

Crisi economica e politiche regionali di sostegno al reddito

Manuel Marocco

RPS

La crisi del sistema produttivo ha avuto l'effetto di modificare, rafforzandolo, il ruolo delle amministrazioni regionali nella gestione delle politiche passive al lavoro. Difatti, accanto alle funzioni di governo – e di sostegno finanziario – dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga assegnati alle Regioni dall'accordo Stato-Regioni del febbraio 2009, va anche preso in considerazione il fiorire di interventi integrativi e sostitutivi da ultimo messi in campo

dalle stesse autonomie territoriali. Tuttavia l'intervento regionale, di rimessa rispetto a quello nazionale, diffuso a macchia di leopardo e comunque necessariamente limitato a livello territoriale, mette in luce l'intrinseco carattere potenzialmente dirompente dei più recenti sviluppi nell'area delle politiche di protezione del reddito, ove non accompagnati in modo adeguato da una forte azione perequativa di livello nazionale.

1. Ammortizzatori sociali e assetto costituzionale: un incastro complicato

La crisi economica ha messo a nudo la fragilità del sistema italiano dei cosiddetti ammortizzatori sociali, questa volta sotto un innovativo profilo, che finisce col pesare e aggiungersi ai difetti storici del sistema stesso. Ci si riferisce alla questione istituzionale.

Difatti, al momento in cui si affronterà – veramente – l'ormai «mitica» riforma degli ammortizzatori, sarà imprescindibile dare una soluzione sostanziale riguardo all'assetto politico-istituzionale della materia, ispirandola al principio di «leale collaborazione» tra i diversi livelli, onde evitare che si coltivi una insostenibile e perniciosa disomogeneità territoriale. Si tratta cioè di scongiurare il ripresentarsi di quanto pare essersi verificato in materie analoghe, in seguito al loro decentramento (si pensi ad esempio ai servizi per l'impiego)¹.

¹ Paradossalmente i sistemi regionali per l'impiego sembrano avere migliori performance ove i divari tra domanda e offerta di lavoro appaiono meno critici e viceversa, potendosi quasi stabilire una relazione direttamente proporzionale fra

La «questione istituzionale» si presenta come un puzzle piuttosto complicato pure in tale campo. Si verifica una concorrenza di competenze tra Stato e Regioni, a causa del posizionamento degli ammortizzatori sociali in una «zona di confine» tra diverse materie (Garofalo, 2006). Ne deriva cioè una «concorrenza di competenze che insistono tutte legittimamente su “pezzi” di un sistema complesso ma unitario» (Caruso, 2007). Stante tale complessa interazione di competenze, la dottrina e poi anche la Corte costituzionale hanno rimarcato la necessità di assicurare il principio di «leale collaborazione istituzionale», sotto forma di «accordi», «intese», insomma di strumenti che, laddove si hanno competenze sovrapposte o confinanti, favoriscano la co-decisione dei soggetti interessati o la loro compartecipazione al processo decisionale (Gratteri, 2004).

Come avvenuto in materia di lavoro e formazione professionale, anche per gli ammortizzatori si è assistito ad un progressivo rafforzamento, formale e informale, delle funzioni e dei compiti delle amministrazioni regionali, scandito dalle due fasi del decentramento amministrativo prima e della riforma costituzionale poi.

Dapprima il d.lgs. n. 469/97, pur mantenendo in capo al Ministero del Lavoro «le funzioni e i compiti relativi alle eccedenze di personale temporanee e strutturali», comunque riconosceva limitate funzioni procedurali in capo alle amministrazioni locali. La dottrina (Ricci, 2007) ha sottolineato l'incoerenza tra le minimali funzioni promozionali e consultive allora attribuite e la contestuale vasta «regionalizzazione» delle politiche attive. Del resto, successivamente lo stesso legislatore statale, nel semplificare le procedure per la concessione della Cigs e della integrazione salariale in caso di stipula di contratti di solidarietà (d.p.r. n. 218/2000), ha rafforzato il ruolo delle Regioni².

efficienza dei mercati di lavoro e dei servizi per l'impiego. Per così dire, questi ultimi funzionano in modo peggiore dove più sarebbe utile il loro intervento ai fini della correzione dei fallimenti di mercato. Si veda, da ultimo, Isfol, 2009.

² Il d.lgs. n. 469/97, «al fine di armonizzare gli obiettivi di politica attiva del lavoro rispetto ai processi gestionali delle eccedenze», si limitava a riconoscere un ruolo regionale relativamente allo svolgimento all'esame congiunto previsto per Cigs e mobilità, alla promozione degli accordi e dei contratti collettivi finalizzati ai contratti di solidarietà e alla formulazione del «motivato parere» nell'ambito delle procedure «di competenza del Ministero del Lavoro». Il d.p.r. n. 218/2000, almeno in materia di Cigs, stabilisce che la richiesta di esame congiunto è presentata, «qualora l'intervento riguardi unità aziendali ubicate in una sola regione», alla Regione (e vale a dire all'ufficio individuato dalla Regione), mentre gli

La riforma costituzionale del 2001 ha poi profondamente inciso sulla ripartizione delle competenze in materia. Assumono così rilevanza, a seconda del tipo di prestazione fornita, la potestà legislativa esclusiva statale in materia di «previdenza sociale», quelle concorrenti in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» e di «previdenza complementare ed integrativa», nonché quella esclusiva regionale in materia di assistenza sociale.

Secondo l'opinione maggioritaria i trattamenti di integrazioni salariale in caso di sospensione delle attività produttive, nonché quelli di disoccupazione, dovrebbero essere riconducibili alla «previdenza sociale» – materia riservata alla potestà esclusiva statale. Peraltro se così sembra esclusa la riconducibilità immediata di detti istituti alla «tutela e sicurezza del lavoro», non sono da negarsi interventi regionali in materia e, in effetti, si sono verificati (si veda più avanti). Sintetizzando, anche sulla base dell'esame della legislazione regionale adottata, sembrerebbe di poter concordare con quella dottrina (Garofalo, 2008) che ha ipotizzato la seguente ripartizione delle competenze in materia di ammortizzatori sociali: potestà esclusiva statale per le prestazioni previdenziali di disoccupazione, quella concorrente per i profili procedurali, nonché per l'intervento complementare e integrativo e, infine, una competenza residuale delle Regioni per il sostegno al reddito dei lavoratori «precari», riconducibile all'assistenza sociale.

2. Gli ammortizzatori sociali in deroga: l'accordo Stato-Regioni e la territorializzazione della disciplina

È tuttavia nel biennio 2009-2010 che i nodi posti dalla questione istituzionale sembrano «venire al pettine». Il determinarsi nel tessuto produttivo della crisi ha infatti spinto il legislatore nazionale, ma anche le amministrazioni regionali, ad apprestare strumenti per contra-

uffici ministeriali (Direzione regionale o provinciale del lavoro a seconda della estensione della richiesta di intervento) sono chiamati solo a partecipare agli incontri in cui si snoda la procedura. Coerentemente con il rafforzamento del livello locale, lo stesso decreto interviene anche rispetto all'individuazione dell'interlocutore sindacale (in primo luogo le Rsu o, in mancanza, le organizzazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative della provincia). Vi è chi ne ha ricavato una «univoca volontà di valorizzare il livello territoriale più basso» (così Ricci, 2007).

starla e in tale contesto la diversità delle risposte sul territorio si è fatta evidente. Nei paragrafi che seguono verrà dato conto prima delle misure nazionali, in particolare di quelle che comunque chiamano in causa le autonomie territoriali, e quindi delle policy sperimentate da queste ultime.

Nel corso del 2010, in continuità con il cosiddetto «Pacchetto anticrisi» approvato alla fine del 2008 (d.l. n. 185/2008, conv. dalla l. n. 2/2009), il sistema degli ammortizzatori sociali ha continuato a costituire il fulcro centrale della risposta statale/regionale alla crisi economica.

In continuità con il passato, attraverso il potenziamento e l'estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dei rapporti di lavoro, collegati a crisi aziendali o occupazionali, si è cercato di favorire la continuità dei rapporti di lavoro, incentivando i datori di lavoro a trattenere la manodopera alle proprie dipendenze, piuttosto che ricorrere ai licenziamenti (Varesi, 2009).

Tuttavia, la riforma complessiva della materia è stata ulteriormente rinviata³. Ciò, nonostante gli storici difetti che affliggono il nostro sistema – riassumendo, incapacità di raggiungere l'intero insieme dei disoccupati e forti disparità del livello di protezione concesso, a seconda della categoria di appartenenza⁴ – e confermando del resto quanto oramai si verifica da più di un decennio⁵. La volontà nelle forze politiche e sindacali di affrontare tale riforma, soprattutto per promuovere l'universalizzazione e la razionalizzazione delle prestazioni⁶, si è scontrata poi con la difficoltà di conciliare la stessa con vincoli di bilancio

³ Si noti che il cosiddetto Collegato lavoro (atto Camera 1441-quater-F), al momento in cui si scrive ancora in corso di approvazione, dispone il prolungamento di 24 mesi della delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, conferita all'esecutivo dalla l. 247/2007, di attuazione del cosiddetto «Protocollo sul Welfare».

⁴ Si veda in proposito Anastasia, Mancini e Trivellato, 2009.

⁵ Per una ricostruzione dei tentativi di riforma si veda Liso, 2008.

⁶ Il rapporto finale della Commissione Onofri, elaborato nel 1997, tracciava le linee della riforma degli ammortizzatori, punto di riferimento e partenza, tuttora, delle ipotesi *de iure condendo* in discussione. Era ivi prospettato «un sistema strutturato su tre livelli, che riguardano nell'ordine: «1) i trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro; 2) i trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione; 3) gli interventi di tipo assistenziale da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni».

e di spesa, come sembra dimostrato dal fallimento di due importanti deleghe (quella del 1999 e del 2007⁷), con tutta probabilità perché – almeno la prima – da realizzarsi espressamente «senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato». La questione centrale da affrontare è proprio quella del finanziamento del sistema.

Ma proprio in proposito la legislazione anti-crisi più recente pone, senza dubbio, delle novità, almeno con riguardo ai casi di sospensione temporanea con conservazione del rapporto di lavoro (il cosiddetto primo livello). Infatti, a regime, nel Pacchetto crisi è previsto che il riconoscimento dei trattamenti di sostegno al reddito sia concesso solo e «subordinatamente» all'intervento integrativo, pari almeno al 20% dell'indennità, a carico degli enti bilaterali costituiti dalle parti sociali. La misura prende spunto dall'esperienza diffusasi a seguito degli accordi interconfederali/intercategoriali stipulati alla fine degli anni '80 nel settore artigiano, i quali hanno dato luogo ad un modello di intervento autonomo e privatistico di sostegno al reddito su base regionale e a struttura intercategoriale⁸.

I trattamenti introdotti dal più volte citato d.l. n. 185/2008 (art. 19, co. 1)⁹, poiché finalizzati a garantire l'integrazione del reddito nei casi di sospensione del lavoro, svolgono la medesima funzione della cassa

⁷ Il riferimento è nuovamente alla l. n. 144/1999 e alla l. n. 247/2007.

⁸ Per una ricostruzione del sistema autonomamente sviluppato dal comparto artigiano si veda Liso, 2009.

⁹ Si tratta di tre trattamenti [cfr. art. 19, co. 1, lett. a) e b)]:

- a) l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione) estesa, per una durata di non oltre 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori, con almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'Inps e almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente, che risultano sospesi per crisi aziendali o occupazionali;
- b) l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti ridotti (pari al 35% dell'ultima retribuzione) estesa, per una durata di non oltre 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori, con almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'Inps, un contributo settimanale nel biennio precedente la domanda e 78 giornate lavorate nell'anno solare precedente, che risultano sospesi per crisi aziendali o occupazionali;
- c) un trattamento sperimentale, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali [vedi lett. a)] e per una durata di non oltre 90 giornate prevista a favore degli apprendisti (con almeno 3 mesi di servizio), in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento.

integrazione e, essendo riservati proprio a tutti coloro che non rientrano nel campo di applicazione di quest'ultima, danno luogo ad un «sistema parallelo» alla cassa (Liso, 2009), basato sul supporto «integrativo» della bilateralità. Inoltre il legislatore ha anche introdotto un trattamento sperimentale, liquidato una tantum in caso di fine lavori, e pari al 30% del reddito percepito l'anno precedente, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, in mono-committenza, iscritti in via esclusiva alla gestione separata Inps (art. 19, co. 2)¹⁰.

Il «sistema parallelo» alla Cassa sopra ricordato ha beneficiato – e beneficia – di un indispensabile puntello costituito dai cosiddetti ammortizzatori in deroga, i quali suppliscono ove l'intervento degli enti bilaterali sia assente. Quello che pare uno dei principi ispiratori dei futuri ammortizzatori sociali – il cosiddetto *welfare negoziale*¹¹ – allo stato continua ad essere supportato, con finalità di estensione del campo di applicazione soggettiva delle tutele economiche, dalla deroga.

A seguito di una modifica del testo originario¹², l'intervento degli enti bilaterali è divenuto «del tutto eventuale e volontario» (Spattini e Tiraboschi, 2009); infatti, è stato espressamente previsto¹³ che, «nei casi

¹⁰ La Legge finanziaria 2010 (l. n. 191/2009) ha fissato detta aliquota, in precedenza pari al 20%. La stessa legge ha comunque previsto un tetto massimo pari a 4.000 euro e riformulato i requisiti assicurativi, di reddito e lavorativi di accesso alla misura. Nello specifico sono necessari: almeno 3 mesi di contribuzione nell'anno precedente e almeno uno nell'anno di riferimento; un reddito lordo percepito nell'anno precedente compreso tra i 20.000 e i 5.000 euro; l'assenza di lavoro da almeno 2 mesi.

¹¹ Vedi il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* (Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche sociali, 2009). Si intende riferirci alla prospettiva di sviluppo accanto ad un pilastro pubblico di uno privato, il quale secondo lo stesso *Libro Bianco*: «[...] dovrebbe svilupparsi attraverso la diffusione degli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali anche grazie alla completa remissione ad essi della gestione dei fondi alimentati da contribuzioni obbligatorie dei lavoratori e degli imprenditori e oggi dedicati alla cassa integrazione» (p. 54).

¹² Liso (2009) critica il meccanismo originariamente previsto, lamentando la violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui faceva dipendere il diritto alla prestazione previdenziale dall'esistenza di quella a carico dell'ente bilaterale. Sicché il godimento di una prestazione a carattere generale veniva rimessa all'autonomo dispiegarsi della contrattazione collettiva, con conseguenze negative sulla erogazione della prestazione generale ove i meccanismi privati (l'ente bilaterale, ovvero la capacità finanziaria dello stesso) non si verificassero nel caso concreto.

¹³ Così il d.l. n. 5/09, conv. dalla l. n. 33/09, integrando in proposito la citata l. n. 2/09.

ove manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali», gli stessi lavoratori possano comunque beneficiare dei trattamenti di sostegno del reddito¹⁴, accedendo direttamente ad una fonte di finanziamento ulteriore e alternativa, che chiama in causa, dal punto di vista procedurale e non solo, le Regioni.

Gli ammortizzatori sociali in deroga sono stati introdotti, agli inizi del nuovo millennio, proprio per superare la settorialità e i limiti di durata imposti dal regime legale ordinario¹⁵. In tal caso, rispetto comunque ad una «tradizionale» tendenza ad interventi contingenti e settoriali, la concessione degli strumenti di integrazione salariale avviene non più – e per meglio dire non solo – sulla base di apposite leggi, ma di provvedimenti amministrativi. Così nelle leggi finanziarie¹⁶ appare reiterata la disposizione che autorizza il Ministro del lavoro a disporre determinati stanziamenti del Fondo per l'occupazione al fine di concedere «in deroga alla vigente normativa [...], anche senza soluzione di continuità, trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale». Peraltro una lettura attenta della disposizione contenuta nella Legge finanziaria per l'anno 2009¹⁷, consentiva di identificare uno «scarto» procedurale rispetto alle modalità di concessione della misura fino a quel momento disposte, scarto che apparentemente poteva far presagire una certa *diminutio* dell'intervento territoriale, in particolare delle parti sociali. Infatti, mentre per il 2009 – ma anche per il 2010¹⁸ – la concessione dei trattamenti da parte del ministro del Lavoro, di concerto con quello dell'Econo-

¹⁴ Una volta riconosciuto ai lavoratori «non coperti» l'accesso diretto agli ammortizzatori sociali in deroga, si è anche ritenuto di attribuire, almeno per il biennio 2009-10, un «trattamento equivalente» a quello spettante in tal caso: l'importo totale dei benefici all'inizio richiamati è stato pertanto innalzato e parificato a quello dei trattamenti di cassa integrazione e mobilità e vale a dire all'80% della retribuzione, ponendo a carico dell'Inps tale incremento.

¹⁵ Per una ricostruzione si veda Miscione, 2007.

¹⁶ Per il 2010 si veda il comma 138, art. 2, della l. n. 191/2009.

¹⁷ L. n. 203/2008, art. 2, comma 36.

¹⁸ L'art. 2, co. 138, della l. n. 191/2009 dispone che: «[...] il ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, può disporre, *sulla base di specifici accordi governativi* e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali», corsivo nostro.

mia, avviene meramente «sulla base di specifici accordi governativi», in precedenza si prevedeva una propedeutica e ulteriore fase di concertazione locale. Nella Finanziaria per il 2008¹⁹, a titolo esemplificativo, era previsto che detti «accordi in sede governativa» dovessero comunque recepire «le intese già stipulate in sede territoriale»²⁰.

Il «presagio» tuttavia è stato platealmente smentito dai successivi avvenimenti: non solo è stata ripristinata detta fase concertativa, ma è stato amplificato e rafforzato l'impianto localistico della concessione della deroga. Ci si riferisce all'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome stipulato il 12 febbraio 2009 in merito a «Interventi e misure anticrisi con riferimento al sostegno del reddito e alle competenze», poi sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009.

In tale ambito, oltre ad essere stato ribadito e rafforzato il ruolo delle Regioni nella concessione dei trattamenti, si è soprattutto disposto – ed è questa la reale novità rispetto al passato – il diretto coinvolgimento economico delle stesse autonomie nel finanziamento della spesa stimata per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Nell'accordo, dopo aver precisato – precauzionalmente – che il «sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta [...] una devoluzione della funzione» e aver stimato una spesa di 8.000 milioni di euro nel biennio 2009-2010, per «azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro», è stato concordato un impegno finanziario di entrambe le parti per pervenire a detta soglia di spesa. In particolare le Regioni si sono impegnate a garantire, «a valere sui programmi regionali Fse», circa il 30% dell'impegno stimato, per realizzare «azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito». Pertanto – si chiarisce – le persone beneficiarie dei trattamenti in deroga riceveranno, da una parte, una quota dell'indennità a valere sulle risorse nazionali e, dall'altra, a valere sui Programmi regionali Fse, di un'azione formativa o di politica attiva governata dalla Regione «integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito che, assieme al sostegno a carico dei fondi nazionali, rientri nel limite dei massimali previsti dalle leggi».

Il coinvolgimento finanziario regionale, e nello specifico delle quote Fse, ha comportato il necessario accrescimento delle funzioni gestio-

¹⁹ L. n. 244/2007, art. 2, comma 521.

²⁰ Per una ricostruzione della disciplina precedente al citato d.l. n. 185/2008, si veda Barbieri, 2009.

nali a livello territoriale, con una sorta di commistione tra le procedure di concessione del trattamento in deroga e le regole che governano l'utilizzo dei fondi europei. La compartecipazione finanziaria comunitaria e l'esclusiva finalizzazione di tale spesa al sostegno delle politiche attive del lavoro, secondo i dettami della Strategia europea per l'occupazione (Seo), ha determinato la valorizzazione delle istituzioni italiane competenti in tale ultima materia e vale a dire, appunto, le Regioni²¹.

Così l'accordo Stato-Regioni disegna una complessa procedura valevole per il biennio 2009-10, che evidenzia una *territorializzazione* della disciplina, posto che la concessione dei trattamenti ad opera dell'Inps avverrà, in alcuni casi, previa autorizzazione della Regione, la quale si occuperà insieme alle parti sociali anche di definire i «lavoratori destinatari dei trattamenti, l'utilizzo temporale dei trattamenti [...] ed il riparto delle risorse tra le situazioni di crisi occupazionale». Si attribuisce così, sostanzialmente, a tali accordi-quadro una funzione normativa (Vergari, 2009).

La procedura per il finanziamento e l'implementazione degli ammortizzatori in deroga, fondandosi su di una complessa rete di relazioni tra soggetti, è stata ricondotta ad unità attraverso una successione standardizzata di accordi²², così da formalizzare e rendere trasparente l'impegno di tutte le parti, soprattutto attribuendo all'accordo quadro concertativo territoriale il compito di definire gli aspetti essenziali della disciplina della deroga, pur nell'ambito di una «dote» finanziaria predefinita. Dunque la concertazione istituzionale ed economica è stata lo strumento con cui si è provveduto a governare la deroga.

La *territorializzazione* della disciplina deriva anche dalla necessità di co-

²¹ La Seo, privilegiando politiche dirette all'offerta di lavoro, piuttosto che misure keynesiane di supporto alla domanda, si basa su «una diversa idea di responsabilità pubblica, prevalentemente centrata sullo stimolo alla impiegabilità dei lavoratori» (Giubboni, 2003), che vede quale principale veicolo attuativo i servizi per l'impiego.

²² Lo stesso accordo di febbraio infatti prevede la stipula di un «accordo bilaterale» tra Ministero e Regioni (il cui schema era allegato allo stesso patto istituzionale), di un accordo quadro tra Regione e parti sociali e di una Convenzione tra la stessa amministrazione locale e l'Inps, con cui definire per ciascun territorio, rispettivamente: 1) lo sforzo economico pattuito, 2) la tipologia, la durata, i requisiti di accesso e la platea soggettiva degli strumenti adottati per la tutela economica e per l'occupabilità a favore dei lavoratori, 3) le procedure di comunicazioni tra i soggetti coinvolti.

niugare, secondo i dettami delle politiche di cosiddetta attivazione dei disoccupati²³, le politiche passive con quelle attive, queste ultime di competenza regionale. In effetti il diritto del lavoratore alla erogazione economica da parte dell'Inps sorge a seguito della sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità (Did), mentre l'accesso alla politica attiva è condizionata, e concordata, nell'ambito del Patto di servizio, stipulato con il servizio competente. Senza entrare nel merito della specifica tematica²⁴, va comunque sottolineato che proprio tali ultimi due strumenti dovrebbero realizzare²⁵ la sopra richiamata coniugazione tra politiche passive e attive. L'obiettivo esplicito è quello di garantire meccanismi di condizionalità del sistema e vale a dire perdita del «diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale», in caso di rifiuto di un lavoro congruo, nonché ove il beneficiario «rifiuti di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità o, una volta sottoscritta la dichiarazione, rifiuti di partecipare a un percorso di riqualificazione professionale, ovvero non vi partecipi regolarmente senza adeguata giustificazione». A tale particolare fine, proprio perché ad una complessa rete di relazione tra i soggetti corrisponde un altrettanto articolato sistema di scambio di informazioni, è stata disposta l'istituzione presso l'Inps di una «Banca dati dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche», implementata – e liberamente accessibile – da tutti i soggetti coinvolti nella gestione delle misure. Ne derivano quindi obblighi di comunicazione in capo agli stessi enti erogatori delle politiche e sanzioni in caso di inadempimento degli stessi²⁶: infatti i «servizi compe-

²³ Su questi temi la letteratura, in particolare sociologica, è piuttosto ampia; si veda il numero monografico *Attivazione e individualizzazione* della «Rivista delle politiche sociali» (n. 1, 2005). Per una ricostruzione dei modelli di attivazione dei disoccupati adottati in alcuni Stati vedi Eichhorst e al., 2008 e Lagala e D'Onghia, 2010.

²⁴ Sia consentito rinviare a Marocco, 2008.

²⁵ Il condizionale è d'obbligo poiché, continua a sussistere una duplice disciplina decadenziale, una relativa alla prestazione economica e una relativa all'accesso ai servizi all'impiego, con tutto ciò che ne consegue ove ricorrano sfasature tra di esse. Si veda in proposito Liso, 2009.

²⁶ Il mancato invio tempestivo di dette informazioni può comportare responsabilità per danno erariale per i responsabili degli uffici dei centri per l'impiego, o di altre amministrazioni pubbliche coinvolte e in ogni caso determina la revoca della autorizzazione o dell'accreditamento per i servizi competenti autorizzati o accreditati (vedi art. 12, co. 3, d.m. n. 46441/2009).

tenti» (Centri per l'impiego provinciali ed enti autorizzati o accreditati), i responsabili della attività formativa, le agenzie per il lavoro ovvero i datori di lavoro, sono tenuti a segnalare all'Inps «i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali e le relative motivazioni», con conseguente intervento dello stesso Istituto previdenziale deputato a dichiararne la decadenza.

In vista della scadenza del biennio di finanziamento disposto dall'accordo del febbraio del 2009, appare ancora presto per esercizi valutativi, soprattutto in termini di impatti occupazionali relativi ai soggetti beneficiari dei trattamenti di sostegno al reddito e quindi delle politiche attive promosse dalle Regioni.

Tuttavia va ribadito che l'impianto degli ammortizzatori sociali in deroga, disciplinato dall'accordo appena citato, è comunque provvisorio e, seppure verrà rinnovato per il futuro, conserverà tale carattere: insomma non si è trattato della riforma degli ammortizzatori sociali, ma per così dire di una soluzione *in apnea* in attesa di tempi migliori. Mentre l'apporto privato al sistema attraverso la bilateralità non è decollato – e non solo per difficoltà tecnico-giuridiche – sono state le risorse pubbliche, la fiscalità generale, ad aver garantito il finanziamento della deroga. Resta così impregiudicata la problematica del reperimento delle risorse.

Ove, secondo i più recenti sviluppi, il futuro sistema degli ammortizzatori fosse *misto*, si pone allora la scelta della quota parte di finanziamento da spostare sulla fiscalità generale (peraltro con rischi diseducativi sui fruitori, datori e lavoratori, per così dire, «deresponsabilizzati»), nonché della quota che manterrebbe il carattere assicurativo-mutualistico. Per tale ultima quota si tratterà di aumentare il concorso solidaristico delle imprese e la partecipazione dei lavoratori. Quanto al primo degli elementi, ove la scelta si orienti verso un'implementazione dell'apporto della bilateralità, bisognerà scegliere in maniera univoca uno dei modelli sino ad ora sperimentati dal legislatore per risolvere le problematiche derivanti dal carattere privatistico dello strumento. Difatti, l'uso della bilateralità, per evitare rischi di settorializzazione delle tutele, impone di individuare sicure modalità di imposizione della contribuzione presso le imprese. Si rileva che mentre i modelli a contribuzione obbligatoria, anche nella forma ad utilizzo facoltativo (ci si riferisce ad esempio, all'esperienza del comparto della somministrazione ovvero ai fondi per la formazione continua), hanno dato i loro frutti, non altrettanto può dirsi per quelli volontari. Dovrebbe poi essere diversamente valutata la diversa allocazione del rischio. Il co-

RPS

Manuel Marocco

siddetto sventagliamento delle tipologie contrattuali impone infatti di corredare ciascuna tipologia contrattuale con un premio assicurativo adeguato al rischio di disoccupazione.

Tornando alla concreta implementazione dell'accordo del 2009, una prima indicazione può essere fatta in ordine alla coniugazione delle politiche passive e attive ivi prevista. Da una parte è riscontrabile l'effettività della prestazione sociale offerta ai lavoratori: i lavoratori hanno ricevuto sia il trattamento di integrazione salariale che la politica attiva, quest'ultima nella maggioranza dei casi sotto forma di interventi formativi, poiché si trattava di soggetti il cui rapporto di lavoro è stato sospeso e non interrotto. Dall'altra l'effettiva coniugazione delle politiche è complicata dalla particolare configurazione del sistema italiano di protezione del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro. Difatti, la flessibilità temporale di tale ultimo strumento, che permette anche brevi riduzioni dell'orario di lavoro, non consente sempre una adeguata programmazione degli interventi formativi, a tutto danno della efficacia di questi ultimi in termini di maggiore impiegabilità dei lavoratori.

3. Le politiche regionali di sostegno al reddito

Se l'accordo del febbraio 2009 ha determinato una *svolta federalista* nella gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, il biennio 2009-2010 ha anche rappresentato per molte Regioni il momento per iniziare a costruire dei propri autonomi sistemi integrativi-sostitutivi di protezione del reddito. Tale evoluzione è «suggellata» dalla avvenuta delega, ad opera della Finanziaria 2010, delle «funzioni in materia di gestione di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità» alle Province autonome di Trento e Bolzano²⁷. La delega, da esercitarsi senza oneri aggiuntivi per lo Stato ma con la facoltà di prevedere «risorse aggiuntive proprie», è da concordare con le istituzioni nazionali di riferimento (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Inps) e dovrà essere adottata «sulla base dei principi della legislazione statale»²⁸. C'è da chiedersi se la delega costituisca una svolta istituzionale della

²⁷ Art. 2, co. 124-25, l. n. 191/2009.

²⁸ Il riferimento ai principi ricavabili dall'ordinamento concerne in particolare «i criteri di accesso» agli stessi ammortizzatori sociali, così da ridurre la possibilità di differenziazioni territoriali su tale specifico aspetto.

materia, in particolare ove essa sia riletta alla luce di quanto già avvenuto nel passato in materia di servizi per l'impiego. Sono state proprio le Province autonome infatti ad aver dato l'abbrivio al decentramento amministrativo in materia di mercato del lavoro alla fine degli anni '90²⁹. Passando ad esaminare la legislazione più recente, e solo di alcune Regioni a mero fine esemplificativo (vedi tavola 1), si evidenzia subito la varietà delle misure adottate, che possono essere ricondotte – seppure con qualche necessaria semplificazione – a due principali finalità: il sostegno dei titolari di ammortizzatori sociali «forti» (misure 1-3, tav. 1) e quello dei lavoratori non altrimenti «coperti» dal sistema (misure 4-7, tav. 1).

Tavola 1 - Misure di welfare locale

Regione	Sostegno economico titolari di ammortizzatori sociali «forti»			Sostegno economico lavoratori privi di ammortizzatori sociali «forti»				
	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
	Integrazione salariale lavoratori in Cds	Anticipi sui trattamenti di integrazione salariale	Sostegno alla bilateralità	Lavoratori somministrati	Cococo	Lavoratori disoccupati «sotto soglia»	Lsu/Cantieri scuola-lavoro	Reddito minimo
Calabria						X	X	
Campania			X	X				X
Friuli-V.G.	X	X	X		X			
Lazio								X
Liguria		X					X	
Lombardia			X	X	X			
Marche	X				X	X		
Piemonte		X			X	X		
Puglia				X				
Sardegna							X	
Toscana	X	X			X	X		
Veneto				X	X	X	X	

²⁹ Queste ultime difatti si erano viste attribuita la delega di funzioni amministrative «in materia di collocamento e avviamento al lavoro», attraverso una serie di appositi decreti legislativi di attuazione degli statuti, emanati negli anni 1995 e 1996 (rispettivamente dd.lgs. nn. 430/1995 e 514/1996), già prima cioè delle Regioni a statuto ordinario, le quali ne avrebbero beneficiato solo negli anni successivi, grazie al d.lgs. n. 469/97 già citato.

Sono tre le principali tipologie di strumenti riconducibili alla prima finalità.

In primo luogo alcune Regioni hanno deciso di promuovere la stipula dei contratti di solidarietà difensivi (Cds), prevedendo un contributo per l'integrazione della retribuzione dei lavoratori, ridotta in ragione della riduzione dell'orario di lavoro (misura 1). Così il Friuli-Venezia Giulia ha previsto l'erogazione di tale contributo³⁰ sulla base delle domande presentate dalle imprese, che comunque abbiano già beneficiato del decreto ministeriale di concessione del trattamento di integrazione salariale ovvero del contributo di solidarietà. L'intervento regionale risulta così «parallelo» a quello statale e inteso a sostenere in via ulteriore il trattamento retributivo dei lavoratori coinvolti nella riduzione dell'orario di lavoro. Del tutto simile è la misura apprestata dalla Regione Marche³¹: anch'essa si applica alle fattispecie previste dalla normativa nazionale³², seppure si nota una estensione della platea dei lavoratori coinvolti (sono ivi considerati anche quelli assunti con contratto a termine, di apprendistato e di inserimento). Infine, anche la Toscana, sempre in parallelo alle misure nazionali, ha introdotto una integrazione al reddito per i lavoratori che aderiscono ai contratti di solidarietà, difensivi e espansivi, con cadenza trimestrale per un importo pari al 20% della retribuzione.

Tale Regione ha anche disciplinato la seconda delle misure riconducibili alla tutela dei beneficiari di ammortizzatori sociali «forti» e vale a dire l'anticipazione finanziaria in particolare della Cigs – ma non solo – per evitare l'insorgere di situazioni di disagio in capo ai soggetti sospesi dal lavoro, nel periodo di attesa dell'erogazione del trattamento

³⁰ Il contributo, finanziato nel 2009 per un milione di euro, è pari a 2 euro per ciascuna ora del monte ore non dovuto a seguito della riduzione di orario per un periodo massimo di 12 mesi ed è ripartito tra impresa e lavoratore in aliquote differenziate a seconda del settore di appartenenza dell'impresa (aziende industriali rientranti nel campo di applicazione della Cigs; imprese che non ricadono nel campo di applicazione della Cigs e che abbiano avviato la procedura di mobilità e imprese artigiane) che ha stipulato il contratto di solidarietà.

³¹ Per il 2010 il finanziamento previsto è pari a euro 500.000 (nel 2009 era pari a 3 milioni di euro).

³² Imprese non rientranti nel campo di applicazione della Cigs; imprese con meno di 15 addetti; imprese artigiane con meno di 16 dipendenti, a condizione che i lavoratori a orario ridotto percepiscano, a carico dei fondi bilaterali, una prestazione di entità non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori stessi.

di integrazione salariale (misura 2). Secondo la procedura in genere adottata anche da altre aree (Friuli-Venezia Giulia, Liguria), l'ente locale si fa garante dell'operazione di anticipo³³ cui provvedono istituti bancari accreditati, contro l'impegno del lavoratore a «domiciliare» presso lo stesso istituto le somme che riceverà dall'Inps al momento del pagamento del trattamento. In Friuli è stato costituito il «Fondo regionale di garanzia per l'accesso al credito da parte dei lavoratori precari» (si veda anche più avanti), il quale tra l'altro soccorre i lavoratori «nel periodo di attesa dell'erogazione della Cigs» e interviene a garanzia della anticipazione³⁴ erogata dalle banche convenzionate. In Liguria è stato invece costituito il «Fondo di garanzia», che concede garanzie fidejussorie a favore dei lavoratori. In questo caso possono accedere all'aiuto anche i beneficiari di ammortizzatori sociali concessi in deroga ed è inoltre prevista la possibilità che la Giunta regionale estenda il beneficio anche a coloro che risultino assoggettati alla Cigo. Infine, pure il Piemonte ha predisposto una misura di anticipazione della Cigs, tuttavia in questo caso è direttamente l'Agenzia Piemonte Lavoro ad anticipare le somme³⁵, previo il rilascio da parte del lavoratore di un mandato irrevocabile di rappresentanza con procura all'Agenzia stessa, per la riscossione del credito presso l'Inps.

L'ultima delle misure riconducibili alla protezione del reddito di lavoratori comunque già protetti – in questo caso da misure sviluppate autonomamente dal sistema delle relazioni industriali – è relativa al sostegno regionale alla bilateralità, rispetto al quale l'intervento pubblico è espressamente qualificato come «integrativo» (misura 3). Così Campania e Friuli-Venezia Giulia, in maniera quasi identica, hanno disposto la partecipazione regionale ai piani di sostegno al reddito predisposti dagli enti bilaterali, sotto forma di erogazione di borse di studio a favore dei lavoratori che, nell'ambito dei suddetti piani, partecipano ad attività formative. L'intervento friulano è stato anche mirato specificatamente all'ente bilaterale del settore artigiano territoriale (E-

³³ Per un importo massimo di 5.600 euro, elevabile a 8.400 in caso di proroga o rinnovo dell'affidamento da 8 a 12 mesi, per un importo massimo mensile di 700 euro.

³⁴ Per un importo massimo corrispondente al 90% del finanziamento bancario e comunque non superiore a 3.060 euro.

³⁵ Per un importo di 600 euro al mese (300 euro per i lavoratori part-time) per un numero massimo di 6 mesi, prorogabili a 12 solo qualora l'Inps segnali particolari difficoltà nel procedere direttamente ai pagamenti.

biart), a favore del quale è stato disposto un finanziamento (500 mila euro per il 2009), finalizzato proprio a sostenere l'attuazione del d.l. n. 185/2008 (vedi sopra) e le spese relative al sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti delle aziende in crisi. Infine, con una norma di promozione di carattere generale, anche la Lombardia ha previsto il cofinanziamento delle azioni dei fondi regionali bilaterali, in particolare di quelle volte ad assicurare «forme di sostegno al reddito complementari o integrative in caso di sospensione del lavoro per crisi o in caso di disoccupazione».

Se le misure sin qui considerate sono principalmente rivolte ai soggetti tradizionalmente tutelati dal sistema degli ammortizzatori sociali, alcune Regioni hanno inoltre disciplinato interventi a favore di soggetti che, in virtù delle proprie condizioni lavorative (in particolare a causa delle tipologie contrattuali con cui sono assunti, nonché perché privi dei requisiti assicurativi e di anzianità aziendale richiesti) non possono, in genere, accedere a trattamenti di sostegno del reddito.

Quattro Regioni (Campania, Lombardia, Puglia e Veneto) hanno innanzi tutto previsto, sulla scorta di un accordo nazionale³⁶, forme di tutele aggiuntive rispetto a quella statali a favore dei lavoratori somministrati non coperti da alcun ammortizzatore sociale, valorizzando il ruolo degli enti bilaterali (misura 4). Si tratta di una misura mista (voucher formativo accompagnato da un'indennità di accompagnamento) rivolta a lavoratori che, a causa della brevità delle missioni presso le aziende utilizzatrici, non possono accedere alle tutele da ultimo introdotte dal Pacchetto anticrisi.

Diverse Regioni hanno poi tutelato i titolari di altri rapporti di lavoro e vale a dire i collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto, pure questi presi in considerazione dall'appena richiamato Pacchetto (vedi sopra). Tali soggetti sono beneficiari, oltre che di misure esclusivamente loro rivolte, anche di interventi a largo spettro. Alcune Regioni hanno infatti disciplinato l'erogazione di indennità una tantum a favore di soggetti che hanno perso il lavoro a causa della crisi, sono privi di ammortizzatori sociali e, di conseguenza, risultano in condizioni di «povertà» in quanto titolari di un reddito al di sotto di una certa soglia minima (misura 6). Il sussidio, condizionato alla disponibilità allo svolgimento di una attività di lavoro, prescinde dalla tipolo-

³⁶ Ci si riferisce all'accordo stipulato nel maggio 2009 tra parti sociali di settore e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Per maggiori dettagli sia consentito rinviare a Marocco, 2010.

gia del rapporto di lavoro precedente, sicché esso diviene neutrale ai fini del godimento dello stesso.

Cominciando dalle misure dedicate unicamente ai cococo (misura 5), si segnala che il Friuli-Venezia Giulia ha previsto un «sostegno al reddito» per tali lavoratori, erogato tramite l'Inps territoriale, nel caso di fine lavoro, cumulabile con quello previsto a livello nazionale³⁷.

Se si considerano le misure più genericamente rivolte ai disoccupati con redditi sotto soglia, cui si faceva prima cenno, sempre il Friuli-Venezia Giulia ha previsto che il già citato «Fondo regionale di garanzia per l'accesso al credito da parte dei lavoratori precari»³⁸ possa essere anche utilizzato per agevolare l'accesso al credito da parte dei «lavoratori precari», il cui reddito sia inferiore a 24 mila euro. Come nel caso degli anticipi dei trattamenti di integrazione salariale³⁹, la Regione interviene tramite la concessione di una garanzia fideiussoria⁴⁰ per finanziare in questo caso l'acquisto di beni di consumo durevoli o anche per la stipulazione con una banca convenzionata di un contratto di credito

³⁷ Si tratta di un trattamento una tantum pari al 30% del reddito da lavoro derivante dalle collaborazioni percepito l'anno solare precedente a quello di riferimento, fino a un massimo di 4.000 euro. In ogni caso la somma liquidata complessivamente non può comunque superare il 30% del reddito percepito nell'anno precedente. Il trattamento regionale, oltre ad essere configurato come integrativo rispetto a quello nazionale, è anche sostitutivo: è previsto che, nell'ipotesi in cui sia stata presentata la domanda del trattamento nazionale e l'Inps non possa accoglierla esclusivamente per la mancanza delle condizioni previste dalla stessa normativa nazionale, la domanda si considera valida ai fini del trattamento regionale.

³⁸ Destinatari della garanzia sono, appunto, lavoratori assunti, per almeno 12 mesi nel biennio precedente, con tipologie contrattuali flessibili, sia di lavoro dipendente (contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche parziale; contratto di lavoro intermittente; contratto di inserimento, contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato), che autonomo (contratto di lavoro a progetto; cococo stipulata con la pubblica amministrazione).

³⁹ Si noti che diverse misure di livello territoriale si appoggiano sul sistema del credito. Questo interviene a favore di soggetti in difficoltà economica, previo prestazione di garanzia da parte della amministrazione pubblica. Oltre alle misure ricordate nel testo (anticipazione dei trattamenti di integrazione salariale), può essere menzionato che Liguria e Piemonte rilasciano garanzie anche al fine di ottenere, da banche convenzionate, anticipazioni parziali del trattamento retributivo maturato e non percepito che i lavoratori vantano nei confronti delle imprese in ritardo nel pagamento della retribuzione.

⁴⁰ Per un importo da un minimo di 4.950 euro ad un massimo di 15.030 euro.

al consumo non avente ad oggetto l'acquisto di determinati beni. Calabria, Marche, Piemonte e Toscana sono le amministrazioni ad aver introdotto veri e propri sostegni monetari a favore dei disoccupati privi di un reddito dignitoso. Le Marche hanno disciplinato il «Contributo di solidarietà», un'indennità una tantum (1.200 euro)⁴¹ a favore dei residenti da almeno 3 anni nella regione e disoccupati, a causa di licenziamento, dimissioni per giusta causa e mancato rinnovo di un contratto a termine. Assimilati a questi ultimi sono i collaboratori; nel caso di contratti a tempo, siano essi dipendenti o autonomi, è comunque richiesta la maturazione di un periodo lavorativo di almeno 3 mesi, ovvero 90 giorni con uno o più contratti anche non continuativi.

Il Piemonte invece considera i collaboratori nel contesto del «Sussidio a favore di lavoratori in gravi difficoltà economiche» più volte rifinanziato⁴². Il sussidio (pari a 2.500 euro una tantum) – espressamente definito «assistenziale» e sottoposto al *work test*⁴³ – è erogato dall'Agenzia tecnica regionale. Destinatari sono «lavoratori e lavoratrici che, a causa dell'involontaria interruzione, definitiva o temporanea, del contratto di lavoro con imprese localizzate in Piemonte, si trovano in una situazione economica pari o inferiore alla soglia minima» (per il 2010, pari a 13.000 euro) e che comunque siano «disoccupati o sospesi privi di trattamenti previdenziali». Tra questi ultimi sono espressamente considerati⁴⁴, accanto ai lavoratori dipendenti (contratto a tempo indeterminato licenziati, a tempo determinato scaduto o risolto prima per cause connesse alla crisi aziendale) con almeno 90 gg. di anzianità lavorativa, i collaboratori con la stessa anzianità (anche con più committenti), nel caso in cui il rapporto sia giunto a scadenza naturale o

⁴¹ È prevista l'erogazione di 200 euro mensili da corrispondere per un periodo di 6 mesi, in una unica soluzione.

⁴² Per il 2010 la misura è stata ulteriormente finanziata per 12.500.000 euro.

⁴³ I beneficiari sono tenuti a partecipare alle attività, promosse dai Cpi, di orientamento professionale, inserimento lavorativo, formazione, riqualificazione o relative ad altre misure o iniziative di politica attiva del lavoro che favoriscono l'integrazione professionale, l'inserimento o il reinserimento lavorativo.

⁴⁴ In realtà la disciplina ora vigente sembra aver ri-orientato lo strumento verso i titolari di ammortizzatori sociali forti. Per il 2010 la d.g.r. 21 dicembre 2009, n. 93-12927 ha stabilito che, oltre al reddito sottosoglia, requisito per accedere al sussidio sia la titolarità di trattamenti di integrazione salariale o di disoccupazione (Cigo, Cigs o in deroga; indennità per mobilità anche in deroga; indennità per disoccupazione ordinaria o speciale per l'edilizia) nel periodo intercorrente dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2009.

sia stato interrotto prima dal committente in seguito a crisi aziendale. In maniera simile la Toscana ha introdotto un contributo *un tantum* (pari 1.650 euro) rivolto ai lavoratori licenziati per ragioni riconducibili alla crisi, privi di ammortizzatori sociali e il cui reddito sia inferiore ad una certa soglia⁴⁵; anche in questa Regione possono accedere alla misura, oltre ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e determinato, i *cococo* a progetto, il cui contratto sia «risolto dal committente per assoggettamento dell'azienda a procedura concorsuale, per cessazione dell'attività, o per riduzione dell'organico aziendale dovuta alla situazione di crisi».

Il Veneto ha istituito il «Fondo regionale per il sostegno al reddito e all'occupazione» finalizzato alla erogazione anche di «assegni di sostegno al reddito» a favore di «disoccupati, lavoratori sospesi dal lavoro privi di ammortizzatori sociali e di lavoratori senza vincolo di subordinazione». In tale ambito è stato disciplinato un primo intervento dedicato ai «nuclei familiari monoreddito e/o monoparentali ove il capofamiglia sia disoccupato o inoccupato e privo di ammortizzatori sociali», prevedendo un finanziamento pari a 3.000.000 di euro per l'erogazione di un buono di sostegno al reddito del valore di 2.000 euro ai soggetti che saranno individuati con l'emanazione di un apposito bando regionale.

Anche la Calabria ha disciplinato una misura del tutto simile a quelle fin qui considerate. Si tratta di un «bonus sociale» annuo (pari a 3.600 euro)⁴⁶, rivolto ai disoccupati compresi nella fascia d'età tra i 40 e i 55 anni, in stato di disoccupazione da più di 12 mesi inseriti in nuclei familiari poveri e che abbiano dichiarato presso un Cpi l'immediata disponibilità a svolgere attività lavorativa. Anche in questo caso l'accesso al sostegno monetario è legato allo stato di disoccupazione, al-

⁴⁵ È richiesto inoltre: la precedente occupazione presso unità produttive o operative di imprese, nonché di studi professionali, localizzate in Toscana; la maturazione di un'anzianità lavorativa di almeno 180 gg. complessivi, anche per effetto di più contratti non continuativi e con datori di lavori diversi; lo stato di disoccupazione da almeno 3 mesi; la sottoscrizione del patto di servizio integrato.

⁴⁶ La misura è stata finanziata con 30 milioni di euro per ciascuna delle annualità 2009 e 2010, mettendo a disposizione risorse regionali (2 milioni di euro), statali (8 milioni di euro) e comunitarie (20 milioni di euro). Il relativo Bando di attuazione, emanato nel settembre 2009 (Burc n. 38, del 18 settembre 2009), prevedeva la spesa per un ammontare incrementabile di 3.600.000 euro. L'elenco degli ammessi, pubblicato nel febbraio 2010, riguardava circa 20.000 soggetti.

l'assenza di altri sostegni al reddito, alla «situazione di povertà»⁴⁷ e alla disponibilità al lavoro.

Similari sono poi, almeno con riguardo alle condizioni di eligibilità, i Lavori socialmente utili (Lsu) e i Cantieri scuola-lavoro (misura 7), da ultimo ri-attivati da diverse Regioni.

La Calabria ha disciplinato una forma di «sostegno al reddito» consistente nella concessione di un sussidio di 500 euro mensili per 12 mesi, attraverso la utilizzazione dei beneficiari in attività socialmente utili e di pubblica utilità. A beneficiarne sono nuovamente i disoccupati in senso lato privi di trattamenti di sostegno al reddito⁴⁸. Proprio perché rivolto a soggetti privi di ammortizzatori sociali, l'intervento non si qualifica per la finalità di workfare (sussidio contro svolgimento di lavori per la comunità), piuttosto è finalizzato a contrastare la situazione di bisogno in cui si trova il disoccupato.

Del tutto simili sono i Cantieri scuola-lavoro liguri, anch'essi indirizzati ad «intervenire nelle situazioni più gravi di rischio occupazionale» e destinati quindi ai disoccupati privi di ammortizzatori – ma anche agli inoccupati⁴⁹ – con corresponsione, da parte dell'ente utilizzatore, di un'indennità giornaliera. Infine il Veneto ha introdotto i «Progetti di utilità pubblica e/o di utilità sociale attraverso l'utilizzo di lavoratori sprovvisti di ammortizzatori sociali», riservando lo strumento a soggetti che, a vario titolo, risultino «scoperti» e che, perciò, necessitano di tutele⁵⁰.

⁴⁷ Possono beneficiare del bonus i disoccupati appartenenti ai nuclei familiari con reddito equivalente Isee inferiore ai 2/3 della soglia di povertà.

⁴⁸ Devono rientrare in una delle seguenti categorie: espulsi dal sistema produttivo a seguito di crisi aziendali e/o occupazionali; disoccupati di lunga durata e/o ultra 50enni in attesa di pensionamento; lavoratori in mobilità o in Cig che abbiano cessato di goderne o che sono rientrati negli abbattimenti degli organici previsti per la concessione degli ammortizzatori sociali; lavoratori disoccupati non in possesso dei requisiti soggettivi per godere degli ammortizzatori sociali o per i quali non sia possibile essere inclusi negli accordi congiunti; lavoratori somministrati, apprendisti, o con contratti di collaborazione in stato di disoccupazione nell'anno in corso.

⁴⁹ Destinatari, anche in questo caso, sono persone prive di occupazione in cerca di lavoro; licenziati che usufruiscono o meno di ammortizzatori sociali; lavoratori sospesi dal lavoro a causa di processi di crisi o di ristrutturazione aziendale.

⁵⁰ Nel 2009 (d.g.r. 4 agosto 2009, n. 2472) destinatari della misura erano: lavoratori che avevano perso la propria occupazione nel 2009 ed erano sprovvisti di ammortizzatori sociali e quelli che avevano terminato il periodo di godimento degli stessi senza maturare alcun diritto pensionistico. Nel 2010 (d.g.r. 23 feb-

Gli interventi appena descritti presentano tratti comuni con quelli previsti da altre amministrazioni e indirizzati alla sperimentazione di forme di cosiddetto reddito di ultima istanza⁵¹. Tuttavia, a differenza dei sussidi *ad hoc* sopra analizzati, nelle misure introdotte da Campania e Lazio (misura 7, tav. 1)⁵² la tutela del reddito non è collegata necessariamente alla precedente condizione lavorativa. Sebbene anche il godimento di queste ultime sia *means-tested* e *work-tested*, non ricorre tra le condizioni di eleggibilità l'avvenuta perdita di un precedente lavoro, ma rileva «la mancanza del lavoro in cui il soggetto possa essere impiegato e la situazione di bisogno imputabile a questa mancanza»⁵³.

4. Conclusioni

La breve rassegna delle misure adottate certifica l'asprezza dell'impatto della crisi sui sistemi territoriali che ha imposto alle amministrazioni locali l'adozione di strumenti per alleviare le difficoltà dei lavoratori. Due elementi possono allora essere posti in evidenza.

In primo luogo, stante l'attenzione riservata dal legislatore statale alla protezione del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro (vedi paragrafo 2), l'intervento regionale è stato *di rimessa* e vale a dire si è innanzi tutto concentrato sui soggetti il cui rapporto di lavoro – non solo di tipo subordinato – sia cessato. Le amministrazioni, con misure di diversa natura, si sono soprattutto rivolte ai lavoratori della propria comunità territoriale a favore dei quali il sistema di ammortizzatori sociali consolidato, ma anche di più recente fattura, non assicura alcuna, ovvero sufficiente, protezione.

braio 2010, n. 427) beneficiari invece sono i lavoratori di età non inferiore a 30 anni privi di lavoro, sprovvisti dei requisiti per godere di ammortizzatori sociali ordinari o in deroga senza aver maturato alcun diritto pensionistico.

⁵¹ Vedi in proposito Liso (2009, p. 19), il quale definisce «scottante» la materia, sottolineando che, visti anche taluni precedenti, tali misure rischiano comunque di favorire comportamenti opportunistici dei soggetti coinvolti.

⁵² Mentre in alcune Regioni la sperimentazione di misure similari risulta conclusa (vedi la l.r. Basilicata n. 2/2005 in tema di «Promozione della cittadinanza solidale» e quella friulana n. 6/2006 in tema di «Reddito di base per la cittadinanza»), nelle Province autonome sono presenti misure ormai consolidate nel tempo (si veda la l.p. Bolzano n. 13/1991 e l.p. Trento n. 14/1991).

⁵³ Così ancora Liso (2009, p. 18).

In secondo luogo, con costanza in tutte le misure esaminate, la residenza del beneficiario nell'area di riferimento è richiesta quale principale requisito di eleggibilità per l'accesso ai benefici regionali. Nonostante la limitazione della platea soggettiva di riferimento discenda *in sé* dalle potestà di intervento delle amministrazioni locali, proprio la diffusione a «macchia di leopardo» delle misure, nonché il loro mancato radicamento – al momento – nelle aree più deboli del paese, mette in luce l'intrinseca debolezza di tali sviluppi, ove non adeguatamente accompagnati da una forte azione perequativa di livello nazionale.

Sul fronte dell'unitarietà del sistema è necessario allora individuare stabili strumenti di riconciliazione tra centro e periferia, anche al fine di garantire pari condizioni di accesso alle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale. Si tratta di riconoscere piena legittimità alle sedi di «deale collaborazione» tra Stato e Regioni, anche superando quel certo livello di informalità sinora riscontrato, che talvolta ha determinato insostenibili rallentamenti del processo decisionale. Concordate a livello nazionale, le linee generali di intervento potrebbero essere specificate mediante appositi accordi regionali, che tengano conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali. L'attuazione di quanto concordato dovrebbe essere poi monitorato e valutato, a livello centrale, prima di procedere alla successiva programmazione delle risorse.

Riferimenti bibliografici

- Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., 2009, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte*, Isae Working paper n. 112, Roma.
- Barbieri M., 2009, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso Puglia*, in Curzio P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.
- Caruso B., 2007, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, «Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali», vol. 29 (113), pp. 1-134.
- Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. e Reinhard H.-J., 2008, *Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies*, Springer, Berlino.
- Garofalo D., 2006, *Il sistema di formazione ed istruzione*, in Garofalo D. e Ricci M. (a cura di), *Percorsi di Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari.
- Garofalo D., 2008, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi «neocostituzionalista»*, Working Paper Adapt, n. 63.

- Giubboni S., 2003, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Gratterer A., 2004, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in Bettinelli E. e Riganò F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- Isfol, 2009, *Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2008*, Isfol, Roma.
- Lagala C. e D'Onghia M., 2010, *Le politiche di attivazione in Europa*, Ediesse, Roma.
- Liso F., 2008, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri». Gli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari.
- Liso F., 2009, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in Curzio P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.
- Marocco M., 2008, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, «Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali», vol. 30 (119), pp. 533-548.
- Marocco M., 2010, *Bilateralismo e somministrazione di lavoro: i recenti sviluppi*, in Parpinchee Y. e Sammarco F. (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori: dalla teoria alla pratica*, Dossier Adapt, n. 6, 21 aprile 2010.
- Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma.
- Miscione M., 2007, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, Relazione, Giornate di studio Aidlass, Venezia, 25-26 maggio 2007.
- Ricci M., 2007, *Lavoro e licenziamenti collettivi*, Relazione, Giornate di studio Aidlass, Venezia, 25-26 maggio 2007.
- Spattini S. e Tiraboschi M., 2009, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, Guida al Lavoro, 18.
- Varesi P.A., 2009, *La politica del lavoro tra Stato e Regioni: spunti per un dibattito alla luce dell'attuale crisi economica e occupazionale*, mimeo.
- Vergari S., 2009, *Prerogative e problemi degli ammortizzatori sociali in deroga*, «www.nelmerito.com», 18 novembre.

