amministrativamente
Numero 3 – Marzo 2010

Il premio di occupazione/formazione previsto dalla legge 102/2009

di MARCO MARIA CARLO COVIELLO

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La *ratio* e l'evoluzione del quadro normativo; 3. Il premio d'occupazione e la funzione anticiclica; 4. Conclusioni

1. *Premessa*.

Il premio d'occupazione, previsto dal decreto-legge n. 78/2009 convertito con la legge 102/2009, ha trovato l'assetto definitivo con l'emanazione del Decreto interministeriale del 18.12.2009 n. 49281.

La previsione dell'articolo 1 della legge 102/2009 attribuiva infatti a un decreto interministeriale[1] la definizione del meccanismo di funzionamento dell'incentivo . 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.

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 subordinata all'assolvimento da parte del datore di lavoro 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 a seconda del 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.

---

[1] L. CIANCIO, *Decreto interministeriale 18.12.2009 n. 49281 - Premio d'occupazione* in www.amministrativamente.it.

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.

2. L*a ratio e l'evoluzione del quadro normativo.*

L'intervento costituisce un ulteriore strumento attraverso cui affrontare l'attuale crisi economica anticipando in qualche modo il ruolo che la formazione e la riqualificazione professionale dovrebbero assumere nell'ambito di una riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Oggetto di nuova delega al governo la riscrittura organica degli interventi di formazione e riqualificazione nell'ambito del sostegno al reddito dei lavoratori[2] è certamente necessaria giacché l'alluvionale serie di interventi emergenziali posti in essere dal legislatore per affrontare le varie crisi occupazionali degli ultimi decenni hanno intaccato la coerenza sistematica e la stessa efficacia del ricorso a tali strumenti.

Il premio d'occupazione sembra coniugare[3] gli elementi tipici delle politiche attive sul lavoro con le finalità proprie degli strumenti di sostegno al reddito ponendosi all'interno dei quegli schemi che facilitano il passaggio dai sussidi al lavoro *(welfare - to work - sistem*)[4].

---

[2] Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (nel testo approvato dal Senato 30 marzo 2010). La precedente era contenuta nell'articolo 1, 28 e 29 comma, legge 247 del 2007 in cui si delegava il governo "alla progressiva estensione ed armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con la previsione di modalità di regolazione diverse a seconda degli interventi da attuare, e di applicazione anche in caso di interventi di prevenzione, di protezione e risanamento ambientali che determino la sospensione dell'attività lavorativa". L'attuale provvedimento legislativo con l'articolo 46 interviene proprio sul comma 28 dell'articolo 1 della legge 247/2007 prorogando tra l'altro i tempi di esercizio della delega.

[3] M. MAROCCO, *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro,* a cura di G. DI DOMENICO, ISFOL Roma 2008. L'autore sottolinea come un tratto comune agli interventi legislativi approvati da ultimo risiede nell'introduzione di clausole dirette almeno formalmente ad irrigidire l'apparato sanzionatorio che regola l'accesso alle misure di politica passiva. In altre parole quella che dovrebbe essere una caratteristica essenziale e imprescindibile del nuovo sistema e vale a dire l'integrazione delle politiche passive con quelle attive è già ampiamente riconosciuta nell'ambito del nostro ordinamento. S. SPATTINI e M. TIRABOSCHI, *Gli ammortizzatori sociali in Italia tra riforme annunciate e riforme vigenti inattuate,* DRI 2007.

[4] In T. BOERI e JAN VON OURS, *Economia dei mercati di lavoro imperfetti*, Igea 2009, gli autori descrivono 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. M. CINELLI (*Diritto della previdenza sociale,* Giappichelli, Torino 2008), ricomprende all'interno del *workfare*

La possibilità di intraprendere un percorso di formazione e riqualificazione professionale all'interno dell'attività non interrompe l'erogazione degli interventi di sostegno al reddito[5] ma permette, invece, ai lavoratori di avere il differenziale tra indennità pubblica e precedente retribuzione[6]. Tale differenziale è posto a carico del datore di lavoro.

A questo proposito non sembra neutrale evidenziare come per il legislatore il premio d'occupazione sia diretto a valorizzare e conservare il capitale umano nelle imprese.

Al di là di questioni puramente terminologiche, pur rimanendo preponderante la finalità di sostegno ai lavoratori, non può non notarsi come l'intervento faciliti processi di riqualificazione del capitale umano delle imprese tenendo cioè a guidare le stesse verso processi inevitabili di ristrutturazione e di riqualificazione dei processi e dei prodotti in modo tale da evitare che tali riconversioni incidano negativamente sui livelli occupazionali.

La mera difesa dei livelli occupazionali sembra saldarsi con una prospettiva che in qualche modo promuove l'attività d'impresa nel corso di situazioni di grave crisi aziendale.

In questo senso il premio di occupazione sembra costituire la naturale evoluzione[7] di quella tendenza che ha interessato la Cassa Integrazione Guadagni fino ad

---

la combinazione dei rimedi di tipo indennitario con incentivi di vario genere sul piano della disciplina del mercato del lavoro fino ad includervi la promozione dei contratti di solidarietà, i contratti di lavoro a tempo parziale e la stessa introduzione de i lavori socialmente utili.

[5] Il premio d'occupazione non si rivolge solo ai destinatari della Cig o della Cigs ma anche ai soggetti interessati da contratti di solidarietà. In questo senso l'estensione del premio d'occupazione ai contratti di solidarietà sembra rientrare nell'ambito dei periodici tentativi di rivitalizzare i contratti di solidarietà. CINELLI, op. cit. evidenzia come le varie iniziative dirette a incentivare il ricorso ai contratti di solidarietà rappresentano il tentativo di fare di tali contratti un valido concorrente della stessa Cassa Integrazione. "Il trattamento di integrazione salariale è stato ammesso anche a favore delle imprese che abbiano stipulato contratti collettivi aziendali, che stabiliscano una riduzione dell'orario di lavoro , al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esuberanza del personale anche attraverso un suo più razionale impiego". "In tal caso ,l'intervento della cassa trova la sua giustificazione giuridica non più nello stato di crisi dell'impresa, ma nello stesso contratto di solidarietà di cui rappresenta una misura di sostegno al reddito".

[6] *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.

[7] Tale funzione è, invero, non nuova almeno con riferimento alla cassa integrazione guadagni. A tal proposito Maurizio Cinelli, *op. cit* L'autore evidenzia che la legge e l'autonomia contrattuale "hanno autorizzato ipotesi di sospensione e riduzione dell'attività di impresa anche al di là della ricorrenza di un vero e proprio impedimento oggettivo alla normale prosecuzione di essa. Ciò anche in ipotesi

attribuire alla stessa la duplice funzione di strumento di tutela dei lavoratori e di sostegno al sistema delle imprese.
Importante, seppur non essenziale, sembra essere la finalità dell'intervento coincidente con la tutela e promozione dell'attività economica essenzialmente connessa con la difesa dei livelli occupazionali.
La finalità in prospettiva è quella di tutelare l'iniziativa privata nel corso della gestione garantendo che il patrimonio di conoscenze professionali che costituisce l'azienda non vada disperso bensì potenziato attraverso percorsi formativi o di riqualificazione che prevedano percorsi d'apprendimento anche attraverso lo svolgimento di attività lavorativa in azienda.
In questo senso l''intervento pare realizzare la prospettiva teorica del libro bianco[8] laddove in un'interpretazione costituzionalmente orientata si rileva come " la priorità assegnata dalla carta costituzionale al lavoro non deve peraltro far dimenticare la tutela costituzionale della libertà di iniziativa economica e dunque di 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" .
Il premio all'occupazione sembra allora porsi come intervento che riesce a realizzare entrambe le esigenze in una prospettiva che attua i principi costituzionali in maniera integrata.
L'iniziativa privata sembra allora originariamente e naturalmente identificarsi nell'utilità sociale ribaltando risalenti interpretazioni dell'articolo 41 secondo cui l'attività economica è libera sempre che non contrasti con le finalità sociali.
Tale prospettiva sembra coordinarsi, in termini generali, con alcune previsioni del decreto legge 112/2008 convertito con la legge 133/2008 che all'articolo 38 prevede, al fine di garantire il diritto d'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, che l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, sia tutelato sin dal suo avvio[9] e cioè dalla

---

rappresentative di situazioni non già di vera e propria impossibilità oggettiva , ma di mera difficultas. Per effetto di detta evoluzione, la cassa integrazione, oltre alla suddetta funzione propriamente previdenziale è risultata indirizzata a soddisfare o assecondare esigenze, gestionali o di risanamento dell'organismo produttivo. E le relative occasioni di intervento si sono proposte, dunque, sempre più chiaramente come strumenti specifici di politica economica ad immediato sostegno del sistema delle imprese".

[8] La vita buona nella società attiva, il libro bianco sul futuro del modello sociale, in www.lavoro.gov.it – Maggio, 2009.

[9] A. PACE, *Iniziativa private e governo dell'economia,* in *Giur. Cost*., 1979 *ed* in *Studi in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1982.

presentazione della dichiarazione d'inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.

3. *Il premio all'occupazione e la funzione anticiclica.*

Non nuova nel dibattito dottrinale, la funzione anticiclica delle misure di sostegno al reddito potrebbe trovare un esempio caratterizzante proprio nel premio d'occupazione previsto dall'articolo 1, del decreto legge 78/2009 cosi come convertito dalla legge 102/2009.

Il carattere sperimentale dell'intervento presuppone la reale discontinuità con i tradizionali interventi di sostegno al reddito caratterizzandosi per il particolare contesto in cui si colloca.

Nel panorama internazionale non mancano, infatti, proposte[10] tese ad attribuire una valenza anticiclica ed essenzialmente macro-economica ad aumenti straordinari delle misure di sostegno al reddito in presenza di gravi situazioni di crisi economica.

In tale prospettiva la tutela di una particolare categoria di lavoratori coinciderebbe pienamente con la tutela dell'intero sistema economico.

L'eventuale introduzione di tale strumento potrebbe essere inficiata dalle difficoltà di adottare un intervento diretto a riportare le misure di sostegno al reddito all'entità ordinaria dopo aver fatto ricorso a misure straordinarie dirette ad aumentarne l'entità.

Il premio d'occupazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 102/2009 sembra rappresentare una variante nell'ambito di questa prospettiva teorica laddove la misura di sostegno al reddito è integrata dal datore di lavoro.

La differenza è rappresentata dal fatto che la proposta del *Fiscal Council* svedese si pone nell'ambito di una prospettiva di intervento pubblico sganciato da processi di riqualificazione o formazione professionale connessi con processi di ristrutturazione aziendale.

---

[10] *Report of Fiscal Policy Council 2009*, Swedish Fiscal Policy, in www.finanspolitiskradet.se "In our previous report, we concluded that the reduction in unemployment benefits carried out will markedly lower unemployment in the long term. This will take place because the incentives to find a job and to restrain wage increases are strengthened when the return on work increases. This is crucial for high employment in normal economic times when unemployment is mainly due to deficiencies in the functioning of the labour market. But in an extreme economic downturn, when unemployment increases sharply owing to a lack of demand, and there is substantial wage restraint, the incentive effects play a much smaller role for employment than they normally do. This may be an argument for a *temporary* increase in the level of unemployment benefits. This could be done, for example, by extending the period (currently 200 days) when benefits amount to 80 per cent of the previous wage. Such an extension could remain in effect for two years, for example. One obvious problem with a temporary rise in the benefit levels is that it may be difficult to lower it again once the economy picks up.

L'intervento del legislatore italiano sembra pertanto garantire maggiore flessibilità rispetto alla proposta svedese giacché proprio la subordinazione dell'integrazione indennitaria a processi di qualificazione e formazione all'interno dell'impresa costituisce uno strumento selettivo in grado di rendere non permanente e automatico l'intervento, in modo da preservarne l'impatto e l'efficacia sul sistema economico.

Tale analisi comparativa mette anche in luce la difficile qualificazione dell'intervento. Infatti, il premio d'occupazione non sembra a stretto rigore potersi qualificare nell'ambito delle politiche attive per il lavoro giacché alla formazione e riqualificazione professionale si accompagna la previsione della concessione di un differenziale che comunque costituisce una sorta di integrazione alle misure di sostegno al reddito.

Tuttavia l'assimilabilità piena del premio alle forme di sostegno al reddito non pare possibile giacché da un lato la misura non è direttamente erogata dallo Stato e dall'altro la sua introduzione, pur presupponendo la libertà dal bisogno, ne limita il campo a una determinata fascia di lavoratori.

Come già accennato l'intervento ha carattere sperimentale e presenta caratteri tendenzialmente coincidenti con l'ambivalente finalità del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni fatta salva la previsione relativa all'integrazione reddituale a carico del datore di lavoro.

In una prospettiva di lungo periodo risulta necessario stabilire se tale tipo di intervento deve intendersi come ordinario, adottabile in presenza di ogni crisi occupazionale ovvero debba invece conservare un valore essenzialmente anticiclico ed eccezionale.

Inoltre, laddove, l'intervento si configuri come eccezionale occorrerebbe valutare se le condizioni macro-economiche che ne autorizzano l'utilizzazione debbano essere predeterminate ovvero se il ricorso all'istituto deve considerarsi rientrante comunque nell'autonoma discrezionalità dell'esecutivo.

Il ruolo della formazione e della reale ed effettiva riqualificazione professionale sembra condizionare le scelte future del governo e del legislatore[11].

Al momento una caratteristica importante dello strumento è data dal fatto che la scelta del tipo di formazione da effettuare rientrando nella disponibilità del datore di lavoro ed essendo a carico di quest'ultima sembra costituire efficiente rimedio per

[11] A tal proposito basti pensare alla recente Intesa tra governo regioni province autonome e parti sociali avente ad oggetto " Le linee guida per la formazione nel 2010". Sul punto vedi il disegno di legge n. 1079 "Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale".

selezionare i percorsi formativi che meglio rispondano alle esigenze delle imprese e dei lavoratori laddove un'offerta formativa predeterminata dalla mano pubblica potrebbe non essere efficiente.
Tale meccanismo di selezione sembra poi coordinarsi almeno in parte con la previsione dell'articolo 1, comma 509, della legge 244/2007 che prevede l'attribuzione diretta ai lavoratori di somme o bonus da spendere per la propria formazione professionale in relazione alle esigenze del mercato del lavoro del luogo.
In tal modo è evidente come il successo della strategia imperniata sulla formazione e sulla riqualificazione professionale è subordinata all'individuazione da parte del legislatore di meccanismi che, intercettando automaticamente e rapidamente i fabbisogni formativi, diano risposte efficienti promuovendo la buona formazione e la riqualificazione delle figure professionali necessarie al mercato.

4. *Conclusioni.*
L'intervento è meritevole di grande attenzione poiché sembra costituire il prototipo di un più generalizzato modus d'azione pubblica nei confronti dei problemi legati alla formazione/ riqualificazione dei lavoratori.
Tuttavia, considerando presupposto comune di tutte le forme di integrazione al reddito la libertà dal bisogno del lavoratore, risulta che l'accesso alla formazione e riqualificazione, comunque non dipendente dalla volontà del singolo lavoratore, costituisce un criterio selettivo al godimento di un'indennità aggiuntiva che favorisce alcuni soggetti piuttosto che la generalità dei lavoratori comunque colpiti dalle crisi aziendali.
Tale indennità aggiuntiva, benché a carico del datore di lavoro privato, è legata funzionalmente all'impiego di risorse pubbliche che, in alternativa, potrebbero essere destinate ad aumentare l'entità delle misure di sostegno per tutti gli aventi diritto alle varie forme di sostegno al reddito a prescindere dal singolo contesto aziendale.
Dall'altra parte, l'evocata disparità di trattamento potrebbe non avere concreti elementi di qualificazione giacché effettivamente lo specifico contesto produttivo differenzia la situazione effettiva dei lavoratori rendendo libero il legislatore da qualsiasi vincolo sul punto.
In fine proprio in virtù delle potenzialità dell'istituto maggiore attenzione avrebbe meritato il monitoraggio dell'intervento. Probabilmente una maggiore considerazione dei risultati della formazione in termini di posti di lavoro conservati in un arco temporale ragionevole successivo a tale intervento formativo, avrebbe potuto essere un criterio valido per misurarne la validità complessiva anche in

relazione alla prossima ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali e del sistema della formazione o della riqualificazione professionale.