. 46, della Legge 28.12.2001, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"<sup>1</sup> è stata introdotta nell'ordinamento la possibilità di prorogare i trattamenti di Cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale in deroga alla normativa vigente in materia.

Va sin da ora sottolineato come l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga si sia trasformato da una misura prettamente emergenziale e circoscritta nel tempo nel principale strumento di sostegno al reddito nel contesto della crisi economica; tale processo è stato causato anche dalla prassi invalsa di ricorrere a tali modalità di intervento in luogo di altri specificamente preordinati alle singole fattispecie, come nel caso della Indennità di disoccupazione in caso di sospensione dell'attività lavorativa di cui all'art. 19, I comma, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28.1.2009, n. 2 recante: "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

---

<sup>1</sup> In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e comunque non oltre il 31 dicembre 2002, nel limite della complessiva spesa di 215.878.984 euro per l'anno 2002 a carico del Fondo 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, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali ovvero miranti al reimpiego dei lavoratori coinvolti in detti programmi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre proroghe di trattamenti di Cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale, già previsti da disposizioni di legge, anche in deroga alla normativa vigente in materia, nonché il completamento degli interventi di integrazione salariale straordinaria, di cui agli articoli 1 e 5 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 6 giugno 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 206 del 5 settembre 2001. La misura dei predetti trattamenti è ridotta del 20 per cento.

Pertanto si registra un'imponente attività normativa e pazzia in tale materia, della quale si dà conto di seguito.

Rinviando all'analisi degli Istituti la descrizione delle caratteristiche tipiche degli stessi e la loro evoluzione, è importante concentrare l'attenzione sull'*excursus* che ha portato dal varo del citato D.L. 185/2008 ed alla realizzazione in concreto dell'importante operazione con la quale si è costruito un sistema di sostegno al reddito particolarmente robusto ed in grado di sopperire all'emergenza occupazionale determinata dalla crisi economica.

Di particolare rilevanza sono gli artt. 18 e 19 di tale norma, che hanno consentito, tra l'altro, di gestire in un unico contesto, previo accordo con l'Unione Europea e sulla base di accordi con le Regioni, sia i fondi per la formazione professionale nazionali sia quelli a valere sul Fondo Sociale Europeo al fine di finanziare interventi di sostegno al reddito e, almeno in parte, gli ammortizzatori sociali in deroga.

Il profilo innovativo di tale intervento è consistito nell'instaurazione di uno stretto rapporto sinergico tra la tradizionale area degli "ammortizzatori sociali" e quella delle "politiche attive" che sono state concentrate, per lo meno in parte, sui lavoratori oggetto di Ammortizzatori sociali e nel dare all'azione di politica attiva la finalità di accompagnamento degli interventi con gli Ammortizzatori sociali.

Si tratta quindi di un ambito diverso da quello tipico delle azioni delle Politiche attive, delle quali costituiscono un importante esempio i progetti di "welfare to work" portati avanti dall'Amministrazione, prevalentemente con il ricorso<sup>2</sup> all'Agenzia tecnica Italia Lavoro S.p.A. e gli interventi in materia di formazione, che, come già detto, si avvalgono sia delle risorse del fondo di rotazione per la formazione professionale, sia di quelle provenienti dal FSE - Fondo Sociale Europeo.

L'impatto del D.L. 185/2008 suddetto è quindi di particolare importanza ed ha notevolmente esteso l'area di applicazione degli Ammortizzatori sociali in deroga che, in pratica, ha ricompreso tutte le imprese che non possono ricorrere agli strumenti ordinari, con l'obiettivo di salvaguardare i posti di lavoro e contestualmente garantire il sostegno al reddito ai lavoratori colpiti dalla crisi economica; tali tutele sono state garantite oltre che per i lavoratori a tempo indeterminato e determinato, anche per gli apprendisti e i lavoratori somministrati in missione presso un'azienda richiedente gli Ammortizzatori sociali in deroga.

La cennata sinergia si è sostanziata nella condizione per il lavoratore destinatario di istituti di sostegno al reddito di seguire percorsi di politica attiva e di adeguamento delle competenze, la cui esecuzione, in virtù della sussidiarietà verticale, è rimessa alle Regioni e alle Province Autonome.

Tale disciplina ha poi trovato concreta applicazione con l'Accordo Stato - Regioni del 12 febbraio 2009, sancito nella riunione della relativa Conferenza del 26 febbraio 2009, con il

---

<sup>2</sup>Questa Corte ha analizzato tale rapporto in sede di controllo sulla gestione con la Deliberazione n. 17/2008/G "Attività di controllo e di vigilanza - Governance - del Ministero del lavoro nei confronti della Società Italia Lavoro S.p.A."

quale sono stati destinati otto miliardi di euro nel biennio 2009-2010 per azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. In particolare la dotazione finanziaria prevedeva un onere di 5,353 miliardi euro a carico dello Stato (fondi ordinari, fondo aree sottoutilizzate FAS) a copertura del sostegno al reddito e 2,650 miliardi euro a carico dei POR FSE per le politiche attive e la corrispondente indennità di partecipazione.

Nell'Intesa dell'8 aprile 2009 è stato poi definito il concorso delle Regioni e delle Province Autonome all'Accordo per gli interventi di sostegno al reddito e di adattamento delle competenze dei lavoratori, con particolare riferimento al contributo dei POR FSE 2007-2013.

La tabella allegata all'Intesa suddetta riepiloga il contributo delle Regioni e delle Province Autonome, pari in totale a 2.202.900.000 di euro, di cui 2.145.600.000 euro a valere sui POR FSE (Asse I adattabilità Asse II occupabilità) e 57.300.000 di euro sui fondi regionali.

Tali risorse sono impiegate per azioni combinate di politica attiva e di erogazione dell'indennità di partecipazione, che va a completare la quota di sostegno al reddito; in tale sede sono stati poi definiti i criteri attuativi dell'Accordo<sup>3</sup>.

Il Ministero del Lavoro, nella nota prot. n. 17/VII/0023348 del 21.12.2009 inviata alla Commissione Europea, ha illustrato il programma d'interventi per il sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori colpiti dalla crisi, in attuazione del citato Accordo Stato - Regioni del 12 febbraio 2009, ribadendo i riferimenti generali per l'ammissibilità della spesa a carico del FSE, vale a dire:

- a) nessuna modificazione o alterazione dei principi contenuti nei regolamenti europei per la rendicontazione della spesa sostenuta;
- b) rendere spesa ordinaria, finanziabile con FSE, il costo dell'indennità di partecipazione ai percorsi di politica attiva;
- c) rispetto dei criteri di correlazione e di equilibrio tra le spese di politica attiva e l'indennità di partecipazione, con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle misure individuali di politica attiva;
- d) con correlazione si intende l'esistenza di una chiara relazione tra l'intervento di politica attiva sostenuto dal cittadino percettore di ammortizzatori sociali in deroga e la correlata indennità di partecipazione ricevuta a integrazione del sostegno al reddito;
- e) rispetto dei principi di equilibrio e proporzionalità tra le spese per la politica attiva e l'indennità di partecipazione; tali principi vanno ricondotti alle spese relative alle operazioni finanziarie, con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle stesse;

---

<sup>3</sup> In particolare:

- a) le risorse nazionali coprono la spesa per gli oneri figurativi e la quota del 70% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, calcolato secondo la vigente normativa;
- b) L'integrazione del 30% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore a carico delle risorse regionali (POR FSE), a fronte della partecipazione del lavoratore a percorsi di politica attiva;
- c) lo start up delle azioni subordinato all'approvazione da parte della Commissione Europea delle modalità di attuazione degli interventi.

f) per operazione finanziaria si deve intendere "un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce" (art. 2 del Reg. CE n. 1083/2006).

L'intesa del 17 febbraio, che è stata estesa al 2011-2012, ha definito le linee guida per la formazione; al riguardo lo stanziamento della legge 13 dicembre 2010 n. 220, legge di stabilità per il 2011, che inizialmente prevedeva un miliardo di euro per gli interventi a sostegno del reddito, è stato implementato di 600 milioni, provenienti dai residui del biennio 2009- 2010. L'intervento regionale si è concretizzato in una quota residua di uno stanziamento di 2,2 miliardi di euro, fino al suo esaurimento.

La proporzione di risorse impiegate tra politiche passive e attive, inizialmente prevista nella misura del 70% per le prime rispetto al 30% delle seconde, ha poi registrato un sensibile incremento dell'incidenza delle politiche attive, in quanto il rapporto è passato al 60% per le passive rispetto al 40% delle attive; pertanto è stata prevista l'attribuzione di un ruolo specifico ai Servizi per l'impiego nei processi di riqualificazione e di ricollocazione dei lavoratori, il ricorso ai Fondi Interprofessionali e agli enti bilaterali nelle politiche attive, nella formazione e nelle azioni di sostegno al reddito, nonché misure sia per assicurare l'utilizzo più rigoroso degli stessi sia per evitare situazioni di cronica dipendenza ed usi impropri.

Di grande rilievo è stato anche il successivo Accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011 che ha disposto la proroga per il biennio 2011 - 2012 del predetto Accordo del 2009; lo stesso ha previsto una sezione specifica dedicata alle misure di politica attiva, finalizzata ad un più rapido e mirato ricollocazione dei lavoratori e ad evitare il formarsi di bacini di disoccupazione di lunga durata nonché altre rilevanti misure sotto il profilo finanziario<sup>4</sup>.

In quest'ottica, ad avviso dell'Amministrazione, la filosofia dell' Accordo ha stimolato la nascita di sistemi attuativi innovativi, generati dalla programmazione e dalla progettazione integrata tra tutti i soggetti coinvolti. Il concetto di integrazione si è applicato tra tutti i livelli di *governance* (Stato, Regioni, Province), alle politiche attive del lavoro (integrazione politica attiva e indennità di partecipazione), ai servizi (Servizi per l'impiego e servizi di formazione e orientamento), ai soggetti che attuano le politiche (Centri per l'impiego, Servizi accreditati,

---

<sup>4</sup> In particolare:

- a) l'adozione delle stesse modalità di finanziamento degli interventi adottate nel biennio precedente, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica definiti nell'Accordo del 12 febbraio 2009;
- b) che le risorse nazionali coprano la spesa per gli oneri figurativi e la quota del 60% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, calcolato secondo la vigente normativa;
- c) che l'integrazione del 40% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, a carico delle risorse regionali, venga erogata a fronte della partecipazione del lavoratore a percorsi di politica attiva;
- d) la riconferma dei massimali di spesa a carico delle Regioni per il finanziamento delle politiche attive del lavoro e dell'indennità di partecipazione alle stesse, così come stabilito nella tabella allegata all'intesa dell'8 aprile 2009, attuativa dell'Accordo Stato-Regioni;
- e) il non intervento con ulteriori fondi regionali nel caso in cui fossero esauriti nel corso dell'intesa, i fondi di copertura, così come riportati nella Tabella 2 dell'intesa dell'8 aprile 2009.

Servizi autorizzati, Enti di formazione), alle risorse economiche (risorse dello Stato, risorse delle Regioni, Fondo Sociale Europeo - FSE).

Sono stati inoltre adottati numerosi provvedimenti<sup>5</sup> normativi che hanno recato una serie di deroghe alla disciplina generale ed hanno in particolare esteso la durata dei trattamenti e il campo di applicazione ben oltre i limiti originariamente previsti, realizzando in tal modo una deroga tendenziale che ha ampiamente modificato le caratteristiche tipiche degli Istituti; altre iniziative hanno poi riguardato settori specifici quali, ad esempio, quelli dei collaboratori in regime di monocommittenza e dei contratti di solidarietà.

La normativa recata dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con la Legge 7 agosto 2012, n. 134, ha cercato di fare il punto sulla situazione creatasi prevedendo la ricognizione della fase transitoria, entro il 31 ottobre 2014, del nuovo regime degli ammortizzatori sociali e delle prospettive economiche e occupazionali, prorogando comunque l'utilizzo della Cassa integrazione straordinaria fino al 2015; *la stessa potrà, quindi, essere concessa solo qualora sussista una prospettiva di continuazione delle attività e di salvaguardia dei livelli occupazionali per le aziende in amministrazione straordinaria.*

L'evoluzione normativa trova un momento di chiusura dell'attuale disciplina con la Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" con la quale si è inteso realizzare una riforma degli ammortizzatori sociali, il cui impatto sul complesso degli istituti vigenti sarà puntualmente analizzato nel seguito della Relazione, prevedendo comunque una norma aperta con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, potrà disporre, in deroga alla normativa vigente e sulla base di specifici accordi governativi, per periodi non superiori a dodici mesi, la concessione o la proroga di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi ed aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie stabilite.

E' importante sottolineare come, anche al fine di allineare l'attuale gestione degli Ammortizzatori alla citata nuova normativa, si profili una forte azione di *governance* del sistema che mira a mettere sotto controllo il ricorso alla Cassa integrazione in deroga che ha assunto un ruolo pressoché totalizzante nel contesto dell'emergenza occupazionale, alterando significativamente l'impianto finalistico degli istituti con il passaggio da un ruolo di strumento sostanzialmente derogatorio e quindi eccezionale, all'effettivo ruolo di strumento, che per le sue caratteristiche, di seguito esplicitate, bypassa i requisiti limitativi e ben più stringenti degli Istituti ordinari.

---

<sup>5</sup> In particolare, oltre al citato D.L. 29 novembre 2008, n. 185, il D.L. 10 Febbraio 2009, n.5 recante "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" convertito con la Legge 9 aprile 2009, n. 33 nonché il D.L. 1 Luglio 2009, n. 78 recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", convertito con la Legge 3 Agosto 2009, n. 102.

Il Regolamento, attualmente *in itinere*, previsto dall'art.4 del D.L. 21 maggio 2013, n.54, ha proprio lo scopo di dare una effettiva disciplina alla Cassa integrazione in deroga ed alla susseguente Indennità di mobilità al fine di limitare la forte discrezionalità che ne caratterizza attualmente la concessione e di innescare un possibile circuito virtuoso che, anche per la forte limitazione degli stanziamenti futuri, consenta un passaggio meno traumatico al nuovo regime previsto dalla legge 92/2012 citata.

## **Cap. 2 – Gli istituti**

Per un corretto inquadramento della materia è necessario rilevare la distinzione tra gli istituti che perseguono la salvaguardia del posto di lavoro, che attengono eminentemente agli interventi nel campo della occupazione, da quelli a sostegno al reddito, che rientrano invece nell'area del *welfare*, diretti a coloro che stanno perdendo o hanno perso il posto di lavoro e che vanno orientati alle possibili opzioni di ricollocazione lavorativa.

Nel primo ambito rientrano la Cassa integrazione guadagni, nelle sue declinazioni: ordinaria, straordinaria, in deroga, nonché i contratti di solidarietà; nel secondo l'Indennità di mobilità, l'Indennità di disoccupazione, sostituita per gli eventi intervenuti dopo il 1.1.2013 dall'Assicurazione sociale per l'impiego, di seguito ASpI, e i lavori socialmente utili, che tuttavia pongono delle problematiche sulle quali si tornerà nello specifico paragrafo.

### **Cassa integrazione guadagni ordinaria, straordinaria e in deroga**

E' importante distinguere tra le tre tipologie sia per le diverse motivazioni che concernono il loro utilizzo, sia per il diverso impatto che hanno sulla fiscalità generale, in un quadro che via via ha reso piuttosto confuso, rispetto allo schema originario, il collegamento tra le diverse tipologie di Cassa integrazione, e tra esse e l'Indennità di mobilità.

L'applicazione concreta degli istituti, che per ciò che attiene alle motivazioni ed alla durata hanno trovato una sensibile amplificazione, ha anche comportato una modificazione strutturale di un istituto contiguo come quello dei contratti di solidarietà, finalizzato a coprire aree che non godevano della copertura della Cassa integrazione.

### **Cassa integrazione guadagni ordinaria**

La Cassa integrazione guadagni ordinaria, secondo la normativa, è destinata al contrasto di situazioni di difficoltà temporanea e a carattere transitorio dell'industria, con esclusione quindi del settore dell'artigianato a prescindere dal numero di dipendenti, del settore edile e dell'agricoltura (per eventi meteorologici).

La durata dell'intervento è la seguente:

- per il settore industria il trattamento è corrisposto al massimo per 13 settimane continuative, prorogabili in via eccezionale fino ad un massimo di dodici mesi (52 settimane);
- per il settore edile e lapideo il trattamento è corrisposto al massimo per 13 settimane continuative, prorogabili in via eccezionale fino ad un massimo di dodici mesi (52 settimane) nei soli casi di riduzione dell'orario di lavoro.

Per una stessa unità produttiva, al termine della fruizione di un periodo di trattamento continuativo pari a 52 settimane, è possibile presentare una nuova domanda solo dopo che l'attività sia stata ripresa effettivamente per almeno 52 settimane.

Nel caso in cui l'azienda fruisca del trattamento per periodi non consecutivi, il periodo massimo integrabile sarà di 52 settimane nel biennio.

Il trattamento è corrisposto dall'INPS entro i limiti di un massimale mensile stabilito annualmente, in ogni caso non superiore all'80% della retribuzione globale di fatto<sup>6</sup>.

La verifica delle condizioni viene effettuata dalla competente commissione provinciale dell'INPS.

La Cassa integrazione ordinaria è finanziata dalle imprese tramite un contributo ordinario sul monte retribuzioni lordo e un contributo addizionale sulle integrazioni salariali anticipate; il contributo ordinario è pari al 2,20% o all'1,9% del monte retribuzioni lordo rispettivamente per le imprese con più di 50 dipendenti o fino a 50, quello addizionale è rispettivamente pari all'8% o al 4% delle integrazioni salariali da corrispondere.

Tale tipologia viene autorizzata con provvedimenti di concessione trimestrali e si riscontra con sistematicità un disallineamento tra le ore autorizzate e quelle effettivamente fruite così che la rappresentazione degli andamenti fornita dall'INPS non consente di collegare i due dati.

Infatti, in concreto, l'azienda chiede l'intervento in discorso all'Istituto il quale, dopo le verifiche, concede l'autorizzazione; la stessa, quindi, anticipa le risorse necessarie, avendo poi a disposizione cinque anni per chiedere il rimborso che opera come una compensazione tra quanto anticipato e quanto dovuto a titolo di contributi; è proprio questo meccanismo, sul quale si avrà modo di ritornare nel corso della Relazione, che, se da una parte consente all'INPS di conoscere quante ore annue di Cassa integrazione sono state fruite, dall'altra non permette di tenere sotto costante controllo i corrispondenti andamenti finanziari.

### **Cassa integrazioni guadagni straordinaria**

La Cassa integrazioni guadagni straordinaria è concessa nei casi di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione produttiva, privatizzazioni, e di sottoposizione a

---

<sup>6</sup> La retribuzione globale di fatto si compone di tutti quegli elementi retributivi che il lavoratore percepisce con continuità nel tempo. A titolo esemplificativo fanno parte di essa l'indennità per il lavoro notturno, le trasferte, l'uso di autovettura propria, l'utilizzo dell'alloggio, oltre, ovviamente, la retribuzione spettante per contratto.



procedure concorsuali (es. fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria) delle imprese industriali con più di 15 dipendenti e del commercio con più di 50, nonché alle aziende dell'editoria; la stessa è finalizzata a fare fronte a situazioni quali ristrutturazioni e riconversioni e quindi a situazioni di esubero che potrebbero comportare licenziamenti collettivi, ed è attivabile per un periodo da 12 a 24 mesi, ulteriormente prorogabili per altri 12; la stessa non può essere attivata per più di 36 mesi in 5 anni.

In questo caso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali approva il programma di ristrutturazione dell'azienda, normalmente preceduto da un accordo sindacale, individuando l'arco temporale dell'intervento; successivamente vengono emanati un decreto che approva il piano di salvataggio ed un altro che individua, appunto, la tempistica dello stesso e il numero dei lavoratori coinvolti.

Il datore di lavoro, come già visto per la ordinaria, corrisponde il trattamento anticipando la spesa che verrà rimborsata: qualora tale corresponsione non fosse possibile per mancanza di liquidità, verrebbe erogata direttamente dall'INPS, a carico dei contributi già versati dai lavoratori e dalle aziende.

L'intervento straordinario è finanziato infatti dai datori di lavoro e dai lavoratori (con un contributo rispettivamente pari allo 0,6% e allo 0,3% della retribuzione lorda).

E' importante sottolineare che la Cassa integrazione straordinaria è più onerosa dell'ordinaria per le aziende, in quanto, per poterne avere la concessione è previsto un onere a carico dell'impresa pari al 4,5% o al 3% delle integrazioni salariali anticipate rispettivamente per quelle con più di 50 o fino a 50 dipendenti. L'ammontare del contributo addizionale è raddoppiato nel caso di mancata ottemperanza al dispositivo del decreto ministeriale di concessione ed è in ogni caso raddoppiato del 50% se il trattamento si protrae oltre 24 mesi.

La descritta onerosità della Cassa integrazione straordinaria spiega la progressiva amplificazione dell'utilizzo della Cassa in deroga anche qualora l'azienda fosse stata ancora in grado di fruire della prima.

La riforma degli ammortizzatori sociali recata dalla citata legge 92/2012, nell'ampliare la platea dei potenziali destinatari di tale istituto<sup>7</sup> ha limitato la vigenza dello stesso al 31.12.2015.

### **Cassa integrazione in deroga**

Della Cassa integrazione in deroga si è già detto per la sostanziale cannibalizzazione che questo istituto, che, paradossalmente, da derogatorio è divenuto costante, ha operato nei confronti degli istituti ordinari dal 2008 ad oggi.

---

<sup>7</sup> Dal 1.1.2013 la stessa può essere fruita anche da:

- imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti;
- agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti;
- imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti;
- imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti;
- imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti.

La fondamentale discrezionalità che lo caratterizza ha, infatti, finito per mettere in secondo ordine la motivazione originaria dello stesso, il quale doveva avere carattere eccezionale e rivolgersi a chi non poteva disporre degli altri strumenti ordinari e, soprattutto, a particolari settori produttivi ed aree regionali.

In pratica, l'accordo tra Governo e parti rappresentative costituisce lo strumento per la concessione.

Si tratta quindi di un intervento d'integrazione salariale rivolta a tutti i lavoratori subordinati, compresi apprendisti, lavoratori con contratto di somministrazione e lavoranti a domicilio, dipendenti da aziende che operino in determinati settori produttivi o specifiche aree regionali, individuate tramite accordi governativi.

Qualora il trattamento in deroga riguardi imprese con unità produttive coinvolte site in una sola Regione, la gestione spetterà alla Regione nel cui ambito insistono le unità produttive interessate, nel caso in cui l'intervento riguardi aziende con unità produttive coinvolte dislocate in diverse Regioni del territorio nazionale, oppure coinvolga un numero di lavoratori tali da comportare ricadute occupazionali aventi rilevanza nazionale, il trattamento sarà gestito a livello centrale, dal Ministero del lavoro e politiche sociali.

La procedura di concessione della CIG in deroga, che grava sulla fiscalità generale essendo finanziata dal Fondo Sociale per l'occupazione e la Formazione, prevede l'emanazione di un decreto interministeriale con il quale vengono fissati l'ambito, la durata dell'intervento, il numero dei lavoratori interessati e le risorse necessarie; peraltro, i periodi effettivamente fruiti risultano generalmente inferiori a quelli autorizzati.

Un profilo di interesse è costituito dalla verifica del rapporto esistente tra la concessione della Cassa integrazione, in particolare quella straordinaria e quella della concessione della Cassa integrazione in deroga: in effetti, una delle possibilità previste per l'accesso ai benefici di quest'ultima è che i lavoratori e le lavoratrici abbiano già usufruito di tutte le possibilità di intervento stabilite dalla legislazione ordinaria, ovvero dopo l'utilizzo da parte delle imprese di tutti gli strumenti per le sospensioni dall'attività lavorativa e cioè la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

Va quindi affermata l'esigenza di focalizzare l'attenzione sul momento antecedente la concessione della Cassa integrazione in deroga, nei casi in cui questa si colleghi alla precedente fruizione della Cassa integrazione straordinaria. Dovrebbe, infatti, assumere rilevanza fondamentale la valutazione del programma di ristrutturazione aziendale ai fini della concessione della prima ed una reale valutazione degli esiti dell'intervento, al fine di acquisire un *feed-back* dell'efficacia dello strumento stesso.

Quanto alla sottolineata discrezionalità e carenza di requisiti soggettivi ed oggettivi predeterminati nella concessione della Cassa integrazione in deroga e della susseguente Indennità di mobilità in deroga, si richiama il citato Regolamento, attualmente *in itinere*,

previsto dall'art.4 del D.L. 21 maggio 2013, n.54, dal quale si attende un'effettiva disciplina al riguardo, peraltro tardiva.

## **Contratti di solidarietà**

I contratti di solidarietà sono accordi stipulati tra l'azienda e le rappresentanze sindacali aventi ad oggetto la diminuzione dell'orario di lavoro al fine di mantenere l'occupazione in caso di crisi aziendale e quindi evitare la riduzione del personale (contratti di solidarietà difensivi, previsti dall'art. 1 della Legge 19 dicembre 1984, n. 863 di conversione del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726 recante "Misure urgenti a sostegno e incremento dei livelli occupazionali"); oppure favorire nuove assunzioni attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione (contratti di solidarietà espansivi di cui all'art. 2 legge 863/84 citata); quest'ultima tipologia ha avuto, però, scarsissima applicazione.

La legge prevede, per i contratti "difensivi", due diversi ambiti di applicazione:

- contratti di solidarietà per le aziende rientranti nel campo di applicazione della disciplina in materia di Cassa integrazione guadagni straordinaria (art. 1 Legge n. 863/84);
- contratti di solidarietà per le aziende non rientranti nel predetto regime e per le aziende artigiane (art. 5, V comma, Legge 19 giugno 1993, n. 236).

Come visto, possono fare ricorso ai contratti del primo tipo tutte le aziende rientranti nel campo di applicazione della disciplina in materia di Cassa integrazione guadagni straordinaria, comprese le aziende appaltatrici di servizi di mensa e pulizie, che abbiano occupato mediamente più di 15 lavoratori nel semestre precedente la data di presentazione della domanda; tale intervento vede come destinatario tutto il personale dipendente<sup>8</sup> mentre i lavoratori part-time sono ammessi nel solo caso in cui l'azienda dimostri il carattere strutturale del part-time nella preesistente organizzazione del lavoro.

Per quanto concerne l'importo dell'integrazione salariale, è generalmente prevista, per le ore di riduzione di orario, un'integrazione pari al 60% della retribuzione persa a carico della fiscalità generale; il D.L. 1 Luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 Agosto 2009, n.102, ha incrementato all'80% della retribuzione persa, per gli anni 2009 e 2010, l'ammontare dell'integrazione spettante ai soli lavoratori coinvolti da contratti di solidarietà difensivi, stipulati in base all'art. 1, comma 1, della citata Legge n. 863/1984; tale misura è tuttora vigente per l'anno 2013<sup>9</sup>.

La Legge 24 dicembre 2012, n. 228, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di stabilità 2013), nel disporre la proroga dell'intervento per il 2013, ne ha fissato la dotazione in sessanta milioni di euro a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

---

<sup>8</sup> Ad eccezione di dirigenti, apprendisti, lavoratori a domicilio, lavoratori con anzianità aziendale inferiore a 90 giorni, lavoratori assunti a tempo determinato per attività stagionali.

<sup>9</sup> INPS: Messaggio n. 1114 del 18 gennaio 2013

Tali contratti possono essere stipulati per un massimo di 24 mesi, prorogabili per altri 24 mesi (36 mesi per i lavoratori occupati nelle aree del Mezzogiorno); qualora il contratto di solidarietà raggiunga la durata massima prevista ne può essere stipulato uno nuovo per le medesime unità aziendali solo dopo che siano trascorsi dodici mesi dal termine del precedente accordo.

La tabella che segue dà conto degli stanziamenti con i quali si sono finanziati gli interventi di cui all' art. 1 della Legge n. 863/84 in parola.

Tabella 1

| Legge di riferimento per la copertura finanziaria                   | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Art. 1, comma 6 del D.L.78/2009                                     | Euro 40 milioni | Euro 80 milioni |                 |                 |                 |                 |
| Art. 1, comma 33 della Legge 220/2010 (Legge di stabilità 2011)     |                 |                 | Euro 80 milioni |                 |                 |                 |
| Art. 33, commi 22-25 legge 183/2011 (legge di stabilità 2012)       |                 |                 |                 | Euro 80 milioni |                 |                 |
| Art. 1, comma 256 Legge 24.12.2012 n° 228 (Legge di stabilità 2013) |                 |                 |                 |                 | Euro 60 milioni |                 |
| Art. 1, comma 183 Legge 27.12.2013 n° 147 (Legge di stabilità 2014) |                 |                 |                 |                 |                 | Euro 40 milioni |

Come visto, con l'art. 5 della Legge 236/93, l'istituto in discorso è stato esteso anche alle aziende non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di Cassa integrazione straordinaria, ma certamente importanti modifiche sono state recate anche da normative recenti alle quali si fa riferimento nel prosieguo.

L'estensione di cui si è detto riguarda i lavoratori che abbiano un rapporto di lavoro subordinato, con esclusione dei dirigenti, dipendenti da:

- imprese con più di 15 dipendenti, escluse dalla normativa in materia di Cassa integrazione guadagni straordinaria, e che abbiano avviato la procedura di mobilità di cui all'art. 24 della Legge n. 223/1991;
- imprese con meno di 15 dipendenti che stipulano contratti di solidarietà al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali (art. 7 ter della Legge 9 aprile 2009, n. 33 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi");
- imprese alberghiere, aziende termali pubbliche e private operanti in località territoriali con gravi crisi occupazionali;
- imprese artigiane indipendentemente dal numero dei dipendenti. Il contributo è erogato a condizione che i lavoratori con orario ridotto percepiscano dai fondi bilaterali presso cui l'azienda è iscritta una prestazione di entità non inferiore alla metà del contributo pubblico destinata ai lavoratori; le imprese artigiane con più di 15 dipendenti devono, altresì, attivare le procedure di mobilità.

Il contributo spettante è pari al 25% della retribuzione persa sia per il lavoratore che per l'azienda; l'intervento può avere una durata massima di 24 mesi e non può essere prorogato se non vi sia soluzione di continuità.

Appare evidente come la logica di intervento dello strumento in discorso sia mutata, nel senso che tali contratti, che hanno avuto iniziale applicazione in contesti quali, ad esempio, imprese in crisi nelle quali il capitale umano rivestiva per la sua elevata qualificazione un rilevante valore da tutelare, sono stati poi utilizzati quale sostitutivo della Cassa integrazione guadagni in quelle aziende che non erano potenziali fruitrici di tale intervento.

Come rilevato da questa Corte in sede di Relazione sul rendiconto generale dello Stato, nel corso del 2010 il citato contributo di solidarietà ha registrato un notevole incremento a causa della perdurante crisi economica congiunturale anche in conseguenza anche di ulteriori interventi normativi, tra i quali si cita l'art. 7ter<sup>10</sup>, comma 9, lett. d), della Legge 9 aprile 2009, n. 33 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi".

Nel 2012, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, sono state impegnate risorse a carico del Fondo per l'Occupazione e Formazione per 40.000.000,00 Euro; sono risultate complessivamente prese in carico 437 istanze, comprensive del riporto delle precedenti annualità e sono stati emanati 389 decreti di concessione del contributo, per una spesa stimata di circa 27.174.655,70 euro.

Si riporta di seguito l'andamento di tale strumento negli anni oggetto dell'indagine:

Tabella 2

| <b>Anno</b> | <b>Risorse impegnate</b> | <b>Domande in carico<br/>(comprehensive del<br/>riporto delle<br/>precedenti<br/>annualità)</b> | <b>Provvedimenti<br/>emessi</b> | <b>Spesa stimabile in<br/>relazione ai<br/>provvedimenti<br/>emessi</b> |
|-------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <b>2012</b> | 40.000.000,00            | 437                                                                                             | 389                             | 27.174.655,70                                                           |
| <b>2011</b> | 30.000.000,00            | 744                                                                                             | 639                             | 39.761.995,64                                                           |
| <b>2010</b> | 35.000.000,00            | 1.228                                                                                           | 832                             | 29.500.000,00                                                           |

Fonte: Direzione delle politiche attive e passive del lavoro

<sup>10</sup> al comma 14, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «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 finanziario 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,"».

## **Indennità di mobilità ordinaria**

L'Indennità di mobilità ordinaria è una prestazione connessa allo stato di disoccupazione, corrisposta dall'INPS, finalizzata ad assicurare una forma di assistenza ai lavoratori dipendenti, in particolare operai, impiegati e quadri, che può essere richiesta da imprese con più di 15 dipendenti che presentino le seguenti condizioni:

- imprese ammesse alla Cassa integrazione guadagni straordinaria che, nel corso del programma di risanamento, dichiarino di non essere in grado di garantire il reimpiego di tutti i lavoratori sospesi e di non poter attivare misure alternative;
- imprese (tra i cui dipendenti sono compresi apprendisti e lavoratori con contratti di formazione) che, in seguito a una riduzione o trasformazione dell'attività di lavoro, decidano di effettuare un licenziamento collettivo<sup>11</sup>
- imprese che intendano effettuare licenziamenti collettivi per la cessazione dell'attività.

I lavoratori possono quindi essere collocati in mobilità sia direttamente, sia, come spesso accade, dopo un periodo di Cassa integrazione guadagni, al quale abbia fatto seguito il licenziamento; per poter accedere a tale istituto gli stessi devono essere inseriti nelle liste di mobilità, avere un'anzianità aziendale di almeno dodici mesi ed essere in possesso di un contratto continuativo a tempo indeterminato.

Sotto il profilo procedurale, è previsto che l'impresa che intenda attivare tale istituto ne dia comunicazione alle associazioni sindacali ed alla Direzione regionale del lavoro; dopo aver esaminato le problematiche che hanno originato il ricorso alla procedura con le associazioni dei lavoratori senza aver individuato soluzioni alternative, l'impresa può effettuare i licenziamenti, provvedendo a inviare l'elenco dei lavoratori in mobilità alla Direzione regionale del lavoro, alle Commissioni provinciali tripartite (organismi politici di coordinamento con le parti sociali) ed alle associazioni di categoria.

La durata del trattamento è di 12 mesi prolungabili a 24 o 36 nel caso di lavoratori che abbiamo raggiunti rispettivamente 40 o 50 anni di età; per questi soggetti, nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate, la durata massima del sostegno viene elevata a 24, 36 e 48 mesi.

Il destinatario di tali interventi è cancellato dalle liste di mobilità qualora rifiuti l'iscrizione a un corso di formazione professionale, non accetti una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto, un impiego di pubblica utilità, o qualora non comunichi all'Inps un impiego a tempo parziale o determinato.

---

<sup>11</sup> Perché il licenziamento possa essere definito collettivo occorrono almeno 5 licenziamenti nell'arco di 120 giorni, in una o più unità produttive (intendendo per unità produttiva una sede, uno stabilimento ecc.) nell'ambito della stessa provincia.

Sono previste una serie di agevolazioni dirette a favorire il reinserimento dei lavoratori in mobilità nel mercato del lavoro; gli stessi hanno infatti il diritto di precedenza in caso di assunzioni presso la stessa azienda entro sei mesi dal licenziamento, sono inoltre previsti sgravi contributivi e incentivi economici per le imprese che assumono, con contratto a termine o a tempo indeterminato, lavoratori iscritti alle liste di mobilità.

E' importante rilevare che per usufruire di tale istituto le aziende debbono contribuire al finanziamento dello stesso: per ciascun lavoratore posto in mobilità, l'impresa è tenuta a versare all'Inps una somma pari a sei volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore qualora si tratti di una mobilità successiva ad un intervento di Cassa integrazione straordinaria, e a nove volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore, qualora si tratti di licenziamento collettivo.

Tale trattamento non può superare un limite massimo variabile a seconda della retribuzione di riferimento: per le retribuzioni fino a 1.917,48 Euro, il massimale è pari a 886,31 Euro; per le retribuzioni superiori il massimale è pari a 1.065,26 Euro.

In caso di accordo sindacale raggiunto nell'ambito della procedura di mobilità, le mensilità da versare sono ridotte a tre per ogni lavoratore posto in mobilità.

### **Indennità di mobilità in deroga**

E' importante sottolineare come anche per l'Indennità di mobilità, sia prevista la modalità "in deroga", a carico della fiscalità generale, che garantisce anch'essa ai lavoratori licenziati un reddito sostitutivo della retribuzione e che è rivolta ai lavoratori licenziati da aziende non destinatarie della normativa sulla mobilità ed ai lavoratori che hanno fruito della mobilità ordinaria e per i quali, sulla base di accordi regionali, è prevista una proroga del trattamento.

La durata dell'intervento è fissata, di norma, dai singoli accordi territoriali.

Il D.L. 54/2013 ha previsto l'emanazione di disposizioni restrittive per gli ammortizzatori in deroga; si è citato, in proposito il regolamento, attualmente *in itinere*.

La legge 92/2012 ha previsto una progressiva diminuzione dell'utilizzo dell'istituto della mobilità, sino all'abrogazione del medesimo, fissata per l'1 gennaio 2017; da tale data lo stesso sarà assorbito dall'ASpI.

Tenendo conto anche della prospettiva suddetta va considerato come la percezione dell'istituto lo metta in stretta connessione con la Cassa integrazione; tale profilo è ancora più accentuato per le tipologie in deroga, in quanto la concessione è sostanzialmente legata all'esito di accordi che vedono coinvolte le parti sindacali e le associazioni datoriali che prevedono un intervento che potrebbe definirsi "a pacchetto", e vede in diretta connessione i periodi, in molti casi ben superiori a quelli previsti dalla normativa fondamentale, prima di Cassa integrazione in deroga e poi di Indennità di mobilità in deroga.

Va evidenziato, al riguardo, come in alcuni casi, ad esempio nel settore del trasporto aereo, l'utilizzo massivo degli strumenti in deroga, in seguito alla stipula degli accordi, è stato sostanzialmente orientato a fronteggiare un'emergenza occupazionale, nella quale hanno avuto un peso significativo le patologie aziendali e si è risolto in un lungo percorso di avvicinamento al trattamento pensionistico, con un elevato costo a carico della collettività.

Tale modo di procedere, come verrà ulteriormente sottolineato in seguito, sminuisce la netta distinzione che separa le aree di pertinenza di tali Istituti.

Infatti la prima, Cassa integrazione in deroga, attiene all'area della crisi occupazionale della quale dovrebbe comunque intravedersi un possibile superamento, la seconda invece riguarda soggetti ormai non più occupati, tanto è vero che viene attivata dopo il loro licenziamento e deve assicurare il sostegno al reddito per un periodo nel quale, anche grazie alle politiche attive, dovrebbe realizzarsi una nuova ricollocazione nel mondo del lavoro.

Oltre all'osservazione che il momento del licenziamento finisce per essere un mero adempimento formale, lo stesso viene ad essere ritardato rispetto alla situazione che lo motiva, in quanto, in gran parte dei casi, ne sussistono le condizioni già al momento della Cassa integrazione in deroga.

Ovviamente, consegue a tale stato di cose, l'esigenza di recuperare, anche in termini di approccio di politica attiva, il periodo nel quale viene erogata l'Indennità di mobilità in deroga; da gestire effettivamente per la ricollocazione nel mondo del lavoro con l'adeguamento e la riconversione professionale necessaria superando la percezione di un "limbo dantesco" indistinto, come in gran parte dei casi la gestione dei due Istituti si presenta.

### **Indennità di disoccupazione ordinaria e speciale edile**

L'Indennità di disoccupazione è un sostegno economico che spetta al lavoratore assicurato per la disoccupazione involontaria; la stessa compete ai lavoratori con contratto a tempo determinato alla scadenza del termine del contratto e ai lavoratori a tempo indeterminato licenziati in anticipo rispetto alla naturale scadenza del rapporto di lavoro a causa, ad esempio, di ristrutturazioni aziendali, o del raggiungimento del limite massimo di assenze per malattia.

L'indennità in discorso può essere erogata in misura ordinaria o ridotta: l'Indennità con requisiti ordinari, che spetta a chi abbia almeno un anno di contribuzione<sup>12</sup> nei 24 mesi precedenti la data di cessazione dal lavoro, è corrisposta mensilmente con assegno ed è concessa per un periodo massimo di otto mesi (12 mesi per chi ha compiuto 50 anni); la stessa spetta nella misura del 60% per i primi sei mesi, del 50 % per i successivi due e del 40% per gli ulteriori mesi della retribuzione percepita nei tre mesi precedenti la cessazione dal lavoro.

---

<sup>12</sup> 52 contributi settimanali o 12 mensili, oppure un corrispondente periodo di attività soggetta all'obbligo dell'assicurazione per la disoccupazione.



Il diritto a ricevere l'indennità decade qualora il fruitore dell'intervento stipuli un nuovo contratto o divenga titolare di un trattamento pensionistico diretto (pensione di vecchiaia, di anzianità, pensione di inabilità, pensione di invalidità).

Vi è poi l'Indennità con requisiti ridotti, che spetta a coloro che, pur non possedendo i requisiti contributivi per accedere alla Disoccupazione ordinaria, hanno svolto almeno 78 giorni di effettivo lavoro nell'anno precedente; gli stessi possono richiedere tale prestazione che prevede un'indennità una - tantum calcolata in base al numero di giorni lavorati nell'anno solare precedente.

Tale istituto è stato sostituito dal 1 gennaio 2013 dall'ASpI e dalla mini ASpI, delle quali si tratterà in modo approfondito in seguito.

Per completezza di esposizione si fa cenno anche alla Indennità di disoccupazione speciale edile, regolata dalla Legge 23 luglio 1991, n. 223 e ss.mm., una prestazione riservata ai lavoratori dipendenti del settore dell'edilizia e ai soci lavoratori di cooperative edili licenziati per:

- cessazione dell'attività aziendale;
- ultimazione del cantiere o delle singole fasi lavorative;
- riduzione di personale;
- fallimento di aziende edili ed affini anche del settore artigiano.

Per poter ricevere tale sostegno sono necessari:

- almeno 10 contributi mensili o 43 contributi settimanali per lavoro prestato nel settore dell'edilizia nei due anni precedenti la data del licenziamento, sono utili anche i contributi relativi a periodi assicurativi maturati in Paesi convenzionati purché si riferiscano a lavoro effettuato nel settore edile.
- l'aver fornito presso i Centri per l'impiego la propria disponibilità a svolgere attività lavorativa.

E' importante rilevare che il trattamento speciale di Disoccupazione per l'edilizia ha un importo massimo giornaliero indennizzabile più basso rispetto al trattamento ordinario di Disoccupazione, ma che dal 1°1.2001 il primo, a differenza del secondo, dà diritto ad una contribuzione figurativa valida anche ai fini del diritto al trattamento pensionistico di anzianità, circostanza questa che potrebbe indurre il lavoratore a fruire di tale prestazione anche se l'importo della stessa fosse inferiore a quello del trattamento ordinario di Disoccupazione.

L'Indennità di disoccupazione, nell'ordinamento italiano, è storicamente un istituto a carattere mutualistico - assicurativo che garantisce l'erogazione di prestazioni solamente nei confronti di chi, per effetto di un precedente rapporto lavorativo, ha contribuito al finanziamento del sistema, secondo un'opzione di politica legislativa che tende, di fatto, a penalizzare i soggetti che non hanno esperienze lavorative pregresse.

Poiché quindi esiste una stretta correlazione tra reddito da lavoro, contribuzione e prestazione, il soggetto tutelato dall'istituto in discorso è il lavoratore che ha perso il lavoro,

non il cittadino che non trova lavoro, cui spetta una tutela da realizzarsi con mezzi differenti quali, ad esempio, interventi assistenziali, servizi all'impiego e altri strumenti.

Più in generale, si deve sottolineare la dicotomia esistente nell'ordinamento italiano che vede da una parte la Previdenza, che presenta caratteri mutualistici e la cui azione si esplica all'interno del mondo del lavoro, e dall'altra l'Assistenza, a vocazione universalistica, il cui finanziamento incombe sulla finanza pubblica, caratterizzata dall'egualitarismo delle prestazioni, ed il cui fondamento normativo si rinviene nell'art. 38 della Costituzione<sup>13</sup>.

L'indennità in parola, come peraltro anche l'ASpI che la sostituisce, ricade quindi nell'ambito degli interventi a carattere previdenziale; vanno quindi tenuti rigorosamente distinti, in quanto ricadenti, appunto, nella sfera dell'assistenza quegli strumenti quali, ad esempio, il "Reddito minimo di inserimento", che costituisce una misura di contrasto alla povertà e alla esclusione sociale da realizzarsi mediante il sostegno delle condizioni economiche delle persone esposte al rischio della marginalità sociale.

L'istituto in discorso, con le caratteristiche sopra descritte, ha subito quel fenomeno di cannibalizzazione da parte di altri strumenti in precedenza richiamato, in particolare da parte dell'Indennità di mobilità in deroga, che ha finito per relegarlo ad un ruolo assai più marginale di quello che avrebbe dovuto avere.

Pertanto, si pone comunque un problema di maggiore tutela effettiva di coloro che non riescono ad entrare nel mondo del lavoro, e che necessitano di un ausilio, tipico del *welfare*, che ne consenta la sussistenza, correttamente coordinato alla verifica dell'effettivo impegno a seguire i percorsi formativi, anche essi effettivi, ed a fruire delle occasioni di lavoro proposte.

Tale ultima notazione mostra la sua concretezza nell'esame di una figura quanto mai controversa come quella dei Lavori socialmente utili, di cui si tratta nel prossimo paragrafo.

### **Lavori socialmente utili**

Questo istituto, originariamente regolato dalla Legge 19 luglio 1994, n. 451 e dalla Legge 28 novembre 1996, n. 608, ha ricevuto una definizione con il Decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 recante "Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196".

Inizialmente, lo stesso aveva come destinatari i lavoratori che fruivano della Cassa integrazione guadagni straordinaria, e quindi appartenenti alla limitata area delle imprese di medie e grandi dimensioni, e solo successivamente ha visto come potenziali beneficiari i lavoratori in mobilità e i disoccupati di lunga durata; alla base dell'utilizzazione di tale strumento vi era la volontà di supplire, tramite l'utilizzo di questa forza lavoro comunque

---

<sup>13</sup> Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera.

“retribuita”, a quelle esigenze degli Enti locali, ed in particolare dei Comuni, che non potevano essere altrimenti coperte con il personale a disposizione.

Va detto che i Lavori socialmente utili hanno finito per comprendere un area di destinatari amplissima e, fermo restando il dato finalistico della “utilità sociale” riferito alla realizzazione di opere e la fornitura di servizi per la collettività, peraltro messo in discussione dall’esperienza concreta, essa ha riguardato non solo l'utilizzo di lavoratori in mobilità, in Cassa integrazione guadagni straordinaria, o che fruiscano della Indennità di disoccupazione speciale, ma anche soggetti in cerca di prima occupazione o disoccupati.

La gestione degli LSU e le azioni di politica attiva del lavoro riferita ai lavoratori coinvolti sono di competenza delle Regioni, che agiscono in conformità a convenzioni stipulate con il Ministero del Lavoro.

Rientrano invece nella competenza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale i lavoratori socialmente utili appartenenti al cosiddetto "bacino nazionale", cioè quei soggetti che abbiano effettivamente maturato dodici mesi di permanenza nelle attività socialmente utili negli anni 1998-1999.

Al di là della collocazione degli stessi, si sottolinea la questione del controllo piuttosto carente in ordine alla reale utilità dell’attività svolta.

Per quanto attiene puntualmente alla stabilizzazione dei lavoratori, va detto che questa è una problematica, risalente nel tempo, la quale non ha trovato soluzioni particolarmente efficaci, come dimostra l’opzione prevista nel citato D.Lgs. 468/1997 che ha consentito di ritenere effettuata la “stabilizzazione” trasferendo i lavoratori in società partecipate dagli enti locali e, soprattutto, da Italia Lavoro S.p.A. che, da tempo, ha in corso un rilevante piano di dismissioni, del quale era stata sottolineata l’esigenza da questa Corte già con la Delibera di controllo sulla gestione n. 17/2008/G.

Un ulteriore problema è dato dal tentativo posto in essere da Comuni ed Enti Locali di “reinternalizzare” tali soggetti, affidando ad una società *in house*, l’onere di assumere, in deroga agli attuali vincoli finanziari e relativi alle assunzioni, il personale reclutato direttamente dalla società in attuazione di misure eccezionali per la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori in discorso o di altre categorie svantaggiate.

Tale tentativo è stato censurato sotto svariati profili e per più motivazioni sia dalla giurisprudenza amministrativa, sia da quella di questa Corte.

In particolare il Consiglio di Stato con la Decisione n. 3664/2007<sup>14</sup> ha escluso che quello intercorrente tra il lavoratore socialmente utile e la pubblica Amministrazione possa configurarsi come un rapporto di impiego.

---

<sup>14</sup> “Al riguardo, del resto, la Sezione ha avuto già occasione di affermare - con giurisprudenza ormai consolidata dalle quale il Collegio non intende discostarsi - che le caratteristiche dei lavori socialmente utili non ne consentono la qualificazione come rapporto di impiego; e ciò per la considerazione che il rapporto dei lavoratori socialmente utili trae origine da motivi assistenziali (rientrando nel quadro dei c.d. ammortizzatori sociali); e riguarda un impegno lavorativo certamente precario; non comporta la cancellazione dalle liste di collocamento; presenta caratteri del tutto peculiari

Di grandissima rilevanza è poi la Deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo n. 4/CONTR/12, nel cui ambito l'ipotesi sopra esposta è espressamente esclusa<sup>15</sup> per "la natura vincolante delle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale che rispondono – come più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale – a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari."

Nel medesimo contesto, è stato poi ribadito il principio di concorsualità nell'accesso a pubbliche funzioni, con espresso richiamo alla giurisprudenza costituzionale, che non ha ritenuto sufficiente "l'utilizzo di procedure in ogni caso selettive degli stabilizzandi."

Nell'attuale situazione, quindi, la gestione dei Lavori socialmente utili ha finito per assumere, per gli aspetti sopra evidenziati, un livello di problematicità particolarmente allarmante.

La più recente normativa (commi 209-212 dell'Art.1 Legge 27 dicembre 2013, n.947 – Legge di Stabilità 2014), nell'intento di non aggravare ulteriormente tale situazione, ha disposto il divieto per gli enti locali, di stipulare nuove convenzioni per l'utilizzo di Lavoratori socialmente utili.

### **Cap. 3 – Applicazione degli Istituti**

La tabella che segue mostra la serie storica annuale delle ore di Cassa integrazione guadagni autorizzate, suddivise per tipologia; si specifica che tali dati sono elaborati dall'INPS sulla base delle delibere di autorizzazione delle Commissioni provinciali del lavoro per la Cassa integrazione ordinaria e dei decreti emessi dagli uffici regionali del lavoro per la Cassa integrazione straordinaria; si ribadisce altresì che le ore autorizzate ogni mese non sono necessariamente di competenza del mese stesso ma possono riferirsi sia a periodi precedenti il mese di autorizzazione (la maggior parte) sia a periodi successivi.

---

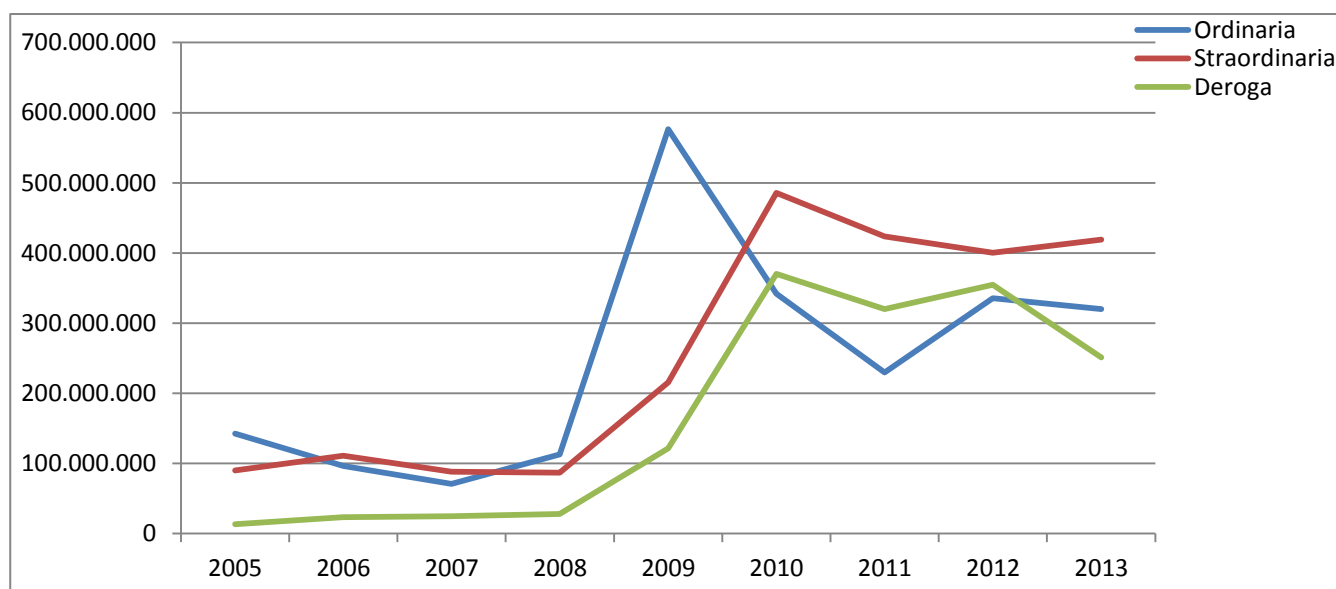
quali l'occupazione per non più di ottanta ore mensili, il compenso orario uguale per tutti (sostitutivo della Indennità di disoccupazione) versato dallo Stato e non dal datore di lavoro, la limitazione delle assicurazioni obbligatorie solo a quelle contro gli infortuni e le malattie professionali. (in tal senso Cons. St. VI, 10.3. 2003, n. 1301-1307; 18.3.2003, n. 1424; 17.9. 2003, n. 5278; 31.8.2004 n. 5726)."

<sup>15</sup>“La rigida applicazione di tali disposizioni pone seri limiti agli enti locali nella scelta organizzativa più idonea nella gestione dei servizi e delle attività connesse alle attività istituzionali, atteso che – come sottolineato dalla Sezione remittente – la possibilità di reinternalizzare un servizio precedentemente affidato all'esterno, pur se più economica, efficiente ed efficace, è destinata comunque ad incidere sulla complessiva voce di spesa per il personale se questa non può essere rapportata anche alla spesa sostenuta allo stesso titolo nell'altra forma organizzativa. Tale criticità, inoltre, emerge proprio nell'ambito degli enti locali più virtuosi che, oltre a presentare parametri contabili ottimali, hanno correttamente trasferito personale, risorse e beni strumentali alla società affidataria, provvedendo nel contempo alla necessaria riduzione delle spese per il personale e alla rideterminazione delle piante organiche. A fronte di una dotazione organica fortemente ridimensionata sotto il profilo numerico e finanziario, la necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica potrebbe, pertanto, condizionare la stessa gestione diretta del servizio pur essendo tale forma suscettibile di realizzare una minor spesa”.

## Analisi sulle ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni ordinaria straordinaria e in deroga

Tabella 3

|               | 2005                   | 2006                   | 2007                   | 2008                   | 2009                   | 2010                   | 2011                   | 2012                   | 2013                             |
|---------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------------------|
|               | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate | Totale ore autorizzate (Gen-Nov) |
| Ordinaria     | 142.449.534            | 96.570.912             | 70.646.629             | 113.024.235            | 576.385.501            | 341.802.613            | 229.477.339            | 335.603.725            | 319.940.445                      |
| Straordinaria | 89.779.557             | 111.194.082            | 88.181.115             | 86.688.660             | 215.648.310            | 485.812.295            | 423.715.817            | 400.284.270            | 418.978.243                      |
| Deroga        | 13.326.838             | 23.509.256             | 24.883.728             | 27.946.759             | 121.606.785            | 370.201.259            | 319.971.271            | 354.766.227            | 251.046.012                      |
| <b>Totale</b> | <b>245.555.929</b>     | <b>231.274.250</b>     | <b>183.711.472</b>     | <b>227.659.654</b>     | <b>913.640.596</b>     | <b>1.197.816.167</b>   | <b>973.164.427</b>     | <b>1.090.654.222</b>   | <b>989.964.700</b>               |



Fonte: INPS -BANCHE DATI STATISTICHE - OSSERVATORIO SULLE ORE AUTORIZZATE DI CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI

Come già ampiamente osservato in precedenza, il rapporto tra le diverse tipologie di Cassa integrazione ha visto, in corrispondenza del resto alla crisi economica, una deriva che ha mantenuto un *trend* incrementale verso la Cassa integrazione straordinaria e, soprattutto verso quella in deroga. Il diverso regime, ma ancor più le modalità di concessione spiegano la preferenza verso quest'ultima.

I dati sopra evidenziati, che devono tener conto dei non totali riscontri relativi al 2013 (i dati disponibili si fermano al mese di novembre) marcano l'area di riferimento: quella della disoccupazione prolungata e non più quella della sospensione dal lavoro.

Nel quinquennio, infatti alla diminuzione della CIG ordinaria, che ha raggiunto il picco nel 2009 ed è progressivamente diminuita, si contrappone la crescita esponenziale della Cassa in deroga, che registra solo una lieve flessione nel 2011 per crescere nuovamente nel 2012 e mantenersi sostanzialmente inalterata nel 2013.

La Cassa straordinaria presenta un andamento sostanzialmente analogo e la sua dimensione, sia pure non raggiungendo il picco del 2010, appare in aumento già con riferimento al novembre 2013 che, addirittura presenta un incremento rispetto allo stesso mese del 2012, di ben il 14,8%.

La Cassa in deroga, nel medesimo rapporto, segna un aumento del 4,4%.

Sembra dunque che, anche in presenza di segnali di ripresa economica, non si modifichi ancora il quadro congiunturale dell'occupazione.

Sono state già espresse le perplessità sull'evoluzione dell'utilizzo della Cassa integrazione straordinaria e di quella in deroga; va ribadito come ben diverse siano le condizioni per la concessione (per quella in deroga connotate da grande discrezionalità, almeno fino all'emanazione del regolamento in corso di approvazione) e come quella in deroga sia integralmente a carico della collettività.

### **Analisi finanziaria del Fondo Sociale per l'occupazione e la formazione**

Con gli artt. 18 e 19 del più volte citato D.L. n. 185/2008, è stato istituito il Fondo sociale per occupazione e formazione, il quale ha modificato le due aree di intervento dell' "occupazione" e della "formazione professionale", che vengono "contestualizzate" ora nella comune finalità di assicurare il sostegno al reddito a famiglie, lavoratori ed imprese.

In particolare l'articolo 18, comma 1, ha previsto che il CIPE, assegni, fra l'altro, una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS al citato Fondo sociale per occupazione e formazione, nel quale sono state fatte confluire anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

Tale passaggio ha determinato, quindi, una concentrazione di risorse sugli ammortizzatori sociali ed in particolare sempre più rilevante ed estesa è la "Cassa integrazione in deroga", supportata dalle azioni formative che hanno consentito di superare il vaglio dell'Unione Europea, sulla base dei citati Accordi intervenuti tra il Governo, le Regioni e le Province autonome.

Com'è noto, il Fondo per l'occupazione è sempre stato il polmone finanziario del sistema degli ammortizzatori sociali (e delle politiche attive). Esso era ripartito su più capitoli e programmi (3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione"; 4 "Sostegno al reddito"; 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro"). Successivamente, le risorse sono confluite nel Fondo sociale per occupazione e formazione, distribuito inizialmente sui capitoli di bilancio 7206 e 7207, allocati rispettivamente nel programma 6 e nel programma 5 della missione Politiche del lavoro.

In pratica anche le risorse afferenti alle politiche attive ed, in particolare, alla formazione professionale, sono confluite nel bacino "plurintervento" del precedente "Fondo per l'occupazione", accentuandone le criticità ed il tendenziale trascinamento dei residui passivi.

I capitoli Fondo, nel contesto delle politiche per il lavoro, come la Corte ha costantemente sottolineato, costituiscono del resto il modulo gestorio tipico per le politiche attive e passive del lavoro.

Tenendo conto delle caratteristiche del Fondo in esame, si è evidenziata la necessità di una maggiore flessibilità della struttura del capitolo 7206 con variazioni compensative tra i piani gestionali, classificati oneri inderogabili ed è stata operata una modifica della classificazione economica del fondo, attuando uno spostamento dei trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale dal titolo II (conto capitale) al titolo I (parte corrente), così come la depurazione dal capitolo degli interventi che non sono propriamente legati alle finalità del Fondo e non rappresentano oneri inderogabili.

Fino all'esercizio finanziario 2010, lo stanziamento del capitolo 7206 era ripartito in due piani di gestione operativi. Dal 2011, il capitolo è stato ripartito in 10 piani di gestione, suddivisi a seconda delle tipologie di intervento<sup>16</sup>.

Nell'esercizio 2013 è stato istituito, con legge di bilancio il capitolo 2230, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha, per così dire, assorbito il cap. 7206 ( che di fatto ancora esiste ma che non ha stanziamenti), anch'esso suddiviso negli stessi 10 piani di gestione del precedente cap. 7206.

La polverizzazione del capitolo in ben 10 piani gestionali ha sostanzialmente amplificato la problematica più volte sottolineata di non tener conto che un Capitolo-Fondo, ovviamente non dovrebbe ripartire risorse su altri capitoli, e dovrebbe invece poter contare su di una unitarietà gestionale, soprattutto per la sua recente diversa configurazione e le sue finalità sostanzialmente emergenziali.

Per quanto riguarda il discorso sulla formazione dei residui sul capitolo di bilancio in questione, la stessa è almeno parzialmente dovuta, per i nuovi residui, al mancato allineamento, peraltro ciclico, tra il momento in cui le somme vengono impegnate, la rendicontazione da parte degli enti beneficiari coinvolti e l'effettiva erogazione della spesa.

Le risorse finanziarie vengono, infatti, impegnate nell'esercizio di competenza, mentre gli Enti beneficiari - ed in particolare l'INPS -, come già illustrato, sono in grado di rendicontare, a causa delle proprie procedure gestionali, solo in tempi successivi determinando, quindi, un disallineamento tra l'anno in cui viene assunto l'impegno contabile e quello dell'effettivo trasferimento delle somme<sup>17</sup>. Negli ultimi tempi, l'Amministrazione ha

---

<sup>16</sup> Ammortizzatori-deroghe (PG 01); Obbligo formativo - Apprendistato (PG 02); Trasporto aereo (PG 03); Incentivi (PG 04); Lavoratori socialmente utili e politiche attive (PG 05); Contratti di solidarietà (PG 06); Commercio (PG 07); Proroghe (PG 08); Italia Lavoro / ISFOL (PG 09); Pre pensionamento giornalisti (PG 10).

<sup>17</sup> In particolare, per alcune tipologie di interventi (es. contratti di solidarietà difensivi, benefici concessi ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 52/1998 e gli incentivi alla riduzione

sollecitato gli Enti interessati a trasmettere nel corso dell'anno i cosiddetti "preconsuntivi" ciò al fine di limitare il più possibile la formazione di residui.

Attualmente il Fondo, classificato spesa di parte corrente, è alimentato da risorse autorizzate nel corso degli anni pregressi e annualmente rifinanziate da specifiche leggi di settore, nonché dalle diverse legge finanziarie (oggi leggi di stabilità), come da tabella che segue:

*Risorse stanziare per ammortizzatori sociali in deroga. Anni 2002-2016*

Tabella 4

| anno | norme                                                                                                                             | stanziamento (milioni di euro) |                                                                                                                            |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2002 | L. 448/2001, art. 52, co. 46                                                                                                      | 215,9                          |                                                                                                                            |
| 2003 | L. 289/2002, art. 41, co. 1                                                                                                       | 376,5                          |                                                                                                                            |
| 2004 | L. 350/2003, art. 3, co. 137                                                                                                      | 310                            |                                                                                                                            |
| 2005 | L. 311/2004, art. 1, co. 155                                                                                                      | 310                            |                                                                                                                            |
| 2006 | L. 266/2005, art. 1, co. 410                                                                                                      | 480                            |                                                                                                                            |
| 2007 | L. 296/2006, art. 1, co. 1190                                                                                                     | 460                            |                                                                                                                            |
| 2008 | L. 244/2007, art. 2, co. 521                                                                                                      | 460                            |                                                                                                                            |
| 2009 | L. 203/2008, art. 2, co. 36                                                                                                       | 600                            |                                                                                                                            |
|      | Delibera CIPE n. 70/2009                                                                                                          | 440                            | (al netto delle risorse a copertura degli interventi di cui all'art. 1, commi 2 e 6, del D.L. 78/2009)                     |
| 2010 | L. 191/2009, art. 2, co. 138<br>Delibera CIPE n. 2/2009                                                                           | 3.270                          |                                                                                                                            |
| 2011 | L. 220/2010, art. 1, co. 29-30                                                                                                    | 1.000                          | (rifinanziamento Fondo occupazione. Circa 180 milioni annui sono dedicati a spese obbligatorie non aventi altra copertura) |
| 2012 | L. 183/2011, art. 33, co. 20-21                                                                                                   | 1.000                          |                                                                                                                            |
| 2013 | L. 92/2012, art. 2, co. 64-65,<br>L. 228/2012, art. 1, co.15, 253, 254<br>D.L. 54/2013, art. 4, comma 1<br>D.L. 102/2013, art. 10 | 2.613                          |                                                                                                                            |
| 2014 | L. 92/2012, art. 2, co. 64-65,<br>L. 147/2013 art. 1, co.183                                                                      | 1.000 +<br>600                 |                                                                                                                            |
| 2015 |                                                                                                                                   | 700                            |                                                                                                                            |
| 2016 |                                                                                                                                   | 400                            |                                                                                                                            |

Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali

Per quanto concerne gli ammortizzatori in deroga, nel 2012 sono stati resi disponibili tramite stanziamenti nella Legge di stabilità complessivamente 1,233 mld. di euro; l'Amministrazione sul punto ha riferito che "Tali risorse sono state messe a disposizione delle Regioni che, sulla base dei dati Inps, hanno provveduto al completo utilizzo delle risorse in precedenza assegnate e al versamento all'Inps di quanto dovuto per il cofinanziamento del sostegno al reddito, secondo gli impegni assunti dalle Regioni medesime in Conferenza unificata nel febbraio 2009 e riconfermati nell'aprile 2011".

---

dell'orario di lavoro per formazione dei lavoratori ex legge 608/1996) la normativa in vigore concede alle aziende fino a dieci anni di tempo per portare a conguaglio gli oneri sostenuti. Pertanto, tali oneri possono essere rilevati e consuntivati dall'Istituto previdenziale anche con anni di ritardo rispetto al periodo di riferimento, con la conseguenza che le risorse impegnate devono essere conservate in bilancio.



Per quanto riguarda il periodo 2013 - 2016, la citata Legge 92/2012 ha previsto la proroga per gli ammortizzatori in deroga, rifinanziando il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione con un miliardo di euro per gli esercizi 2013 e 2014, 700 milioni di euro per il 2015 e 400 milioni di euro per il 2016; da ultimo, gli ammortizzatori sociali in deroga sono stati ulteriormente finanziati tramite il D.L. 21 maggio 2013, n.54, convertito con modificazioni con la Legge 18 luglio 2013, n. 85, recante "Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo".

Nell'arco di tempo che va dal gennaio 2009 al luglio 2013 gli oneri per gli strumenti in deroga, rimborsati all'INPS, hanno raggiunto 5,78 miliardi di euro; la tabella che segue mostra analiticamente l'andamento dei trasferimenti.

Tabella 5

| ANNUALITA' DI RIFERIMENTO                       | TOTALE IMPEGNATO   | ONERI RIMBORSATI ALL'INPS PER LA RELATIVA ANNUALITA' DI RIFERIMENTO |
|-------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 2009                                            | € 1.503.000.000,00 | € 830.722.436,01                                                    |
| 2010                                            | € 2.607.000.000,00 | € 1.126.000.000,00                                                  |
| 2011                                            | € 682.000.000,00   | € 1.194.504.073,79                                                  |
| 2012                                            | € 990.690.106,59   | € 2.032.161.658,05                                                  |
| TOTALE 2009/2012                                | € 5.782.690.106,59 | € 5.183.388.167,85                                                  |
| Rilevazione spesa anno 2012 (1/1/2013-7/7/2013) |                    | € 592.000.000,00                                                    |
| TOTALE GENERALE                                 |                    | € 5.775.388.167,85                                                  |

*Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali*

Le innovazioni normative comportano anche un riassetto del sistema finanziario che supporta la gestione degli ammortizzatori in deroga. Tale riassetto è percepibile già per l'esercizio 2013. E' utile, pertanto, la rappresentazione che, nella tabella che segue viene data del quadro delle risorse disponibili per i trattamenti in deroga alla normativa vigente per l'anno 2013 a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

Tabella 6

|                                                                                                             |                                                  |   |                           |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---|---------------------------|----------|
| <b>DOTAZIONE FSOF 2013</b>                                                                                  | <b>Bilancio 2013</b> (comprensiva di variazioni) | + | <b>€ 2.050.280.164,00</b> | <b>a</b> |
|                                                                                                             | <b>Residui di stanziamento 2012</b>              | + | <b>€ 142.197.857,48</b>   | <b>b</b> |
| <b>COSTO DEGLI INTERVENTI AL NETTO DEGLI AA.SS. IN DEROGA</b>                                               | <b>a valere sulla Competenza 2013</b>            | - | <b>€ 1.091.104.585,02</b> | <b>c</b> |
|                                                                                                             | <b>a valere sui Residui 2012</b>                 | - | <b>€ 115.001.554,08</b>   | <b>d</b> |
| <b>IMPORTO DISPONIBILE PER IL FINANZIAMENTO DEGLI AA.SS. IN DEROGA € 936.371.882,38</b><br><b>e=a+b-c-d</b> |                                                  |   |                           |          |
| <b>ULTERIORI RISORSE DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DEGLI AA.SS. IN DEROGA</b>                               |                                                  |   |                           |          |
| <b>Art. 4, co. 1, del D.L. 54/2013</b>                                                                      |                                                  |   | <b>€ 715.000.000,00</b>   |          |
| <b>Art. 21, co. 1 del D.L. 63/2013</b>                                                                      |                                                  |   | <b>€ 47.800.000,00</b>    |          |
| <b>Art. 10, co. 1 del D.L. 102/2013</b>                                                                     |                                                  |   | <b>€ 436.000.000,00</b>   |          |
| <b>Risorse di cui al Piano di Azione e Coesione</b>                                                         |                                                  |   | <b>€ 287.741.250,00</b>   |          |
| <b>TOTALE INCREMENTI PER AA.SS. IN DEROGA</b>                                                               |                                                  |   | <b>€ 1.486.541.250,00</b> | <b>f</b> |
| <b>ULTERIORI RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DEGLI AA.SS. IN DEROGA GIA' VERSATE ALL'INPS</b>                  |                                                  |   |                           |          |
| <b>Art. 15, co.3, lett.c) del DL 102/2013 (parte delle risorse di cui all'art. 10, co.1)</b>                |                                                  |   | <b>€ 64.000.000,00</b>    | <b>g</b> |

*Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali*

Pertanto, per l'esercizio 2013, le risorse disponibili per gli Ammortizzatori sociali in deroga sono state pari a 2.536.913.132,00 euro.

## **Analisi dei trattamenti e percettori di sostegno al reddito<sup>18</sup> nell'ambito degli Ammortizzatori Sociali in deroga nel quadriennio 2009-2012**

In primo luogo va precisato che più trattamenti possono riguardare, in più periodi, i medesimi beneficiari, pertanto il dato fornito sui trattamenti non corrisponde al numero dei beneficiari.

Nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2009 e il 31 dicembre 2012, sono stati erogati complessivamente 1.339.253 trattamenti, di cui 1.195.466 di Cassa integrazione in deroga (a pagamento diretto) e 143.787 trattamenti di Indennità di mobilità in deroga.

Nel quadriennio considerato, quindi, (ad esclusione dei primi mesi del 2009, di avvio dei trattamenti in deroga), il numero medio di trattamenti di Cassa integrazione in deroga mensilmente attivi nel mese, si è attestato intorno alle 150 mila unità, con la registrazione del picco nel mese di giugno del 2012 (con 198.693 trattamenti attivi di Cassa integrazione in deroga).

Per la Indennità di mobilità in deroga, con riferimento allo stesso periodo (ad esclusione dei primi mesi del 2009, anno di avvio dei trattamenti in deroga), il numero medio di trattamenti attivi nel mese si è attestato intorno alle 40.000 unità, ma si osserva una dinamica decisamente crescente nel corso del tempo; è infatti nel mese di settembre 2012, che si è registrato il picco nei trattamenti di Mobilità in deroga attivi (56.846 trattamenti).

Nel complesso si è evidenziato nel 2012 un aumento generalizzato nel ricorso ai trattamenti in deroga, in tale esercizio, infatti, il numero di trattamenti erogati per la Cassa integrazione in deroga (vedi Tabella 7) passa dai 366.246 del 2011 ai 430.255 del 2012: mentre il numero dei trattamenti di mobilità attivi cresce dai quasi 71 mila a oltre 84 mila.

La tabella che segue fornisce l'indicazione della distribuzione dei percettori per regione e risulta evidente che i volumi maggiori si concentrano significativamente su Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte che da sole registrano la metà del totale dei percettori trattati su tutto il territorio nazionale. Segue poi un altro gruppo di regioni con una quota di lavoratori trattati ricompresa tra il 4 e il 7 per cento del totale, quali Puglia, Lazio, Toscana, Marche e Campania.

---

<sup>18</sup> I dati che vengono presentati di seguito, derivano dalle elaborazioni effettuate da Isfol e da Italia Lavoro S.p.A. sui micro-dati del Sistema Informativo dei Percettori di Prestazioni a Sostegno del Reddito dell'INPS, con riferimento alle prestazioni in essere dal 1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2012.

*Percettori di trattamenti di sostegno al reddito in deroga nel quadriennio 2009 - 2012 per n. trattamenti, distribuzione per regione di residenza e relativa percentuale cumulata*

Tabella 7

| Regione di residenza | Un trattamento | Due o più trattamenti | Totale                      | distr. %     | % cumulata |
|----------------------|----------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|------------|
| Lombardia            | 93.120         | 60.509                | 153.629                     | 18,6         | 18,6       |
| Veneto               | 72.627         | 25.532                | 98.159                      | 11,9         | 30,6       |
| Emilia Romagna       | 51.310         | 30.017                | 81.327                      | 9,9          | 40,4       |
| Piemonte             | 40.313         | 33.889                | 74.202                      | 9,0          | 49,4       |
| Puglia               | 36.132         | 23.698                | 59.830                      | 7,3          | 56,7       |
| Lazio                | 29.629         | 26.270                | 55.899                      | 6,8          | 63,5       |
| Toscana              | 34.319         | 20.749                | 55.068                      | 6,7          | 70,1       |
| Marche               | 29.395         | 15.201                | 44.596                      | 5,4          | 75,6       |
| Campania             | 16.858         | 18.334                | 35.192                      | 4,3          | 79,8       |
| Abruzzo              | 20.291         | 9.409                 | 29.700                      | 3,6          | 83,4       |
| Sicilia              | 14.367         | 11.382                | 25.749                      | 3,1          | 86,6       |
| Sardegna             | 15.245         | 9.712                 | 24.957                      | 3,0          | 89,6       |
| Umbria               | 14.295         | 7.022                 | 21.317                      | 2,6          | 92,2       |
| Calabria             | 14.712         | 5.470                 | 20.182                      | 2,4          | 94,6       |
| Liguria              | 11.796         | 4.739                 | 16.535                      | 2,0          | 96,6       |
| Friuli V.G.          | 8.899          | 4.377                 | 13.276                      | 1,6          | 98,2       |
| Molise               | 4.516          | 1.623                 | 6.139                       | 0,7          | 99,0       |
| Basilicata           | 2.917          | 1.694                 | 4.611                       | 0,6          | 99,5       |
| Trentino A.A.        | 2.740          | 381                   | 3.121                       | 0,4          | 99,9       |
| Valle D Aosta        | 550            | 140                   | 690                         | 0,1          | 100,0      |
| <b>Totale</b>        | <b>514.031</b> | <b>310.148</b>        | <b>824.179<sup>19</sup></b> | <b>100,0</b> | <b>-</b>   |

Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS - SIP

Fermo restando che gli andamenti complessivi, sia relativi alla Cassa integrazione in deroga, sia relativi alla Mobilità in deroga rispecchiano pressoché in tutte le Regioni (va citata l'eccezione del Trentino Alto Adige) i dati aggregati su base nazionale precedentemente descritti, i quali segnalano la forte crescita nel 2010, il calo nel 2011 e la nuova crescita nel 2012, può essere interessante vedere in che termini si ripercuote nell'area della Mobilità in deroga la situazione dei trattamenti rispetto a quelli della Cassa integrazione in deroga.

<sup>19</sup> Nel corso del periodo esaminato, gli 824 mila lavoratori trattati dagli strumenti di sostegno al reddito in deroga sono stati in prevalenza maschi (492 mila, pari al 59,7%). Sono circa 150 mila in meno le lavoratrici trattate rispetto ai lavoratori trattati, le quali raggiungono la quota del 40,3% del totale.

Bisogna tener conto che diversi sono i requisiti. Innanzitutto quello della cessazione del rapporto di lavoro nel caso del trattamento di mobilità, e questo spiega la grande distanza tra i valori assoluti, che per la Cassa integrazione in deroga scontano la somma di più trattamenti in capo allo stesso beneficiario.

E' peraltro evidente che il passaggio al trattamento di mobilità in deroga segnala il traumatico evolversi della situazione del lavoratore che entra nell'area della cessazione dal lavoro.

E' interessante mettere a raffronto gli andamenti dei trattamenti relativi ai percettori della Cassa integrazione in deroga con quelli dei fruitori dell'Indennità di mobilità per il quadriennio 2009/2012 suddivisi per Regione.

*Numero di trattamenti attivi per regione di residenza, anno e tipologia di prestazione*

Tabella 8

| REGIONE       | CIG in deroga  |                |                |                | Indennità di mobilità in deroga |               |               |               |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
|               | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2009                            | 2010          | 2011          | 2012          |
| Lombardia     | 65.671         | 80.175         | 70.022         | 76.379         | 1.494                           | 3.383         | 4.481         | 6.686         |
| Piemonte      | 34.275         | 38.651         | 35.272         | 41.326         | 1.140                           | 2.286         | 2.477         | 3.445         |
| Veneto        | 39.959         | 35.529         | 31.251         | 39.053         | 2.334                           | 6.411         | 10.068        | 11.692        |
| EmiliaRomagna | 32.993         | 44.145         | 29.686         | 41.510         | 323                             | 1.035         | 1.841         | 2.314         |
| Lazio         | 13.897         | 36.787         | 35.596         | 40.963         | 1.684                           | 3.953         | 4.577         | 7.330         |
| Puglia        | 8.364          | 21.119         | 34.188         | 26.468         | 4.255                           | 10.964        | 15.049        | 14.144        |
| Toscana       | 13.900         | 18.044         | 20.486         | 40.302         | 106                             | 831           | 2.306         | 2.847         |
| Campania      | 10.819         | 19.198         | 28.955         | 20.674         | 955                             | 1.924         | 2.331         | 2.514         |
| Marche        | 14.623         | 15.954         | 11.427         | 22.238         | 1.618                           | 2.524         | 3.148         | 3.008         |
| Sicilia       | 4.308          | 9.252          | 15.199         | 15.080         | 1.280                           | 2.598         | 3.498         | 3.666         |
| Abruzzo       | 9.292          | 9.287          | 10.183         | 11.137         | 1.654                           | 6.650         | 2.632         | 4.048         |
| Sardegna      | 3.181          | 5.826          | 10.685         | 16.280         | 1.094                           | 3.546         | 5.487         | 6.929         |
| Umbria        | 5.886          | 8.880          | 9.111          | 13.013         | 146                             | 430           | 614           | 808           |
| Calabria      | 1.921          | 5.590          | 8.069          | 6.170          | 1.899                           | 4.411         | 6.950         | 8.081         |
| Liguria       | 4.072          | 7.509          | 6.689          | 9.275          | 215                             | 439           | 825           | 1.382         |
| Friuli V.G.   | 3.881          | 5.986          | 5.200          | 5.226          | 548                             | 877           | 865           | 1.058         |
| Molise        | 619            | 1.720          | 1.648          | 1.940          | 634                             | 1.584         | 1.666         | 1.993         |
| Basilicata    | 776            | 1.974          | 1.837          | 2.142          | 430                             | 820           | 1.291         | 1.289         |
| Trentino A.A. | 943            | 598            | 541            | 1.004          | 24                              | 327           | 558           | 798           |
| ValleD'Aosta  | 282            | 246            | 201            | 175            | 23                              | 72            | 29            | 112           |
| <b>Totale</b> | <b>269.662</b> | <b>366.470</b> | <b>366.246</b> | <b>430.355</b> | <b>21.856</b>                   | <b>55.065</b> | <b>70.693</b> | <b>84.144</b> |

Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS - SIP<sup>20</sup>

Nota: I trattamenti attivi a cavallo tra due anni sono conteggiati due volte. Per questo motivo i totali di anno non sono sommabili.

<sup>20</sup> Il Sistema Informativo dei Percettori SIP è il sistema informativo realizzato dall'INPS per l'accesso e la consultazione in tempo reale della Banca Dati dei percettori dei trattamenti di sostegno al reddito, previsto dal d.l.185/2008 convertito dalla legge 2/2009 e dalla Direttiva del Ministero del Lavoro del 10 febbraio 2009 su "Reinserimento nel mercato del lavoro di percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche"

L'avvertenza iniziale, relativa alla circostanza che più trattamenti possono riguardare in periodi diversi i medesimi beneficiari, trova la sua dimostrazione concreta nella circostanza che a fronte di 1 milione e 339 mila trattamenti in deroga complessivamente attivati nel quadriennio di riferimento, il numero di percettori effettivo sia di 824 mila individui lavoratori, una parte di questi, infatti, (310 mila percettori, pari al 37,6% del totale) ha usufruito di più di un trattamento tra CIG in deroga e Mobilità in deroga.

Pertanto, circa 18 mila percettori, come mostra la tabella che segue, sono presenti in ambedue gli aggregati (Cassa integrazione in deroga e Mobilità in deroga); il rapporto dimensionale tra i due trattamenti è del 84,5% (pari a 711.318 lavoratori) per i lavoratori sospesi dal lavoro (Cassa integrazione in deroga), e del 15,5% (pari a 130.754 lavoratori) per i lavoratori licenziati, destinatari della Indennità di mobilità in deroga.

*Percettori di trattamenti di sostegno al reddito in deroga nel quadriennio 2009 - 2012  
per tipologia di trattamento, distribuzione per regione di residenza*

Tabella 9

| Regione di residenza | Cassa Integrazione pagamenti diretti in deroga |              | Indennità di mobilità in deroga |              | Totale al <u>netto</u> della compres.za nei due aggregati* | Totale al <u>lordo</u> della compres.za nei due aggregati** | Differenza lordo-netto | Quota % per tipologia trattamento in deroga |             |
|----------------------|------------------------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|-------------|
|                      | V.A.                                           | %            | V.A.                            | %            | V.A.                                                       | V.A.                                                        | V.A.                   | % CIG_D                                     | % Mob_D     |
| Lombardia            | 145.730                                        | 20,5         | 9.771                           | 7,5          | 153.629                                                    | 155.501                                                     | 1.872                  | 93,7                                        | 6,3         |
| Veneto               | 79.247                                         | 11,1         | 21.815                          | 16,7         | 98.159                                                     | 101.062                                                     | 2.903                  | 78,4                                        | 21,6        |
| Emilia Romagna       | 79.794                                         | 11,2         | 3.238                           | 2,5          | 81.327                                                     | 83.032                                                      | 1.705                  | 96,1                                        | 3,9         |
| Piemonte             | 69.034                                         | 9,7          | 6.318                           | 4,8          | 74.202                                                     | 75.352                                                      | 1.150                  | 91,6                                        | 8,4         |
| Puglia               | 39.825                                         | 5,6          | 20.905                          | 16,0         | 59.830                                                     | 60.730                                                      | 900                    | 65,6                                        | 34,4        |
| Lazio                | 49.782                                         | 7,0          | 9.914                           | 7,6          | 55.899                                                     | 59.696                                                      | 3.797                  | 83,4                                        | 16,6        |
| Toscana              | 51.017                                         | 7,2          | 4.569                           | 3,5          | 55.068                                                     | 55.586                                                      | 518                    | 91,8                                        | 8,2         |
| Marche               | 38.310                                         | 5,4          | 7.595                           | 5,8          | 44.596                                                     | 45.905                                                      | 1.309                  | 83,5                                        | 16,5        |
| Campania             | 32.095                                         | 4,5          | 3.460                           | 2,6          | 35.192                                                     | 35.555                                                      | 363                    | 90,3                                        | 9,7         |
| Abruzzo              | 20.406                                         | 2,9          | 10.112                          | 7,7          | 29.700                                                     | 30.518                                                      | 818                    | 66,9                                        | 33,1        |
| Sicilia              | 21.266                                         | 3,0          | 4.673                           | 3,6          | 25.749                                                     | 25.939                                                      | 190                    | 82,0                                        | 18,0        |
| Sardegna             | 17.440                                         | 2,5          | 8.032                           | 6,1          | 24.957                                                     | 25.472                                                      | 515                    | 68,5                                        | 31,5        |
| Umbria               | 20.292                                         | 2,9          | 1.401                           | 1,1          | 21.317                                                     | 21.693                                                      | 376                    | 93,5                                        | 6,5         |
| Calabria             | 11.855                                         | 1,7          | 8.882                           | 6,8          | 20.182                                                     | 20.737                                                      | 555                    | 57,2                                        | 42,8        |
| Liguria              | 15.062                                         | 2,1          | 1.754                           | 1,3          | 16.535                                                     | 16.816                                                      | 281                    | 89,6                                        | 10,4        |
| Friuli V.G.          | 11.410                                         | 1,6          | 2.172                           | 1,7          | 13.276                                                     | 13.582                                                      | 306                    | 84,0                                        | 16,0        |
| Molise               | 3.035                                          | 0,4          | 3.285                           | 2,5          | 6.139                                                      | 6.320                                                       | 181                    | 48,0                                        | 52,0        |
| Basilicata           | 3.059                                          | 0,4          | 1.633                           | 1,2          | 4.611                                                      | 4.692                                                       | 81                     | 65,2                                        | 34,8        |
| Trentino A.A.        | 2.137                                          | 0,3          | 1.042                           | 0,8          | 3.121                                                      | 3.179                                                       | 58                     | 67,2                                        | 32,8        |
| Valle D Aosta        | 522                                            | 0,1          | 183                             | 0,1          | 690                                                        | 705                                                         | 15                     | 74,0                                        | 26,0        |
| <b>Italia</b>        | <b>711.318</b>                                 | <b>100,0</b> | <b>130.754</b>                  | <b>100,0</b> | <b>824.179</b>                                             | <b>842.072</b>                                              | <b>17.893</b>          | <b>84,5</b>                                 | <b>15,5</b> |

Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali

\* Al netto dei doppi conteggi legati alla compresenza negli aggregati dei percettori di Cassa integrazione e di Mobilità

\*\* Al lordo dei doppi conteggi legati alla compresenza negli aggregati dei percettori di Cassa integrazione e di Mobilità

Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS - SIP

Sia pure con tutti i limiti di un'analisi per grandi aggregati che sconta il diverso atteggiarsi dalle situazioni specifiche che hanno riguardato le aziende in crisi, ha una sua rilevanza l'incidenza dei trattamenti di mobilità rispetto a quelli della Cassa integrazione sempre in deroga nel medesimo quadriennio di riferimento. In tale contesto si rileva come il livello di incidenza dei trattamenti di mobilità, rispetto a quelli di Cassa integrazione, sia particolarmente rilevante rispetto alla media nazionale per le Regioni Molise, Calabria, Puglia, Basilicata e Abruzzo.

Ad esclusione della Campania, tutte le regioni meridionali mostrano una quota di lavoratori sussidiati a seguito della perdita di lavoro (Mobilità in deroga) nettamente superiore

alla media nazionale (per il Molise supera il 50% dei lavoratori trattati nell'ambito degli strumenti in deroga). Decisamente contenuta è la quota dei lavoratori trattati dalla mobilità in deroga nelle regioni Emilia Romagna, Umbria, Lombardia, Piemonte e Toscana (tutte con una quota inferiore all'8,5%).

Tali andamenti, fermo restando che le percentuali vanno sempre considerate tenendo presenti la dimensione dei valori assoluti, appaiono corrispondere alla geo-distribuzione del tessuto imprenditoriale che, evidentemente, mostra segni di ripresa nelle Regioni in ultimo indicate, nelle quali sono più contenuti, perlomeno in rapporto alla erogazione della Indennità di mobilità in deroga.



## Cap. 4 - La riforma degli Ammortizzatori sociali

L'Amministrazione, nella sua nota del gennaio 2013, ha sottolineato come il processo di riforma degli ammortizzatori sociali, in costanza della grave crisi finanziaria ed economica in corso, sia stato caratterizzato dall'ampliamento delle misure di sostegno al reddito e da un'estensione del campo di applicazione degli ammortizzatori sociali, al fine di affrontare i problemi occupazionali che hanno investito molti settori produttivi.

Al tempo stesso, uno degli obiettivi della riforma è stato quello di omogeneizzare i livelli di tutela dei lavoratori tra i quali, con il sistema precedente, esistevano notevoli sperequazioni, essendovi categorie scarsamente tutelate e altre che, fruendo dell'azione della Cassa integrazione, della Mobilità e più in generale degli strumenti in deroga godevano di periodi amplissimi di tutela, con un effetto disincentivante sulla ricerca di nuova occupazione.

Un esempio dell'effetto distorsivo di alcune forme di sostegno è stato fornito nel corso dell'audizione tenutasi il 14 novembre 2012 presso questa Corte, nella quale è stato citato il "contratto di solidarietà industriale", che, nato negli anni '80, ha conosciuto un notevole incremento dell'utilizzo a partire dal 1993, da quando cioè è stata prevista la decontribuzione a carico dell'azienda. Si tratta di uno strumento molto richiesto poiché l'indennità riconosciuta al lavoratore è pari all'80% della retribuzione spettante, senza indicazione di tetti massimi; proprio la estrema "generosità" di tale trattamento, ad avviso dell'Amministrazione, finisce per avere un effetto disincentivante a causa della sua notevole "convenienza".

Entrando nel merito dell'analisi sulla riforma, la Legge 28 giugno 2012, n. 92, nel dettare nuove norme in materia di mercato del lavoro e di ammortizzatori sociali, ha introdotto, a partire dal 1 gennaio 2013, due nuovi istituti, l'ASpI e la mini-ASpI, che hanno sostituito a tutti gli effetti le precedenti prestazioni di Disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti normali, Disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti e Disoccupazione speciale edile, oltre all'Indennità di mobilità.

L'istituto dell'ASpI si applica per tutti gli eventi di disoccupazione intercorsi a partire dal 1° gennaio 2013; viceversa, alle cessazioni del rapporto di lavoro intervenute fino al 31 dicembre 2012, indipendentemente dalla data di presentazione della domanda di Indennità di disoccupazione, si applicano, fino alla scadenza naturale ovvero alla decadenza dalla prestazione, le disposizioni in materia di Indennità di disoccupazione ordinaria non agricola.

La mini ASpI, nonostante risulti essere uno strumento diverso per natura e finalità, è la prestazione che sostituisce l'Indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti ed è erogata anch'essa per i nuovi eventi di disoccupazione che si verificano dal 1 gennaio 2013.

Per quanto riguarda l'Indennità di mobilità, come già visto, è prevista una diminuzione progressiva della durata dell'intervento fino all'abrogazione, prevista per il 1° gennaio 2017,

dopo un periodo transitorio di 4 anni in cui l'utilizzo dello stesso verrà progressivamente ridotto.

Analogo discorso può farsi per gli ammortizzatori in deroga, Cassa integrazione e Indennità di mobilità, dei quali è prevista la definitiva scomparsa nel 2017, ed i cui relativi stanziamenti dovranno progressivamente decrescere fino a esaurirsi.

Diversi dagli strumenti sopra descritti sono i cosiddetti progetti o programmi di incentivazione alla occupazione, finalizzati alla assunzione da parte delle imprese a fronte di un contributo destinato a coprire parzialmente il costo del lavoratore e tesi a rendere le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, o di categorie di difficile ricollocazione, meno onerose per i datori di lavoro.

Sotto questo profilo, sono di estrema importanza le disposizioni di cui al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 recante "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti", convertito con modificazioni con la Legge 9 agosto 2013, n. 99; il contenuto di tale norma sarà esaminato nel seguito della presente Relazione.

Al fine, quindi, di fornire un quadro esaustivo della materia oggetto di esame, gli Incentivi all'occupazione saranno trattati in uno specifico paragrafo.

## **ASpI e mini ASpI**

L'Assicurazione Sociale per l'Impiego è stata istituita con l'obiettivo di unificare sotto un'unica disciplina istituti che, pur traendo origine dallo stesso evento, ovvero lo stato di disoccupazione, godevano di regimi diversi in termini di ambito di applicazione, durata, importi corrisposti agli interessati; la stessa, in tempi diversi, sostituirà l'Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria, l'Indennità di disoccupazione speciale edile, e l'Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (sostituita dalla cosiddetta Mini ASpI); la stessa, come visto, assorbirà anche l'Indennità di mobilità.

Come l'Indennità di disoccupazione, l'ASpI costituisce una prestazione previdenziale ed è istituita presso la gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'art. 24 della Legge 9 marzo 1989, n. 98, e trova applicazione a tutti gli eventi di disoccupazione avvenuti a decorrere dall' 1 gennaio 2013.

L'Assicurazione copre tutti i lavoratori dipendenti del settore privato e quelli delle amministrazioni pubbliche con contratto di lavoro dipendente non a tempo indeterminato; sono ricompresi gli apprendisti e gli artisti, finora esclusi da ogni strumento di sostegno al reddito; restano, pertanto, esclusi:

- i dipendenti assunti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni;
- gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato (continua ad applicarsi l'Indennità di disoccupazione agricola);

- i collaboratori coordinati e continuativi (per questi è prevista un'indennità una tantum in caso di disoccupazione);
- i lavoratori cessati per dimissioni;
- i lavoratori cessati per risoluzione consensuale del rapporto (salvi i casi di cui all'art. 7 della Legge 15 luglio 1966, n. 604 e ss. mm. ovvero coloro che abbiano stipulato un accordo conciliativo a seguito di licenziamento per giustificato motivo oggettivo).

In sostanza, l'indennità è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che presentino i seguenti requisiti:

- siano in stato di disoccupazione ed immediatamente disponibili allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti;
- possano far valere almeno 2 anni di anzianità assicurativa e almeno 1 anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione.

Dal 1° gennaio 2013 fino al 31 dicembre 2015 l'istituto sarà applicato in concomitanza con quelli preesistenti; esso sarà quindi a regime a decorrere dal 1° gennaio 2016.

La sua durata è di 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni di età e 18 mesi per quelli con almeno 55 anni di età.

L'importo dell'indennità ha come parametro la retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non, e delle mensilità aggiuntive con le modalità seguenti:

- se la retribuzione mensile è inferiore all'importo predeterminato (che per l'anno 2013 ammonta a 1.180 euro e che annualmente viene rivalutato sulla base della variazione degli indici ISTAT) l'importo dovuto sarà pari al 75% della retribuzione mensile;
- se la retribuzione mensile è superiore all'importo di 1.180 euro, l'importo dovuto sarà pari al 75% di tale somma oltre a un ulteriore 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo, fino al raggiungimento del massimale.

Dopo i primi sei mesi di fruizione si applica una riduzione dell'indennità del 15%; un'ulteriore riduzione si applica dopo il 12° mese di fruizione.

I lavoratori aventi diritto devono, a pena di decadenza, presentare domanda, esclusivamente in via telematica, all'INPS, entro il termine di 60 giorni dalla data di spettanza del trattamento, quindi dalla data di inizio della disoccupazione indennizzabile.

L'indennità mensile spetta dall'ottavo giorno successivo alla data di cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro oppure, quando la domanda sia stata presentata oltre tale termine, dal giorno successivo a quello in cui sia stata presentata la stessa.

La fruizione dell'indennità è condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione.

In caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato, l'indennità è sospesa d'ufficio fino ad un massimo di 6 mesi; al termine di un periodo di sospensione di durata inferiore a 6 mesi l'indennità riprende a decorrere dal momento in cui era stata sospesa.

In caso di svolgimento di attività in forma autonoma, dalla quale derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, il soggetto deve informare l'INPS entro un mese dall'inizio dell'attività, dichiarando il reddito annuo che prevede di trarre da tale attività: l'INPS provvede a ridurre il pagamento dell'indennità di un importo pari all'80% dei proventi preventivati, rapportati al tempo intercorrente tra la data di inizio attività e la data di fine dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno.

La Legge n. 92/2012 nell'introdurre, tra l'altro, la mini ASpI, ha modificato l'impianto della precedente Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, condizionandone l'erogazione alla presenza e permanenza dello stato di disoccupazione.

L'indennità è pagata nel momento dell'occorrenza del periodo di disoccupazione e non l'anno successivo e il requisito di accesso è la presenza di 78 giornate lavorative (13 settimane) di contribuzione negli ultimi 12 mesi, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo.

Un importante profilo è costituito dalla commisurazione della stessa alla contribuzione dell'ultimo anno, con il connesso effetto di incentivo alla ricerca di occupazione, al contrario di quanto previsto in precedenza dall'istituto della Disoccupazione in misura ridotta che prevedeva un meccanismo di quantificazione che, di fatto, disincentivava la ricerca dell'occupazione nella seconda metà dell'anno.

Rispetto, quindi, ai precedenti strumenti, cambia in primo luogo la durata: attualmente, mentre l'Indennità di disoccupazione può durare 8 mesi per i lavoratori con meno di 50 anni d'età e fino a 12 mesi per chi li ha superati, e la mobilità (che interessa circa 4 milioni e mezzo di dipendenti) ha durate di molto superiori, che vanno da 12 a 48 mesi, a seconda di variabili come l'età, con cui cresce proporzionalmente e la collocazione del lavoratore nel Mezzogiorno, l'ASpI riduce tali differenze, aumentando leggermente la durata del sostegno al reddito per i disoccupati, ma riducendola drasticamente per chi è in mobilità: le soglie massime sono infatti stabilite in 12 mesi per chi ha meno di 55 anni di età e 18 mesi per chi li supera.

E' da sottolineare che queste soglie saranno raggiunte nel 2017, quando tale strumento sarà a regime, tramite un progressivo adeguamento di quelle attualmente previste.

### **Sistema di contribuzione dell'ASpI e Mini ASpI**

Dal 1° gennaio 2013 è stato introdotto un aumento contributivo dell'1,31% per i rapporti di apprendistato; per i rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, la legge in discorso ha previsto un contributo aggiuntivo a carico del datore di lavoro nella misura dell'1,4% calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali del lavoratore.

Nel limite delle ultime sei mensilità, tale contributo addizionale è restituito al datore di lavoro, successivamente al periodo di prova, in caso di trasformazione del rapporto in un contratto a tempo indeterminato.

La restituzione avviene anche nell'ipotesi in cui il datore di lavoro assuma un lavoratore con contratto a tempo indeterminato entro sei mesi dalla cessazione del contratto a tempo determinato (con detrazione delle mensilità decorrenti dalla cessazione sino all'assunzione).

In caso di licenziamento il datore è tenuto a versare il 50% del trattamento mensile iniziale di ASpI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni.

Tale contributo non è dovuto:

- fino al 31 dicembre 2016 per le procedure di mobilità dove sia versato il contributo d'ingresso;
- per i casi di licenziamento in conseguenza di cambi di appalto e nel settore delle costruzioni edili, per completamento e chiusura del cantiere.

Ipotesi di assunzione in cui l'addizionale di cui sopra non è dovuta riguardano:

- i lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti;
- i lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali;
- i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- gli apprendisti.

## **I Fondi di solidarietà bilaterali e il Fondo di solidarietà residuale**

I "Fondi di solidarietà bilaterale" per i settori non coperti dalle norme in materia d'integrazione salariale (art. 3, commi da 4 a 13 della Legge 92/2012) sono stati istituiti con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza del rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria.

Gli stessi sono stati incardinati presso l'INPS con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e dovranno essere attivati dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali; l'istituzione dei suddetti Fondi è obbligatoria per le imprese che occupano più di 15 dipendenti e che operano nei settori nei quali non si applicano le disposizioni in materia di integrazione salariale.

L'art. 3, comma 11, assegna ai fondi di solidarietà bilaterali altre possibili funzioni, oltre a quella tipica, ovvero:

- assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all'assicurazione sociale per l'impiego;
- prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, ai lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni;
- contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

In alternativa al modello di istituzione dei Fondi sopra sintetizzato, la Legge in discorso consente anche di adeguare le fonti istitutive dei fondi bilaterali già esistenti alle finalità, tipiche e non, sopradescritte, laddove questi siano consolidati e in considerazione delle peculiarità del settore (esempio quello dell'artigianato).

La stessa legge prevede, inoltre, l'obbligo per le aziende che occupino più di 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale e che non abbiano stipulato entro il 31 marzo 2013 accordi collettivi per l'istituzione di un fondo di solidarietà bilaterale, di istituire un "Fondo di solidarietà residuale", cui contribuiscano i datori di lavoro e i lavoratori di detti settori.

Il lavoratore sospeso dall'attività lavorativa e beneficiario di una prestazione di sostegno al reddito in costanza del rapporto di lavoro tramite i sopradescritti fondi, decade dal trattamento qualora rifiuti di essere avviato a un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente, senza giustificato motivo.

L'Amministrazione ha riferito nella nota del 7.10.2013 che lo schema di decreto che istituisce il fondo residuale è stato predisposto ed è al vaglio delle competenti Commissioni parlamentari al fine di procedere alla sua emanazione.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 5, lettera c) punto 2 del D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in legge n. 99 del 22 agosto 2013, infatti, decorso inutilmente il termine del 31 ottobre 2013, dal 1° gennaio 2014, si provvede all'attivazione del fondo di solidarietà residuale.

Allo stato attuale, sono stati sottoscritti e depositati presso la Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive esclusivamente i seguenti accordi per l'istituzione o l'adeguamento dei fondi di solidarietà: settore delle assicurazioni (20.05.2013), settore del trasporto aereo (27.06.2013), settore del trasporto pubblico (08.07.2013), fondo del Gruppo Poste italiane (27.06.2013), Fondo delle Ferrovie dello Stato (27.09.2013) oltre ai settori del credito cooperativo (30.11.2013), del credito (20.12.2013) e della riscossione dei tributi erariali (20.12.2013).

I decreti di natura non regolamentare, per l'istituzione e l'adeguamento dei Fondi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 92/2012, da emanarsi sulla base degli accordi sopra citati già sottoscritti, sono stati predisposti e dettano disposizioni in materia di prestazioni ordinarie e straordinarie e ne disciplinano l'ambito di applicazione, i requisiti di accesso, la misura, i criteri per la concessione nonché i contributi di finanziamento.

Sarà importante valutare l'effettivo utilizzo di tali risorse, che, godendo di una notevole flessibilità nella possibile finalizzazione, potrebbero essere impiegate nel supporto all'attività di formazione, la quale potrebbe, in qualche modo, risentire della necessità di dover essere rinegoziata con l'Unione Europea in considerazione della scadenza del Piano 2007 - 2013.

## Incentivi all'occupazione

Un importante esempio di utilizzo degli strumenti di incentivo all'occupazione è quello fornito dalla citata Legge 99/2013 che all'art. 1, commi 1 - 5<sup>21</sup> istituisce, appunto, un incentivo per i datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato giovani tra i 18 e i 29 anni con determinati requisiti.

Lo stesso è pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per un periodo di 18 mesi, ed è corrisposto al datore di lavoro unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento, con il limite di seicentocinquanta euro per assunto; analogo incentivo viene, invece corrisposto in caso di trasformazione del preesistente rapporto di lavoro in uno a tempo indeterminato.

L'incremento della base occupazionale va considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

Altro importante intervento disposto dal decreto in discorso è quello di cui all'art 7, V comma, punto 2, lett. b<sup>22</sup> con il quale, nel modificare la Legge n. 92/2012, si prevede, per i datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato un lavoratore che fruisca dell'ASpI, un

---

<sup>21</sup> Art. 1

1 Al fine di promuovere forme di occupazione stabile di giovani fino a 29 anni di età e in attesa dell'adozione di ulteriori misure da realizzare anche attraverso il ricorso alle risorse della nuova programmazione comunitaria 2014-2020, è istituito in via sperimentale, nel limite delle risorse di cui ai commi 12 e 16, un incentivo per i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori aventi i requisiti di cui al comma 2, nel rispetto dell'articolo 40 del Regolamento (CE) n. 800/2008.

*1-bis. L'incentivo di cui al comma 1 non spetta per le assunzioni con contratti di lavoro domestico.*

2. L'assunzione di cui al comma 1 deve riguardare lavoratori, di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, che rientrino in una delle seguenti condizioni:

- a) siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- b) siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale;
- c) (soppressa).

3. Le assunzioni di cui al comma 1 devono comportare un incremento occupazionale netto e devono essere effettuate a decorrere dal giorno successivo alla data di cui al comma 10 e non oltre il 30 giugno 2015.

4. L'incentivo è pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per un periodo di 18 mesi, ed è corrisposto al datore di lavoro unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento, fatte salve le diverse regole vigenti per il versamento dei contributi in agricoltura. Il valore mensile dell'incentivo non può comunque superare l'importo di seicentocinquanta euro per lavoratore assunto ai sensi del presente articolo.

5. L'incentivo di cui al comma 1 è corrisposto, per un periodo di 12 mesi, ed entro i limiti di seicentocinquanta euro mensili per lavoratore, nel caso di trasformazione con contratto a tempo indeterminato, sempre che ricorrano le condizioni di cui ai commi 2 e 3, con esclusione dei lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro hanno comunque già beneficiato dell'incentivo di cui al comma 4. Alla trasformazione di cui al presente comma deve comunque corrispondere entro un mese un'ulteriore assunzione di lavoratore con contratto di lavoro dipendente, prescindendo in tal caso, per la sola assunzione ulteriore, dalle condizioni soggettive di cui al comma 2, ai fini del rispetto della condizione di cui al comma 3.

<sup>22</sup>Alla legge 28 giugno 2012, n. 92 sono apportate le seguenti modificazioni:

b) all'articolo 2, dopo il comma 10, è inserito il seguente:

"10-bis. Al datore di lavoro che, senza esservi tenuto, assuma a tempo pieno e indeterminato lavoratori che fruiscono dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) di cui al comma 1 è concesso, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al cinquanta per cento dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore. Il diritto ai benefici economici di cui al presente comma è escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o diverso settore di attività che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume, ovvero risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo. L'impresa che assume dichiara, sotto la propria responsabilità, all'atto della richiesta di avviamento, che non ricorrono le menzionate condizioni ostative".

incentivo, per ogni mensilità corrisposta, pari al cinquanta per cento dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore.

Anche in questo caso, sono previste cautele per far sì che l'azienda che assume non abbia un assetto proprietario coincidente con quello dell'azienda che ha espulso il lavoratore interessato.

## Cap. 5 – L'applicazione degli Istituti

### Applicazione dell'ASpI e Mini ASpI

Prendendo a riferimento il periodo temporale gennaio-agosto la spesa nel 2012 per i trattamenti di Disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti normali e quella ordinaria non agricola a requisiti ridotti ammonta a euro 4.075.178.028,37. Nello stesso periodo di riferimento gennaio-agosto ma relativo all'anno 2013 la spesa per l'erogazione dell'ASpI e della mini ASpI ammonta a euro 2.156.871.432,82, alla quale occorre aggiungere quella relativa al pagamento dei trattamenti di Disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti normali e quella ordinaria non agricola a requisiti ridotti relativi a cessazioni avvenute nel 2012 per un importo di euro 2.668.062.434,35 che porta la spesa complessiva ad un ammontare di euro 4.824.933.867,17.

Nella seguente tabella sono riportate le domande di disoccupazione non agricola con requisiti normali, ridotti e speciale edile, presentate nell'anno 2012.

Tabella 10

| <b>Anno</b> | <b>Mese</b>             | <b>Disoccupazione ordinaria e speciale edile</b> | <b>Disoccupazione req. ridotti (per l'anno 2013 Mini-ASpI 2012)</b> |
|-------------|-------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>2012</b> | Gennaio                 | 147.646                                          | 201.587                                                             |
|             | Febbraio                | 92.713                                           | 230.455                                                             |
|             | Marzo                   | 94.586                                           | 292.891                                                             |
|             | Aprile                  | 89.700                                           | 332                                                                 |
|             | Maggio                  | 82.547                                           | 61                                                                  |
|             | Giugno                  | 102.981                                          | 21                                                                  |
|             | Luglio                  | 198.300                                          | 19                                                                  |
|             | Agosto                  | 78.791                                           | 10                                                                  |
|             | Settembre               | 115.334                                          | 10                                                                  |
|             | Ottobre                 | 173.709                                          | 17                                                                  |
|             | Novembre                | 140.596                                          | 6                                                                   |
|             | Dicembre                | 108.259                                          | 7                                                                   |
|             | <b>Totale anno 2012</b> | <b>1.425.162</b>                                 | <b>725.416</b>                                                      |

Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali

Complessivamente nei primi undici mesi del 2013, secondo i dati INPS, sono state presentate 1.949.570 domande di Disoccupazione, con un aumento del 32,5% rispetto alle domande presentate nel corrispondente periodo del 2012. L'ente di previdenza ha rappresentato anche che a novembre sono state presentate 130.795 domande di ASpI, 45.844 di mini ASpI e 556 domande di Disoccupazione (tra ordinaria e speciale edile); tale distinzione



che si spiega con il cambio della normativa, ampiamente esplicitata in precedenza, che stabilisce che le domande che si riferiscono a licenziamenti avvenuti entro il 31 dicembre 2012 continuano a rientrare nella disciplina della Disoccupazione ordinaria, mentre, per quelli avvenuti dopo il 31 dicembre 2012, si applica la normativa relativa alla ASpI e mini ASpI.

## **Cap. 6 – Rapporto tra Politiche Attive e Politiche Passive del Lavoro: servizi e misure di politica attiva rivolte ai percettori di ammortizzatori in deroga nel quadriennio 2009-2012**

In linea con le indicazioni della Commissione Europea sulla *exit strategy*<sup>23</sup>, il più volte citato Accordo tra Stato Regioni e Province autonome del 12 febbraio 2009 assegna un ruolo dirimente alla personalizzazione e alla qualità delle politiche attive rivolte ai lavoratori.

Nella fase di predisposizione di tale Accordo, i soggetti coinvolti hanno concordato su quanto ha riguardato la programmazione e l'attuazione di politiche attive del lavoro e di percorsi formativi secondo la condizione specifica dei lavoratori coinvolti e le esigenze delle imprese e dei mercati del lavoro, prevedendo l'integrazione tra le politiche occupazionali e le politiche formative al fine di soddisfare i fabbisogni espressi dai settori, dalle imprese e dai mercati del lavoro, in linea con percorsi innovativi di riconversione e ristrutturazione aziendale.

Ogni Regione, attraverso la programmazione delle politiche attive sui lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga, ha creato le condizioni per l'effettività del diritto a percepire l'indennità di partecipazione a fronte della partecipazione ai percorsi di politica attiva.

L'Amministrazione ha fornito un'analisi dei beneficiari dei principali servizi erogati, articolata sulla base dei criteri dell'Unione Europea previsti dalla classificazione *Labour Market Policies*<sup>24</sup>.

Nel quadriennio 2009-2012, i percettori di ammortizzatori sociali in deroga che hanno avuto accesso ad iniziative di Politica attiva sono stati oltre 653 mila. I lavoratori presi in carico sono stati 643.998 (99% degli informati).

---

<sup>23</sup> Che sottolinea l'obiettivo di porre al centro delle politiche attive il lavoratore, al fine di migliorare l'occupazione, garantire un reinserimento rapido nel mondo del lavoro dei lavoratori valutati in esubero, evitare la disoccupazione di lunga durata attraverso misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze.

<sup>24</sup> Qualora uno stesso lavoratore nel quadriennio di riferimento abbia percepito entrambi gli ammortizzatori sociali, negli aggregati 'Percettori informati dai servizi competenti' e 'Percettori presi in carico dai servizi competenti' relativi al totale dei percettori di AA.SS. in deroga sarebbe contato due volte, poiché presente negli stessi aggregati sia della CIG sia della mobilità in deroga.

Percettori di ammortizzatori sociali in deroga nel quadriennio 2009-2012 che hanno avuto accesso ad iniziative di Politica Attiva per tipologia di politica e di istituto (V.A.)<sup>25</sup>

Tabella 11

| <b>Beneficiari di interventi di politica attiva per tipologia di intervento</b>          | <b>CIG in deroga</b> | <b>Mobilità in deroga</b> | <b>Totale AA.SS in deroga</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| <b>informati</b>                                                                         | 393.390              | 82.047                    | 653.029                       |
| <b>presi in carico</b>                                                                   | 387.896              | 78.510                    | 643.998                       |
| <b>colloquio di I livello</b>                                                            | 280.262              | 53.198                    | 333.460                       |
| <b>colloquio di II livello</b>                                                           | 117.183              | 23.897                    | 141.080                       |
| <b>profilo socio-professionale</b>                                                       | 99.268               | 38.388                    | 137.656                       |
| <b>counselling individuale</b>                                                           | 20.080               | 4.159                     | 24.239                        |
| <b>counselling di gruppo</b>                                                             | 15.083               | 5.708                     | 20.791                        |
| <b>Elaborazione del Piano Azione Individuale/Piano Intervento Personalizzato</b>         | 230.698              | 51.860                    | 282.558                       |
| <b>Offerta di accompagnamento al lavoro</b>                                              | 18.957               | 7.148                     | 26.105                        |
| <b>formazione in aula</b>                                                                | 171.934              | 28.222                    | 200.156                       |
| <b> tirocinio/borsa lavoro</b>                                                           | 2.078                | 4.359                     | 6.437                         |
| <b>formazione - adattamento competenze</b>                                               | 4.437                | 1.008                     | 5.445                         |
| <b>valori percentuali sul totale dei presi in carico</b>                                 |                      |                           |                               |
| <b>Beneficiari di interventi di politica attiva per tipologia di intervento</b>          | <b>CIG in deroga</b> | <b>Mobilità in deroga</b> | <b>Totale AA.SS in deroga</b> |
| <b>colloquio di I livello</b>                                                            | 72,3                 | 67,8                      | 71,5                          |
| <b>colloquio di II livello</b>                                                           | 30,2                 | 30,4                      | 30,2                          |
| <b>cui è stato redatto il profilo socio-professionale</b>                                | 25,6                 | 48,9                      | 29,5                          |
| <b>counselling individuale</b>                                                           | 5,2                  | 5,3                       | 5,2                           |
| <b>counselling di gruppo</b>                                                             | 3,9                  | 7,3                       | 4,5                           |
| <b>cui è stato elaborato il Piano Azione Individuale/Piano Intervento Personalizzato</b> | 59,5                 | 66,1                      | 60,6                          |
| <b>Offerta di accompagnamento al lavoro</b>                                              | 4,9                  | 9,1                       | 5,6                           |
| <b>formazione in aula</b>                                                                | 44,3                 | 35,9                      | 42,9                          |
| <b>tirocinio/borsa lavoro</b>                                                            | 0,5                  | 5,6                       | 1,4                           |
| <b>formazione - adattamento competenze</b>                                               | 1,1                  | 1,3                       | 1,2                           |

Fonte: monitoraggio condotto dall'Azione di Sistema Welfare to Work per le politiche di re-impiego di Italia Lavoro presso le Regioni

<sup>25</sup> Non è stato possibile rilevare il dato delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Per le regioni Sicilia e Sardegna è stato utilizzato il dato 2009-2011, in quanto quello del quadriennio è ancora in elaborazione. Il dato della Lombardia potrebbe essere sovrastimato in quanto elaborato distintamente per i periodi 2009-2010, 2011 e 2012, con possibili presenze dei lavoratori che avessero beneficiato di un periodo di ammortizzatore sociale con accesso a più di una delle doti lavoro attivate. Per la Lombardia e la Toscana si dispone del solo dato complessivo, non è disponibile la distinzione per tipologia di AA.SS. in deroga percepito.

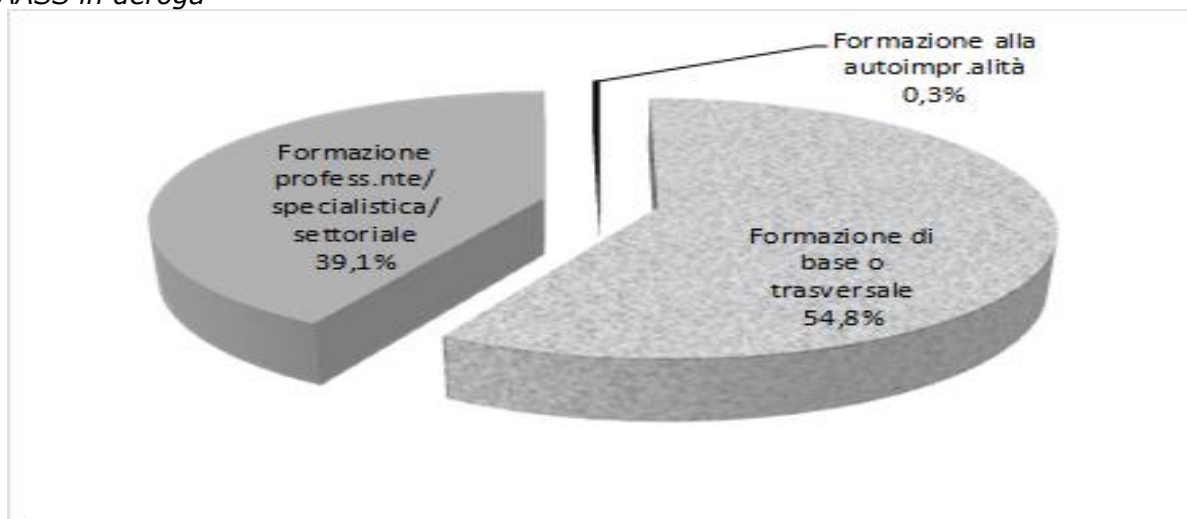
## **I contenuti della formazione: competenze trasversali e competenze professionali**

Relativamente ai contenuti dell'offerta formativa, di frequente la stessa è stata indirizzata verso attività finalizzate al rafforzamento di competenze di base e trasversali venendo incontro all'esigenza di interventi brevi, rispondenti a fabbisogni formativi diffusi.

I dati forniti dall'Amministrazione, raccolti presso gli Enti titolari degli interventi formativi, anche se non completi, rivelano la distribuzione dell'offerta formativa; il 54,8% dei moduli erogati è stato rivolto alla formazione di base o trasversale, in cui rientrano la formazione in informatica di base, lingua inglese per principianti, lingua italiana per lavoratori stranieri, sicurezza sui luoghi di lavoro, competenze relazionali o psicoattitudinali.

Al di là delle problematiche evidenziate nel capitolo che segue, va sottolineato come la gran parte degli interventi ha riguardato una formazione di base e generalistica, come viene successivamente chiarito, laddove una minore rilevanza hanno le azioni maggiormente mirate alla effettiva ricollocazione nel mondo del lavoro. Solo parzialmente infatti le iniziative sembrano corrispondere alle richieste, da parte delle aziende, del fabbisogno formativo individuale o alla definizione del Piano d'Azione, che dovrebbe costituire un effettivo piano personalizzato che tenga conto sia dell'ottimizzazione delle competenze in possesso del lavoratore sia del loro approfondimento ed ampliamento.

*Grafico – Distribuzione macro ambiti d'intervento della formazione realizzato per i percettori di AASS in deroga*



*Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati regionali*

Pertanto, appare quantomeno discutibile l'affermazione in ordine all'applicazione diffusa dei requisiti di flessibilità, modularità e personalizzazione che avrebbero contraddistinto i programmi formativi predisposti da Regioni e Province.

## **Rapporto tra politiche passive e politiche attive del lavoro**

La questione del rapporto tra politiche passive e politiche attive del lavoro costituisce lo sfondo delle azioni che nel corso del tempo sono state realizzate nell'ambito dell'occupazione e che hanno portato negli ultimi tempi ad unificarne in un unico centro di responsabilità la gestione.

In effetti anche concettualmente era evidente la logica sinergica che doveva inevitabilmente caratterizzare il rapporto tra le due "politiche".

Ciò che peraltro si è verificato, a causa delle situazioni emergenziali che si sono fortemente acuite a partire dal 2008, ma che si sono sempre verificate in corrispondenza con cicli economici negativi, talvolta con notevole incidenza per particolari settori, è che a fronte di un tentativo, portato avanti anche attraverso le Agenzie tecniche del Ministero del Lavoro, in particolare Italia Lavoro S.p.A., nell'ottica del *Welfare to work*, di autonomizzare le politiche attive con una maggiore coerenza nell'utilizzazione dei finanziamenti europei a valere sul Fondo Sociale Europeo e dei cofinanziamenti nazionali, a valere sul Fondo per la Formazione Professionale, negli ultimi anni le politiche attive sono tornate ad assicurare una sostanziale funzione di supporto a quelle passive.

L'istituzione del Fondo Sociale per l'occupazione e la formazione ne costituisce il momento fondamentale, con tutte le vicende che ad essa si sono accompagnate e che sono state fin dall'inizio segnalate dalla Corte in sede di Relazione al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato e che nella presente Relazione sono state focalizzate fino all'attualità.

In tale contesto, oltre alle problematiche che sono state evidenziate in altra parte della Relazione e che pongono comunque la questione di una riconfigurazione della gestione del Fondo, non essendo ulteriormente praticabile la strategia ammessa dall'Unione Europea nel 2008/2009, nell'ottica della riforma degli Ammortizzatori sociali e del mercato del lavoro, recata dalla legge 92/2012, le politiche attive devono trovare una loro riesplorazione ed al tempo stesso devono trovare una collocazione maggiormente efficace gli strumenti per fronteggiare lo stato di disoccupazione che, con la progressiva cessazione della Cassa integrazione in deroga, (dopo il tempo limite di applicazione della ASpI) emergerà con dimensioni presumibilmente più ampie del periodo attuale, che presenta una copertura delle posizioni di uscita dal mercato del lavoro assicurata in termini significativi dagli Ammortizzatori sociali.

E' opportuno quindi dare la giusta rilevanza agli interventi di sostegno al reddito che nel futuro avranno sempre maggiore importanza.

## Conclusioni

I volumi finanziari che hanno riguardato gli Ammortizzatori Sociali sono importanti ed hanno avuto un *trend* che, dopo la flessione del 2011, ha ripreso a crescere fino al 2013; lo stesso è risultato in ascesa, soprattutto per il ricorso agli strumenti in deroga (Cassa integrazione e Mobilità) che impingono sul Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione e quindi sulla fiscalità generale.

Nell'arco di tempo che va dal 2009 al luglio 2013 le erogazioni relative agli strumenti in deroga hanno raggiunto 5,78 miliardi di euro.

Il sistema che ha regolato la combinazione tra politiche attive e passive e che ha motivato la nascita del Fondo unico citato, è stato consentito dall'UE, prima fino al 2011 e successivamente fino al 31.12.2012.

In tale contesto rimangono le perplessità relative all'effettiva realizzazione delle politiche attive e partecipazione ad esse dei lavoratori in Cassa integrazione ed in Mobilità in deroga, anche perché l'integrazione da parte dei fondi di solidarietà è legata alla operatività degli stessi, non ancora effettiva in mancanza dei regolamenti attuativi, peraltro in via di approvazione.

L'impatto finanziario, sotto il profilo di una valutazione anche in termini economici, pone evidenti difficoltà, ancora più con l'avvento dell'ASpI, in quanto, al di là dell'evidente portata congiunturale dell'azione, un possibile effetto volano per una ripresa dell'azienda interessata non è valutabile al momento. Sarebbe in pratica necessario poter verificare se i vari interventi vadano a diminuire in modo sensibile o a cessare, perlomeno in alcuni settori, per cause non dovute al superamento dei limiti temporali, ovvero alla non auspicabile carenza delle necessarie risorse finanziarie.

Il dilemma è questo, capire se l'intera operazione, peraltro molto complessa, che si è cercato di rappresentare sia, in sostanza, fine a se stessa, pur nel pregevole intento di salvaguardare le posizioni dei lavoratori, o consenta di superare il periodo di crisi per innescare un processo fisiologico di ripresa economica delle imprese interessate.

Una lettura in grado di fornire elementi al riguardo potrebbe essere, come si è accennato in altra parte della relazione, quella degli accordi negoziali che hanno portato alla concessione delle misure in deroga e dell'effettiva valutazione dell'esito dei piani industriali che erano alla base dell'approvazione della Cassa integrazione straordinaria, nella successiva evoluzione da questa alla Cassa integrazione ed alla Mobilità in deroga.

Peraltro, al di là della motivata ed ordinata fruizione dei trattamenti, tali evenienze sono sintomatiche di perduranti patologie e rimane, quindi, valida l'esigenza di spostare qualsiasi valutazione sulle capacità di recupero a momenti futuri.

Altrettanto complesso, e però significativo per i motivi già esposti, è valutare l'incidenza dell'utilizzo degli ammortizzatori sociali in relazione al personale di un'azienda, che equivale a

dire che se l'azienda rimane vitale grazie all'utilizzo di tali strumenti i medesimi assumono una rilevante importanza economica, ma ciò accade solo se cessano tali trattamenti e l'azienda prosegue autonomamente la sua attività; in caso contrario, saremmo in presenza di un "accanimento terapeutico" nei confronti dell'impresa, se non fossero coinvolti i destini personali dei lavoratori.

Fermo restando che non si può non sottolineare come il *trend* non sia positivo anche in presenza di una minima crescita economica, per quanto attiene ai livelli di disoccupazione, un elemento determinante, che non ha attualmente la necessaria evidenza, è rappresentato dal livello di ricollocazione del personale in mobilità presso altre aziende, tenendo anche conto della recente normativa (incentivi all'assunzione).

Va sottolineato come ciò sia legato al trattamento di mobilità e sotto questo profilo incidano le scelte aziendali che dovrebbero privilegiare tale strumento rispetto alla Cassa integrazione in deroga, proprio per ricollocare il personale.

Assai spesso la scelta adottata non è stata questa e si assiste, quindi, all'uso della Cassa integrazione come un allungamento della vita lavorativa, quasi alla stregua di uno strumento di *welfare* con una finalità meramente sociale piuttosto che di copertura di una crisi temporanea.

Né, d'altro canto, le politiche attive, soprattutto nell'esperienza attuale di necessario "addendum" all'utilizzo degli ammortizzatori in deroga per disporre di un bacino incrementale di risorse finanziarie, (si richiama ancora il Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione) appaiono in grado di realizzare un'inversione di tendenza.

Il riscontro di un'attuale maggiore attenzione alla concessione della Cassa integrazione in deroga su base nazionale, che tende a limitare i periodi di concessione per poi, eventualmente, rinnovarli, indica senz'altro una posizione prudentiale nella gestione delle risorse.

Del resto la scelta di disciplinare, finalmente, con criteri e requisiti predeterminati tale concessione, con il più volte citato nuovo Regolamento in corso di emanazione, indica una vera e propria svolta che conduce ad una restrizione nella erogazione dei trattamenti e dovrebbe preludere ad una loro chiusura, in coerenza con l'attuale normativa che porta ad una netta distinzione tra regime di occupazione assistito e regime di disoccupazione, con la entrata in vigore dell'ASpI e di un rinnovato strumentario degli istituti di sostegno al reddito.

Si può sottolineare come l'allungamento del periodo di gestione degli ammortizzatori sociali in deroga determini profili problematici nell'applicazione della Riforma che impatta su un terreno nel quale si sono sostanzialmente modificate le finalità originarie dei medesimi e si riscontra una percezione sfumata di quella che dovrebbe essere la loro corretta collocazione: la Cassa integrazione nell'area della sospensione del lavoro e la mobilità nell'area della perdita dello stesso.

In sostanza, la prassi invalsa di concedere periodi di Cassa integrazione e Indennità di mobilità in deroga ulteriori rispetto agli originari limiti di durata, sia pure coperti normativamente sulla base degli accordi conclusi, ha determinato un triplice ordine di conseguenze: il primo attiene al dilatarsi di uno *status* di precarietà per periodi piuttosto rilevanti non compatibili oltretutto con lo spirito della Riforma; il secondo, ad esso connesso, consistente nella percezione, anche nel contesto della mobilità, del permanere di un collegamento con l'impresa che, peraltro, ha continuato a vivere la situazione di crisi dimostrata proprio dal perdurare dei trattamenti, mentre il terzo si manifesta in un effetto disincentivante per il lavoratore nella ricerca di una nuova occupazione, come sottolineato nel corso della Relazione con riferimento ai Contratti di solidarietà industriale ed all'istituto dell'Indennità di disoccupazione speciale.

Tali fattori, quindi, incidono certamente sull'applicazione della Riforma.

Si è osservato come la mancanza di un monitoraggio del *follow up* delle crisi aziendali, nelle aree sia dello sviluppo economico che del lavoro, non consente di avere dimensioni concrete di quello che dovrebbe essere un processo circolare che dalla crisi aziendale porta all'adozione degli strumenti di politica passiva ed attiva per consentire il superamento della crisi stessa.

Si è in presenza di un circuito interrotto che merita riflessione per la realizzazione di un sistema che non abbia queste lacune e non sia indirizzato solo a tamponare gli esiti negativi sul piano dell'occupazione e della crisi economica.

Si auspicano modelli previsionali che, tenendo conto di vari settori merceologici e dei cicli economici, siano in grado di supportare adeguatamente tale sistema, in un'ottica che superi la discriminazione esistente tra grandi da un lato e piccole e medie imprese dall'altro, che devono poter accedere agli stessi strumenti, per quanto possibile, non di carattere derogatorio.

Da parte della Corte dei conti è assai facile richiamare quanto espresso nella Relazione al Parlamento sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali in occasione della analisi sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011, a breve distanza dalla emanazione della Legge 92/2012: "A prescindere poi dal mantenimento di un finanziamento che sarà appostato nella Legge di stabilità per un miliardo di euro, la riforma modifica sensibilmente la disciplina degli Ammortizzatori sociali, limitando fortemente il ricorso alla Cassa integrazione in deroga, attraverso l'ammissione all'ordinaria e straordinaria anche di quei soggetti che non erano contemplati per il ricorso ad esse e che diventeranno anch'essi contributori (imprese e lavoratori) e con la soppressione dell'Indennità di mobilità e di quella di disoccupazione in favore di un nuovo istituto l'ASpI, Assicurazione Sociale per l'Impiego.

Non va sottovalutato che, oltre alla verifica dell'effettiva gestibilità e finalizzazione dei processi di riqualificazione e tenendo conto che la limitazione della Cassa integrazione in deroga a favore di un ampliamento dell'ordinaria e straordinaria a fronte di contribuzione

appare coerente con un trattamento maggiormente equo nei confronti di imprese e lavoratori, visto che sperequazioni si sono comunque realizzate con la concessione della Cassa integrazione straordinaria che comunque non ha avuto per destinatari un numero consistente di soggetti in crisi (solo parzialmente fruitori del contratto di solidarietà), uno degli effetti indotti dal nuovo sistema sarà quello di far emergere un incremento significativo dei livelli di disoccupazione, per la parte afferente agli ammortizzatori.”

La Corte ha del resto più volte sottolineato, nelle sue analisi, come il sistema di offerta-domanda lavoro, che ha avuto innumerevoli modifiche nel corso del tempo e che si è dovuto confrontare con un quadro normativo in evoluzione, come accade ora in termini piuttosto significativi, abbia mostrato una evidente difficoltà ad adeguarsi in tempi ragionevoli alle esigenze manifestatesi.

Si deve quindi porre l'accento sull'importanza di accrescere l'efficienza del sistema, in un contesto che affida al mercato del lavoro il compito di realizzare in concreto nuove opzioni lavorative per quei lavoratori, che, sia pur gradualmente, escono dall'area "protetta" degli ammortizzatori sociali per entrare in quella della disoccupazione vera e propria con la copertura della nuova ASpI.