

IL GOVERNO DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI “ALLA PROVA” DELLA CRISI

di Manuel Marocco

La crisi non ha dato luogo alla tanto attesa riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, ma ha evidenziato, ancora una volta, la centralità della “questione istituzionale”.

Nello scritto, nell’analizzare la più recente legislazione nazionale di contrasto alla crisi, è evidenziata la parziale *territorializzazione* della disciplina, direttamente derivante non solo dalla primaria necessità di reperire risorse aggiuntive per il finanziamento dei nuovi trattamenti di integrazione salariale in caso di sospensione della attività lavorativa, ma anche di rafforzare l’integrazione delle politiche passive con quelle attive. D’altro canto, il rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali si inserisce nel contesto di una disciplina regionale già versata alla costruzione di apposite funzioni ed attività in caso di crisi industriali, nonché all’apprestamento di varie forme di tutela aggiuntive rispetto a quelle statali.

Crisis has not led to the long-awaited reform of the system of social shock absorbers, but has once again highlighted just how central the “institutional question” is. Analysing the most recent national legislation brought in to tackle the crisis, the article highlights the territorialisation of the approach, due not only to the need to raise additional resources to finance the new systems to supplement wages when paid work is interrupted but also to enhance integration between active and passive policies. At the same time, the local administrations are being reinforced in the context of a regional approach geared to the introduction of functions and activities designed to meet conditions of industrial crisis and the provision of further forms of protection in addition to the state supply.

1. INTRODUZIONE

Obiettivo del presente scritto è la rassegna della più recente disciplina adottata in materia di cosiddetti ammortizzatori sociali a livello nazionale, così da mettere in evidenza il ruolo ivi acquisito dalle Regioni, come del resto dimostrato dalla successiva analisi della più recente legislazione da queste ultime approvata, ove appaiono regolate prime forme di welfare territoriale.

Nel momento in cui si affronterà – veramente – la “mitica” riforma degli ammortizzatori, sarà imprescindibile allora dare una soluzione sostanziale relativamente 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 attigue, in seguito al loro decentramento (si pensi ad esempio ai servizi per l’impiego)¹.

Manuel Marocco, ricercatore ISFOL.

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

La “questione istituzionale”, infatti, si presenta come un puzzle piuttosto complicato anche in tale campo. Si verifica, difatti, 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), complessificata per di più dalla genericità *in sé* della medesima locuzione. Ne deriva cioè una «concorrenza di competenze che insistono tutte legittimamente su “pezzi” di un sistema complesso ma unitario» (Caruso, 2006, p. 79). 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 (Gratterer, 2004).

Come avvenuto in materia di lavoro e formazione professionale, anche per gli ammortizzatori si è assistito ad un progressivo rafforzamento, formale ed 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. 23 dicembre 1997, n. 469, 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 Cassa integrazione guadagni straordinari (CIGS) e della integrazione salariale in caso di stipula di contratti di solidarietà (D.P.R. 10 giugno 2000, n. 218), ha rafforzato il ruolo delle Regioni².

La riforma costituzionale del 2001 ha poi profondamente inciso sulla ripartizione delle competenze in materia. Assumono così rilevanza, a secondo 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 integrazione 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 *infra*). Sintetizzando, anche sulla base dell'esame della legislazio-

zionale fra 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 (2009a).

² Il D.Lgs. 469/1997, «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. 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 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 Rappresentanze sindacali unitarie o, in mancanza, le organizzazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative della provincia). Vi è che ne ha ricavato una «univoca volontà di valorizzare il livello territoriale più basso» (Ricci, 2007).

ne regionale adottata, sembrerebbe di potersi 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 ed integrativo e, infine, una competenza residuale delle Regioni per il sostegno al reddito dei lavoratori "precari", riconducibile all'assistenza sociale.

2. I COSIDDETTI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA E IL NUOVO RUOLO DELLE REGIONI

La legislazione della crisi recentemente adottata (D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successive modifiche ed integrazioni), pertanto, non ha potuto non tener conto di tale assetto istituzionale, anche perché al contempo era necessario garantire la necessaria coniugazione tra politiche passive e attive, in Italia, programmate, finanziate e gestite a livello locale.

L'intervento legislativo nazionale si è focalizzato su misure dirette a proteggere lavoratori ed imprese dagli effetti della crisi. In primo luogo, i trattamenti disciplinati dal citato D.L. 185/2008 (art. 19, comma 1°), poiché finalizzati a garantire l'integrazione del reddito nei casi di sospensione del lavoro, svolgono la medesima funzione della Cassa 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 stessa (Liso, 2009), basato sul supporto "integrativo" della bilateralità.

In particolare e semplificando:

1. sono state introdotte nuove misure di sostegno al reddito, in primo luogo, estendendo la Cassa integrazione guadagni oltre i settori tradizionali (industria, agricoltura ed edilizia), nonché a favore di tipologie contrattuali prima non tutelate (lavoratori interinali e apprendisti), in secondo luogo, introducendo una misura *ad hoc* per i collaboratori coordinati e continuativi;
2. si è intervenuti sulle modalità di finanziamento dello stesso sistema;
3. è stata confermata e rinnovata la disciplina dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga.

Quanto al primo aspetto, sono stati regolati tre innovativi istituti di tutela del reddito, disciplinati nel dettaglio da un successivo decreto³. Si tratta:

- a) dell'indennità ordinaria di disoccupazione, sia con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione)⁴ che con requisiti ridotti (pari al 35%)⁵, estesa, per una durata non oltre 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali;
- b) di un trattamento sperimentale, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione) e per una durata non oltre 90 giornate a favore degli apprendisti (con almeno 3 mesi di servizio), in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento;
- c) di 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 conti-

³ D.L. 19 maggio 2009, n. 46441.

⁴ Requisiti di accesso alla misura sono: almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'INPS e almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente.

⁵ Requisiti di accesso alla misura sono: almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'INPS con almeno un contributo settimanale nel biennio precedente la domanda e almeno 78 giornate lavorate nell'anno solare precedente.

nuativi, anche a progetto, in mono-committenza, iscritti in via esclusiva alla gestione separata INPS⁶.

Assai semplificando – con le misure di cui alle lett. *a*) e *b*) –, è stata introdotta una speciale forma di Cassa integrazione guadagni estesa a tutti i settori e finanziata, non da un'assicurazione generale di carattere obbligatorio, ma attraverso la fiscalità generale⁷ e due ulteriori, ed alternativi, canali: in primo luogo, l'intervento integrativo affidato agli enti bilaterali costituiti dalla parti sociali e, in assenza di quest'ultimo (si veda *infra*), le risorse messe a disposizione dalle Regioni attraverso il Fondo sociale europeo (FSE).

La riforma complessiva della materia è stata ulteriormente rinviata.

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 appartenenza⁸ – ma, del resto, confermando quanto oramai si verifica da più di un decennio⁹. La volontà nelle forze politiche e sindacali di affrontare detta riforma, soprattutto per promuovere l'universalizzazione e la razionalizzazione delle prestazioni¹⁰, si è scontrata poi con la difficoltà di conciliare la stessa con vincoli di bilancio e di spesa, come sembra dimostrato dal fallimento di due importanti deleghe (quella del 1999 e del 2007¹¹), 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 anticrisi 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, nello stesso provvedimento legislativo, 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 (EEBB) costituiti dalle parti sociali. La misura prende spunto dall'esperienza diffusasi a seguito degli accordi interconfederali/intercategoriali stipulati alla fine degli anni Ottanta nel settore artigiano, i quali hanno dato luogo ad un

⁶ È stata la legge finanziaria per l'anno 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) ad aver 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 (almeno 3 mesi di contribuzione nell'anno precedente e almeno uno nell'anno di riferimento; reddito lordo percepito nell'anno precedente compreso tra i 5.000 e i 20.000 euro; assenza di lavoro da almeno 2 mesi). Sempre la legge 191/2009, innovando i criteri per il godimento della indennità di disoccupazione ordinaria, ha previsto che, ai fini del raggiungimento del requisito di anzianità di servizio necessario per l'accesso alla medesima indennità, vengano computati, per un massimo di 13 settimane, anche i periodi di lavoro svolti in qualità di collaboratore coordinato e continuativo, anche a progetto.

⁷ Giustamente Liso (2009, p. 30) sottolinea che: «Il legislatore parla di trattamento di disoccupazione, ma disciplina una prestazione che ha una sua autonomia, perché non ha una base contributiva (essendo alimentata integralmente e direttamente dal bilancio dello Stato) e perché può essere riconosciuta solo nei limiti dello stanziamento».

⁸ Si veda in proposito Anastasia, Mancini, Trivellato (2009).

⁹ Per una ricostruzione dei tentativi di riforma, si veda Liso (2008).

¹⁰ Il rapporto finale della cosiddetta 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».

¹¹ Si riferisce rispettivamente alla legge 17 maggio 1999, n. 144 e alla legge 24 dicembre 2007, n. 247. Il cosiddetto Collegato Lavoro (legge 4 novembre 2010, n. 183) dispone il prolungamento di 24 mesi della delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, conferita all'Esecutivo dalla appena citata legge 247/2007, di attuazione del cosiddetto Protocollo sul Welfare.

modello di intervento autonomo e privatistico di sostegno al reddito su base regionale e a struttura intercategoriale¹².

Tuttavia, il “sistema parallelo” alla Cassa sopra ricordato ha beneficiato – e beneficia – di un indispensabile *puntello* costituito dai cosiddetti ammortizzatori in deroga, i quali intervengono ove l'intervento degli enti bilaterali sia assente. Infatti, a seguito di una modifica del testo originario¹³, detto intervento è divenuto «del tutto eventuale e volontario» (Spattini, Tiraboschi, 2009, p. 15); infatti, è stato espressamente previsto¹⁴ che, «nei casi manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali», gli stessi lavoratori possano comunque beneficiare dei trattamenti di sostegno del reddito¹⁵, accedendo direttamente ad una fonte di finanziamento ulteriore ed alternativa, che chiama in causa, dal punto di vista procedurale e non solo, le Regioni.

Ci si riferisce ai già citati ammortizzatori sociali in deroga, introdotti, agli inizi del nuovo millennio, proprio per superare la settorialità e i limiti di durata imposti dal regime legale ordinario¹⁶. 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 finanziarie annuali¹⁷ 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 2009¹⁸ 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 2010¹⁹ – la concessione dei trattamenti da parte del ministro del Lavoro, di concerto con quello dell'Economia, avviene meramente «sulla base di specifici accordi governativi», in precedenza si prevedeva una propedeutica ed ulteriore fase di concertazione locale. Nella finanziaria per il 2008²⁰, a titolo esemplificativo, era previsto che detti «accordi in sede governativa» dovessero comunque recepire «le intese già stipulate in sede territoriale»²¹.

¹² Per una ricostruzione del sistema autonomamente sviluppato dal comparto artigiano si veda Liso (2009).

¹³ 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 rimesso 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.

¹⁴ Così il D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, integrando in proposito la citata legge 2/2009.

¹⁵ 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.

¹⁶ Per una ricostruzione si veda Miscione (2007) e, più recentemente, Liso (2009).

¹⁷ Per il 2010 si veda il comma 138°, art. 2, della più volte citata legge 191/2009.

¹⁸ Legge 22 dicembre 2008, n. 203, art. 2, comma 36°.

¹⁹ L'art. 2, comma 138°, della legge 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».

²⁰ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 521°.

²¹ Per una ricostruzione della disciplina precedente al citato D.L. 185/2008 si veda Barbieri (2009, pp. 90 ss.).

Il *presagio*, per così dire, è stato platealmente smentito dai successivi avvenimenti, che non solo hanno ripristinato, nei fatti, detta fase concertativa, ma hanno 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 – ed è questa la reale novità rispetto al passato – disposto il diretto coinvolgimento economico delle stesse Autonomie nel finanziamento del sistema, prevedendo una, seppur diseguale (rispettivamente 70-30%), ripartizione tra centro e periferia della spesa stimata per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

Il coinvolgimento finanziario regionale, e nello specifico delle quote del Fondo sociale europeo spettanti alle amministrazioni locali, ha comportato il necessario accrescimento delle funzioni gestionali 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, hanno determinato la valorizzazione delle istituzioni italiane competenti in tale ultima materia e vale a dire, appunto, le Regioni.

Nell'Accordo citato, dopo aver precisato – precauzionalmente – che il «sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta [...] una devoluzione della funzione» ed aver stimato una spesa di 8.000 milioni di euro nel biennio 2009-10, 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 nazionali²² 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».

L'Accordo è stato seguito da un documento di attuazione²³ che, oltre a ricalibrare l'impegno finanziario delle parti sottoscrittrici, chiarisce dal punto di vista procedurale le modalità di concessione degli ammortizzatori in deroga. L'analisi di tale procedura evidenzia una certa «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», sostanzialmente attribuendo a tali accordi-quadro una funzione normativa (Vergari, 2009).

La procedura per il finanziamento e l'implementazione delle misure, fondandosi su di una complessa rete di relazioni tra soggetti, è stata ricondotta ad unità attraverso una

²² È a totale carico dello Stato la contribuzione figurativa.

²³ In «Bollettino ADAPT», 11, 2009.

successione standardizzata di accordi, così da formalizzare e rendere trasparente l'impegno di tutte le parti.

La concertazione istituzionale ed economica è stata insomma lo strumento con cui si è provveduto a *governare* la deroga.

Lo stesso Accordo di febbraio, infatti, prevedeva 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 INPS²⁴, 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 comunicazione tra i soggetti coinvolti. Vale la pena ribadire che è l'accordo quadro concertativo territoriale a definire gli aspetti essenziali della disciplina della deroga, pur nell'ambito di una "dote" finanziaria predefinita²⁵.

Per quanto riguarda la concessione del trattamento (con o senza anticipazione diretta da parte dello stesso INPS), è previsto che l'azienda presenti istanza all'Istituto di Previdenza – o alla Regione, la quale la ritrasmette all'istituto previdenziale – contenente la lista dei lavoratori coinvolti, la Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) sottoscritta da questi ultimi, nonché il verbale di consultazione sindacale (il cui contenuto deve ricalcare le linee guida fornite nell'Accordo quadro di livello regionale su citato).

A seconda delle caratteristiche della crisi che coinvolge l'azienda (multi-regionale o regionale), rispettivamente, ministero o Regione autorizzano la concessione²⁶ della politica passiva. Ne deriva – ed è questa una importante novità – che il potere di concessione dell'ammortizzatore in deroga ha finito per spostarsi in capo alle Regioni.

Il diritto del lavoratore alla erogazione economica da parte dell'INPS sorge a seguito della sottoscrizione della DID, mentre l'accesso alla politica attiva è condizionato, e concordato, nell'ambito del Patto di servizio, stipulato con il servizio competente. Senza entrare nel merito della specifica tematica, va comunque sottolineato che proprio tali ultimi due strumenti dovrebbero realizzare²⁷ la coniugazione tra politiche passive ed 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

²⁴ La complessa procedura per il finanziamento e l'implementazione degli ammortizzatori in deroga, fondata sulla successione standardizzata di accordi ricordata nel testo, è valevole per il biennio 2009-10; pertanto, in tutte le Regioni sono state sottoscritte intese con le istituzioni nazionali competenti (ministero del Lavoro e INPS), nonché accordi quadro di durata annuale con le parti sociali territoriali, recentemente rinnovati per l'anno in corso.

²⁵ Si aggiunga che la stipula di un accordo sindacale aziendale (si veda *infra*) costituisce un requisito indispensabile ai fini della concessione del trattamento di integrazione salariale da parte dell'INPS.

²⁶ La già citata legge 33/2009 ha riconosciuto che le domande di CIG in deroga per cui sia richiesto il ricorso all'anticipazione, vengano immediatamente messe in pagamento per una durata massima di 4 mesi, oltre i quali si sospenderà l'erogazione in attesa dei provvedimenti autorizzatori regionali.

²⁷ Il condizionale è d'obbligo poiché continua a sussistere una duplice disciplina decadenziale, una relativa alla prestazione economica ed 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).

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 stessi²⁸: infatti, i “servizi competenti” (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.

Infine, una complessità del sistema deriva dal suo sviluppo non solo verso una sussidiarietà in senso verticale, ma anche orizzontale, tra l’altro, da ultimo rafforzata. Oltre al coinvolgimento degli enti bilaterali sopra ricordato, infatti, la legge finanziaria per l’anno 2010 ha introdotto, nell’ambito di misure tutte rivolte a “svuotare il bacino” dei beneficiari di ammortizzatori sociali, specifici incentivi rivolti alle agenzie per il lavoro, dimostrando una certa sfiducia sulla capacità collocativa delle strutture pubbliche provinciali.

Da una parte, sono stati introdotti incentivi normativi a favore delle agenzie di somministrazione di lavoro – le quali hanno dimostrato segni di sofferenza a causa della crisi²⁹ – prevedendo deroghe alla disciplina ordinaria proprio in caso di assunzione di lavoratori in mobilità³⁰. Dall’altra, tutti gli operatori – e vale a dire non solo le stesse agenzie di somministrazione – possono beneficiare di una “batteria” di premi, quantificata dalla stessa legge 191/2009 in 65 milioni di euro per il 2010³¹, in caso di buon esito della attività di intermediazione svolta. I premi di collocazione sono differenziati a seconda della durata del contratto di lavoro³² e delle caratteristiche soggettive dei lavoratori³³ cui è procurata l’assunzione.

3. PRIME FORME DI WELFARE LOCALE

Fin qui il “Pacchetto anticrisi” emanato a livello nazionale, il quale, come visto, importa il coinvolgimento finanziario – ma non solo – delle Regioni nella concessione degli ammortizzatori sociali in deroga. Tuttavia, diverse amministrazioni locali, da una parte, nell’eser-

²⁸ Il mancato invio tempestivo di dette informazioni può comportare, per i responsabili degli uffici dei Centri per l’impiego o di altre amministrazioni pubbliche coinvolte, responsabilità per danno erariale e in ogni caso determina, per i servizi competenti autorizzati o accreditati, la revoca della autorizzazione o dell’accreditamento (si veda D.M. del 2009, n. 46441, art. 12, comma 3°).

²⁹ Sia consentito rinviare a ISFOL (2009b, in particolare pp. 273 ss.).

³⁰ Assai sintetizzando, la legge 191/2009 (art. 2, comma 142°-143°), modificando sul punto il decreto di attuazione della cosiddetta riforma Biagi (D.Lgs. del 2003, n. 276), oltre ad aver reintrodotta il cosiddetto *staff leasing*, tra l’altro estendendo il suo ambito di applicazione anche a «tutti i settori produttivi, pubblici e privati, per l’esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia», ha modificato le ipotesi di divieto di ricorso alla somministrazione. Quel che interessa più sottolineare è che, ove l’agenzia di somministrazione assuma lavoratori in mobilità, potrà inviarli anche presso le «unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi», derogando così ad un divieto generale previsto dalla normativa, nonché ove si tratti di assunzione a tempo determinato, non sarà necessario attenersi al rispetto dei limiti quantitativi al ricorso alla somministrazione fissati dai contratti collettivi.

³¹ Legge 191/2009, art. 2, comma 144°.

³² Il premio è pari a 1.200 euro, in caso di contratto a tempo indeterminato o di durata non inferiore ai 2 anni, ovvero 800 euro, ove il contratto abbia durata compresa tra uno e 2 anni.

³³ Il premio è pari a 2.500 e 5.000 euro per l’assunzione, con contratto a tempo indeterminato, di inserimento al lavoro o a termine non inferiore a 12 mesi, dei lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

cizio della potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza, hanno continuato a costruire apposite funzioni ed attività in caso di crisi industriali e, dall'altra, nell'esercizio anche di quella esclusiva in materia di "assistenza sociale", hanno introdotto varie forme di tutela aggiuntive rispetto a quelle statali.

In primo luogo, quasi tutti i legislatori regionali intervenuti a seguito della riforma costituzionale del 2001 hanno deciso di dedicare appositi strumenti al governo delle situazioni di crisi aziendale, andando anche oltre le funzioni loro attribuite fin dal 1997 e così forzando le previsioni nazionali.

In proposito, la dottrina (Ricci, 2007) ha individuato due modelli regionali (si veda TAB. 1): il primo di intervento *morbido*, di fatto, limitato al mero esercizio delle funzioni procedurali previste sin dal citato D.Lgs. 469/1997 (esame congiunto per CIGS e compilazione e tenuta delle liste di mobilità) ed uno *incisivo*, in cui la Regione non si limita a ridurre l'arco temporale del cosiddetto periodo traumatico del lavoratore, ma anticipa e/o accompagna, con tutta la propria rete di servizi e politiche, la crisi aziendale per raggiungere comunque l'obiettivo di un repentino reingresso del lavoratore nel mercato del lavoro. In tutte le Regioni con modelli *incisivi* è stata prevista l'adozione di «progetti diretti alla formazione, all'orientamento, alla riqualificazione e al reinserimento dei lavoratori interessati, anche promuovendo l'adozione di apposite misure di accompagnamento». In una parola, si tratta di progetti di ricollocazione professionale (cosiddetto *outplacement*), i cui contenuti variano da territorio a territorio, anche per l'apporto variabile di diversi attori locali (ad esempio Camere di Commercio, parti sociali, enti bilaterali). Un tratto comune è comunque il ruolo di gestione dei progetti affidato alle Province, le quali agiscono su specifico finanziamento regionale; tuttavia, alcune amministrazioni (Friuli Venezia Giulia e Veneto), proprio indotte dalla crisi, hanno recentemente provveduto ad attivare i propri sistemi di accreditamento ai servizi al lavoro, al fine di coinvolgere altri operatori nella gestione di misure di specifici servizi rivolti ai beneficiari di ammortizzatori sociali³⁴.

Diverse Regioni, proprio stimolate dai difetti di *copertura* del sistema degli ammortizzatori sociali all'inizio segnalati, hanno, in seconda istanza, cominciato a costruire dei "sistemi regionali" di ammortizzatori sociali (Garofalo, 2008). Tuttavia il lavoro normativo è, per così dire, *di rimessa*, diffuso a *macchia di leopardo* e, al momento, scarsamente sviluppato proprio nelle aree più deboli del paese.

Alcune Regioni, di fatto anticipando – ma anche andando oltre – le scelte compiute poi dal più volte citato decreto anticrisi, non solo hanno predisposto delle forme di sostegno al reddito in favore dei soggetti assunti con tipologie contrattuali che non danno – non davano – alcuna forma di aiuto economico, ma hanno anche buttato i *semi* per quello che la già citata Commissione Onofri aveva individuato come terzo livello nel futuro assetto delle forme di garanzia al reddito in Italia. Alcune di esse, in questo caso in assenza di interventi statali, hanno cioè provveduto a disciplinare forme di reddito minimo vitale per i soggetti in condizioni di particolare bisogno, misure che, insieme a quelle rivolte ai collaboratori coordinati e continuativi, risultano indispensabili per dotare l'Italia di un moderno sistema di sicurezza sociale.

³⁴ A seguito della messa in opera del sistema di accreditamento, la Regione Veneto, con la delibera regionale del 4 agosto 2009, n. 2474, ha definito i criteri e le modalità per il finanziamento di progetti di *outplacement* di lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali, presentati da soggetti accreditati o in via di accreditamento, ovvero dalle Province.

Tabella 1. I modelli di intervento regionale in caso di crisi aziendali

Regione	Modello <i>morbido</i>	Modello <i>incisivo</i>
Abruzzo	X	
Basilicata	X	
PA Bolzano	X	
Calabria		X
Campania	X	
Emilia-Romagna		X
Friuli Venezia Giulia		X
Lazio	X	
Liguria		X
Lombardia		X
Marche		X
Molise	X	
Piemonte		X
Puglia	X	
Toscana	X	
PA Trento	X	
Umbria	X	
Veneto	X	

Tabella 2. I modelli di welfare locale in alcune Regioni a statuto ordinario

Regione	Sostegno titolari AASS "forti"	Sostegno soggetti non "coperti"	Parasubordinati	Reddito minimo
Calabria		X		
Campania				X
Friuli Venezia Giulia	X	X (con EEBB)	X	
Lazio			X	X
Liguria	X	X (con EEBB)		
Lombardia		X (con EEBB)	X	
Marche	X	X (anche con EEBB)		
Piemonte	X	X		
Puglia		X		
Toscana	X	X		
Veneto	X	X	X	

Nella più recente legislazione regionale appaiono norme, utilizzando quale criterio classificatorio la platea soggettiva coinvolta, quattro forme di ammortizzatori sociali finanziati con fondi regionali (si veda TAB. 2):

1. anticipazioni/integrazioni al reddito dei titolari di ammortizzatori sociali cosiddetti forti;
2. sostegno al reddito per i soggetti non “coperti” da ammortizzatori sociali, con o senza il supporto degli enti bilaterali;
3. sostegno al reddito dei lavoratori *parasubordinati*, nell’ambito di specifici *pacchetti* di interventi loro dedicati;
4. reddito minimo di cittadinanza.

Le misure di cui alla prima tipologia sono dedicate ai titolari di trattamenti di integrazione salariale, i quali – accanto a incentivi alla loro assunzione diffusamente previsti (ad esempio Emilia-Romagna, Sardegna, Toscana) – beneficiano di diverse forme di intervento regionale, di carattere anticipatorio o incrementale rispetto a quelle accordate dallo Stato. Così alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Liguria, Veneto e Toscana) hanno previsto, istituendo un apposito fondo regionale, di anticipare i trattamenti di integrazione salariale, al fine di alleviare eventuali difficoltà economiche che dovessero incontrare i lavoratori “sospesi”, in attesa dei trattamenti statali. In genere, l’ente locale si fa garante dell’operazione di anticipo, 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; solo in Piemonte è direttamente l’Agenzia tecnica regionale (“Piemonte Lavoro”) ad anticipare le somme, 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.

Alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Marche e Toscana) hanno poi deciso di promuovere la stipula dei contratti di solidarietà difensivi, prevedendo un contributo per l’integrazione della retribuzione dei lavoratori, ridotta in ragione della riduzione dell’orario di lavoro. L’intervento regionale risulta così “parallelo” a quello statale ed inteso a sostenere in via ulteriore il trattamento retributivo dei lavoratori coinvolti nella riduzione dell’orario di lavoro.

La seconda forma, assai diffusa nella legislazione esaminata (si veda TAB. 2), è comunque diretta ad estendere ai settori “non coperti” misure di sostegno al reddito, altrimenti non assicurate dalla legislazione statale. Alle volte, espressamente, tali trattamenti *estensivi* sono congegnati come sostegno dell’azione degli enti bilaterali³⁵.

In altri casi sono state introdotte misure 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 innanzitutto previsto, sulla scorta di un accordo nazionale³⁶, forme di tutele aggiuntive rispetto a quelle statali a favore dei lavoratori somministrati non coperti da alcun ammortizzatore sociale, valorizzando il ruolo degli enti bilaterali³⁷.

³⁵ Così Campania e Friuli Venezia Giulia, in maniera quasi identica, hanno disposto la partecipazione finanziaria 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 (EBIART), a favore del quale è stato disposto un finanziamento, finalizzato proprio a sostenere l’attuazione del D.L. 185/2008 e le spese relative al sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti delle aziende in crisi.

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).

³⁷ 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. Tali soggetti sono beneficiari, oltre che di misure esclusivamente loro rivolte³⁸, anche di interventi a largo spettro. Alcune Regioni (Calabria, Marche, Piemonte e Toscana) hanno infatti disciplinato l'erogazione di indennità *una tantum* a favore di soggetti che hanno perso il lavoro a causa della crisi, che sono privi di ammortizzatori sociali e, di conseguenza, sono in condizioni di "povertà" in quanto dotati di un reddito al di sotto di una certa soglia minima. Il sussidio, condizionato alla disponibilità allo svolgimento di una attività di lavoro, prescinde dalla tipologia del rapporto di lavoro precedente, sicché esso diviene neutrale ai fini del godimento dello stesso. Di fatto, in questo caso, l'aiuto economico avviene in favore di una platea soggettiva definita residualmente, per il solo fatto di essere priva di ammortizzatori sociali ed in condizione di bisogno.

Infine, da ultimo, alcune Regioni (Campania e Lazio)³⁹, a differenza dei trattamenti *una tantum* appena ricordati, hanno deciso di approntare un terzo livello, ove la tutela del reddito non è collegata necessariamente alla precedente condizione lavorativa. Sebbene anche il godimento di queste ultime sia *mean test* (controllo della situazione di bisogno) e *work test* (controllo della disponibilità al lavoro), 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» (Liso, 2009, p. 18).

La Regione Campania (L.R. 19 febbraio 2004, n. 2) da più tempo sperimenta un «reddito di cittadinanza», riconoscendo un'erogazione monetaria, nonché specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, ai residenti (comunitari e non) da almeno 60 mesi nella regione, affidando ai Comuni la gestione della misura; la residenza nel territorio regionale e la condizione di bisogno costituiscono, pertanto, i requisiti per l'accesso alla misura.

Più articolata è la misura più recentemente introdotta nel Lazio (L.R. 20 marzo 2009, n. 4), relativa al finanziamento di un «reddito minimo garantito». Infatti, in tal caso sono assicurate «forme reddituali dirette ed indirette⁴⁰ che assicurino un'esistenza libera e dignitosa» a:

1. disoccupati alla ricerca di una nuova occupazione;
2. inoccupati alla ricerca di un'occupazione;
3. lavoratori precariamente occupati, e vale a dire i soggetti che, «indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro», percepiscono un reddito sotto la soglia della imposizione fiscale;
4. lavoratori nei casi di aspettativa non retribuita per gravi e documentate ragioni familiari.

Il sostegno al reddito – gestito da Comuni e Servizi provinciali per l'impiego (sono questi ultimi a “prendere in carico” i beneficiari) – è sì riconosciuto sulla base della condizione sul mercato del lavoro, ma senza che sia richiesta l'iscrizione a forme di assicurazione

³⁸ Ad esempio 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 nazionale.

³⁹ Mentre in alcune regioni la sperimentazione di misure similari risulta conclusa (si vedano la Legge regionale Basilicata del 19 gennaio 2005, n. 2 in tema di “Promozione della cittadinanza solidale” e quella friulana del 31 marzo 2006, n. 6 in tema di “Reddito di base per la cittadinanza”), nelle Province Autonome sono presenti misure ormai consolidate nel tempo (si vedano la Legge provinciale Bolzano del 30 aprile 1991, n. 13 e la Legge provinciale Trento del 12 luglio 1991, n. 14).

⁴⁰ È previsto il finanziamento anche dell'accesso ai trasporti pubblici, alle locazioni immobiliari, ai servizi ricreativi e culturali ecc.

obbligatorie, condizionando, invece, lo stesso al “controllo dei mezzi” (*means test*) e alla attivazione del beneficiario⁴¹.

4. PRIME CONCLUSIONI

La crisi ha indubbiamente imposto una mutazione nella *governance* del sistema, seppure principalmente sospinta dalla necessità di reperire nuove risorse finanziarie. Pur essendo ancora prematura una valutazione dei risultati della complessa rete di finanziamento e gestione degli ammortizzatori in deroga inaugurata dall'Accordo del febbraio 2009⁴², rimane che quest'ultimo ha indubbiamente determinato una *accelerazione* nel rafforzamento delle competenze, formali e informali, delle Autonomie territoriali in materia, grazie al ruolo propulsivo e gestionale ad esse assegnato. Peraltro, la più recente disciplina regionale in materia di mercato di lavoro è sempre più rivolta ad irrobustire i livelli di tutela assicurati a livello statale, in una logica di promozione della comunità territoriale di riferimento. Tale evoluzione pare, per così dire, *suggellata* dalla avvenuta delega, sempre ad opera della finanziaria 2010, alle Province Autonome di Trento e Bolzano delle «funzioni in materia di gestione di Cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità»⁴³. La delega, seppure da esercitarsi senza oneri aggiuntivi per lo Stato – ma pur sempre con la facoltà di prevedere «risorse aggiuntive proprie» –, nonché da concordare con le istituzioni nazionali di riferimento (ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e INPS) e, infine, da adottare «sulla base dei principi della legislazione statale», potrebbe rappresentare una svolta istituzionale in materia, in particolare ove riletta alla luce di quanto già avvenuto nel passato in materia di servizi per l'impiego. Difatti, sono state proprio le Province Autonome ad aver dato l'abbrivio al decentramento amministrativo in materia di mercato del lavoro alla fine degli anni Novanta⁴⁴.

Se l'obiettivo di una razionalizzazione, armonizzazione ed estensione effettiva del sistema dei cosiddetti ammortizzatori sociali potrebbe essere allora perseguito in una logica *bottom-up*, si fa sempre più pressante l'esigenza, per non acuire le disparità già presenti nell'attuale sistema di protezione del reddito, di una idonea perequazione territoriale, attraverso l'istituzione – stabile – di una autorevole “camera di compensazione” centralizzata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANASTASIA B., MANCINI M., TRIVELLATO U. (2009), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte*, in U. Trivellato (a cura di), *Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, in www.portalecnel.it.
BARBIERI M. (2009), *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso Puglia*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.

⁴¹ Il beneficiario, infatti, dovrà, oltre ad essere residente da almeno 24 mesi nel territorio regionale, aver dichiarato un reddito inferiore a 8.000 euro annui ed essere disponibile alle congrue offerte di lavoro del Centro per l'impiego territorialmente competente.

⁴² Per la segnalazione di alcuni problemi applicativi sorti “sul campo”, derivanti principalmente dalla difficoltà di governare le risorse FSE coinvolte nel finanziamento della deroga, si veda Vergari (2009).

⁴³ Legge 191/2009, art. 2, comma 124° e 125°.

⁴⁴ Queste, 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 D.Lgs. del 1995, n. 430, e del 1996, n. 514), già prima, cioè, delle Regioni a statuto ordinario, le quali ne avrebbero beneficiato solo negli anni successivi, grazie al D.Lgs. 469/1997.

- CARUSO B. (2006), *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, relazione presentata alla Giornata di studio AIDLASS, Santa Margherita di Pula, Cagliari, 1-3 giugno 2006, ora in www.aidlass.org.
- GAROFALO D. (2006), *Il sistema di formazione ed istruzione*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari.
- ID. (2008), *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working Paper Adapt, 63.
- GRATTERI A. (2004), *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Riganò (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, pp. 50-74.
- ISFOL (2009a), *Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2008*, ISFOL, Roma.
- ID. (2009b), *Rapporto 2009*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- LISO F. (2008), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri». Gli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, t. 1, Cacucci, Bari.
- ID. (2009), *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.
- MAROCCHIO M. (2010), *Bilateralismo e somministrazione di lavoro: i recenti sviluppi*, in Y. Parpinchee, F. Sammarco (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori: dalla teoria alla pratica*, "Dossier ADAPT", 6, 21 aprile.
- MISCIONE M. (2007), *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione presentata alla Giornata di studio AIDLASS, Venezia, 25-26 maggio 2007, ora in www.aidlass.org.
- RICCI M. (2007), *Lavoro e licenziamenti collettivi*, relazione presentata alla Giornata di studio AIDLASS, Venezia, 25-26 maggio 2007, ora in www.aidlass.org.
- SPATTINI S., 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*, 18 novembre 2009, in www.nelmerito.com.