

## Veneto, senza la Cig in deroga oltre il 50% dei lavoratori sarebbe stato senza tutele

di **Sergio Rosato\***

L'istituto della Cig in deroga (d'ora in poi cig/d), fortemente riproposto nel corso del 2009 quale strumento fondamentale per fronteggiare la crisi occupazionale legata alla recessione, ha consentito di estendere ad un'ampia platea di lavoratori l'ombrello protettivo dell'integrazione salariale. Basti ricordare la consistenza che l'artigianato ha in termini di imprese e occupati nel tessuto economico della regione, senza dimenticare il peso notevole dei settori del commercio, turismo e servizi, anch'essi strutturati in larga misura in micro imprese. Si aggiunga, inoltre, che anche le imprese industriali fino a 15 dipendenti, superati i limiti di utilizzo della Cigo, non hanno accesso all'intervento straordinario. Nel complesso, considerando gli occupati dipendenti (pari a circa 1.300.000 unità, al netto di agricoltura, pubblica amministrazione, istruzione e sanità), si può affermare che in Veneto, senza la Cig/d, oltre il 50% dei lavoratori sarebbe rimasto escluso da un qualsiasi meccanismo di tutela in caso di sospensione dal lavoro.

A fronte della previsione normativa che ha subordinato l'utilizzo della cig/d alla stipula di intese territoriali, da recepire in sede governativa, sono stati raggiunti in Regione tre importanti accordi<sup>1</sup>, con i quali sono state definite le linee guida per la sua attivazione e le risorse finanziarie necessarie. Nel complesso i fondi disponibili ammontano a € 85.298.512, di cui circa 23 a valere su economie 2008, 10 (Dm 19/2/2009) quale prima anticipazione dal fondo nazio-

nale, circa 52 (Dm 7/7/2009) in base all'accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009, comprensivi della quota Fse. Un ulteriore stanziamento di 50 milioni è stato richiesto in questi giorni dalla Regione al governo per far fronte a ulteriori esigenze.

Nel merito, per effetto della normativa generale e degli accordi regionali, l'istituto ha assunto una connotazione per molti versi originale, caratterizzandosi per:

a) L'estensione della tutela alla quasi totalità di lavoratori subordinati (di fatto restano esclusi solo i dirigenti e i lavoratori domestici);

b) l'ampia estensione delle causali di intervento;

c) il diverso meccanismo di finanziamento;

d) la durata massima del trattamento stabilita in 180 giornate annue, con modalità di calcolo più favorevoli<sup>2</sup>;

e) l'introduzione del principio di condizionalità, in quanto l'ammissione al trattamento è subordinata ad una dichiarazione di disponibilità a partecipare a programmi di politica attiva del lavoro, che ciascun lavoratore è tenuto a rilasciare;

f) l'attribuzione del potere di concessione alla Regione;

g) lo snellimento e l'informatizzazione delle procedure di autorizzazione e di pagamento;

h) la stretta correlazione con le politiche attive del lavoro.

Per molti versi sembra delinearsi una sorta di «sistema parallelo», caratterizzato da alcuni elementi innovativi, quasi a voler anticipare pezzi di una riforma più ampia, da anni annunciata ma finora scarsamente voluta<sup>3</sup>.

Non è stato semplice avviare la macchina, per il coacervo di questioni regolamen-

\* Direttore di Veneto Lavoro.

<sup>1</sup> Accordo Quadro del 5 febbraio 2009 (*Misure anticrisi anno 2009*) – Accordi Regionali del 30 marzo e 22 giugno 2009 (*Linee guida per l'erogazione della cig in deroga*).

<sup>2</sup> Si fa riferimento al numero di giornate lavorate in cui l'azienda ha sospeso almeno un lavoratore.

<sup>3</sup> Sul tema della riforma degli ammortizzatori sociali si veda il saggio di B. Anastasia, M. Mancini, U. Trivellato in «I Tartufi n. 32, febbraio 2009», Veneto Lavoro.



tari, finanziarie e organizzative da affrontare e risolvere, per cui, ferma restando la decorrenza al 1 gennaio 2009, solo in giugno è stata resa operativa la procedura amministrativa di autorizzazione. Oggi si dispone di sufficienti informazioni per tentare un primo bilancio e formulare le prime considerazioni e valutazioni<sup>4</sup>.

Nel periodo maggio/agosto sono state presentate 5.166 domande per un totale di 29.222 lavoratori, su un organico complessivo di 70.090 unità (42%). Le ore richieste ammontano a 16.973.859, che significano mediamente circa 600 ore per lavoratore, equivalenti a 70/75 giornate effettive di sospensione. L'impegno finanziario teorico, vale a dire qualora l'utilizzo effettivo fosse pari alle ore autorizzate, sfiorerebbe i 140 milioni di euro.

Le aziende richiedenti sono in gran parte artigiane (4.200 pari all'81,5%), anche se non mancano le imprese industriali (621 pari al 12%) e le imprese del terziario (335 pari al 6,5%). I settori di attività sono essenzialmente quelli del manifatturiero, in particolare meccanico. Si tratta prevalentemente di piccole imprese: circa 3.500 sono sotto i 10 dipendenti, altre 1.000 sotto i 15 dipendenti, mentre circa 800 superano questa faticosa soglia. Se si osserva la fisionomia dei lavoratori per i quali si prevede il ricorso alla Cig/d risalta la maggiore presenza dei maschi (59%), in prevalenza trentenni, con anzianità aziendale superiore a 5 anni. La percentuale di stranieri si aggira intorno al 20%, con una incidenza più elevata rispetto al peso medio degli occupati stranieri in Veneto (circa

13%). Queste evidenze non sono sorprendenti, bensì confermano che la crisi sotto il profilo occupazionale colpisce prevalentemente il sistema manifatturiero veneto, nel quale si addensa l'occupazione maschile, con una significativa presenza di lavoratori stranieri.

Interessante è analizzare l'articolazione temporale del ricorso alla Cig/d, dalla quale dedurre informazioni in ordine all'andamento congiunturale; a settembre se ne prevede la conclusione (salvo la ripresentazione della domanda) per 800 imprese e 4.000 lavoratori, ad ottobre scadranno le domande di 1.300 imprese per 7.000 lavoratori, a novembre quelle di 300 imprese per 2.000 lavoratori ed, infine, a dicembre quelle di 1.700 imprese per 11.000 lavoratori.

Dai primi riscontri effettuati sui consuntivi mensili presentati dalle aziende, prendendo in considerazione solo quelle per le quali l'episodio di Cig/d si è concluso (371 aziende per circa 700.000 ore richieste), l'utilizzo effettivo rispetto al richiesto ed autorizzato è pari al 55%. Ciò conferma, ai fini di una più attendibile analisi della congiuntura, quanto sia importante disporre di dati in ordine alle ore effettive di sospensione nei periodi considerati<sup>5</sup>.

Un ulteriore aspetto molto interessante che emerge dai primi dati di consuntivo è l'utilizzo molto intermittente delle giornate di sospensione, che denota come per la maggioranza delle imprese la Cig/d sia essenzialmente uno strumento per gestire flessibilmente la caduta degli ordinativi.

Un approfondimento particolare merita la gestione finanziaria della Cig/d. Come è noto, infatti, il meccanismo di reperimento e di utilizzo dei fondi, definito con l'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, comporta non pochi problemi sotto tale profilo.

Il primo aspetto, legato al meccanismo

<sup>4</sup> La gestione informatizzata del procedimento amministrativo, curata da Veneto Lavoro, oltre ad assicurare il costante monitoraggio sotto il profilo gestionale, consente di estrarre utili informazioni in ordine alle imprese, ai lavoratori sospesi, alle ore di sospensione, alle somme impegnate. Ad oggi le informazioni statistiche disponibili (vedasi Misure/25 a cura dell'Osservatorio & Ricerca di Veneto Lavoro) misurano le richieste di Cig/d, ma non ancora l'effettivo ricorso; per una analisi completa occorre attendere i dati di consuntivo relativi alle indennità effettivamente pagate dall'Inps, ancora non disponibili.

<sup>5</sup> I dati sulle ore autorizzate di cigo, cigs e cig/d, oltre a sovradimensionare il fenomeno, lo sfalsano temporalmente, in quanto riferiti alla data dei provvedimenti e non a quella dell'effettiva sospensione.



l'impegno di spesa (per competenza) rispetto alla effettiva erogazione (per cassa), che porta a sovrastimare il fabbisogno, salvo poi dover gestire cospicue economie, peraltro di difficile accertamento formale. Questa circostanza determina non pochi effetti negativi: a) induce imprese e parti sindacali a richiedere più del necessario, quasi una sorta di prenotazione per evitare sorprese; b) produce di conseguenza il rapido esaurimento dei fondi disponibili, che porta al congelamento e alla lunga giacenza di molte domande; c) comporta un complicato e farraginoso meccanismo di utilizzo delle economie<sup>7</sup>.

La questione di fondo del finanziamento del c.d. «sistema parallelo» è, tuttavia, di cruciale importanza. Gli ammortizzatori sociali c.d. ordinari (non in deroga) sono finanziati da aliquote contributive prevalentemente a carico del datore di lavoro, seppur con forti differenziazioni per settore e per dimensione aziendale; spesso oltre alle aliquote generali valide per tutti gli assicurati sono previsti contributi addizionali a carico delle imprese utilizzatrici. Il regime mutualistico-assicurativo, oltre ad aver finora garantito la «sostenibilità del sistema»<sup>8</sup>, ha inoltre il pregio di responsabilizzare l'impresa richiedente. Non ci sembra lungimirante, pertanto, anche comprendendone in parte le ragioni politiche<sup>9</sup>, la scelta di prescindere integralmente da tale principio. Ci si domanda, viceversa, se la scelta più opportuna per affrontare la crisi occupazionale, senza gravare eccessiva-

mente sui costi d'impresa, non avrebbe potuto essere un'altra: ad esempio estendere temporaneamente (due anni?) l'istituto della Cigo ai settori esclusi, con un obbligo contributivo molto ridotto. I vantaggi di una tale opzione non sembrano trascurabili: a) semplicità di attuazione; b) responsabilizzazione delle categorie economiche interessate (imprese e parti sociali); c) anticipazione di una riforma più organica, con possibilità di analizzarne a fondo gli effetti e introdurre correttivi.

Un'ultima questione su cui vorrei brevemente soffermarmi, alla luce di questo primo bilancio sulla Cig/d in Veneto, riguarda il collegamento tra sostegno al reddito e la partecipazione obbligatoria alle c.d. politiche attive (orientamento, formazione, ecc.). Sotto questo profilo, ferma restando la condivisione del principio, forti riserve si sollevano da più parti in ordine alle scelte tecniche operate dal governo, cui le Regioni non si sono opposte con sufficiente determinazione. In questa sede mi limito a sottolineare le tre più evidenti incongruità:

- la partecipazione a programmi individuali o collettivi di politica attiva non è conciliabile con le sospensioni brevi e intermittenti (oltre alle enormi difficoltà gestionali, ci si interroga sulla loro utilità);
- l'uso di risorse Fse per integrare il trattamento di sostegno al reddito, senza un adattamento coerente delle regole di utilizzo di tale fondo, comporta più problemi che benefici;
- l'aver concepito la «dichiarazione di immediata disponibilità» come parte del rapporto giuridico previdenziale<sup>10</sup>, senza definire lo strumento (es. patto di servizio) per regolare le modalità concrete in cui si sostanzia l'adempimento.

<sup>6</sup> I fondi sono resi disponibili mediante Decreti interministeriali, che stanziavano di volta in volta le somme definite da ciascun accordo territoriale recepito in sede governativa.

<sup>7</sup> In assenza di indicazioni puntuali in ordine a chi spetti certificare la sussistenza di economie reimpiegabili (Il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Economia, l'Inps?), nonché sulle modalità di disimpegno, si brancola nel buio.

<sup>8</sup> I dati forniti dal coordinamento statistico attuariale dell'Inps per il 2007 confermano un consistente saldo attivo nelle gestioni Cigo (1851 milioni di euro) e cigs (144 milioni di euro).

<sup>9</sup> La forte resistenza delle categorie interessate a qualsiasi forma di finanziamento che porti ad un aumento del costo del lavoro.

<sup>10</sup> Il diritto al sostegno al reddito diventa sospensivamente condizionato alla dichiarazione di disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, mentre in passato l'involontarietà dello stato di disoccupazione e la ricerca attiva di lavoro costituivano il presupposto per essere ammessi al trattamento e per continuare a percepirlo (a pena di decadenza).



mento (o si sancisce l'inadempimento), è lungi dall'essere risolutivo in ordine all'effettività del meccanismo sanzionatorio<sup>11</sup>.

Sull'argomento sarebbe utile tornare tra qualche mese, allorché si potrà disporre di un primo monitoraggio sulle varie esperienze regionali.

L'altro interrogativo è se da questa esperienza si possano trarre indicazioni utili circa le prospettive di riforma del sistema. A mio avviso, con un pizzico di ottimismo, si può intravedere qualche passo in avanti verso un sistema di *flexicurity* regionale, dotato di proprie risorse (finanziarie ed organizzative)<sup>12</sup>, sorretto da un modello territoriale di relazioni industriali, quale embrione di una riforma genuinamente federalista del mercato del lavoro<sup>13</sup>. In direzione opposta sembrano, viceversa, muoversi i provvedimenti governativi, che denotano la mai sopita tentazione di ricostruire un neocentralismo basato sulle vecchie prassi concertative, sulla produzione alluvionale di norme inapplicabili, cui va aggiunto il goffo *escamotage* di accentrare tutto sull'Inps, quasi a volerne fare la struttura al servizio del nuovo modello.

### Lavoratori senza tutele,

<sup>11</sup> Sul tema da anni sostengo che la condizionalità non può essere resa effettiva con le «grida manzoniane», ma con un equilibrato meccanismo di «convenienze e sanzioni gradual» – (Rosato S. *Linee guida per una riforma della Cigs e della mobilità* – Veneto Lavoro Venezia (mimeo) – 2007).

<sup>12</sup> In Veneto la L.R. n. 3/2009 «Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro» pone solide basi in questa prospettiva: la «Rete dei servizi per il lavoro» pubblici e privati è una realtà, che comincia a produrre buoni risultati.

<sup>13</sup> Questa prospettiva non può prescindere, per evitare derive localistiche, dalla definizione di un sistema nazionale di stampo universalistico basato su tre strumenti (cig, sussidio di disoccupazione, reddito di ultima istanza).

### un rebus per gli anni a venire

di **Stefano Sacchi\***

La crisi occupazionale ha iniziato a mordere. Nel secondo trimestre 2009 sono stati persi quasi 380.000 posti di lavoro rispetto al secondo trimestre 2008. Per la prima volta dal 1995, si contrae l'occupazione dipendente: l'aumento delle posizioni a tempo indeterminato dovute alla regolarizzazione degli immigrati non basta a compensare l'erosione delle posizioni a termine, quelle maggiormente esposte alla crisi, giacché per disfarsene al datore di lavoro basta semplicemente non rinnovare i contratti alla scadenza. Il numero di lavoratori a termine si riduce di 229.000 unità, per tre quarti giovani sino a 34 anni, proprio quelli che hanno le maggiori difficoltà ad accedere alle indennità di disoccupazione: tra un terzo e la metà di questi non riesce a ottenerle<sup>1</sup>. Tra i collaboratori (co.co.co, co.co.pro e occasionali) i posti di lavoro si contraggono di 65.000 unità, e in generale tra gli indipendenti si perdono 210.000 unità. Categorie, queste, che non hanno accesso alle indennità di disoccupazione.

Sin qui il governo ha arginato le ripercussioni occupazionali della crisi attraverso una pletora di interventi *ad hoc*, in deroga alle regole generali. Soprattutto, vi è stato un massiccio ricorso alla cassa integrazione, ordinaria, straordinaria e in deroga, limitando così l'impatto della crisi sui numeri della disoccupazione, poiché come è noto i lavoratori in cassa integrazione continuano a figurare nell'organico dell'impresa. Tutti questi interventi non sono però automatici, bensì soggetti all'accordo tra le parti sociali e all'approvazione discrezionale dell'autorità pubblica. Per questo, è esercizio arduo valutare chi tra i lavoratori vi abbia effettivamente accesso, così come stimarne

\* Università di Milano e Collegio Carlo Alberto, Torino.

<sup>1</sup> Elaborazioni su dati Whip.

