amministrativamente
Numero 7/8 – Luglio/agosto 2010

L'accordo di Pomigliano e il premio di occupazione/formazione previsto dalla legge n. 102/2009.

di MARCO MARIA CARLO COVIELLO

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Il contenuto dell'accordo e la formazione; 3. L' articolo 6 del protocollo e la legge n. 102/2009; 4 Conclusioni.

1. *Premessa*.

Oggetto di diverse valutazioni il protocollo d'intesa concernente lo stabilimento Fiat di Pomigliano si presta comunque a essere specchio fedele della generale situazione delle relazioni industriali in Italia. L'accordo in questione cerca di risolvere alcune specifiche problematiche che si riferiscono al processo produttivo del sito industriale incidendo su un generale precedente assetto di relazioni industriali e proponendo in sostanza una diversa sistemazione dei diritti e doveri contrattuali in materia di lavoro valevole oltre il caso specifico. Di là da qualsiasi valutazione complessiva sull'accordo, la presente nota si occuperà di contestualizzare nell'ambito del quadro normativo esistente le disposizioni del protocollo attinenti alla formazione del personale che beneficiano di forme di sostegno al reddito.

2. *Il contenuto dell'accordo e la formazione.*

Il punto 6 del protocollo prevede che i lavoratori in cassa integrazione frequentino corsi di formazione che adeguino il patrimonio di conoscenze dei lavoratori ai nuovi modi di produzione che Fiat intende introdurre nello stabilimento di Pomigliano.

La mancata partecipazione dei lavoratori al processo di formazione oltre a essere soggetta alle disposizioni legislative in materia è considerata come causa di addebito disciplinare.

Tale clausola contrattuale sembra quindi richiamare, almeno in parte, le politiche di *workfare*[1] che condizionano l'accesso alle forme di sostegno al reddito all'impegno del lavoratore di frequentare corsi professionalizzanti diretti ad agevolarne il reingresso nel mondo del lavoro[2].

Delimitati oggetto e limiti della formazione, l'articolo 6 si caratterizza per un'esplicita dichiarazione di conferma da parte delle consenzienti organizzazioni sindacali riguardo alle prestazioni aggiuntive che Fiat potrebbe disporre in favore dei lavoratori partecipanti alla formazione. Nell'accordo, infatti, le organizzazioni sindacali e le RSU confermano che non sarà richiesta a carico dell'azienda alcuna integrazione o sostegno al reddito, sotto qualsiasi forma diretta o indiretta, per i lavoratori in Cigs che partecipino ai corsi di formazione.

La conferma di tale impegno sembra, tra l'altro, richiamare il premio di occupazione/formazione previsto dal decreto-legge n. 78/2009 convertito con la

---

[1] In TITO BOERI, JAN VON OURS, *Economia dei mercati di lavoro imperfetti*, Igea, 2009, vengono descritti i vari sistemi d'assicurazione involontaria individuando le caratteristiche dei sistemi *welfare to work sistem* nella capacità di sintetizzare le politiche di sostegno al reddito con le politiche attive del lavoro. MAURIZIO CINELLI, *Diritto della previdenza sociale,* Giappichelli, Torino 2008, ricomprende all'interno del *workfare* la combinazione dei rimedi di tipo indennitario con incentivi di vario genere sul piano della disciplina del mercato del lavoro fino a includervi la promozione dei contratti di solidarietà, i contratti di lavoro a tempo parziale e la stessa introduzione de i lavori socialmente utili .

[2] A questo proposito può richiamarsi l'articolo 19, comma 10 del decreto-legge n. 185/2008 convertito con legge del 28/01/2009, n. 2, secondo cui il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, è subordinato alla dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3. In caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione d'immediata disponibilità immediata ovvero una volta sottoscritta la dichiarazione in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo ai sensi dell'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito con modificazioni dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291 e successive modificazioni e integrazioni il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati. In ordine a tale ultima normativa, può richiamarsi SILVIA SPATTINI, MICHELE TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *Guida al Diritto*, n. 18-1 maggio 2009. In realtà anche l'applicazione di tale normativa alle fattispecie previste del protocollo potrebbe non essere cosi automatica in virtù del ricorso all'analogia che l'interprete dovrebbe utilizzare per applicarla al caso concreto. V., anche, ANNA LISA MELLILO*, Gli ammortizzatori sociali in deroga sono aiuti di Stato*, in *dossier Adapt Ammortizzatori sociali*, disponibile in www.adapt.it. In tema di *workfare* MELLILO sottolinea come "ciò che preme sottolineare è che sul piano nazionale la novità normativa introdotta dall'articolo 19,comma 10, della legge 28 gennaio 2009 n. 2 riveste un'importanza significativa e si pone perfettamente in linea con le politiche europee di *workfare*."

legge n. 102/2009[3] che ha trovato l'assetto definitivo con l'emanazione del Decreto interministeriale del 18 dicembre 2009 n. 48281.
Tale intervento ponendosi all'incrocio tra le politiche attive del lavoro e le forme di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione prevede che i lavoratori interessati da forme di sostegno al reddito, in costanza del rapporto di lavoro, possano essere impiegati in progetti di formazione riqualificazione professionale comprensivi di un'attività lavorativa svolta a favore dello stesso datore di lavoro o impresa cha ha fatto ricorso alla cassa integrazione ovvero ai contratti di solidarietà espansivi o difensivi[4].
La formazione professionale è finanziata attraverso un impegno finanziario statale pari a 20 milioni di euro per il 2009 e 150 milioni per il 2010.
L'accesso a tale forma d'incentivazione è subordinato all'assolvimento da parte del datore di lavoro che intende avvalersi dell'istituto di tre precisi impegni:
1) l'inserimento dei lavoratori nei progetti di riqualificazione o formazione professionale deve essere previsto da un accordo istituzionale formalizzato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ovvero nelle sedi territoriali competenti dello stesso dicastero secondo il territorio dove è insediata l'impresa richiedente;
2) il differenziale tra il trattamento derivante dai meccanismi di sostegno al reddito e il livello della retribuzione ordinaria del lavoratore è a carico del datore di lavoro;
3) la formulazione di un progetto che illustri preliminarmente il contenuto, la durata e le modalità della formazione e successivamente la presentazione di un report che illustri i risultati del progetto.

3. *L'articolo 6 del protocollo e la legge n. 102/2009.*
L'intervento previsto dalla legge n. 102/2009 costituisce, con tutta evidenza un ulteriore strumento attraverso cui affrontare l'attuale crisi economica anticipando in qualche modo il ruolo che la formazione e la riqualificazione

[3] La previsione normativa è stata poi completata dall''emanazione del Decreto interministeriale del 18.12.2009 n. 48281 (cfr. LETIZIA CIANCIO, *Decreto interministeriale 18.1.2.2009 n. 49281 - Premio di occupazione* in www.amministrativamente.it) .
[4] *La vita buona nella società attiva,* Il libro bianco sul futuro del modello sociale, in www.lavoro.gov.it - Maggio 2009 nel documento si rileva come le persone, soprattutto nei momenti di transizione, devono poter essere accompagnate da un sistema di servizi che risponda unitariamente a una pluralità di esigenze. Si pensi ai lavoratori che accedono a percorsi di riqualificazione e contemporaneamente hanno anche la necessità di avere un'occupazione o un sussidio sufficiente al loro mantenimento.

professionale dovrebbero assumere nell'ambito di una riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Tuttavia, la pur legittima rinuncia preventiva da parte dei sindacati che hanno sottoscritto l'accordo a qualsiasi richiesta di attivazione dello strumento, sembra lasciare aperte alcune questioni.

A fronte di una previsione generale del legislatore diretta a promuovere la formazione aziendale proprio per sviluppare il capitale umano delle imprese in vista di una necessaria ristrutturazione del tessuto produttivo italiano si assiste a una preventiva rinuncia da parte delle organizzazioni sindacali a qualsiasi tentativo di utilizzare lo strumento proprio all'interno di un ampio progetto di riconversione produttiva in termini di efficienza e produttiva dello stabilimento di Pomigliano.

E' di tutta evidenza che tale rinuncia rientrando nella dinamica delle relazioni industriali trova essenzialmente fondamento nella volontà del gruppo Fiat di circoscrivere l'impegno finanziario nell'ambito di alcune priorità di processo che non necessariamente inglobano qualsiasi intervento d'integrazione reddituale a favore dei lavoratori che già usufruiscono di trattamenti di sostegno al reddito.

Tale considerazione però sembra da un lato mettere in discussione l'efficacia generale del provvedimento normativo di cui si discute e dall'altro enfatizzare la possibilità che lo strumento si segnali non tanto per la sua capacità di sostenere e promuovere progetti di formazione e riqualificazione aziendale quanto per la possibilità che dalla sua applicazione possano derivare evidenti disparità di trattamento tra lavoratori che si trovino nella stessa situazione professionale.

L'eventuale esclusione dello strumento da un intervento di riqualificazione del processo produttivo come quello di Pomigliano sembra porre seri dubbi sull'utilità dello strumento in generale giacché le condizioni di utilizzazione dello stesso sembrerebbero trovare ideale collocazione proprio nel contesto produttivo campano. In altri termini se il ricorso allo strumento sembrerebbe non concretizzarsi nell'ambito di un piano di riqualifcazione produttiva delle dimensioni di quelle di Pomigliano sembra difficile che possa efficacemente realizzarsi in altre dimensioni aziendali.

Tuttavia, essendo il ricorso allo strumento nella disponibilità del datore di lavoro non è escluso che lavoratori appartenenti allo stesso gruppo di riferimento ma impiegati su vari siti produttivi possano essere esclusi o alternativamente accedere allo strumento previsto dalla legge n. 102/2009 solo sulla base di scelte aziendali relative al singolo stabilimento industriale.

In tal modo a fronte di un'identica attività di formazione e dell'analogo godimento di trattamenti di sostegno al reddito dei lavoratori pur appartenenti allo stesso gruppo industriale possono trovarsi nella situazione in cui ad alcuni è concesso da parte dell'azienda il trattamento d'integrazione reddituale aggiuntivo previsto dalla n. 102/2009 mentre ad altri tale possibilità è esclusa.
Tale differenziazione pur trovando fondamento nell'autonomia contrattuale delle parti e ancor di più nella libertà d'impresa[5] costituzionalmente garantita è di più difficile sistemazione in una prospettiva pubblicistica in cui l'intervento statale ha come caratteristica la generalità e l'astrattezza dell'azione che proprio a causa della provenienza pubblica delle risorse non sembra automaticamente consentire che si possano autorizzare seppur implicitamente interventi caratterizzati da un'evidente disparità di trattamento nei termini sopra indicati[6].
In tale prospettiva, l'accordo di Pomigliano anche a proposito del premio per l'occupazione/formazione previsto dalla legge n. 102/2009 perdendo una parte della propria valenza privatistica o contrattuale sembra mettere in discussione i modi e i termini dell' intervento statale in economia presupponendo una radicale trasformazione dello stesso che possa fare nuova sintesi del rapporto tra autonomia d'impresa, garanzie dei lavoratori e impiego delle risorse pubbliche.
Del resto, nel caso specifico la creazione di una *New Company* sembrerebbe allontanare ogni ipotesi di disparità di trattamento cosi come sopra indicate pur rimanendo però a carico del legislatore la compatibilità di un intervento di sostegno e sviluppo del capitale umano suscettibile di un'applicazione differenziata potenzialmente creatrice di situazioni di possibili disparità di trattamento.

---

[5] *La vita buona nella società attiva,* Il libro bianco sul futuro del modello sociale, in www.lavoro.gov.it - Maggio 2009 Nella prospettiva teorica del libro bianco si sostiene un'interpretazione costituzionalmente orientata secondo cui come " la priorità assegnata dalla carta costituzionale al lavoro non deve peraltro far dimenticare la tutela costituzionale della libertà d'iniziativa economica e dunque d'impresa. Il fatto che l'impresa debba essere, il più possibile , libera nel suo agire e nel suo sviluppo s'impone dalla sua stessa natura : la libera iniziativa. Senza questa libertà non è possibile intraprendere le attività necessarie per presentarsi a lungo termine sul mercato e vivere in modo creativo il rapporto con la concorrenza"

[6] MARCO MARIA CARLO COVIELLO, *Il premio di occupazione/formazione previsto dalla legge 102/2009 in www.*amministrativamente.it

La perdita stessa dell'uniformità contrattuale attraverso l'abbandono dei comparti pur costituendo una legittima soluzione nell'ambito di un approccio strettamente privatistico del problema in prospettiva sembra poter creare enormi difficoltà di sintesi nel più ampio contesto pubblicistico.

4. *Conclusioni.*

In prospettiva le difficoltà di conciliare tradizionali tutele con le attuali esigenze produttive sembrano presupporre la necessità di nuovi schemi d'intervento statale nell'ambito delle crisi occupazionali e produttive che possono verificarsi.

L'avvento della globalizzazione sembra allora aver spostato l'attenzione del legislatore dalla tradizionale relazione tra autorità/libertà a quella più specifica costituita dal rapporto tra autorità e libertà d'iniziativa economica focalizzando gli interventi su tale ultimo binomio con evidenti riflessi sulle tradizionali tutele e garanzie che in qualche modo costituiscono corollario del concetto omnicomprensivo di libertà costituzionalmente previste.

In questo senso l'eventuale aumento di efficienza derivato da questa scelta sembrerebbe poter costituire l'elemento in grado comunque di compensare nel lungo periodo eventuali perdite in tema di equità che verrebbero a prodursi in fase d'implementazione[7].

La compatibilità di tale prospettiva con l'attuale assetto costituzionale sembra comunque essere dubbia oltre a presentare evidenti difficoltà qualora su un percorso attuativo di tale tipo non si raggiunga un punto di sintesi con tutte le componenti interessate.

Del resto, alcune problematiche che il protocollo affronta non sembrano relegabili alla mera responsabilità delle parti contrattuali ma evocano un esercizio effettivo e realmente imparziale delle prerogative statali di controllo e supporto all'attività produttiva ma anche all'assistenza e alla fruizione di benefici da parte dei lavoratori che chiamano in causa un sistema di relazioni

---

[7] In realtà attenta dottrina (ELENA GRANAGLIA, *Verso un nuovo paradigma redistributivo per lo Stato Sociale,* in www.ssef.it) ha sottolineato come in tema di welfare al tradizionale sistema di stampo keynesiano basato sulla necessità di garantire Uguaglianza di condizioni si proponga un sistema di basato sull'Uguaglianza di opportunità. In altri termini, una trasformazione del W*elfare* da offerta *ex post* di protezione contro i rischi del mercato, una volta verificatisi, a offerta *ex ante* degli strumenti di prevenzione di tali rischi attraverso l'inclusione nel mercato - in altri termini, da politiche compensative a politiche d'investimento sociale- una sostanziale *"re-commodification"* delle tutele slegate dalla finalità d'inclusione attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Pur accettando tale prospettiva, la disparità di trattamento nei termini sopra prospettati non paiono poter essere comunque ammesse.

misto in cui gli elementi privatistici sembrano coniugarsi strettamente con quelli pubblicistici precludendo di fatto ogni soluzione che privilegi esclusivamente il piano squisitamente contrattuale.