



www.lavoce.info

## Lavoro

# CASSA INTEGRAZIONE TRA POLITICA E LOBBY

di [Massimo Pallini](#) 31.03.2009

*L'Unione Europea è assolutamente contraria agli interventi volti al mantenimento dell'occupazione, equiparandoli sostanzialmente agli aiuti al funzionamento delle imprese. Ma non pone limitazioni di sorta agli aiuti economici e all'offerta di servizi per i lavoratori espulsi o temporaneamente sospesi dal lavoro, in quanto aiuti alla persona. L'ordinamento italiano dovrebbe quindi andare in questa direzione, per ragioni di equità sociale e di efficacia degli ammortizzatori sociali. Ma anche per conformarsi ai dettami del diritto comunitario.*

Il ministro Brunetta ha recentemente dichiarato che il sistema italiano di **ammortizzatori sociali** è un "buon sistema", perché "gli ammortizzatori sociali funzionano proprio in quanto segmentati e diversificati". (1)

In astratto, la segmentazione e la diversificazione degli ammortizzatori sociali per settori e tipologie di imprese potrebbe anche renderli un efficace strumento di politica industriale, selezionando i settori e le imprese da sostenere e abbandonando al loro destino quelle inefficienti o non più competitive nel mercato internazionale. Allo stesso tempo, però, una tale **potere discrezionale** esercitato dal governo o dalla pubblica amministrazione espone al pericolo che possa divenire "il migliore strumento di potere del mondo", [come hanno denunciato Tito Boeri e Pietro Garibaldi](#). Uno strumento non tanto per perseguire una coerente, lungimirante ed efficace politica industriale, ma piuttosto per beneficiare nell'immediato le lobby di imprenditori o di lavoratori maggiormente capaci di condizionare il potere politico o contigue a questo.

Seppur da più voci si invochi l'introduzione nel nostro ordinamento di strumenti di protezione sociale universalistici, la legge n. 2 del 28 gennaio 2009, muove decisamente in direzione contraria, perpetuando, e anzi incrementando, la "segmentazione". Questa scelta acuisce il problema della compatibilità con il divieto comunitario della concessione alle imprese di "aiuti di stato". Proprio perché segmentati, gli ammortizzatori costituiscono degli aiuti di stato.

## AIUTI DI STATO

Secondo gli orientamenti della Commissione e della Corte di giustizia va qualificata come aiuto di Stato ogni **misura nazionale** "selettiva" rispetto ai suoi beneficiari, che si traduca in una spesa pubblica o in una mancata entrata per l'erario pubblico sotto qualsiasi forma si realizzi. (2) Solo le misure normative di carattere generale, applicabili indistintamente a tutte le imprese (i cosiddetti "aiuti normativi") sono sottratte all'ambito di applicazione del divieto di aiuti di stato di cui all'articolo 87 Tce. Vi sono invece soggette tutte quelle misure nazionali che selezionano il loro ambito di applicazione in ragione del settore produttivo, o della tipologia o dimensione delle imprese, o



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

ancora, pur trovando applicazioni diffuse a tutti i settori e a tutte le imprese, la concessione dei relativi trattamenti è condizionata a una valutazione discrezionale dello Stato o della Pa.

Neppure il fine di **protezione sociale** di questi trattamenti legittima di per sé una deroga al divieto all'articolo 87 Tce. **(3)** Gli Stati sono legittimati a una tale deroga in ragione degli obiettivi occupazionali o di sostegno alle imprese in crisi soltanto se la misura che intendono adottare a tali fini sia rispondente agli orientamenti Unione Europea. La disciplina comunitaria è però chiara nel senso dell'ammissibilità degli aiuti all'occupazione se volti "alla **creazione netta**" di nuovi posti di lavoro in settori in crescita in contesti territoriali particolarmente depressi o mirati a offrire opportunità di impiego a categorie di persone in condizioni di particolare svantaggio sociale. **(4)**

Gli orientamenti Unione, al contrario, esprimono una assoluta contrarietà verso gli aiuti volti "al **mantenimento** dell'occupazione", equiparandoli sostanzialmente agli aiuti "al funzionamento delle imprese".

## E AIUTI ALLA PERSONA

Il diritto comunitario non pone limitazioni di sorta, anzi promuove gli aiuti economici e l'offerta di servizi diretti ai lavoratori espulsi dal ciclo produttivo o temporaneamente sospesi dal lavoro, qualora tali ammortizzatori siano **indifferenziati** per settori o per tipologie di imprese e tanto più non condizionati a valutazioni discrezionali della Pa. L'assenza del carattere "selettivo" connota questi ammortizzatori non già come "aiuti alle imprese", bensì come "**aiuti alla persona**". **(5)**

Sono perfettamente ammissibili politiche pubbliche volte ad assicurare ai lavoratori licenziati o sospesi servizi di collocamento, di formazione e riqualificazione professionale e anche sussidi economici per supplire alla carenza di reddito per il tempo o parte del tempo necessario per trovare un nuovo impiego o esser reintegrati in servizio, finanziati dalla fiscalità generale o dalla solidarietà interaziendale o categoriale.

Sarebbe dunque auspicabile che l'ordinamento italiano muovesse i propri passi in questa direzione, in primo luogo per ragioni di equità sociale, di efficacia degli ammortizzatori sociali, di ridotta interferenza con le condizioni di concorrenza tra imprese, ma anche per conformarsi ai dettami del **diritto comunitario**, come l'adesione all'Unione Europea impone.

**(1)** A. Cazzullo, intervista a R. Brunetta, "Basta lamenti, in Italia i migliori ammortizzatori sociali", in *Corriere della Sera* 7.3.2009.

**(2)** Cfr. per tutti K. Bacon, *The concept of State Aid: the developing Jurisprudence in the European and UK Courts*, in Eclr, 2003, 55 e ss.

**(3)** Cfr. Corte di giustizia, sent. 7.3.2002, C 310/99, *Italia c. Commissione*, in RIDL,2002,II,43; Corte di giustizia, sent. 12.12.2002, C 5/01, *Belgio c. Commissione*, in RIDL,2003,II,709; Corte di giustizia, sent.17.6.1999, C-75/97, *Belgio c. Commissione (c.d. Maribel bis/ter)*, in Racc. 1999,I-3671; Corte di giustizia, sent. 5.10.1999, C 251/97, *Francia c. Commissione*, in Racc.,1999,I-6639; Corte di



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

giustizia, sent.26.6.1996, C-241/94, *Francia c. Commissione (c.d. Kimberly Clark)*, in Racc.1996,4551.

**(4)** Cfr. Reg. (Ce) 6-8-2008 n. 800/2008, Regolamento della Commissione che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato.

**(5)** Cfr. *Orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*, del 1.10.2004, § 3.2.6.