

*A differenza degli altri ammortizzatori sociali, gli ammortizzatori sociali in deroga vengono finanziati senza chiedere contributi alle aziende e ai lavoratori. Introdotti per coprire settori per cui la legge non assicurava copertura contro il rischio di disoccupazione (di qui il termine in deroga), sono stati spesso utilizzati per estendere la durata dei trattamenti a chi già fruiva di ammortizzatori sociali (dunque in proroga). In non pochi casi questi strumenti sono stati utilizzati come sussidi per le imprese anche senza le riduzioni di orario (o i periodi di disoccupazione) che legittimano l'utilizzo degli altri ammortizzatori sociali.*

Gli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente – CIG in deroga e Mobilità in deroga – originariamente istituiti per i settori produttivi non coperti da tutele "ordinarie" di sostegno al reddito, sono stati spesso utilizzati in settori già coperti da strumenti ordinari con lo scopo di "prorogare" la tutela a quelle crisi che avevano di fatto esaurito gli ammortizzatori ordinari.

Il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 ha introdotto misure a sostegno della famiglia, del lavoro, dell'occupazione e dell'impresa, ridisegnando in funzione anti-crisi il quadro delle politiche del lavoro.

Queste misure sono state finanziate in gran parte dalla fiscalità generale, con un cofinanziamento del Fondo sociale europeo fino al 2012, e poi con stanziamenti statali specifici e risorse messe a disposizione dalle Regioni. La presenza di un finanziamento pubblico differenzia questo sistema di tutele dal sistema "assicurativo" caratteristico delle tutele del sostegno a reddito ordinarie (CIG, CIGS, mobilità, indennità di disoccupazione) finanziate da un contributo mensile specifico a carico delle aziende e dei lavoratori. Viceversa nel caso degli ammortizzatori in deroga le aziende contribuiscono al finanziamento solo nel caso in cui utilizzino la prestazione.

La legge 28 giugno 2012 n.92 prevede il superamento degli ammortizzatori in deroga e la soppressione dell'indennità di mobilità a partire dal 2017 e la loro sostituzione con nuovi Fondi di solidarietà e con l'indennità di disoccupazione legata alla nuova Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi, poi l'attuale Naspi).

In particolare, per le prestazioni in deroga, al fine di garantire la graduale transizione verso il nuovo regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali, la legge del 2012 ha previsto un sistema di finanziamento annuale via via decrescente.

## **Gestione amministrativa degli ammortizzatori in deroga. Il Ruolo delle Regioni**

Il sistema degli ammortizzatori in deroga ha visto, nel quadriennio 2009-2012, la compartecipazione delle Regioni al finanziamento della spesa relativa al sostegno al reddito, attraverso anche l'utilizzo del finanziamento del Fondo sociale europeo. In un primo momento è stata prevista una partecipazione delle Regioni nella misura del 30% dell'indennità di CIG in deroga e di mobilità in deroga e, successivamente, con l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 20 aprile 2011, nella misura del 40%: questo sistema poi è stato superato dal 2013, verso un sistema più flessibile a carico principalmente dello Stato con una eventuale e facoltativa possibilità di finanziamenti anche regionali.

Nel caso di crisi aziendali localizzate nelle singole Regioni sono le Regioni stesse a concedere l'accesso agli ammortizzatori in deroga, previa disponibilità di finanziamento da parte ministeriale con il Fondo per l'occupazione e la formazione, e l'intervento dell'INPS per la liquidazione delle prestazioni ed il monitoraggio della spesa attraverso una specifica Banca dati.

Per le crisi aziendali che si sviluppano su più regioni gli ammortizzatori in deroga vengono invece concessi dal Ministero del lavoro.

## **Spesa degli ammortizzatori in deroga**

Nel quadriennio 2009-2012 la spesa relativa agli ammortizzatori in deroga, sia per le crisi regionali che per le crisi pluriregionali, ammonta complessivamente a circa 7,4 miliardi di euro (dei quali circa 1 miliardo è la quota di cofinanziamento regionale).

In molte Regioni, si è assistito, nel corso del quadriennio 2009-2012, ad una significativa richiesta e concessione di ore a fronte delle quali, in moltissimi casi, non si è verificata una effettiva sospensione o riduzione di orario da parte delle aziende. Si è quindi prodotto, durante le fasi più acute della crisi, un volume di concessioni di integrazioni salariali in deroga che impegnavano teoricamente l'intero budget regionale a disposizione. Non tutte queste concessioni venivano poi di fatto utilizzate appieno dalle aziende richiedenti, con significativi problemi di programmazione sul fabbisogno reale in capo alle Regioni e ai Ministeri vigilanti e problemi complessi di monitoraggio della spesa da parte dell'INPS e delle stesse Regioni.

Un altro elemento di accelerazione della spesa è dovuto al fatto che spesso l'INPS ha anticipato dei trattamenti di integrazione salariale in deroga, in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione con richiesta di pagamento diretto, come previsto per legge fino al 31 dicembre 2012.

Per garantire un utilizzo più efficiente delle limitate risorse finanziarie, nell'agosto 2014, tramite decreto interministeriale, sono stati rideterminati i criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga, con particolare riguardo ai termini di presentazione, a pena di decadenza, delle relative domande, alle causali di concessione, ai limiti di durata e reiterazione delle prestazioni anche in relazione alla continuazione rispetto ad altre prestazioni di sostegno del reddito, alle tipologie di datori di lavoro e lavoratori beneficiari.

### **CIG in deroga**

- A partire dal 2014 la Cig in deroga può essere concessa solo entro limiti di durata prestabiliti (11 mesi nel 2014, 5 mesi nel 2015 e 3 mesi nel 2016): prima del 2014 non erano previsti limiti di durata
- Dal 2014 l'integrazione salariale può essere concessa o prorogata ai lavoratori subordinati con la qualifica di operai, impiegati e quadri, compresi gli apprendisti e i lavoratori somministrati, con un'anzianità lavorativa presso l'impresa di almeno 12 mesi; prima del 2014 era necessaria una anzianità minima di 90 giorni per l'accesso alla prestazione
- Dal 2014 il trattamento può essere richiesto solo da imprese, piccoli imprenditori (coltivatori diretti del fondo, artigiani, piccoli commercianti) e dalle cooperative sociali. Prima del 2014 avevano accesso a questa prestazione anche soggetti quali associazioni sportive o sindacali, senza struttura di impresa.
- Dal 2014 allo scopo di fruire dei trattamenti di integrazione salariale in deroga, l'impresa deve comunque aver preventivamente utilizzato gli strumenti ordinari di flessibilità (ferie residue e maturate, permessi, banca ore, ecc...). Prima del 2014 non esisteva questo vincolo
- Il decreto del 2014 ha anche imposto alcune causali specifiche per la concessione del trattamento:
  - a) situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori;
  - b) situazioni aziendali determinate da situazioni temporanee di mercato;
  - c) crisi aziendali;

d) ristrutturazione o riorganizzazione.

Prima di quell'anno la CIG in deroga non prevedeva causali specifiche e quindi poteva anche essere concessa per cessazione dell'attività dell'impresa.

Sempre il decreto di agosto del 2014 prevede che i trattamenti di CIG in deroga non possono essere concessi a lavoratori per che possono accedere ad analoghe prestazioni. Pertanto, i lavoratori dipendenti di imprese soggette alla disciplina in materia di CIG e alla disciplina dei Fondi di Solidarietà devono essere ammessi in via prioritaria ai trattamenti di integrazione salariale ordinaria e/o straordinaria, o beneficiare delle prestazioni ordinarie erogate dal Fondo di Solidarietà di appartenenza.

Il Ministero del Lavoro, in merito alla disciplina relativa agli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2016 in rapporto all'istituzione del Fondo di Integrazione Salariale, ha comunque precisato che le aziende che rientrano nel campo di applicazione dei Fondi di integrazione salariale (FIS) e dei Fondi di Solidarietà Bilaterali Alternativi possono scegliere di accedere agli ammortizzatori sociali in deroga nei limiti previsti dalla normativa di settore o alle prestazioni previste dai Fondi. Al riguardo, si sottolinea che l'azienda non può presentare domande di integrazione salariale in deroga e domande per trattamenti garantiti dal Fondo di Integrazione Salariale per periodi d'intervento parzialmente o totalmente coincidenti.

### **Mobilità in deroga**

- Come per la CIG in deroga, dal 2014, la mobilità in deroga può essere richiesta da lavoratori di imprese, piccoli imprenditori (coltivatori diretti del fondo, artigiani, piccoli commercianti) e dalle cooperative sociali.
- La mobilità in deroga può essere concessa dalle Regioni, in caso di disoccupazione, ai lavoratori subordinati con qualifica di operai, impiegati o quadri, compresi gli apprendisti ed i lavoratori somministrati, con un'anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato.
- Dal 2014 la mobilità in deroga può essere erogata solo ai lavoratori che non possono accedere ad ogni altra prestazione a sostegno del reddito connessa alla cessazione del rapporto di lavoro. Pertanto, la mobilità in deroga non può più essere concessa dopo un periodo di mobilità ordinaria o di disoccupazione agricola già fruito, o dopo un periodo di fruizione della NASPI, né può essere concessa se il lavoratore aveva diritto ad un ammortizzatore ordinario e non l'ha richiesto
- Non possono essere concessi trattamenti di mobilità in deroga nel caso in cui il lavoratore trascorre periodi di disoccupazione non tutelati da alcun ammortizzatore
- Il lavoratore, per fruire del trattamento di mobilità in deroga deve presentare un'istanza all'INPS, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla data di licenziamento o dalla scadenza della precedente prestazione fruita oppure, se posteriore, dalla data del decreto di concessione della prestazione in deroga.

La durata massima di concessione del trattamento di mobilità in deroga distingue tra lavoratori che hanno già beneficiato di prestazioni di mobilità in deroga per almeno tre anni, anche non continuativi, e lavoratori che hanno complessivamente beneficiato della medesima prestazione per un periodo inferiore a tre anni.

Sulla base della legge di stabilità 2016, in relazione all'anno in corso, la mobilità in deroga non può essere concessa ai lavoratori che hanno già beneficiato della prestazione per almeno tre anni. Per gli altri lavoratori il trattamento può essere concesso per un massimo di 4 mesi (più ulteriori due mesi nel caso di lavoratori residenti di alcune aree del Mezzogiorno(1).

### **Possibilità di deroga ai criteri previsti**

Al fine di assicurare una graduale transizione al nuovo sistema di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga il legislatore ha previsto che le Regioni e Province autonome possano concedere la Cig in deroga e la mobilità in deroga senza seguire alcuni dei criteri appena descritti per la concessione di questi trattamenti. Ad esempio una regione può scegliere di erogare la mobilità in deroga anche a lavoratori che già hanno usufruito di ammortizzatori ordinari (come ad esempio l'indennità di disoccupazione Naspi), oppure di erogarla per periodi più lunghi rispetto alla durata prevista. Tuttavia, è possibile concedere ammortizzatori derogando ai criteri sopra descritti nel limite del 5% delle risorse stanziare, oppure utilizzando risorse proprie regionali.

### **Finanziamenti ammortizzatori in deroga 2013-2016**

Nella prospettiva di superamento degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente, la legge 28 giugno 2012, n.92, ha previsto, per gli anni 2013-2016, un quadro finanziario di progressiva riduzione delle risorse a tale scopo destinate:

- Anno 2013: 1.000 milioni di euro
- Anno 2014: 1.000 milioni di euro
- Anno 2015: 700 milioni di euro
- Anno 2016: 400 milioni di euro

Visto il prolungamento della crisi il legislatore è successivamente intervenuto ad incrementare le risorse destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga aumentando di 1462,8 milioni di euro il finanziamento per il 2013, di 1449,5 milioni di euro quello per il 2014, di 1420 milioni di euro quello per il 2015 e di 250 milioni di euro quello per il 2016.

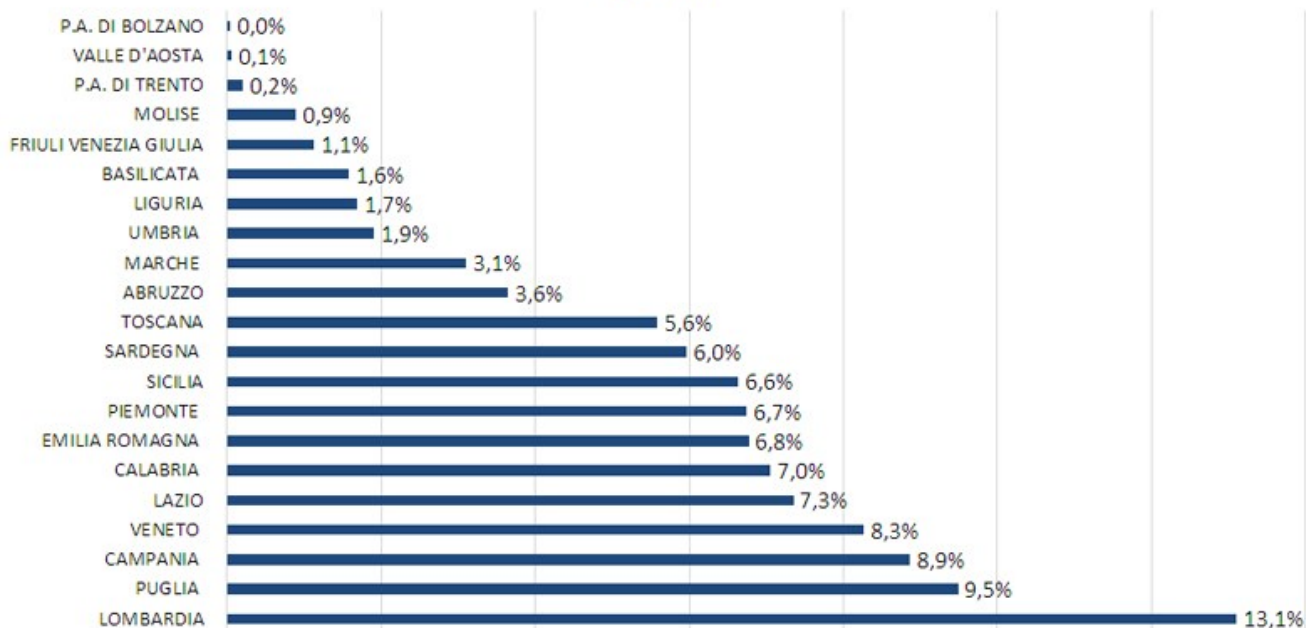
Importi erogati per tipo di ammortizzatore

	<b>CIG in deroga</b>	<b>Mobilità in deroga</b>
2009	€ 768.051.886	€ 204.134.116
2010	€ 1.462.819.594	€ 398.726.494
2011	€ 1.456.415.811	€ 550.618.190
2012	€ 1.754.966.048	€ 849.637.759
2013	€ 1.459.510.388	€ 923.637.981
2014	€ 952.626.596	€ 510.136.594
2015	€ 227.067.097	€ 35.068.507

**Totale € 8.081.457.419 € 3.471.959.641**

\*Gli importi relativi a 2014 e 2015 sono provvisori perché molte Regioni a marzo 2016 stanno provvedendo a completare le decretazioni 2013, 2014 e 2015 sulla base delle nuove recenti disponibilità finanziarie messe a disposizione dallo Stato

**Spesa per CIG e Mobilità in deroga - dettaglio regionale  
2009 - 2015**



**Distribuzione percentuale per classe dimensionale e settore di attività delle indennità di Cig in deroga  
Anni di pagamento 2009 - 2014**

Totale Importi indennizzati  
Classe di dimensione aziendale (numero di occupati)

Settore	Classe di dimensione aziendale (numero di occupati)				Non classificabile	Totale
	Da 1 a meno di 10	Da 10 a meno di 15	Da 15 a 50	Oltre 50		
Industria	14%	3%	8%	10%	0%	35%
Artigianato	20%	4%	2%	0%	0%	26%
Agricoltura	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,4%
Credito, assicurazioni, servizi tributari appaltati	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Commercio, servizi, professioni e arti	12%	3%	9%	11%	0%	35%
Non classificabile	0%	0%	0%	0%	3%	3%
<b>Totale</b>	<b>47%</b>	<b>11%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

**Oneri per integrazioni salariali e mobilità  
Ordinaria vs in deroga**

%su totale della spesa per tipo di prestazione  
Competenza economica di bilancio  
(milioni di euro)

Tipo di ammortizzatore	2012	2013	2014
	Oneri complessivi	Oneri complessivi	Oneri complessivi
Cig ordinaria e straordinaria	76%	81%	80%
Cig in deroga	24%	19%	20%
<b>Indennità di mobilità ordinaria</b>	<b>80%</b>	<b>81%</b>	<b>86%</b>
<b>Indennità di mobilità in deroga</b>	<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>17%</b>

(1) Indicate nel D.P.R. del 6 marzo 1978 n.218