

RISPOSTA DEL GOVERNO ITALIANO ALL'OSSERVAZIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI SULL'IMPATTO DELL'ATTUALE CRISI FINANZIARIA ED ECONOMICA SUI SISTEMI NAZIONALI DI SICUREZZA SOCIALE.

In merito all'osservazione generale in esame, relativa all'impatto dell'attuale crisi finanziaria ed economica sui sistemi nazionali di sicurezza sociale, si forniscono le informazioni di seguito riportate.

Si elencano, preliminarmente, i testi normativi e le circolari, recanti le misure adottate dal Governo per far fronte alla crisi finanziaria ed economica in atto:

- articolo 2, commi 36 e 37 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)”;
- legge 28 gennaio 2009, n. 2 “conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”;
- accordo Governo - Regioni del 12.02.2009 per il coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione della normativa relativa ai cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga (anni 2009-2010);
- articolo 7 ter della legge 9 aprile 2009, n. 33 “conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”;
- articolo 1 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, contenente provvedimenti anticrisi;
- circolare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale n. 73 del 26 maggio 2009;
- circolare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale n. 74 del 26 maggio 2009;
- circolare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale n. 75 del 26 maggio 2009.

Specificamente, per quanto riguarda l'impatto dell'attuale crisi finanziaria ed economica sui sistemi nazionali di sicurezza sociale, si rappresenta quanto comunicato dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) al riguardo.

Misure adottate o pianificate per contrastare l'impatto dell'attuale crisi finanziaria ed economica sul sistema nazionale di sicurezza sociale:

Rafforzamento della protezione sociale

La recessione in corso, determinata dal veloce e diffuso crollo della domanda globale, ha evidenziato la necessità di una pluralità di strumenti di integrazione del

reddito, inclusa la conferma di quelli tradizionali ancorati alla sopravvivenza del rapporto di lavoro e concessi sulla base di un negoziato tra le parti sociali. Questi ultimi si sono rivelati particolarmente efficaci per conservare vitale – seppure in posizione di attesa – la base produttiva e occupazionale.

L'apertura a forme di lavoro flessibile e temporaneo e l'accelerazione della frequenza dei processi di riorganizzazione della offerta produttiva hanno sollecitato, sul versante delle tutele, una revisione delle tecniche di protezione dei lavoratori, tale da spostare l'enfasi dal singolo posto di lavoro e dalla singola azienda, attraverso la cassa integrazione, alla protezione attiva della occupazione mediante l'ipotesi di un sussidio generalizzato collegato a investimenti nella occupabilità di ciascuna persona.

I progetti avviati, che coniugano erogazione di ammortizzatori sociali e di prestazioni a sostegno al reddito con le politiche attive del lavoro, nascono dall'esigenza di finalizzare l'utilizzo delle risorse a misure concrete, non assistenziali, come la ricollocazione dei lavoratori e il superamento di problematiche occupazionali di specifici settori produttivi. Accanto all'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito, quindi, vengono sviluppate azioni sperimentali (bonus assunzionali, formazione, tutoraggio, ecc.) per facilitare l'accesso al mercato del lavoro dei soggetti in situazione di disagio.

Il Governo ha affidato all'INPS il compito di contribuire, in sinergia con le Amministrazioni dello Stato (in particolare con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali), con Regioni, enti locali, servizi per il lavoro pubblici (Centri per l'impiego) e privati (Italia Lavoro S.p.a.), sindacati ed imprese, ad attuare le misure anticrisi definite dalle disposizioni sopra citate.

Gli interventi sono finalizzati alla creazione di un sistema integrato in cui le politiche passive (sostegno al reddito) agiscano di pari passo con le politiche attive (reinserimento lavorativo). Grazie al contributo e alla valorizzazione degli operatori locali, ogni intervento viene tarato sulle caratteristiche del territorio nel quale si sviluppa, tenendo conto di risorse, potenzialità e bisogni già esistenti, per una risposta dinamica alle esigenze del sistema territoriale locale. Questi interventi, operati utilizzando gli stanziamenti del Fondo per l'Occupazione, sono finalizzati ad una politica attiva e pro-attiva del lavoro e si ispirano ad una nuova filosofia, non meramente assistenziale, e mirata all'incremento durevole dell'occupazione.

Con tre distinte circolari emanate il 26 maggio scorso, l'Istituto ha reso pubbliche le istruzioni che rendono operative alcune misure a sostegno al reddito per diverse categorie di lavoratori che vengono sospesi o perdono il lavoro. Con la circolare n. 73/2009, vengono fissati i termini per accedere all'indennità giornaliera riconosciuta ai lavoratori o apprendisti sospesi per effetto delle crisi aziendali a partire dal primo gennaio 2009. Mentre con la circolare n. 74/2009, è prevista l'erogazione di un'una

tantum, pari al 20% del reddito, per i collaboratori a progetto che, oltre alla sussistenza contemporanea di quattro specifiche condizioni, si dichiarino disponibili ad accettare un lavoro congruo o a partecipare a un percorso di formazione. La circolare n. 75/2009, invece, riguarda gli ammortizzatori "in deroga", finanziati con l'intesa del 12 febbraio scorso tra Governo e Regioni che, nel biennio 2009/2010, prevede l'assegnazione di 5,35 miliardi di euro di risorse nazionali e 2,65 miliardi di euro di risorse regionali, a valere sugli stanziamenti del Fondo sociale europeo. A beneficiare di queste risorse saranno tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione.

L'esperienza ha insegnato, tuttavia, la necessità di conservare due caratteristiche del sistema tradizionale: la maturazione di periodi lavorativi pregressi quale criterio di accesso, e la cessazione del sostegno al reddito nel caso di rifiuto di una offerta di lavoro congrua rispetto alla precedente occupazione e remunerazione o di un percorso di riqualificazione. In base al decreto legge anti-crisi (n. 185/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009) l'erogazione dei trattamenti di ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa, sia nel caso di prima concessione sia nel caso di proroghe, è subordinata alla sottoscrizione, da parte dei lavoratori interessati, di apposito **patto di servizio** presso i competenti Centri per l'impiego. E il criterio di congruità potrebbe essere ampliato con la garanzia di una integrazione del reddito sino al livello salariale dell'ultima occupazione lavorativa. Ne trarrebbero vantaggio tanto la spesa pubblica quanto lo stato di occupazione della persona che si sostiene meglio nello stato di attività.

Ammortizzatori Sociali ed Incentivi all'Occupazione

Per ammortizzatori sociali si intende un complesso ed articolato sistema di tutela del reddito dei lavoratori che sono in procinto di perdere o hanno perso il posto di lavoro. Tra i principali troviamo la Cassa integrazione guadagni (CIGS e CIGO), i contratti di solidarietà, l'indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità.

A questo sistema si accompagnano misure speciali, messe in atto attraverso deroghe alla normativa vigente, in favore di lavoratori che appartengono a settori non tutelati dalle misure sopra descritte o che non possono più utilizzarle per vincoli legislativi: le cosiddette **concessioni in deroga** (vedere l'accordo Governo - Regioni del 12.02.2009).

Al medesimo gruppo appartengono anche misure speciali destinate a soggetti disoccupati o inoccupati che beneficino di sostegno al reddito (ad esempio, i lavoratori socialmente utili). Per i soggetti percettori di ammortizzatori sociali, disoccupati o inoccupati beneficiari di forme di sostegno al reddito il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali mette in atto progetti e programmi di incentivazione al reinserimento o inserimento lavorativo.

Tra i più importanti ammortizzatori sociali italiani, la **Cassa Integrazione** è un intervento di sostegno per lavoratori di aziende in difficoltà. La Cassa integrazione guadagni **ordinaria** (CIGO) interviene per difficoltà temporanee e a carattere transitorio dell'industria (escluso l'artigianato) a prescindere dal numero di dipendenti, del settore edile e dell'agricoltura (per eventi metereologici). La Cassa integrazione guadagni **straordinaria** (CIGS) è concessa nei casi di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione produttiva, privatizzazioni, fallimento, ecc., alle imprese industriali con più di 15 dipendenti e del commercio con più di 50, e alle aziende dell'editoria. Entrambi gli istituti garantiscono ai lavoratori messi in cassa integrazione, cioè temporaneamente sospesi dal lavoro, un sostegno al reddito.

Con **contratto di solidarietà** si fa riferimento ad una situazione di crisi aziendale temporanea, per la quale gli orari di lavoro dei dipendenti vengono ridotti e contestualmente si versa loro un contributo, come misura di sostegno del reddito. I contratti sono disciplinati da due diverse normative, a seconda della fattispecie di azienda coinvolta. La legge n. 863/84 prevede la possibilità, per le aziende industriali rientranti nel campo di applicazione della C.I.G.S., di fare ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale, a seguito della stipula di un accordo tra le parti (azienda e organizzazioni sindacali), finalizzato alla riduzione concordata dell'orario di lavoro per evitare il licenziamento dei lavoratori ritenuti in esubero. L'ammontare del trattamento di integrazione salariale, con il decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 (articolo 1, comma 6), in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, è stato portato all'80% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione di orario. Il contratto di solidarietà può essere stipulato per un periodo non superiore a 24 mesi, ai sensi della legge n. 863/84, e può essere prorogato, ai sensi della legge n. 48/88, per un massimo di 36 mesi nelle aree del Mezzogiorno (D.P.R. n. 218/78 e successive modificazioni) e per un massimo di 24 mesi nelle altre aree.

Indennità' di Mobilità

Si parla di **mobilità** quando interviene il licenziamento del lavoratore, spesso in seguito a un periodo di Cassa integrazione straordinaria, quando le imprese che hanno beneficiato della CIGS non riescono, per motivi tecnici o produttivi, a reinserire tutti i lavoratori sospesi; il personale eccedente viene licenziato e l'impresa avvia la procedura di mobilità. I lavoratori inseriti nelle liste di mobilità acquisiscono il diritto ad una indennità, nel caso in cui abbiano una anzianità aziendale di almeno 12 mesi e abbiano un contratto continuativo a tempo indeterminato. Le aziende sono incentivate ad assumerli attraverso agevolazioni contributive. La durata del trattamento è di 12 mesi prolungabili a 24 o 36 nel caso di lavoratori che abbiano raggiunto rispettivamente 40 o 50 anni di età. Per questi lavoratori, nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate la durata massima viene elevata a 24, 36 e 48 mesi. Il lavoratore viene cancellato dalle liste di mobilità, qualora rifiuti l'iscrizione a un corso di formazione professionale o un lavoro

equivalente al precedente con una retribuzione non inferiore del 10%, un impiego di pubblica utilità, o qualora non comunichi all'INPS un impiego a tempo parziale o a tempo determinato.

Lavori Socialmente Utili

Sono lavori socialmente utili tutte le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di lavoratori in mobilità o in Cassa integrazione guadagni straordinaria o in disoccupazione speciale oppure mediante il coinvolgimento in progetti di lavori socialmente utili di soggetti in cerca di prima occupazione o disoccupati.

La gestione dei lavori socialmente utili e le azioni di politica attiva del lavoro riferita ai lavoratori LSU, è demandata alle Regioni, che agiscono sulla base di convenzioni con il Ministero del Lavoro, della Salute e della Previdenza Sociale.

Progetti e Programmi di incentivazione al reinserimento o inserimento lavorativo

Si tratta di progetti e interventi che nascono dall'esigenza di finalizzare l'utilizzo delle risorse a misure concrete, non assistenziali, come la ricollocazione dei lavoratori e il superamento di problematiche occupazionali di specifici settori produttivi. I progetti avviati coniugano erogazione di ammortizzatori sociali o di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro. Progetti e programmi in corso:

- **Programma Pari** (aggiornato al 20/1/2009) - Programma Azioni per il reimpiego di lavoratori svantaggiati
- **FEG - Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**: ha la funzione di sostenere coloro che hanno perso il lavoro a seguito di mutamenti strutturali del commercio mondiale. Il Fondo può finanziare misure attive per il mercato del lavoro, esclusivamente destinate ad aiutare i lavoratori colpiti da esuberi derivanti dalla globalizzazione, ad esempio:
 - l'assistenza nella ricerca di un impiego, l'orientamento professionale, la formazione e la riqualificazione su misura, anche nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la certificazione dell'esperienza acquisita, nonché l'assistenza per il ricollocamento professionale e la promozione dell'imprenditorialità o l'aiuto alle attività professionali autonome;
 - misure specifiche di durata limitata, come le indennità per la ricerca di un lavoro, le indennità di mobilità o le indennità di sostegno per chi partecipa ad attività di formazione e apprendimento permanente.

Ammortizzatori in deroga

L'articolo 2, comma 36, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009), così come modificato dall'articolo 7 ter della legge 9 aprile 2009, n. 33, ha

stabilito che, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla vigente normativa, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di Cassa integrazione guadagni, di mobilità e disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi ed aree regionali.

Il comma 37 dello stesso articolo ha stabilito, altresì, che a decorrere dal 1° gennaio 2009, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali può concedere, in deroga alla normativa vigente, sulla base di specifici accordi in sede governativa, che recepiscono le intese stipulate in sede territoriale e inviate al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, i trattamenti di Cassa integrazione guadagni straordinaria, per la durata di ventiquattro mesi, e di mobilità al personale dipendente dalle società di gestione aeroportuale e dalle società da queste derivate.

Il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, inteso a ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, ha introdotto misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e imprese.

Esso ha previsto la proroga dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale in deroga, già concessi, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali in settori produttivi ed aree regionali definiti in specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale.

Il citato decreto legge n. 185/2008 ha ampliato la platea dei destinatari degli ammortizzatori sociali sin qui descritti alle categorie degli apprendisti, dei lavoratori somministrati e dei collaboratori a progetto.

Si fa altresì presente che l'articolo 1 del precitato decreto legge n. 78/2009, al fine di incentivare la conservazione e la valorizzazione del capitale umano nelle imprese, in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, prevede per i lavoratori percettori di trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro la possibilità che vengano utilizzati dall'impresa di appartenenza in progetti di formazione o riqualificazione che possono includere attività produttiva connessa all'apprendimento.

L'inserimento del lavoratore nelle attività del progetto può avvenire sulla base di uno specifico accordo stipulato in sede del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali che sottoscrivono l'accordo relativo agli ammortizzatori. Al lavoratore spetta a titolo retributivo da parte dei datori di lavoro la differenza tra trattamento di sostegno al reddito e retribuzione.

Per quanto riguarda il sostegno alle famiglie, il decreto legge n. 185/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009 ha varato un **bonus straordinario**, per il solo anno 2009, destinato ai soggetti residenti, famiglie, lavoratori pensionati e non autosufficienti componenti di un nucleo familiare a basso reddito. L'importo del

beneficio è determinato in base al numero dei componenti della famiglia e all'ammontare del reddito complessivo, da un minimo di 200 euro a un massimo di mille euro. Il bonus è attribuito a un solo componente del nucleo familiare e non costituisce reddito né ai fini fiscali né ai fini della corresponsione di prestazioni previdenziali e assistenziali, compresa la **social card** o carta acquisti già introdotta dal Dl 112/2008. Sempre nell'ambito del sostegno alla famiglia sono state destinate al finanziamento degli **assegni familiari** i fondi residui dalle eventuali minori spese a carico dello Stato per l'anno 2009 finalizzandoli all'assunzione da parte dello Stato di una quota delle rate dei mutui a tasso variabile (era già stato stanziato un importo di 350 milioni). Sono stati stanziati 2 milioni di euro per l'anno 2009 per il rimborso delle spese per l'acquisto di **latte artificiale** e **pannolini per i neonati** fino a 3 mesi di età (articolo 19, comma 18): destinatari dei rimborsi sono i beneficiari delle provvidenze del Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti già previste dal Dl 112/2008. A decorrere dal 1° gennaio 2009, le famiglie economicamente svantaggiate aventi diritto all'applicazione delle **tariffe agevolate** per la fornitura di energia elettrica hanno diritto anche alla compensazione della spesa per la fornitura di gas naturale. Hanno accesso alla compensazione anche le famiglie con almeno 4 figli a carico con ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente) non superiore a 20.000 euro. La compensazione della spesa è riconosciuta in forma differenziata per zone climatiche, nonché in forma parametrata al numero dei componenti della famiglia.

Per il sostegno all'occupazione l'articolo 19-bis del precitato decreto n. 185/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, ha istituito il Fondo per il sostegno all'occupazione e all'imprenditoria giovanile, al posto dei 3 attualmente previsti (Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto iscritti alla gestione separata, Fondo microcredito per il sostegno all'attività dei giovani e Fondo per il credito ai giovani lavoratori autonomi), viene innalzato a 35 anni il limite di età per accedere ai finanziamenti agevolati, eliminata ogni indicazione relativa a specifiche categorie di beneficiari, finalità e tipologie di interventi.

La presente risposta è stata inviata alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

ALLEGATI:

1. Articolo 2, commi 36 e 37 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)”;
2. Legge 28 gennaio 2009, n. 2 “conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”;

3. accordo Governo - Regioni del 12.02.2009 per il coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione della normativa relativa ai cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga (anni 2009-2010);
4. articolo 7 ter della legge 9 aprile 2009, n. 33 "conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi";
5. Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, contenente provvedimenti anticrisi;
6. Circolare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale n. 73 del 26 maggio 2009;
7. Circolare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale n. 74 del 26 maggio 2009;
8. Circolare dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale n. 75 del 26 maggio 2009;
9. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stata inviata la presente risposta.