



febbraio 2010

working papers

APPUNTI SULLE NUOVE NORME IN MATERIA DI PREPENSIONAMENTO DEI GIORNALISTI

di Alessandro Brignone

APPUNTI SULLE NUOVE NORME IN MATERIA DI PREPENSIONAMENTO DEI GIORNALISTI

QUADRO NORMATIVO E PROBLEMI APPLICATIVI

Sommario: 1. Premessa. La normativa sostanziale in materia di pensionamento anticipato dei giornalisti e le esigenze di una sua riforma. - 2. Le nuove disposizioni in materia di prepensionamento dei giornalisti. Il quadro normativo. - 3. I principali problemi applicativi posti dalle nuove norme in materia di pensionamento anticipato dei giornalisti. - 3.1. Gli oneri relativi ai trattamenti di pensione anticipata attualmente sostenuti dall'INPGI a seguito di decreti del Ministero del Lavoro già approvati o in corso di approvazione. - 3.2. Il problema degli oneri derivanti dal cd. scivolo. - 3.3. Il contributo aggiuntivo a carico degli editori. - 3.4. Le modalità della contribuzione aggiuntiva a carico degli editori. - 3.5. L'accordo sugli ammortizzatori sociali del 26 marzo 2009 e la sua ratifica con Protocollo del 5 maggio seguente. - 4. L'attuazione delle nuove disposizioni legislative in materia di prepensionamento dei giornalisti. - 4.1. Le delibere dell'INPGI e i DM di loro approvazione. - 4.1.1. L'abolizione degli abbattimenti sui trattamenti di pensione anticipata ex art. 37 della legge n. 416/1981 e successive modificazioni e integrazioni (delibera INPGI n. 58). - 4.1.2. Gli ulteriori interventi per fronteggiare lo stato di crisi del settore (delibera n. 61). - 4.1.3. I rilievi dei ministeri vigilanti e le nuove delibere dell'INPGI (previo accordo tra FIEG e FNSI...). - 4.2. Il completamento del disegno di riforma degli ammortizzatori sociali nel settore dell'editoria giornalistica: i Decreti 24 luglio 2009 e 8 ottobre 2009. - 4.2.1. Le disposizioni di attuazione delle norme di legge con Decreto interministeriale. - 4.2.2. Il DM di semplificazione: i chiarimenti sulla definizione del concetto di "stato di crisi" e sul tenore degli "investimenti" in caso di ristrutturazione. - 5. Alcune brevi considerazioni conclusive

1. Premessa. La normativa sostanziale in materia di pensionamento anticipato dei giornalisti e le esigenze di una sua riforma

L'istituto del trattamento anticipato di pensione, il cd. *prepensionamento*, è stato utilizzato, nei molti provvedimenti che lo hanno disciplinato, a partire dalla legge n. 155 del 23 aprile 1981 riguardante i dipendenti delle imprese industriali e minerarie, come tipica misura anti-congiunturale¹, per favorire l'esodo di lavoratori in esubero dalle imprese appartenenti a settori in crisi.

La finalità degli interventi normativi in materia di prepensionamento consente di distinguere l'istituto in questione dal pensionamento di *anzianità*, grazie al quale i soggetti in possesso di una determinata anzianità contributiva e di determinati requisiti di età, hanno accesso al trattamento pensionistico in via anticipata rispetto all'ordinario accesso al pensionamento cd. di *vecchiaia*. La dottrina e la giurisprudenza, in

¹ In questo senso, Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2007, 255.

particolare, a partire da una famosa pronuncia della Corte costituzionale², hanno inquadrato il pensionamento anticipato di *anzianità* come istituto diretto a far valere, oltre che la mera *carriera contributiva*, anche il “contributo al benessere della collettività”.

Al di là di quanto sopra, tra le discipline speciali riguardanti i prepensionamenti, accordate dal legislatore nel corso degli anni a vari settori economici, in particolare industriali, vi è la normativa del 1981, successivamente modificata più volte fino alla novella del 2001³ e agli interventi correttivi del 2009, dedicata al pensionamento anticipato dei lavoratori giornalisti e poligrafici.

In estrema sintesi, l'art. 37 della legge n. 416 del 1981, nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 62 del 2001, contenente norme in materia di “esodo e prepensionamento”, prevede che, in caso di concessione della Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), i lavoratori del settore (poligrafici e giornalisti, fino al febbraio 2009, con l'esclusione di quelli dipendenti dalle imprese editrici di periodici⁴), hanno facoltà di optare, entro sessanta giorni dall'ammissione al trattamento di CIGS, ovvero, nel corso del godimento del beneficio, entro sessanta giorni dalla maturazione dei requisiti contributivi esplicitamente individuati:

- a) per il trattamento anticipato di pensione, limitatamente al numero di unità ammesse dal Ministero del lavoro, i lavoratori poligrafici (fattispecie che non interessa in questa sede);
- b) per l'anticipata liquidazione della pensione di vecchiaia, limitatamente al numero di unità ammesse dal Ministero del lavoro, solo nei casi di “ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi aziendale”, i giornalisti professionisti, dipendenti da imprese editrici di giornali quotidiani (e, ora, anche di giornali periodici, come subito si dirà) e da agenzie di stampa a diffusione nazionale.

In questa ultima ipotesi, il giornalista dipendente dalle imprese sopra ricordate, che ha optato per l'anticipata liquidazione della pensione di vecchiaia, deve avere compiuto il cinquantottesimo anno di età e deve aver maturato almeno diciotto anni di anzianità contributiva.

Le disposizioni in esame prevedevano, inoltre, fino all'avvento delle norme che si commenteranno al paragrafo seguente, che fosse a carico dell'INPGI la “integrazione contributiva” ai fini del conseguimento del “requisito contributivo previsto dal secondo comma dell'art. 4 del regolamento adottato dall'INPGI e approvato con decreto interministeriale 24 luglio 1995”, secondo cui, “il diritto alla pensione di vecchiaia può essere anticipato in presenza di almeno 360 contributi mensili accreditati presso l'Istituto per gli uomini al conseguimento” dal 1 luglio 2007, del sessantacinquesimo anno di età.

Precisato che “l'integrazione contributiva a carico dell'INPGI” di cui si è poco sopra dato cenno, “non può essere superiore a cinque anni”, resta da segnalare che “per i giornalisti che abbiano compiuto i sessanta anni di età, l'anzianità contributiva è maggiorata di un periodo non superiore alla differenza fra i sessantacinque anni di età e l'età anagrafica raggiunta, ferma restando la non superabilità del tetto massimo di 360 contributi mensili”.

² Corte cost. 2 maggio 1991, n. 194.

³ Il primo provvedimento è la legge 5 agosto 1981, n. 416. L'ultimo intervento, prima di quello in commento, è quello della legge 7 marzo 2001, n. 62.

⁴ Art. 3, comma 1, lett. a) e b), del D.L. n. 99 del 2001, convertito con legge n. 198 dello stesso anno. Sull'estensione del prepensionamento ai giornalisti dipendenti da giornali periodici si vedano i paragrafi seguenti.

Tanto premesso, deve essere sottolineato come la disciplina dei prepensionamenti e della stessa CIGS, sia pur per una singola fattispecie, abbia sofferto – sotto il vigore della legge n. 416 del 1981, nel testo modificato dalla legge n. 62 del 2001 – di una disparità di trattamento non giustificabile. Mentre, infatti, le imprese editrici di quotidiani e di periodici, nonché le agenzie di stampa potevano contare, nella gestione di fasi di crisi, oltre che sulla cassa integrazione guadagni straordinaria, anche sullo strumento del cd. “prepensionamento”, quest’ultimo era precluso alle imprese editrici di periodici.

Inoltre, alle imprese editrici di periodici era (ed è tuttora) interdetto anche il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria nella speciale ipotesi prevista dalla legge a favore del settore editoriale dall’art. 35, comma 3, della legge n. 416/81, ossia quando ricorra una crisi aziendale nella quale “si renda necessaria una riduzione del personale ai fini del risanamento dell’impresa (...)” (si tratta, cioè, di una ipotesi di ricorso alla CIGS con requisiti ridotti)⁵.

Con gli interventi normativi di cui si darà cenno nei paragrafi seguenti, si è posto rimedio alla discriminazione tra giornalisti dipendenti da giornali quotidiani e da agenzie di stampa a diffusione nazionale e giornalisti dipendenti da giornali periodici, con riferimento alla possibilità di optare per il pensionamento anticipato, in caso di concessione della CIGS. Non si è invece ancora prevista la possibilità di utilizzare, per le imprese editrici di giornali periodici, l’ipotesi speciale di CIGS disciplinata dall’art. 35, comma 3, della legge n. 416/81.

Con tali provvedimenti, inoltre, si è anche profondamente modificata la disciplina relativa agli oneri derivanti dai trattamenti anticipati di pensione, che – prima posti a carico dell’INPGI – sono ora imputati allo Stato, con la possibilità per le imprese editrici di giornali di finanziare gli eventuali oneri *eccedentari*, con propria contribuzione, nel caso in cui le dotazioni finanziarie pubbliche non dovessero essere sufficienti. Possibilità colta nel recente rinnovo del contratto collettivo dei giornalisti.

Con un ulteriore intervento normativo, si è – infine – previsto che l’opzione per il prepensionamento sia esercitabile, da parte dei giornalisti posti in CIGS, solo nel caso in cui l’*esame congiunto* della situazione aziendale si sia concluso con un “accordo”, e non più anche con un mancato accordo. La disposizione, come si vedrà più in dettaglio, è in palese contrasto con la tradizione legislativa italiana in materia di ammortizzatori sociali e lo stesso Ministero del Lavoro ne ha fornito una interpretazione sistematica di segno diverso.

2. Le nuove disposizioni in materia di prepensionamento dei giornalisti. Il quadro normativo

Il Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185 (cd. decreto “anti crisi”), convertito in Legge 28 gennaio 2009, n. 2, contiene alcune norme, all’art. 19, comma 18 – *ter*⁶ e seguente, in materia di pensionamento anticipato

⁵ L’art. 35 della legge n. 416/81, mentre al comma 1 prevede che tutte le imprese editrici (a prescindere dal tipo di prodotto editoriale) possano ricorrere alla CIGS secondo la disciplina generale, valida per tutte le altre imprese industriali e di altri settori economici, al comma 3 del medesimo articolo riserva alle sole imprese editrici di quotidiani e alle agenzie di stampa l’accesso ad una ipotesi speciale e particolarmente duttile di CIGS (quella in cui ricorra una crisi aziendale nella quale – come detto nel testo – “si renda necessaria una riduzione del personale ai fini del risanamento dell’impresa”). La particolarità di questa specifica ipotesi di ricorso alla CIGS risiede nel carattere sostanzialmente *preventivo* del ricorso all’ammortizzatore sociale, finalizzato ad un sia pur provvisorio alleggerimento del proprio *organico* per superare la fase di crisi.

⁶ Le norme richiamate prevedono testualmente quanto segue:

18-ter. Alla legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all’articolo 37:

1) al comma 1, lettera b), le parole: «Ministero del lavoro e della previdenza sociale» sono sostituite dalle seguenti: «Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, sulla base delle risorse finanziarie disponibili»; 2) dopo il comma 1 e’ inserito il seguente:

dei giornalisti dipendenti da aziende in ristrutturazione o riorganizzazione per crisi aziendale, di cui all'articolo 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

In sintesi, le norme richiamate prevedono:

- a) che il decreto con il quale si ammettono al trattamento di pensione anticipata i giornalisti che ne abbiano fatto domanda ai sensi delle norme di cui alla legge n. 416/81, sia emanato dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle risorse finanziarie disponibili (finora il decreto era stato emanato dal solo Ministero del lavoro);
- b) che l'onere annuale sostenuto dall'INPGI per i trattamenti di pensione anticipata sia pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009;
- c) che tale onere sia posto a carico del bilancio dello Stato;
- d) che l'INPGI presenti annualmente al Ministero del lavoro la documentazione necessaria al fine di ottenere il rimborso degli oneri fiscalizzati;
- e) che al compimento dell'età prevista per l'accesso al trattamento di pensione di vecchiaia ordinaria da parte dei beneficiari dei trattamenti di cui al primo periodo, l'onere conseguente sia posto a carico del bilancio dell'INPGI, fatta eccezione per la quota di pensione connessa agli scivoli contributivi, riconosciuti fino ad un massimo di cinque annualità, che rimane a carico del bilancio dello Stato;
- f) che all'articolo 38, comma 2, della citata legge n. 416/81, la lettera b) sia abrogata, con l'effetto che la corresponsione della "pensione anticipata di vecchiaia" non sia più ascrivibile all'INPGI, anche in relazione alle disposizioni, sopra descritte, che ne imputano gli oneri a carico dello Stato;
- g) che, infine, gli oneri derivanti dalle prestazioni di vecchiaia anticipate per i giornalisti siano posti a carico delle disponibilità del fondo di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del medesimo decreto legge n. 185/08.

Con il successivo Decreto Legge n. 207/2008 (c.d. decreto "mille proroghe"), convertito in Legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stato disposto un secondo intervento in tema di pensionamento anticipato dei giornalisti.

L'art. 41 - bis⁷, commi 5 e seguenti, prevede, infatti:

- a) l'estensione della disciplina in questione – finora riservata, come detto in premessa, ai giornalisti dipendenti da giornali quotidiani e da agenzie di stampa – ai giornalisti dipendenti da giornali periodici;

«1-bis. L'onere annuale sostenuto dall'INPGI per i trattamenti di pensione anticipata di cui al comma 1, lettera b), pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, e' posto a carico del bilancio dello Stato. L'INPGI presenta annualmente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali la documentazione necessaria al fine di ottenere il rimborso degli oneri fiscalizzati. Al compimento dell'età prevista per l'accesso al trattamento di pensione di vecchiaia ordinaria da parte dei beneficiari dei trattamenti di cui al primo periodo, l'onere conseguente e' posto a carico del bilancio dell'INPGI, fatta eccezione per la quota di pensione connessa agli scivoli contributivi, riconosciuti fino ad un massimo di cinque annualità, che rimane a carico del bilancio dello Stato».

b) all'articolo 38, comma 2, la lettera b) e' abrogata.

18-quater. Gli oneri derivanti dalle prestazioni di vecchiaia anticipate per i giornalisti dipendenti da aziende in ristrutturazione o riorganizzazione per crisi aziendale, di cui all'articolo 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come da ultimo modificato dal comma 18-ter del presente articolo, pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, sono posti a carico delle disponibilità del fondo di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del presente decreto.

⁷ Si riporta di seguito, per comodità, il testo dei commi 5 e seguenti dell'articolo citato nel testo, recanti le disposizioni in materia di pensionamento anticipato dei giornalisti dipendenti da giornali periodici:

- b) una integrazione della dotazione finanziaria a carico del bilancio dello Stato per il sostegno degli oneri derivanti dal pensionamento anticipato dei giornalisti pari a ulteriori 10 milioni di euro, in aggiunta a quanto previsto dal decreto cd. “anti crisi”;
- c) la possibilità per gli editori, nel caso in cui le risorse pubbliche non siano sufficienti a coprire gli oneri per i trattamenti di pensione anticipata, di finanziare – mediante un apposito contributo da versare all’INPGI – gli “oneri eccedentari”.

Infine, con il Decreto Legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33 (art. 19, comma 18 – *ter*, lett. a), n. 1), si condiziona la facoltà dei giornalisti di optare per il prepensionamento alla sottoscrizione di “accordi recepiti in sede di Ministero del Lavoro”.

La disposizione in questione suscita serie perplessità, costituendo un *unicum* nella legislazione sugli ammortizzatori sociali in Italia, e presenta – ad avviso di chi scrive – profili di illegittimità costituzionale (per l’illogica disparità di trattamento tra soggetti che si trovano in condizioni del tutto analoghe, a causa della dinamica di relazioni sindacali su cui essi non hanno alcuna capacità di intervento). Contravviene, inoltre, ad una diversa prassi esistente, prima dell’intervento normativo in questione, fondata sull’applicazione dell’art. 37 della legge n. 416/1981.

Infatti, ai sensi di tale disposizione, ai giornalisti posti in cassa integrazione viene data direttamente dalla legge la facoltà di optare per il prepensionamento. In altre parole, l’accordo tra le parti sindacali e imprenditoriali non costituiva il presupposto per accedere al beneficio del prepensionamento che, invece, spettava al giornalista come esercizio di un proprio diritto potestativo a seguito dell’immissione nella cassa integrazione straordinaria, che – com’è noto – può essere richiesta dalle imprese editoriali anche a seguito di mancato accordo con le rappresentanze sindacali giornalistiche.

Poiché la finalità *dichiarata* della disposizione in esame era quella di consentire al Ministero del Lavoro il monitoraggio puntuale dell’utilizzo delle risorse pubbliche a disposizione dei trattamenti anticipati di pensione per i giornalisti, derogando al principio secondo cui la conclusione delle procedure di consultazione sindacale può avvenire in sede regionale, allorché siano coinvolti lavoratori ubicati in unità produttive operanti all’interno di una sola regione, una interpretazione in tal senso della disposizione medesima, è sembrata da subito necessaria.

In effetti, con il Decreto ministeriale 8 ottobre 2009, recante norme per la “Semplificazione delle procedure amministrative e riordino dei criteri per l’accesso al trattamento di integrazione salariale in favore dei

(...) 5. All'articolo 37, comma 1, alinea, della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, le parole: « con l'esclusione dei giornalisti dipendenti delle imprese editrici di giornali periodici,» sono soppresse.

6. All'articolo 37, comma 1, lettera b), della legge 5 agosto 1981, n. 416, dopo le parole: «giornali quotidiani» sono inserite le seguenti: «, di giornali periodici».

7. Per il sostegno degli oneri derivanti dalle prestazioni di vecchiaia anticipate per i giornalisti dipendenti da aziende in ristrutturazione o riorganizzazione per crisi aziendale, di cui all'articolo 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 19, commi 18-ter e 18-quater, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, si provvede mediante corrispondente riduzione, in maniera lineare, degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C della legge 22 dicembre 2008, n. 203, per un importo pari a 10 milioni di euro a decorrere dal 2009.

Qualora i datori di lavoro interessati dai processi di ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi aziendali presentino piani comportanti complessivamente un numero di unità da ammettere al beneficio con effetti finanziari complessivamente superiori all'importo massimo di 20 milioni di euro annui, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è introdotto, su proposta delle organizzazioni sindacali datoriali, a carico dei datori di lavoro del settore uno specifico contributo aggiuntivo da versare all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) per il finanziamento dell'onere eccedentario.

8. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

lavoratori dipendenti di Aziende appartenenti al settore dell'editoria", il Dicastero del lavoro ha chiarito che la facoltà di optare per il prepensionamento è riconosciuta ai giornalisti, in presenza delle altre condizioni previste dalla legge, "a seguito di recepimento in sede governativa dell'esito della procedura di cui all'articolo 2 del D.P.R. n. 218 del 10 giugno 2000" (art. 8, comma 1, del Decreto in questione), con ciò chiarendo – ad avviso di chi scrive – che l'espressione contenuta nella norma di legge deve essere intesa in senso conforme alla trentennale tradizione dell'istituto dei pensionamenti anticipati nel settore editoriale.

3. I principali problemi attuativi posti dalle nuove norme in materia di pensionamento anticipato dei giornalisti

Le disposizioni sopra richiamate, la cui forza innovativa risiede principalmente, da un lato, nell'eliminazione della discriminazione che escludeva i giornalisti dei periodici dall'accesso al prepensionamento e, dall'altro, dall'imputazione degli oneri collegati ai trattamenti anticipati di pensione in capo allo Stato, in luogo dell'INPGI, pongono alcuni problemi di carattere applicativo che possono essere schematizzati nel modo che segue.

3.1. Gli oneri relativi ai trattamenti di pensione anticipata attualmente sostenuti dall'INPGI a seguito di decreti del Ministero del Lavoro già approvati o in corso di approvazione

Al di là del richiamo al principio contenuto all'art. 11, comma 1, delle *preleggi*, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire, è la stessa origine del percorso legislativo che ha condotto all'assetto normativo descritto nel paragrafo precedente ad indicare che, se per il sostegno degli oneri per i pensionamenti anticipati disposti per il futuro interviene lo Stato, nei limiti delle disponibilità, per quelli disposti anteriormente all'entrata in vigore delle nuove norme, i relativi oneri debbano continuare ad essere sostenuti dall'INPGI.

L'esigenza della riforma, infatti, per il profilo in esame, era stata rappresentata proprio dall'Istituto previdenziale che, ormai da qualche anno, asseriva l'insostenibilità degli oneri per i trattamenti anticipati di pensione, non compensati da alcun conguaglio pubblico né da una apposita contribuzione a carico delle parti del rapporto di lavoro.

L'istanza volta ad ottenere l'accollo da parte dello Stato di tali oneri si fondava su una preoccupazione *prospettica* (a fronte della previsione di oneri crescenti, rispetto alla media degli ultimi anni), piuttosto che su una reale ed attuale sofferenza della situazione di bilancio dell'Istituto, se è vero – come è vero – che nel 2007 questo aveva deliberato, senza ottenere il consenso dei Ministeri vigilanti, di ripartire l'utile della gestione (circa 100 milioni di euro) tra i percettori dei trattamenti pensionistici.

Infine, qualche notazione sui prepensionamenti per i quali è stato già raggiunto l'accordo in sede sindacale al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

La linea di demarcazione tra il periodo in cui gli oneri in questione continuano ad essere posti in capo all'INPGI e il periodo in cui essi devono essere imputati alle dotazioni finanziarie disposte con i provvedimenti legislativi richiamati nel paragrafo di apertura, dovrebbe essere individuata in funzione del momento in cui è avvenuto il deposito dell'accordo sindacale con il quale si è convenuto il numero dei lavoratori per i quali si è chiesta l'autorizzazione del Ministero al trattamento anticipato di pensione (atto che, nella prassi,

viene recepito senza modifiche dal Ministero stesso) e non tanto il decreto con il quale si autorizza l'Istituto alle relative erogazioni.

3.2. Il problema degli oneri derivanti dal cd. scivolo

Il nuovo comma 1 – *bis* dell'art. 37 della legge n. 416/81, introdotto, come detto, dal cd. decreto “anti crisi”, oltre a disporre l'accollo a carico dello Stato dell'onere per i prepensionamenti, prevede anche che “al compimento dell'età prevista per l'accesso al trattamento di pensione di vecchiaia ordinaria da parte dei beneficiari dei trattamenti di cui al primo periodo, l'onere conseguente e' posto a carico del bilancio dell'INPGI, fatta eccezione per la quota di pensione connessa agli scivoli contributivi, riconosciuti fino ad un massimo di cinque annualità, che rimane a carico del bilancio dello Stato”.

Il cd. “scivolo” è – tecnicamente – l'accredito da parte dell'INPGI, con risorse a suo carico, dei contributi figurativi calcolati sulla retribuzione percepita dal giornalista al momento dell'accesso alla pensione anticipata, per il periodo in cui il giornalista medesimo la percepisce e con il limite massimo di cinque annualità. La norma, di non agevole interpretazione, sembra esser diretta a trasferire sullo Stato l'onere finanziario relativo alla quota della pensione di vecchiaia del giornalista precedentemente posto in pensionamento anticipato, maturata in funzione dell'accredito dei contributi figurativamente imputati sul conto pensionistico del giornalista stesso, nel periodo di corresponsione della pensione anticipata.

Oltre a ragionevoli dubbi sulla logicità di una tale disposizione, vi è il problema dell'imputazione degli oneri derivanti dal meccanismo descritto. Sembra, infatti, di poter affermare che, secondo il tenore letterale delle disposizioni relative alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dai trattamenti pensionistici anticipati, i 20 milioni di euro allocati a tal fine non possano essere anche destinati a finanziare la quota di pensione di vecchiaia che dipende dall'accredito dei contributi figurativi nel periodo del prepensionamento.

In tal caso, la disposizione riguardante gli effetti del cd. “scivolo” sarebbe priva di copertura finanziaria.

3.3. Il contributo aggiuntivo a carico degli editori

L'art. 41 – *bis*, comma 7, secondo periodo, del Decreto Legge n. 207/2008 prevede, come anticipato, che “qualora i datori di lavoro interessati dai processi di ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi aziendali presentino piani comportanti complessivamente un numero di unità da ammettere al beneficio con effetti finanziari complessivamente superiori all'importo massimo di 20 milioni di euro annui, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è introdotto, su proposta delle organizzazioni sindacali datoriali, a carico dei datori di lavoro del settore uno specifico contributo aggiuntivo da versare all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) per il finanziamento dell'onere eccedentario”.

La disposizione in questione prevede almeno i seguenti principi:

- a) la somma di 20 milioni di euro è il limite del finanziamento pubblico annuo, destinato al sostegno degli oneri per i trattamenti anticipati di pensione, e non il limite alla possibilità per le aziende editoriali di avviare i processi di ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi aziendali;
- b) esauriti i 20 milioni di euro, è possibile per gli editori, di loro iniziativa (e, cioè, senza la necessità di

un previo accordo sindacale), finanziare gli *oneri eccedentari*, mediante uno specifico contributo aggiuntivo;

- c) la proposta della istituzione di tale contributo aggiuntivo deve provenire dalle imprese editrici, per il tramite delle loro associazioni di rappresentanza;
- d) il contributo aggiuntivo deve essere disposto con Decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia.

Dal tenore delle disposizioni, non emerge, invece, alcuna indicazione relativa al momento in cui gli editori possono proporre l'istituzione del contributo aggiuntivo. E', infatti, troppo generico il riferimento alla presentazione di "piani" di ristrutturazione o riorganizzazione "comportanti complessivamente un numero di unità da ammettere al beneficio con effetti finanziari complessivamente superiori all'importo massimo di 20 milioni di euro annui".

Sul tema è intervenuto l'accordo per il rinnovo del Contratto Nazionale di lavoro giornalistico (siglato il 26 marzo 2009 e ratificato il 5 maggio successivo) che, in una intesa ad esso connessa dedicata al tema degli ammortizzatori sociali, ha previsto una disciplina specifica per l'accesso alle risorse pubbliche destinate al sostegno degli oneri per i pensionamenti anticipati e per il loro incremento, con il contributo aggiuntivo a carico degli editori.

Nei fatti, le parti – dal tenore dell'intesa – sembrano ritenere indifferibile la materiale messa a disposizione di tali risorse e, dato il sistema congegnato, mostrano di condividere altresì l'urgenza dell'attuazione del sistema *binario* risultante dal concorso tra le norme sopra illustrate e i contenuti dell'accordo sindacale sugli ammortizzatori. Attuazione che spetta al Ministero del Lavoro, di concerto – come detto – con quello dell'Economia, con un proprio atto normativo (poi effettivamente emanato: si tratta del Decreto del Ministro del lavoro – assunto di concerto con il Ministro dell'Economia – del 24 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 24 agosto 2009).

3.4. Le modalità della contribuzione aggiuntiva a carico degli editori

Rinviando al paragrafo seguente per l'illustrazione del sistema adottato dalle parti del contratto collettivo dei giornalisti (la FIEG ha infatti preferito condividere la soluzione prescelta con il sindacato, piuttosto che proporla unilateralmente al Governo), può essere utile riassumere previamente le opzioni per le modalità di *contribuzione aggiuntiva* che potevano, in via astratta, essere tenute in considerazione.

La prima opzione avrebbe potuto contemplare l'adozione di un sistema solidaristico o mutualistico, basato sulla definizione di una aliquota contributiva da applicare alle retribuzioni lorde imponibili dei giornalisti (sul modello di quanto accade per gli altri ammortizzatori sociali)⁸.

⁸ Come detto nel testo, il sistema solidaristico si fonda sull'applicazione di una aliquota retributiva sul cd. *monte retribuzioni* lordo (ossia sulle retribuzioni lorde imponibili a fini previdenziali). Per la definizione quantitativa dell'aliquota, nel caso in cui si fosse optato per tale sistema, sarebbe stato necessario tener presente – in primo luogo – il probabile fabbisogno da finanziare col gettito derivante dall'imposizione contributiva. A tal fine è utile rammentare che il costo medio annuo di un singolo prepensionamento è pari a circa 69.000 euro e il numero degli aventi i requisiti al trattamento di pensione anticipata era pari, nel 2009, a 516 unità. Ad esse, secondo i dati dell'Istituto previdenziale, se ne aggiungeranno 256 nuove unità nel 2010; 196 nel 2011; 197 nel 2012; 189 nel 2013, anno in cui – secondo una valutazione condivisa – la fase di ristrutturazione del settore dovrebbe aver sostanziale compimento. Il totale dei giornalisti che hanno già i requisiti per il pensionamento anticipato o che li matureranno nel periodo indicato è di 1354. Ancora secondo i dati dell'INPGI, il periodo medio di anticipazione della pensione di vecchiaia è di 4,2 anni. In funzione di quanto sopra, in linea teorica,

La seconda prevedeva il versamento, da parte dell'azienda che presenta il piano di ristrutturazione o riorganizzazione, al Fondo costituito presso l'INPGI, della cd. *riserva matematica*, ossia della somma necessaria al sostenimento degli oneri derivanti dall'insieme dei prepensionamenti programmati e autorizzati dal Ministero (nel settore esiste il precedente costituito dal pensionamento anticipato dei lavoratori poligrafici, che prevede tale meccanismo per l'anticipazione della *pensione integrativa*, con oneri, però, significativamente inferiori rispetto all'anticipazione della pensione di vecchiaia)⁹.

La terza, che è stata – poi – quella prescelta, deriva dalla combinazione delle prime due opzioni (in concreto, ciò è stato fatto con qualche deliberata indefinitezza per la destinazione delle risorse derivanti dall'applicazione dell'aliquota solidaristica).

3.5. L'accordo sugli ammortizzatori sociali del 26 marzo 2009 e la sua ratifica con Protocollo del 5 maggio seguente

La soluzione accolta nell'ambito dell'accordo dedicato agli ammortizzatori sociali, complementare alla rinnovazione contrattuale, firmato contestualmente a questa il 26 marzo 2009, contempla – come sopra anticipato – l'attuazione del modello misto di contribuzione.

In particolare, si prevede il versamento presso un apposito fondo da costituire presso l'INPGI, con gestione autonoma e separata:

- a) di un *contributo di ingresso*, pari al 30% del costo dei prepensionamenti che l'azienda editoriale si accinge a programmare;
- b) di un contributo solidaristico dello 0,60%, posto in capo a imprese e lavoratori (con prevalenza dell'onere per le prime: 0,50%) che alimenti prudenzialmente il fondo per gli oneri che eccedano le dotazioni pubbliche e la contribuzione versata secondo quanto sopra indicato alla lett. a).

L'accordo non prevede che il gettito derivante da tale contribuzione sia necessariamente finalizzato al sostegno dei soli oneri per i prepensionamenti, ma – al contrario – che esso possa, eventualmente, essere utilizzato per consentire maggiore agibilità a strumenti di sospensione temporanea dei rapporti di lavoro, con una finalità – pertanto – conservativa dei livelli occupazionali.

Meritano, infine, segnalazione alcune ulteriori clausole dell'accordo in commento.

l'onere annuo per il prepensionamento del totale degli aventi i requisiti andrebbe dai circa 35,6 milioni di euro del primo anno (a fronte di disponibilità pubbliche, come detto, di 20 milioni di euro), fino ai circa 93,4 milioni di euro del 2013, per poi declinare progressivamente negli anni seguenti. Considerando che il gettito derivante da ogni punto percentuale di imposizione contributiva è pari – ad oggi – a 7,7 milioni di euro circa, per coprire gli oneri *eccedentari*, rispetto alle dotazioni pubbliche, derivanti dai prepensionamenti nei prossimi cinque anni sarebbe necessaria una imposizione contributiva media annua di almeno il 6%, di fatto insostenibile, sia in linea generale che in considerazione dell'attuale situazione di crisi del settore.

⁹ Il sistema della cd. riserva matematica è del tutto diverso, sia per la filosofia che lo sottende, sia per i meccanismi di contribuzione, da quello della contribuzione solidaristica, in quanto prevede il versamento, da parte dell'azienda interessata, della somma necessaria al sostenimento degli oneri derivanti dall'insieme dei prepensionamenti programmati. In questo caso, premesso che l'onere che in concreto ogni azienda deve sostenere per ciascun prepensionamento è conosciuto esclusivamente dall'INPGI (che lo dovrebbe comunicare all'editore), dato che esso è funzione diretta del costo del lavoro individuale degli aventi i requisiti e del periodo di anticipazione del trattamento pensionistico di vecchiaia (che può giungere fino a sette anni), si può svolgere una simulazione assumendo a base di calcolo, ancora una volta, le indicazioni fornite dall'Istituto. Pertanto, come detto, se il costo medio di un prepensionamento su base annua ammonta a 69.000 euro, e se il periodo medio di anticipazione della pensione di vecchiaia è di 4,2 anni, il totale del costo medio di un prepensionamento è pari a 289.800 euro.

In una vi si prevede che “le somme derivanti dal gettito contributivo” posto a carico delle imprese editoriali siano “utilizzate a seguito dell’esaurimento delle disponibilità finanziarie annue” pubbliche. Ma, in merito a questo profilo, come si dirà più avanti, occorre tener presente che le risorse pubbliche – per una espressa richiesta del Ministero dell’Economia, nell’ambito dell’istruttoria per l’approvazione delle delibere dell’INPGI che hanno disciplinato la contribuzione aggiuntiva a carico degli editori, la misura incentivante della eliminazione degli abbattimenti sul trattamento pensionistico anticipato, ecc. – sono destinate a coprire solo gli oneri per le pensioni anticipate, al netto degli abbattimenti medesimi, previsti dalla regolamentazione dell’Istituto previdenziale (sul punto si veda, *infra*, par. 4.1.3).

In altra clausola dell’accordo, si prevede “l’impossibilità di accesso ai prepensionamenti in caso di omissione del versamento contributivo straordinario” pari al 30% della *riserva matematica*. In altre parole, l’accordo condiziona l’accesso alle risorse pubbliche (e, pertanto, alla materiale possibilità di porre in pensionamento anticipato i giornalisti che ne abbiano fatto richiesta) al pagamento del contributo in questione da parte dell’impresa che ha presentato il piano di ristrutturazione e riorganizzazione. In occasione dell’attuazione da parte dell’INPGI di questa specifica clausola dell’accordo, è stato – invece – previsto che il mancato versamento del contributo in questione, non impedendo l’accesso ai prepensionamenti, costituisca però una fattispecie di omissione contributiva, con le conseguenze ordinarie previste dal Regolamento dell’Istituto.

Con ogni evidenza, il meccanismo immaginato dalle parti del contratto aveva bisogno, per la sua piena efficacia, di una disposizione legislativa, dato che esso condiziona significativamente le modalità di accesso all’ammortizzatore sociale, ovvero – sulla scorta di una previsione del d. lgs. n. 509/94, contenente norme per la privatizzazione di taluni enti previdenziali¹⁰ – almeno di una delibera dell’INPGI che recepisce l’accordo sindacale.

Pur considerando che nel diritto del lavoro non sono poche le prassi ultralegislative che, ove sostenute da un solido consenso, non richiedono – di fatto – l’intervento del legislatore per adattare la normativa primaria, con l’accordo di ratifica del 5 maggio 2009, stipulato con la partecipazione del Governo, oltre che della FIEG e della FNSI, si è prescelta proprio tale seconda ipotesi, tanto che – in effetti – una delibera in tal senso è stata, di lì a breve, adottata dall’Istituto previdenziale, rendendo di fatto completo il percorso immaginato in sede di rinnovazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico (sul punto, si veda il paragrafo seguente).

Infine, l’accordo prevede la costituzione di “un comitato paritetico composto da due rappresentanti degli editori e due rappresentanti dei giornalisti designati, rispettivamente, dalla F.I.E.G. e dalla F.N.S.I. nonché da due rappresentanti dell’I.N.P.G.I.”, tra cui uno designato dagli editori, con il compito provvedere al “monitoraggio degli andamenti del fondo trasferendo con periodicità alle parti stipulanti i relativi andamenti per consentire alle stesse le opportune valutazioni/decisioni sugli interventi necessari”.

¹⁰ L’art. 3, comma 2, lett. b), del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, recante norme in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, tra cui l’INPGI, prevede, nel secondo periodo, che “per le forme di previdenza sostitutive dell’assicurazione generale obbligatoria, le delibere sono adottate sulla base delle determinazioni della contrattazione collettiva nazionale”.

4. L'attuazione delle nuove disposizioni legislative in materia di prepensionamento dei giornalisti.

Il nuovo quadro normativo in materia di prepensionamento dei giornalisti si articola anche su alcuni altri provvedimenti, oltre a quelli di rango legislativo sopra illustrati e oltre alla disciplina contrattuale del marzo 2009, adottati, da un lato – come detto – dall'INPGI e dall'altro dal Ministero del Lavoro, in un caso di concerto con il Ministero dell'Economia, anche in funzione proprio del contenuto degli accordi sindacali medesimi.

4.1. Le delibere dell'INPGI e i DM di loro approvazione

Il percorso per la definizione delle norme regolamentari in seno all'INPGI, secondo il modello individuato sin dall'accordo di rinnovo del CCNL giornalistico e confermato dal protocollo governativo di sua ratifica, è stato particolarmente faticoso e irto di difficoltà.

In una prima fase, pochi giorni dopo la firma del citato protocollo – avvenuta, come già detto, il 5 maggio 2009 – il Consiglio di Amministrazione dell'INPGI adottò alcune delibere attuative degli impegni assunti in sede di rinnovazione contrattuale. Tra queste, vi erano le delibere riguardanti:

- a) l'abolizione degli abbattimenti previsti dal regolamento INPGI sui trattamenti di pensione anticipata conseguenti all'esercizio della relativa opzione da parte dei giornalisti aventi i requisiti, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 416/1981 e successive modificazioni ed integrazioni (delibera n. 58);
- b) l'adesione alle determinazioni assunte dalla FIEG e FNSI con accordo 26 marzo 2009 in tema di ammortizzatori sociali ed inerenti, tra l'altro, interventi per fronteggiare lo stato di crisi del settore (delibera n. 61).

In una seconda fase, a seguito dei rilievi mossi dal Ministero del Lavoro, su segnalazione del Ministero dell'Economia, il Consiglio di Amministrazione dell'INPGI ha adottato due nuove delibere con le quali, nel confermare il quadro dei contributi posti a carico delle aziende editoriali e, in minima parte, dei giornalisti, si è stabilito che il *contributo del 30%* posto a carico di ciascuna azienda editoriale che farà ricorso ai pensionamenti anticipati sia prioritariamente finalizzato a compensare l'esclusione dell'abbattimento del calcolo pensionistico, acconsentendo – cioè – alla richiesta dei ministeri vigilanti secondo cui le risorse pubbliche debbano essere indirizzate a sostenere gli oneri delle pensioni anticipate *al netto* degli abbattimenti.

4.1.1. L'abolizione degli abbattimenti sui trattamenti di pensione anticipata ex art. 37 della legge n. 416/1981 e successive modificazioni e integrazioni (delibera INPGI n. 58).

Il regolamento delle prestazioni previdenziali dell'INPGI prevede, per le pensioni anticipate di vecchiaia liquidate in applicazione dell'art. 37 della legge n. 416/81 e successive modificazioni e integrazioni, alcuni *abbattimenti* provvisori e permanenti sull'ammontare dei trattamenti.

Con la delibera n. 58 si era disposto che gli abbattimenti, sia provvisori che permanenti, non trovassero applicazione ai pensionamenti anticipati autorizzati dal Ministero del Lavoro, di concerto con l'Economia, con oneri a carico dello Stato o delle aziende editoriali. Merita solo un cenno la circostanza secondo cui il

regime degli *abbattimenti* continua a trovare applicazione per i pensionamenti anticipati i cui oneri siano a carico dell'INPGI (la fattispecie riguarda, in particolare, i pensionamenti anticipati autorizzati finì all'entrata in vigore delle nuove norme).

4.1.2. Gli ulteriori interventi per fronteggiare lo stato di crisi del settore (delibera n. 61).

Anche la delibera n. 61/2009 era stata assunta dall'INPGI in attuazione delle intese raggiunte in sede di rinnovo del contratto di lavoro giornalistico. Essa riguardava, in particolare, la disciplina dei versamenti contributivi a carico delle imprese editoriali e, in minima parte, a carico dei giornalisti, per il finanziamento, da un lato, dei cd. oneri *eccedentari* – rispetto allo stanziamento pubblico – per le pensioni anticipate di vecchiaia e, d'altro lato, i generici, ulteriori interventi in materia di ammortizzatori sociali prefigurati – come detto – dalle intese medesime.

In estrema sintesi, la delibera, da un lato, istituisce – sulla scorta delle intese sindacali di cui si è già dato conto – un contributo *una tantum*, pari al 30% del costo dei prepensionamenti che l'azienda editoriale ha programmato nell'ambito del piano di ristrutturazione, da versare in un apposito fondo con gestione separata; dall'altro, la delibera medesima istituisce un contributo solidaristico dello 0,60%, posto in capo a imprese e lavoratori (con prevalenza dell'onere per gli editori: 0,50%) che alimenti il fondo al quale è destinato il contributo del 30%.

4.1.3. I rilievi dei ministeri vigilanti e le nuove delibere dell'INPGI (previo accordo tra FIEG e FNSI...)

La delibera 58, sopra rapidamente illustrata, non ha però superato il vaglio dei Ministeri vigilanti. Con una lettera trasmessa all'INPGI in data 11 giugno 2009, il Ministero del Lavoro ha, tra l'altro, comunicato che non si poteva dare corso all'approvazione della stessa.

In particolare, i rilievi formulati dal Ministero del Lavoro – sulla scorta di alcune obiezioni avanzate dal Ministero dell'Economia – erano fondati sulla circostanza secondo cui le risorse pubbliche allocate dalle leggi n. 2 e n. 14/2009 (pari ad € 20 mln. annui) per la copertura dei costi derivanti dai pensionamenti anticipati avevano come riferimento la normativa regolamentare dell'Istituto previdenziale, all'epoca vigente che, come detto, prevedeva un sistema di *abbattimenti* sui trattamenti di pensione anticipata. L'abolizione di tali *abbattimenti* – determinata dalla delibera INPGI n. 58 del 13 maggio c.a. – avrebbe alterato, a parere del Ministero del Lavoro, l'impatto sociale degli stanziamenti pubblici, comportando – con l'aumento del costo unitario medio del trattamento di pensione anticipata, una riduzione della platea dei soggetti beneficiari.

Federazione Italiana Editori Giornali e Federazione Nazionale della Stampa Italiana, al fine di superare i rilievi formulati dai Dicasteri vigilanti, hanno così convenuto, con una intesa del 24 giugno 2009, che il *contributo del 30%* posto a carico di ciascuna azienda editoriale che farà ricorso ai pensionamenti anticipati sia “prioritariamente finalizzato a compensare l'esclusione dell'abbattimento del calcolo pensionistico”. In altri termini, con tale intesa le parti del contratto hanno *indicato* all'INPGI che alle risorse del fondo alimentato dal contributo in questione debba, in prima istanza, essere imputato il differenziale fra il trattamento di pensione pieno e il trattamento di pensione anticipata abbattuto, destinando la parte residua alla copertura dei costi eccedenti gli stanziamenti pubblici per i pensionamenti anticipati.

Il 25 giugno 2009, il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani ha assunto le delibere n. 81 e 82 (che di fatto sostituiscono le delibere 58 e 61), in attuazione, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. b) del d. lgs. n. 509/94, dell'accordo siglato il giorno precedente da FIEG e FNSI.

In estrema sintesi, la delibera n. 81, nel confermare gli abbattimenti previsti dalle norme regolamentari in caso di pensionamento anticipato di vecchiaia ex art. 37 della legge n. 416/1981 e successive modificazioni, ha previsto – come detto – che il differenziale tra il trattamento di pensione pieno e quello risultante dai predetti abbattimenti gravi sul fondo alimentato dal contributo del 30%.

Conseguentemente, l'espressa imputazione di tale differenziale sul fondo alimentato dai contributi degli editori esclude qualsiasi incidenza sugli stanziamenti pubblici, gravando infatti sugli stessi la sola quota di pensione anticipata risultante dagli abbattimenti.

Con la delibera n. 82 sono stati *riassunti* i versamenti contributivi già deliberati dal Consiglio di Amministrazione dell'INPGI (delibera n. 61 del 13 maggio 2009) in attuazione delle intese a suo tempo intercorse tra le parti in materia di ammortizzatori sociali.

Le motivazioni a base della delibera in questione derivano essenzialmente dall'esigenza di attribuire alla contribuzione del 30% la prioritaria finalizzazione individuata dalle parti sociali nell'intesa del 24 giugno 2009 dalla necessità di compensare l'esclusione dell'abbattimento dal calcolo della pensione anticipata di vecchiaia.

La delibera ha, altresì, previsto che gli importi residuali dopo tale imputazione vengano destinati alla copertura dei trattamenti di pensionamento anticipato a seguito dell'esaurimento delle disponibilità finanziarie pubbliche a tal fine previste dai due provvedimenti legislativi citati in apertura.

Come previsto, le nuove delibere dell'Istituto, superati i rilievi formulati dal Ministero del Lavoro nel giugno 2009, hanno ottenuto l'approvazione dei ministeri vigilanti.

4.2. Il completamento del disegno di riforma degli ammortizzatori sociali nel settore dell'editoria giornalistica: i Decreti 24 luglio 2009 e 8 ottobre 2009

Definita la normativa legale, quella pattizia e la sua attuazione regolamentare da parte dell'Istituto previdenziale, per il pieno completamento del nuovo quadro regolatorio vi è stato bisogno di due ulteriori provvedimenti normativi di rango ministeriale.

Da un lato, infatti, in attuazione delle leggi nn. 2 e 14 del 2009 che hanno disposto lo stanziamento di risorse pubbliche (20 milioni annui) per il sostegno degli oneri derivanti dai prepensionamenti dei giornalisti nelle ipotesi di ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi, il Ministro del Lavoro – di concerto con il Ministro dell'Economia – ha emanato il Decreto 24 luglio 2009 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 24 agosto u.s.).

Dall'altro, anche al fine di chiarire i numerosi dubbi interpretativi cristallizzati negli anni sulle complesse norme speciali in materia di ammortizzatori sociali nel settore dell'editoria, il Ministro del Lavoro ha siglato il Decreto 8 ottobre 2009.

4.2.1. Le disposizioni di attuazione delle norme di legge con Decreto interministeriale

Il Decreto del Ministro del Lavoro, assunto di concerto con il Ministro dell'Economia, del 24 luglio 2009, attua le disposizioni in materia di pensionamento anticipato dei giornalisti contenute nel Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185 (cd. decreto "anti crisi"), convertito in Legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché nel Decreto Legge n. 207/2008 (c.d. decreto "mille proroghe"), convertito in Legge 27 febbraio 2009, n. 14.

In particolare, ai sensi dell'art. 1 del Decreto è individuato il numero massimo di unità giornalistiche (290) che possono fruire del beneficio del prepensionamento nel corso del 2009 stante lo stanziamento pubblico dei 20 milioni. Tale numero è ricavato sulla base della considerazione che ciascun prepensionamento comporterebbe un costo medio di quasi 69.000 euro. Inoltre, dalla formulazione testuale dell'art. 1 si evince che l'ammissibilità dei prepensionamenti è condizionata alla sottoscrizione di accordi tra le rappresentanze giornalistiche e imprenditoriali che devono essere recepiti in sede ministeriale.

L'art. 3 del Decreto prevede l'ipotesi che, a seguito di piani di ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi presentati dalle imprese editoriali nel corso del 2009, venga superato il suddetto limite numerico delle 290 unità ovvero che il costo complessivo dei prepensionamenti (anche inferiori nel numero a 290 unità) ecceda il tetto dei 20 milioni di euro stanziati dal Governo per il 2009. In tale ipotesi, secondo il decreto ministeriale, dovrà essere adottato un nuovo provvedimento amministrativo che imponga alle imprese editoriali un contributo aggiuntivo da versare all'INPGI per finanziare il costo eccedente rispetto ai 20 milioni.

Il Decreto suscita più di una perplessità e presenta profili di criticità significativi.

Merita un cenno, anzitutto, la previsione – contenuta all'art. 1 – che l'utilizzo dello strumento dei prepensionamenti debba essere condizionato dalla necessaria sottoscrizione di accordi tra le parti sociali. Essa si fonda sul tenore sulle citate disposizioni del Decreto Legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33, ove, con un intervento sull'art. 37 della legge n. 416/81, si condiziona la facoltà dei giornalisti di optare per il prepensionamento alla sottoscrizione di "accordi recepiti in sede di Ministero del Lavoro".

Si è già detto *in fine* di paragrafo 2 di questo studio, delle perplessità in ordine all'assetto che deriva dalla modifica legislativa in questione, se le relative norme fossero interpretate in senso stretto. Sul tema è, però, come già anticipato e come meglio si dirà nel paragrafo seguente, il Ministero del lavoro con il Decreto ministeriale 8 ottobre 2009, che ha fornito una interpretazione evolutiva delle disposizioni medesime, consentendone una lettura coerente con l'assetto legislativo tradizionale.

Ancora con riferimento all'art. 1 del Decreto, la fissazione nell'ambito di un Decreto ministeriale del limite numerico di unità ammissibili al beneficio del prepensionamento basato esclusivamente sulla presunzione di costo medio appare quantomeno inutile; tanto più che lo stesso art. 3 del Decreto riconosce che, indipendentemente dal limite annuo delle 290 unità, il costo complessivo dei prepensionamenti previsti nei piani delle imprese per il 2009 può superare comunque il tetto dei 20 milioni di euro.

Tuttavia, a suscitare le maggiori perplessità sotto diversi profili è il combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 3 che sembra ignorare i contenuti del Protocollo d'intesa tra Governo e parti sociali del 5 maggio 2009 che ha definito il versamento, da parte delle imprese che utilizzano i prepensionamenti, del contributo del 30% del costo individuale di ciascun pensionamento anticipato anche al fine di compensare il possibile esaurimento delle disponibilità finanziarie pubbliche, nonché di un contributo generalizzato dello 0,60% per

fronteggiare le necessità economiche connesse al ricorso degli ammortizzatori sociali gestiti dall'INPGI. La finalità sussidiaria del suddetto contributo del 30% non è venuta meno anche seguito dell'intesa tra la FIEG e la FNSI del 24 giugno 2009 ove, pur riconoscendosi che tale contributo è destinato prioritariamente a compensare l'esclusione dell'abbattimento del calcolo pensionistico, viene ribadito che le somme residue verranno utilizzate per le finalità di cui alla legge n. 14 del 2009.

Alla luce di tali considerazioni, genera incertezze il riferimento all'introduzione, nel caso di insufficienza delle risorse pubbliche per l'anno 2009, di un contributo aggiuntivo a carico delle imprese editoriali che sembra diverso e ulteriore rispetto al 30% e allo 0,60% che già dal 1° aprile vengono erogati e confluiscono nel fondo a gestione separata costituito presso l'INPGI. Del resto, anche nel caso in cui il Decreto si riferisca alla contribuzione aggiuntiva attualmente in vigore come prevista nel Protocollo del 5 maggio, non si comprenderebbe il ricorso al un nuovo Decreto interministeriale.

Un ulteriore aspetto che non è stato chiarito è relativo alle modalità di "imputazione" per l'anno 2009 del numero delle unità prepensionabili. Tale aspetto è rilevante in quanto, sebbene nei piani di ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi presentati dalle imprese editoriali dal 1° gennaio 2009 venga indicato un numero di giornalisti prepensionabili che complessivamente potrà superare (e nei fatti ha superato) il limite numerico indicato dal Decreto, tuttavia la durata dei piani varia da 12 a 24 mesi e soltanto una parte dei giornalisti considerata nei piani ha avuto accesso a tale beneficio nel 2009. Occorrerà dunque che il monitoraggio delle risorse pubbliche, di competenza degli enti preposti, faccia riferimento all'effettivo momento in cui il singolo giornalista richieda il pensionamento anticipato per avere reale contezza dell'utilizzo dei 20 milioni di euro.

4.2.2. Il DM di semplificazione: i chiarimenti sulla definizione del concetto di "stato di crisi" e sul tenore degli "investimenti" in caso di ristrutturazione.

A completamento e parziale integrazione del nuovo quadro normativo è, infine, intervenuto il Decreto del Ministro del Lavoro 8 ottobre 2009 n. 47385, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 9 gennaio 2010, contenente norme per la "semplificazione delle procedure amministrative e riordino dei criteri per l'accesso al trattamento di integrazione salariale in favore dei lavoratori dipendenti di aziende appartenenti al settore dell'editoria".

Il provvedimento, in particolare, fornisce indicazioni sulla definizione del concetto di "stato di crisi" e sull'entità degli investimenti necessari ai fini della ristrutturazione aziendale resasi necessaria a seguito della dichiarazione dello stato di crisi da parte dell'impresa editoriale, con ciò risolvendo una querelle interpretativa che si protraeva da circa un decennio.

I profili di maggiore interesse e delicatezza disciplinati dal decreto in questione sono due:

1. da un lato, sulla definizione della nozione di "stato di crisi", esso riconduce la relativa nozione nell'ambito del *diritto comune*. Si ribadisce, infatti, in apertura dell'art. 6, il concetto già presente negli accordi annessi alla rinnovazione contrattuale del 26 marzo 2009 e del successivo protocollo di ratifica del 5 maggio, secondo cui *"ai fini della sussistenza dello "stato di crisi", ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416 e successive integrazioni e modificazioni, la stessa non è rilevabile unicamente dai bilanci aziendali, ma anche da riscontrabili indicatori oggettivi, presenti e prospettici esterni, che abbiano incidenza su una critica situazione dell'impresa e possano pregiudicarne il buon*

andamento operativo. Tali indicatori, in particolare, dovrebbero registrare un andamento involutivo tale da rendere necessari interventi per il ripristino dei corretti equilibri economico-finanziari e gestionali". Tanto premesso, il comma 2 dell'articolo citato, specifica che *"per l'approvazione delle istanze di concessione del trattamento di integrazione salariale in favore dei dipendenti delle imprese editrici o stampatrici di giornali quotidiani e periodici e delle agenzie di stampa per le causali di crisi aziendale"* valgono i seguenti criteri:

- a) "dagli indicatori economico finanziari, complessivamente considerati, riguardanti l'anno antecedente alla richiesta, deve emergere un andamento involutivo;*
- b) la situazione di crisi può essere valutata anche in base al calo delle vendite o alla contrazione degli investimenti pubblicitari o alla diminuzione dell'attività produttiva;*
- c) l'avvenuta contrazione degli indicatori sub b) può essere valutata anche per gli effetti che si verificheranno per l'impresa nel periodo immediatamente successivo all'istanza;"*

In altre parole, il riconoscimento dello stato di crisi non dipende necessariamente da un risultato negativo di bilancio dell'impresa richiedente, ma è sufficiente, allo scopo, che essa registri un andamento *involutivo*, da cui sia possibile evincere una sofferenza del rapporto tra costi e ricavi e, pertanto, la necessità di un intervento, oltre che sulle altre voci di costo, anche su quella relativa al lavoro.

2. Il secondo aspetto rilevante, sul quale il decreto fornisce un significativo contributo di chiarezza, è quello relativo agli *investimenti* necessari per la realizzazione del piano di ristrutturazione, onsequente alla dichiarazione dello stato di crisi. La norma speciale per l'editoria, contenuta, come ampiamente noto, all'art. 37, comma 1, lett. b) della legge n. 416/81, prevede infatti che i giornalisti in possesso dei requisiti per il prepensionamento, possano optare per tale forma di ammortizzatore sociale, nei soli casi di "ristrutturazione o riorganizzazione in presenza di crisi aziendale". Nella normativa in materia di ammortizzatori sociali, al "piano di ristrutturazione o riorganizzazione" è sempre necessario unire un piano degli investimenti che l'impresa intende realizzare per ottenere maggiore efficienza dall'organizzazione del lavoro. Il decreto chiarisce, all'art. 7, che il *"programma di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale (...) deve essere indirizzato ad interventi specifici, che prevedano investimenti coerenti con lo stato di crisi anche prospettica in cui versa l'azienda e idonei agli interventi che si intendono realizzare, anche con riferimento, per le aziende editoriali, agli interventi volti a favorire la riorganizzazione dell'assetto redazionale"*. Nella sostanza, si sganciano gli investimenti da ogni parametro quantitativo e li si qualifica esclusivamente con riferimento alla loro finalità e alla loro collocazione nell'ambito di una procedura, quella conseguente alla dichiarazione dello stato di crisi, che prende le sue mosse dalle difficoltà economico-finanziarie dell'impresa. Difficoltà che, evidentemente, non consentono se non investimenti strettamente coerenti con le finalità del piano e con le finalità della procedura stessa: una riduzione dei costi.

Merita, infine, un cenno il passaggio, contenuto all'art. 8, comma 1, in cui si chiarisce che – nonostante quanto affermato dall'art. 19, comma 18 – *ter*, lett. a), n. 1), del Decreto Legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33, secondo cui la facoltà dei giornalisti di optare per il prepensionamento è condizionata alla sottoscrizione di "accordi recepiti in sede di Ministero del Lavoro" – tale facoltà di optare per il prepensionamento è riconosciuta ai giornalisti, in presenza delle altre condizioni previste dalla legge, "a seguito di recepimento in sede governativa dell'esito della procedura di cui all'articolo 2 del D.P.R. n. 218 del 10 giugno 2000" (art. 8, comma 1, del Decreto in questione) e, quindi, a prescindere dal raggiungimento o

meno di un accordo, in senso stretto, tra azienda e sindacato nel corso del cd. *esame congiunto* della situazione di crisi dell'azienda stessa.

5. Alcune brevi considerazioni conclusive

L'istituto del cd. *prepensionamento* non appartiene certamente agli strumenti di politica attiva del lavoro, cioè a quelle leve su cui un moderno sistema di ammortizzatori sociali deve poter contare per progettare il ritorno *nel* mercato del lavoro dei lavoratori in esubero.

Esso però ha dato buona prova di sé, nell'esperienza più risalente ed in quella recente, per la sua capacità di coniugare la possibilità per le imprese di compiere le ristrutturazioni necessarie per la permanenza nel mercato in condizioni di competitività sufficiente con il basso impatto sociale delle misure di riduzione del personale.

Il meccanismo descritto ha un costo, ovviamente. Se fino a tutto il 2008 gli oneri derivanti dai (pochi) prepensionamenti di giornalisti gravavano per intero sull'INPGI, che non poteva contare su alcuna specifica contribuzione per il loro finanziamento, ora – come si è detto in questo breve studio – essi gravano in parte sullo Stato (che, tuttavia, mal li digerisce) e in parte, assai significativa, sulle imprese che avviano i piani di ristrutturazione.

Per il futuro, probabilmente, occorrerebbe ripensare il sistema attualmente vigente e metterlo in *sicurezza*, sottraendolo cioè agli ondivaghi umori del potere politico e delle manovre finanziarie di fine anno che, permanentemente alle prese con le ristrettezze del bilancio pubblico, potrebbero presto far giustizia delle pur modeste allocazioni accordate nel corso del 2009 e per gli anni a venire.

Una idea, cui chi scrive è affezionato da tempo, potrebbe essere quella di progettare il futuro, partendo da subito con la creazione di un fondo alimentato da una sostenibile aliquota contributiva solidaristica che consenta alle imprese di *assicurarsi* contro il rischio derivante dalle cicliche crisi che colpiscono il settore, oltre che con gli ordinari strumenti di ammortizzazione sociale, anche con lo speciale strumento del prepensionamento.

Unitamente, poiché un lavoratore di 58 anni può senz'altro essere considerato ancora una risorsa, anche se provvisoriamente escluso dai processi produttivi, occorrerebbe congegnare misure di incentivazione del rientro al lavoro dei lavoratori prepensionati.

In ogni caso, al di là di quanto ora detto, certo è che il sistema che si è descritto – efficace per la gestione della contingente (lunga) stagione di crisi – è debole se guardato alla luce dell'evoluzione delle moderne discipline legislative in materia di ammortizzatori sociali e dei loro canali di finanziamento.

Con il Gattopardo (anzi con Tancredi), occorre prender atto che “se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi”.