



PARTE QUARTA

**TRATTAMENTI PREVIDENZIALI  
E ASSISTENZIALI**

---



## RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E MISURE ANTICRISI \*

di Gaetano Zilio Grandi e Mauro Sferrazza \*\*

**SOMMARIO:** 1. Deleghe, sperimentazioni e proroghe: su un discutibile modo di fare le leggi. Il c.d. Collegato lavoro. – 2. Dalla *flexicurity* teorica alla protezione concreta nel mercato del lavoro. Il c.d. reddito minimo. – 3. *Flexicurity* e provvedimenti regionali. – 4. La “nozione” di ammortizzatore sociale e la sua copertura costituzionale. – 5. L’evoluzione della disciplina in materia di ammortizzatori sociali. – 6. Struttura e dinamica dei trattamenti di integrazione salariale. – 7. Le modifiche apportate dagli artt. 35 e 36 Collegato lavoro ad alcune misure di sostegno al reddito. – 8. La metodologia degli istituti “in deroga”. – 9. Normativa anticrisi ed ammortizzatori sociali in deroga. – 10. I tentativi e le proposte di riforma del sistema di ammortizzatori sociali. – 11. I principi della delega e le prospettive della riforma. – 12. La legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro e il riordino degli ammortizzatori sociali. – 13. L’assicurazione sociale per l’impiego. – 14. Le esigenze di riforma del complessivo sistema delle tutele.

### 1. *Deleghe, sperimentazioni e proroghe: su un discutibile modo di fare le leggi. Il c.d. Collegato lavoro.*

In un recentissimo, breve ma efficace, contributo attenta dottrina segnala come nella nostra materia, oltre che in generale, le parole possano essere in-

---

\* Il commento è ai principi di delega di riforma degli ammortizzatori sociali contenuti nella legge n. 247/2007, i cui termini sono stati prorogati di 24 mesi dal Collegato lavoro, al relativo riordino operato con legge n. 92/2012, al *Libro Verde sul futuro del modello sociale*, nonché alla normativa anticrisi dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga (dalla legge n. 2/2009).

\*\* Il commento è il frutto di uno studio comune dei due Autori e riflette in ogni sua parte il pensiero di entrambi. MAURO SFERRAZZA ha specialmente redatto i §§ 4, 5, 6, 7, 9, 10 e 13, mentre a GAETANO ZILIO GRANDI sono, in particolare, da attribuire i §§ 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 14.

gannevoli, e diventare addirittura stereotipi, luoghi comuni e così via<sup>1</sup>. Tra queste possiamo includere due termini necessariamente utilizzati nel commento alla materia qui affrontata, ovvero ammortizzatori sociali, da un lato, e *flex-security* dall'altro.

Ma prima ancora va messa in evidenza, ancora una volta, la criticabile tecnica del nostro legislatore, che proprio sulla materia in oggetto riesce, se possibile, a sorprendere ogni volta. Infatti, se i provvedimenti normativi succeduti nel tempo, lungi dal rappresentare un intervento riformatore e di razionalizzazione organica della materia, si sono limitati alla regolamentazione di specifici profili della stessa, rincorrendo le singole emergenze occupazionali e denotando una evidente «schizofrenia legislativa»<sup>2</sup>, in questo caso, ovvero nel c.d. Collegato lavoro approvato, «dopo un iter parlamentare oltremodo tormentato»<sup>3</sup>, con legge 4 novembre 2010, n. 183<sup>4</sup>, il legislatore riesce in un colpo solo ad attirare gli strali del Presidente della Repubblica che, per la prima volta, interviene sugli stessi contenuti (definiti «marcatamente eterogenei») delle leggi delega proposte dal Governo<sup>5</sup>, ed altresì il rischio potenziale e infine effettivo, di vedere portato davanti al Giudice delle leggi il testo legislativo. In una parola ponendo le basi per una finalmente nuova, e corretta, metodologia e *qualità* nella procedura parlamentare ed in particolare nel rapporto tra Governo e organi parlamentari medesimi<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Il contratto unico è un altro abbaglio*, in *L'Unità*, 21 dicembre 2011, 5, che si riferisce al c.d. contratto unico e alla c.d. *flexsecurity* o meglio, per l'A. cit., alla “*flexinsecurity*”, senza citare tuttavia F. BERTON-M. RICHIARDI-S. SACCHI, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 2009.

<sup>2</sup> Cfr. P. RIGHETTI, *Presente e futuro dell'indennità ordinaria di disoccupazione*, in *Prev. soc.*, 1988, p. 1007.

<sup>3</sup> Così L. DE ANGELIS, *Collegato lavoro 2010 e diritto processuale*, in *Lav. giur.*, 2011, 2, p. 157. L'A., tra l'altro, mette in luce l'assenza nel Collegato lavoro, di interventi sul processo previdenziale, nonostante tra gli obiettivi dichiarati vi fosse, appunto, quello di incidere sull'inefficienza della giustizia del lavoro, pur lasciando inalterato il modello processuale introdotto nel 1973 (cfr. ID., *Il processo del lavoro tra ragionevole durata e interventi normativi del biennio 2008-2009*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, p. 104).

<sup>4</sup> Per una prima disamina complessiva del Collegato cfr. E. GHERA-L. VALENTE, *Un primo commento al Collegato lavoro*, in *Mass. Giur. lav.*, 2010, 12, p. 864; M. MISCIONE, *Il Collegato lavoro 2010 proiettato al futuro*, in *Lav. giur.*, 2011, 1, p. 5.

<sup>5</sup> Si rammenta che il percorso parlamentare è stato, appunto, caratterizzato anche dalla mancata promulgazione da parte del Presidente della Repubblica del testo originariamente approvato, con correlato rinvio alle Camere con messaggio motivato (*Foro it.*, 2010, V, c. 107). Per una valutazione critica sull'iter parlamentare cfr. anche T. TREU, *Per una tutela effettiva dei diritti dei lavoratori*, Atti della tavola rotonda tenutasi c/o il CNEL il 23 aprile 2010, in *Riv. giur. lav.*, 2010, I, p. 360. A difesa del percorso accidentato del Collegato v., invece, G. CAZZOLA, *Collegato lavoro: una storia lunga ventisette mesi*, in *Arg. dir. lav.*, 2011, 2, p. 249 ss.

<sup>6</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *Il rinvio della legge delega in materia di lavoro: ancora un intervento di moral suasion sulla qualità normativa*, in *www.tecnichenormative.it*, 5 aprile 2010 e *ivi* ulteriori riferimenti.

Come evidenziato nel *Decalogue for Smart Regulation* emanato dallo *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens* (Stoccolma, 12 novembre 2009), semplicità e leggibilità del testo di legge non rappresentano un mero fatto di stile del linguaggio giuridico: da tali caratteristiche, infatti, dipende la stessa diffusione della conoscenza della norma e, quindi, l'ampiezza del suo campo d'azione ed il relativo tasso di effettiva applicazione. Ne consegue che ogni oscurità della lettera e della formulazione normativa, ogni prolissità inutile, ogni rinvio che impedisce l'immediata comprensione e richiede ricerca di altre fonti, ostacola l'interprete ed aumenta i costi di transazione imposti a coloro che intendono negoziare nel rispetto della legge.

Orbene, il Collegato lavoro non si distingue né per semplicità, né per leggibilità. Del resto, sono state necessarie «ben sette letture – un primato nella storia parlamentare – [...] con l'effetto che nel testo definitivo sono confluite norme eterogenee, alcune derivate da altre leggi o da proposte di legge non pervenute ad una definitiva approvazione»<sup>7</sup>: non a caso, dunque, il corpo normativo di cui trattasi è stato etichettato come «sciatto», «confuso», caratterizzato da miriadi «di disposizioni extravaganti, alcune delle quali meramente programmatiche se non ripetitive di proponimenti già altrove enunciati»<sup>8</sup>.

È stato anche evidenziato il carattere di «rapsodicità ed asistematicità» dell'intero testo normativo, caratterizzato da disposizioni «dense di rinvii a concetti aperti come “clausola generale”, “principi fondamentali dell'ordinamento”, “principi del diritto del lavoro”, con un effetto davvero spiazzante: si assume che il diritto del lavoro abbia principi propri e si procede contestualmente ad un'opera di smantellamento dell'insieme»<sup>9</sup>. Insomma, come già

---

<sup>7</sup> In siffatti termini si esprime G. IANNIRUBERTO, *Le nuove regole del rapporto di lavoro dopo la l. 4 novembre 2010, n. 183*, in *Corr. giur.*, 2011, 1, p. 5, che osserva, peraltro, come ne sia derivato «un complesso di regole non ben coordinato fra di loro, destinato, come del resto accade per ogni nuova legge, a dar luogo a accessi dibattiti, più o meno influenzati da opposte opzioni ideologiche, per cui, alla fine, solo il risultato dell'impegno dei vari operatori della giustizia potrà consentire di avere un quadro abbastanza preciso sulla portata della legge».

<sup>8</sup> M. CINELLI-G. FERRARO (a cura di), *Il contenzioso del lavoro (nella legge 4 novembre 2010 n. 183)*, Giappichelli, Torino, 2011, p. XVII ss., che nell'*Introduzione* sottolineano anche come ci si trovi innanzi ad «un progetto alquanto consapevole di rilancio della cosiddetta giustizia privata del lavoro». Secondo i predetti A. l'effetto convergente delle innovazioni introdotte dal Collegato può essere sintetizzato «in un sostanzioso mutamento dell'equilibrio istituzionale che vede permanentemente in conflitto gli interessi delle imprese rispetto a quelli del mondo del lavoro a favore decisamente dell'iniziativa economica privata. In questo senso si può parlare di una linea di ispirazione antitetica a quella che ha contraddistinto passate stagioni di sviluppo e di consolidamento della legislazione del lavoro nel nostro paese».

<sup>9</sup> Così O. MAZZOTTA, *La giustizia del lavoro nella visione del “Collegato”: la disciplina dei licenziamenti*, in *Il contenzioso del lavoro (nella legge 4 novembre 2010 n. 183)*, cit., p. XXVII ss. L'A., inoltre, mette in luce come tema centrale della legge sia «il ruolo del processo e soprattutto il suo protagonista: il giudice», giungendo a parlare di «ossessione del berlusconismo sullo strapotere dei giudici: si vuole garantire sì la certezza delle relazioni giuridiche, auspicando

precedenti testi in materia di lavoro e previdenza anche questo sembra ridursi ad una «contorta e spesso confusa selva di disposizioni speciali»<sup>10</sup>, che denota una situazione di patologica ipertrofia.

Nell'ambito di tale tecnica legislativa si inserisce la norma di cui all'art. 46, comma 1, Collegato lavoro, che così testualmente recita:

*«All'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, sono apportate le seguenti modificazioni:*

*a) il comma 28 è sostituito dal seguente:*

*“28. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito”;*

*b) il comma 30 è sostituito dal seguente:*

*“30. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di:*

*a) servizi per l'impiego; b) incentivi all'occupazione; c) apprendistato”;*

*c) il comma 81 è sostituito dal seguente:*

*“81. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di occupazione femminile, [...]».*

---

un'applicazione uniforme delle regole, ma, nello stesso tempo, si diffida del giudice, del quale si vorrebbe disinnescare il potere».

<sup>10</sup> E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 1998, p. 515.

Vengono, dunque, in sostanza, differiti di ulteriori<sup>11</sup> ventiquattro mesi<sup>12</sup> i termini per l'esercizio delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali<sup>13</sup>, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, apprendistato ed occupazione femminile, con una corposa ed eterogenea riduzione, rispetto alle previsioni dell'originaria formulazione del d.d.l. n. 1167, delle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, molte delle quali cancellate poiché sostanzialmente riassorbite nei numerosi decreti "anticrisi" susseguitisi dalla presentazione del predetto disegno di legge alla legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183/2011), fino al d.l. 29 dicembre 2011, n. 216. Ennesima proroga, questa, che trascura di considerare come l'esigenza già pressante di riforma strutturale della materia sia oggi diventata indifferibile, alla luce non solo dei mutamenti repentini che hanno interessato il mercato del lavoro e le stesse modalità della produzione, ma anche della profonda crisi economica in cui versa il nostro Paese.

Occorre, peraltro, da subito, precisare che la recente riforma (c.d. Fornero) del mercato del lavoro di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92<sup>14</sup>, interviene in materia di ammortizzatori sociali, mentre, all'art. 4, comma 49, proroga di ulteriori sei mesi – dalla data di entrata in vigore della legge medesima – la (sola) delega per il riordino dei servizi per l'impiego di cui al sopra riportato comma 30<sup>15</sup>, così – al precedente comma 48 – riformulando la norma medesima: «*Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi*

---

<sup>11</sup> Si rammenta che secondo la versione originaria della norma di cui al comma 28 la delega doveva essere attuata entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa legge n. 247/2007.

<sup>12</sup> A proposito delle modalità del legiferare di cui sopra si diceva, occorrerebbe domandarsi (o forse no!) se la differente formulazione relativa al differimento per l'esercizio della delega in materia di ammortizzatori sociali («entro il termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione») e di quella in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato e occupazione femminile («entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione») abbia o meno una valenza interpretativa: se non vi è differenza alcuna, come crediamo, allora non si giustifica (*rectius*: non si comprende) il diverso riferimento ad un medesimo termine effettuato, nell'ambito della stessa disposizione, con due diverse espressioni letterali.

<sup>13</sup> Sulla delega cfr., tra gli altri, M. CINELLI-G. FERRARO, *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, p. 9 ss.; M. LA TERZA, *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *Mass. Giur. lav.*, 2008, p. 192 ss.; M. MISCIONE, *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 3 ss.

<sup>14</sup> Per una prima disamina della riforma cfr. R. BENINI, *Guida alla riforma del lavoro*, Nuova Giuridica, Matelica, 2012; F. ALVARO, *Riforma del lavoro Fornero: prime considerazioni*, consultabile sul sito *www.altalex.it*, 4 luglio 2012.

<sup>15</sup> Recita testualmente la norma: «*I decreti di cui all'art. 1, comma 30, alinea, della legge n. 247 del 2007 sono adottati entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*».

dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di: a) servizi per l'impiego e politiche attive; b) incentivi all'occupazione; c) apprendistato»<sup>16</sup>.

Se in generale il testo del Collegato non è di facile comprensione, sia perché diretto ad incidere, in modo frammentario, su molteplici istituti, tanto di diritto processuale, quanto di diritto sostanziale, sia perché, come detto, «si connota per una modalità di redazione non sempre chiara, specie in relazione all'assiduo ricorso alla tecnica del rinvio ad altri testi normativi, peraltro già di per sé strutturalmente complessi»<sup>17</sup>, tecnica alla quale, per inciso, «aderisce» anche la predetta recente legge di riforma del mercato del lavoro, in particolare, per quanto qui interessa, il termine ammortizzatori sociali viene promiscuamente utilizzato per indicare strumenti ed istituti giuridici ed economici sostanzialmente e fondamentalmente diversi, quali ad esempio la cassa integrazione guadagni, nelle sue diverse versioni, l'indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, tutti considerati insieme come forme di sostegno al reddito dei lavoratori, ma in verità legati a vicende e causali diverse e, queste sì, assolutamente eterogenee.

Ne consegue, come si vedrà, che non risultano casuali le proposte, recentemente rilanciate nel dibattito politico, sindacale e giuridico, di un unico istituto o strumento «indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro»<sup>18</sup>.

## 2. **Dalla flexicurity teorica alla protezione concreta nel mercato del lavoro. Il c.d. reddito minimo.**

Da un lato vista come la soluzione a tutti i mali del mercato del lavoro ita-

<sup>16</sup> La disposizione integra ed amplia la previsione dettata dalla legge n. 247/2007, nel tentativo di renderla più aderente «ai principi europei di diritto-dovere al welfare per il lavoro ed alla attivazione ed un nuovo impiego» (R. BENINI, *Guida alla riforma del lavoro*, cit., p. 238).

<sup>17</sup> M. SFERRAZZA, *Le novità della Manovra economica 2011 sul contenzioso in materia di previdenza ed assistenza*, in *Lav. giur.*, 2011,10, p. 995.

<sup>18</sup> Così la legge n. 247/2007, che recepisce parzialmente i contenuti del Protocollo del 23 luglio 2007; sui rapporti tra Protocollo e legge n. 247 cfr. G. ZILIO GRANDI, *Leggi finanziarie e Protocollo sul Welfare: stessa spiaggia stesso mare?*, in *Boll. Adapt*, 2007, e ID., *Brevi spunti sulle leggi di fine anno: l'attuazione del Protocollo sul Welfare e la legge finanziaria per il 2008*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 1, p. 218 ss.



liano, dall'altro, come si è accennato, ritenuta uno strumento per una ulteriore riduzione delle tutele dei lavoratori, a tutto vantaggio delle imprese e, in particolare, delle imprese multinazionali, la *flexicurity* e le sue declinazioni vanno, comunque, valutate alla stregua del principale oggetto di analisi della dottrina e significativamente di alcuni legislatori, tra i quali, con discreto entusiasmo, il nostro.

Come noto, di *flexicurity* non esiste un'unica ed esaustiva definizione<sup>19</sup>. Si tratta, comunque, di uno strumento di disciplina del mercato del lavoro che comporta flessibilità per le imprese e sicurezza per i lavoratori. Quelli della flessibilità e sicurezza sono strumenti tra loro complementari che implicano un passaggio dal concetto di *job security* a quello di *employment security*, cioè, dal concetto di sicurezza sullo specifico lavoro a quello di stabilità dell'occupazione. La *flexicurity* rappresenta, insomma, uno strumento volto a modernizzare il mercato del lavoro (rendendolo più aperto, reattivo ed inclusivo), nella prospettiva dell'incremento dei livelli di adattabilità, occupazione e coesione sociale.

In altri termini, la *flexicurity* può essere considerata una strategia integrata di politiche del lavoro finalizzata ad accrescere, contestualmente, la flessibilità nel mercato del lavoro e la stabilità dell'occupazione e dei redditi e, nel contempo, a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, migliorandone l'organizzazione. Se, infatti, gli occupati invocano maggiori garanzie di stabilità occupazionale, anche attraverso una migliore gestione delle transizioni da un posto di lavoro all'altro, i non occupati e, in generale, i soggetti inattivi, i disoccupati, i lavoratori precari e quelli irregolari, hanno necessità di migliori opportunità occupazionali e misure di sostegno economico, nonché di aiuti per progredire verso occupazioni stabili e giuridicamente sicure. Le esigenze di competitività (e, quindi, flessibilità) delle imprese, dunque, devono essere (adeguatamente) bilanciate da un efficiente sistema di formazione professionale e da una rete di ammortizzatori sociali in grado di offrire protezione a coloro che vengano temporaneamente a trovarsi privi di occupazione o con esigenze di transizione verso nuove tipologie lavorative.

Per un lungo periodo è sembrato che deregolamentazione e flessibilità fossero il rimedio alla crescita rallentata, all'inflazione ed alla disoccupazione. Ma la grande promessa della flessibilità è rimasta sulla carta: la crescita è sempre stata al di sotto della media di lungo periodo; il tasso di disoccupazione continua a salire; la produttività non decolla; investimenti e salari rimangono bassi.

---

<sup>19</sup> Tra le definizioni più accreditate ricordiamo quella di T. WILTHAGEN-F. TROS, *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, in *European Review of labour and research*, 2004, 10, 2, p. 166 ss., che parlano di *flexicurity* come di una «strategia che tenta, in maniera sincronica e deliberata, di aumentare, da un lato, la flessibilità dell'assetto del mercato del lavoro, della sua organizzazione e delle relazioni industriali e lavorative; dall'altro di accrescere la sicurezza – sia sociale che di occupabilità – soprattutto dei gruppi più deboli, interni o esterni al mercato del lavoro».

Ecco perché sulla scena compare la *flexicurity* che, presentata, come detto, come una combinazione tra elevata flessibilità numerica (libertà di assunzioni e licenziamenti) e altrettanto elevata sicurezza sul mercato del lavoro (di reddito, mediante, appunto, appropriati ammortizzatori sociali) e, ancora, un efficiente sistema di politiche attive del lavoro<sup>20</sup>, è ormai da tempo presente nell'Agenda della politica europea<sup>21</sup>, ma anche di quella italiana.

In particolare, per quanto concerne il livello comunitario, merita cenno il c.d. *Libro Verde, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, presentato dalla Commissione europea nel novembre 2006, cui va attribuito, in primo luogo, il merito di avere interrotto il lungo silenzio nel percorso di costruzione di un comune modello sociale europeo, ma anche quello di aver aperto un dibattito pubblico, sollecitando una comune riflessione, sullo sviluppo da imprimere al diritto del lavoro affinché possa efficacemente porsi al servizio delle strategie per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona (crescita sostenibile nel quadro dell'incremento dei posti di lavoro e della loro qualità). Preso sostanzialmente atto del fallimento della prospettiva c.d. della "flessibilità marginale", che conduce alla formazione di un mercato del lavoro duale ed iniquo che vede, da un lato, i lavoratori ordinariamente contrattualizzati sufficientemente garantiti e, dall'altro, i lavoratori interessati

---

<sup>20</sup> Questa è la definizione data nelle *Linee guida integrate per la crescita e per l'occupazione (2005-2008)*, comunicazione della Comm. europea, 2005/141 del 12 aprile 2005.

<sup>21</sup> Tra gli altri contributi in materia è possibile ricordare, senza alcuna pretesa di esaustività, il *Joint employment report*, presentato dalla Commissione europea nel 2005, che individua i pre-requisiti di un valido modello di *flexicurity* (la disponibilità di contratti di lavoro "flessibili"; un adeguato sistema di ammortizzatori sociali, che accompagni il disoccupato durante le transizioni; idonee politiche attive del lavoro, nella prospettiva dell'incremento dell'occupazione; appropriate politiche di sostegno alla formazione); il Libro Verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, presentato dalla Commissione il 22 novembre 2006; la Comunicazione della Commissione sui principi comuni della *flexicurity*, del 27 giugno 2007, accompagnata dalla pubblicazione *Towards Common Principles of Flexicurity*, con lo scopo di stimolare un dibattito istituzionale in ordine ad un diverso approccio al mercato del lavoro, caratterizzato dalle nuove dinamiche che si muovono nella direzione di una maggiore flessibilità rispetto al passato (segnatamente, la Comunicazione indica alcune linee guida per sollecitare ed aiutare i Paesi membri ad adottare strategie di *flexicurity*: riduzione divario tra lavoratori tipici e (*insider*) e lavoratori atipici (*outsider*); sviluppo della flessicurezza sia all'interno dell'impresa, sia all'esterno, ossia tra le imprese; instaurazione di un clima di fiducia tra autorità pubbliche e parti sociali; sviluppo di politiche attive in materia di disoccupazione, che superino l'approccio volto alla mera erogazione di sostegni economici); la Risoluzione del Parlamento europeo del luglio 2007 sul Libro Verde e sui principi comuni di *flexicurity*; la Comunicazione della Commissione del 24 ottobre 2007 *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*; il Documento della Commissione del dicembre 2007 "A mission to flexicurity", contenente una sorta di *road map* per la verifica dello stato di attuazione delle indicazioni comunitarie in materia; la Raccomandazione della Commissione del 30 settembre 2008 "On the active inclusion of the people excluded from the labour market", nella quale si invitano gli Stati membri a verificare il livello di reddito minimo sufficiente ad assicurare condizioni di vita dignitose; la Comunicazione della Commissione su *Flexicurity models in time of crises*, giugno 2009.

dai nuovi schemi negoziali del lavoro privi di qualsiasi tutela, il *Libro Verde* propone all'attenzione degli Stati, delle autorità pubbliche e delle forze sociali un nuovo modello di flessibilità combinata con la sicurezza, che prescindendo dalla tipologia contrattuale. Con tale comunicazione la commissione europea, nel lanciare il dibattito pubblico in materia, suggerisce, appunto, il modello sociale della *flexicurity*, soffermandosi particolarmente sulla deregolamentazione del rapporto di lavoro, soprattutto per ciò che concerne la disciplina del licenziamento ed il regime delle tutele al fine di facilitare i processi di riorganizzazione delle imprese<sup>22</sup>.

Sulla scia delle iniziative sviluppatesi in Europa<sup>23</sup>, anche in Italia si è aperto un ampio dibattito, alimentato anche dal *Libro Verde* sul futuro del modello sociale ("La vita buona nella società attiva") presentato dal Ministero del lavoro nel luglio del 2008.

Il *Libro*, «dedicato ai giovani e alle loro famiglie perché vuole concorrere a ricostruire fiducia nel futuro», vuole avviare «un dibattito pubblico sul futuro del sistema di *welfare* in Italia nella speranza di pervenire a soluzioni quanto più condivise dagli attori istituzionali, politici e sociali concorrendo in tal modo alla stessa coesione nazionale».

Secondo la prospettazione del *Libro* «in Italia la componente più rilevante della spesa complessiva per prestazioni di protezione sociale è rappresentata dal capitolo della previdenza con il 66,7%. La sanità rappresenta circa il 24%, seguita dall'assistenza (8,1%)». Tale modello sociale e, segnatamente, l'eccesso di spesa pensionistica comprimerebbe «la risposta a molti dei bisogni primari» ed andrebbe, inevitabilmente, «a danno dei giovani in cerca di prima occupazione, delle donne senza lavoro e delle madri sole, dei disoccupati di lungo periodo, dei disabili, degli anziani disagiati, degli emarginati e dei poveri».

Per quanto specificamente concerne il mercato del lavoro, il *Libro Verde*, preso atto che la legislazione degli ultimi anni ha prodotto una "flessibilità ai margini", ipotizza un allentamento dei vincoli alla regolazione dei rapporti di lavoro, in un quadro di riduzione delle segmentazioni. Con riferimento agli ammortizzatori sociali, invece, auspica un rafforzamento delle protezioni, in modo da favorire mobilità ed occupabilità, riconoscendo l'attuale quadro deficitario delle tutele attive dei disoccupati, le iniquità e la rigidità dei trattamenti e prendendo atto che le attuali varie forme di sostegno al reddito non seguono un disegno di incentivazione per il rapido re-inserimento lavorativo e

---

<sup>22</sup> Il Parlamento europeo, peraltro, pur aderendo all'approccio di fondo che caratterizza la *flexicurity* del Libro Verde, nella risoluzione del luglio 2007 precisa di non condividere il quadro complessivo dello stesso, ove si afferma la necessità di superare il tradizionale contratto di lavoro a tempo indeterminato poiché causa della segmentazione del mercato del lavoro.

<sup>23</sup> In generale, sulla strategia europea in materia di occupazione cfr., tra gli altri, M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali*, in L. MONTUSCHI-M. TIRABOSCHI-T. TREU (a cura di), *Marco Biagi - Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

danno vita «a un *corpus* normativo disorganico e quasi ingovernabile caratterizzato com'è da successive sovrapposizioni che lo rendono neppure lontanamente riconducibile al concetto di "sistema"».

Se il *Libro Verde* ha l'indiscutibile pregio di sperimentare un metodo, di certo innovativo, quello della consultazione pubblica, già da tempo con successo adottato a livello europeo nella promozione di politiche di riforma del *welfare* che abbiano il supporto della partecipazione dei diversi attori socio-istituzionali, merita, nel contempo, critiche con riferimento alla genericità nella determinazione dei temi di cui intende sollecitare il dibattito. La prospettiva del *Libro Verde*, inoltre, difetta di una visione di più ampio respiro e livello europeo già in sede di approccio (peraltro, piuttosto retorico) al problema. Si aggiunga che vengono del tutto ignorati alcuni arresti comunitari che dovrebbero rappresentare dei veri e propri punti di partenza delle proposte di riforma o, quantomeno, della discussione pubblica che si sollecita, come, ad esempio, quei principi comuni in materia di reddito minimo adottati nel *Bill of rights* (Nizza 2000), già, peraltro, applicati dal Tribunale di prima istanza di Lussemburgo, dalla Corte di giustizia e dalla Corte di Strasburgo e che gli stessi Stati membri si sono impegnati a tenere in considerazione nella loro attività normativa. In definitiva, il *Libro Verde* appare evasivo, da un lato, in aperto contrasto con le stesse linee guida europee in materia, dall'altro.

Queste considerazioni (quasi) preliminari ma, a nostro avviso, necessarie rispetto al tema affrontato devono concludersi richiamando un istituto su cui si è fatto già un cenno, come possibile strumento unico di tutela sul mercato del lavoro o, ancor meglio, sul piano della cittadinanza. Il riferimento è ovviamente al c.d. reddito minimo<sup>24</sup>, su cui di recente, anche sulla scorta di suggestioni in termini politico-sindacali, la dottrina si è nuovamente impegnata, dopo anni di assenza o, comunque, distrazione sul tema<sup>25</sup>.

Se il Parlamento europeo, con la risoluzione dell'ottobre 2008, ha evidenziato come un adeguato sistema di reddito minimo «costituisce una condizione preliminare per un'Unione europea fondata sulla giustizia sociale e sulle pari opportunità per tutti» e la Commissione occupazione e affari sociali dello stesso Parlamento, nel rapporto *Ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e promozione di una società inclusiva in Europa* ha sottolineato l'opportunità di introdurre sistemi nazionali di reddito minimo garantito, sempre sul

---

<sup>24</sup> Cfr., tra gli altri, T. ALTI-F. MAINO, *Percorsi di inserimento sociale: l'esperienza del reddito minimo in Italia*, in G. LUNGHINI (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 179 ss.; E. GORRIERI, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 140 ss.; S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 20/2003, p. 23 ss.

<sup>25</sup> Cfr. S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, 2, p. 247 ss. Alcune considerazioni già in G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione, fonti struttura funzioni*, Jovene, Napoli, 1996.

piano dei rapporti politico-sindacali va premesso come buona parte dei soggetti interessati (partiti politici, sindacati, associazioni imprenditoriali) non sembrano oggi entusiasti di una *revanche* sull'argomento, ragione per la quale non pare si siano verificate, anche oggi, le premesse per un'applicazione del reddito minimo nel nostro ordinamento. Ma sempre a mo' di premessa occorre anche considerare come sia il termine stesso ad essere equivocamente utilizzato, specie nella *vulgata* non specialistica. Se, invece, correttamente, si fa riferimento a quanto avviene in altri Paesi europei si tratta di precisare che anche in tali realtà oggi l'esigenza è quella di evitare che sulla base di un reddito garantito a inoccupati e disoccupati esso crei il c.d. paradosso della inoccupazione, per il quale converrebbe ad un certo momento risultare inoccupati e godere, appunto, del reddito minimo.

Il punto è che se un sistema nazionale di reddito minimo può essere valorizzato quale strumento di inclusione sociale e di accesso al mercato del lavoro, nonché quale mezzo per la concreta attuazione del diritto ad una vita dignitosa, all'introduzione di un simile istituto nel nostro ordinamento si oppongono una serie di elementi, sufficientemente fondati, quali: una persistente differenza territoriale, da un punto di vista del sistema produttivo e infrastrutturale, che ovviamente sposterebbe buona parte delle risorse verso una zona del Paese; la (ritenuta) scarsa capacità amministrativa nella gestione soprattutto del controllo di funzionamento dello strumento; le risorse a disposizione dei soggetti erogatori, nella sperimentazione fatta alla luce della legge n. 328/2000, i Comuni; il raccordo fondamentale tra reddito minimo previsto e eventuale reperimento di un'occupazione.

Ma ciò che rileva maggiormente è il fatto che uno schema di reddito minimo, inteso nel senso di un sostegno a situazioni personali (e familiari) di povertà, che prescindendo dall'esistenza di pregressi rapporti lavorativi e dal profilo contributivo del soggetto e che miri a fornire un trattamento minimo di tutela a tutti i cittadini in effettivo stato di bisogno indipendentemente dal loro *status* socio-professionale, è e rimane funzionalmente cosa ben diversa da un mantenimento del reddito in caso di disoccupazione ovvero di inoccupazione<sup>26</sup>. Va da sé che questi ultimi dovrebbero rivolgersi *a fortiori* solo a coloro che hanno perso l'occupazione (intendendo in ipotesi per occupazione quella derivante da qualsivoglia tipologia contrattuale, autonoma o subordinata), consentendo di mantenere (e per periodo limitato) un tenore adeguato di vita<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Così anche S. SACCHI, *I nodi critici*, cit., p. 259.

<sup>27</sup> Per una dettagliata e recente analisi delle diverse, a loro volta, forme di reddito minimo, per esempio modulate sul carico familiare piuttosto che sulle situazioni di povertà assoluta, sia permesso ancora il rinvio a S. SACCHI, *I nodi critici*, cit., p. 261 ss.; U. COLOMBINO, *Il reddito minimo universale*, in *www.lavoce.it*, 11 giugno 2010 ove si ipotizzano quattro ipotesi e le rispettive controindicazioni in termini di costo del lavoro e costi di finanziamento. In tema, da

Altra, forse consolante, considerazione, può riguardare, infine, quanto si propone recentemente in Italia, da buoni ultimi, posto che dovremo – almeno – tenere in considerazione quanto sviluppato e sperimentato negli altri Paesi europei, al fine di evitare duplicazioni funzionali negli strumenti previsti ed errori metodologici.

### 3. Flexicurity e provvedimenti regionali.

In attesa, dunque, che le sedi di governo centrale facciano la loro scelta – trattandosi di una materia che, ovviamente, inciderà anche sui meccanismi di redistribuzione del reddito nazionale tra impresa e lavoro e ancor più sugli equilibri della finanza pubblica – strumenti o meccanismi, talora parziali, di *flexicurity* sono stati sperimentati a livello locale. Detto, pertanto, del ruolo propositivo e propulsivo svolto dall'Unione europea nella diffusione dell'idea della necessità di un rinnovamento del modello sociale e ferma restando la ns. critica di fondo ad alcuni profili dello stesso approccio del modello sociale europeo e, in particolare, all'assunto secondo cui la flessibilità in uscita favorirebbe, di per sé, sviluppo, crescita e competizione economica, occorre, in primo luogo, verificare se e come tale concetto sia stato utilizzato su scala locale, ovvero efficacemente sul piano dello squilibrio evidente fra soggetti tutelati e soggetti esclusi dalle tradizionali forme di sostegno alla discontinuità aziendale<sup>28</sup>.

Infatti, nel nostro Paese la competenza in materia di politiche del lavoro è distribuita tra i diversi livelli di governo territoriale<sup>29</sup>. In particolare, le Regioni svolgono un ruolo di programmazione ed indirizzo, mentre le funzioni amministrative e di attuazione sono devolute alle Province. Suddivisione di massima delle competenze, poi, confermata dalla stessa riforma del titolo V della Cost. che, valorizzando il criterio della sussidiarietà ed invertendo il tradizionale criterio di ripartizione delle competenze Stato-Regioni, ha assegnato a queste ultime la potestà legislativa concorrente (limitata dalla “determinazione dei principi fondamentali” riservata allo Stato) in materia di tutele e sicurezza del lavoro<sup>30</sup>, ma anche quella esclusiva in tema di istruzione, formazione profes-

ultimo, anche E. RANCI ORTIGOSA, *Come riformare l'assistenza in tempo di crisi*, in *www.la voce.it*, 16 dicembre 2011.

<sup>28</sup> A. MURGIA, *Esperimenti di flexicurity in Italia*, Paper alla Espanet Conference, *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Milano, 29 settembre-1 ottobre 2011.

<sup>29</sup> Per un'approfondita disamina dell'intreccio di competenze legislative in materia di ammortizzatori sociali cfr. D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. GAROFALO-M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, p. 653 ss.

<sup>30</sup> Nell'ambito della quale, a prescindere dalla precisa portata da assegnare alla materia “tu-

sionale e politiche del lavoro, così favorendo l'implementazione, aderente agli specifici contesti dei vari mercati locali, dei suddetti interventi di politica attiva e formazione professionale<sup>31</sup>. Per districarsi da siffatto complicato quadro di competenze il giudice costituzionale ha suggerito che gli interventi legislativi in materia siano improntati al principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni che impone alla legge statale «di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»<sup>32</sup>.

Così, anche sulla base del noto accordo tra Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, si è seguita la strada di specifici provvedimenti regionali e provinciali tesi a migliorare le competenze dei lavoratori colpiti dalla crisi economica, utilizzando i diversi strumenti dei quali i soggetti amministrativi locali possono avvalersi, specie considerando che, come nei diversi Paesi, anche nelle diverse

---

tela e sicurezza del lavoro", sicuramente rientra la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento (cfr. Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, in *Dir. giust.*, 2005, 12, con nota di V. TURCO, *Poteri e competenze sulla legge Biagi: priorità allo Stato, le Regioni collaborano*). Secondo una parte della dottrina, gli ammortizzatori sociali investono «la parte più propriamente amministrativa del lavoro» (F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione. La materia del lavoro*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002, p. 7) e, quindi, sarebbero riconducibili all'area della "tutela e sicurezza del lavoro" (cfr. A. ANDREONI, *Art. 117 e ammortizzatori sociali*, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it); G. DONDI-G. ZAMPINI, *Previdenza pubblica e complementare privata nella riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. 1, p. 178 ss.; D. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, p. 401 ss.), anche considerato che tale espressione deve essere riferita «all'ordinamento giuridico del mercato del lavoro, che comprende una serie di istituti», tra i quali, appunto, «gli ammortizzatori sociali», con la conseguenza che «vi è spazio per l'istituzione da parte di ciascuna Regione di enti ed agenzie regionali destinate ad operare nel mercato del lavoro in maniera totalmente differenziata quanto agli scopi, alle modalità di organizzazione e di gestione, ai mezzi di dotazione e di finanziamento, nonché per la previsione di nuovi strumenti ed istituti a sostegno sia del reddito dei giovani in cerca di prima occupazione, dei disoccupati, dei lavoratori parzialmente o totalmente sospesi dall'attività di lavoro, sia del loro inserimento o diversa allocazione nel mondo produttivo [...]» (G. FERRARO, *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, consultabile sul sito [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it)). Di contrario avviso altra parte della dottrina secondo cui, nonostante una crescente tendenza di alcuni legislatori regionali ad ampliare la propria sfera d'azione fino a giungere al campo del sociale, sussisterebbero prevalenti elementi di ordine letterale e sistematico a favore dell'interpretazione della legislazione esclusiva dello Stato (cfr. E. BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in [www.sole.unina.it](http://www.sole.unina.it)), dovendosi anzitutto preservarsi l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale (cfr. U. CARABELLI, *Federalismo e diritto al lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, 2004, in [www.unict.it](http://www.unict.it)) e considerato che, attesa la natura essenzialmente mutualistico-assicurativa dei trattamenti di disoccupazione, gli stessi trovano la loro sede naturale nell'ambito della materia "previdenza sociale", riservata alla competenza esclusiva statale (cfr. M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 34 ss.).

<sup>31</sup> Secondo Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 427, in *Giur. cost.*, 2004, p. 6, le politiche sociali rientrano nell'ambito della competenza regionale residuale, al cui interno si colloca il profilo previdenziale della regolazione della materia degli ammortizzatori sociali.

<sup>32</sup> Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2006, 1, p. 159, con nota di A. TURSI, *Lavori socialmente utili e federalismo*.

parti dei Paesi la *flexicurity* va tarata sulla base di fattori relativi alla regolazione del mercato del lavoro, alla struttura del *welfare*, al modello di relazioni industriali presente e così via<sup>33</sup>.

Per contro, siffatto assetto delle competenze pone il problema del rischio della disomogeneità territoriale dell'intervento, sia sotto il profilo della qualità, che con riguardo alla misura dello stesso: ciò che rende opportuna un'attenta riflessione sul rapporto che intercorre tra tali rischi ed i vantaggi del decentramento legati alla maggiore prossimità delle politiche del lavoro alla specificità del relativo mercato locale<sup>34</sup>. Assetto, questo, che, peraltro, sembra andare controcorrente rispetto al modello sociale danese<sup>35</sup>, connotato da un elevato livello di coesione territoriale e dalla presenza di un insieme di politiche attive del mercato del lavoro, che costituisce condizione necessaria per richiedere sostegni sociali, compresi idonei programmi che consentano di migliorare le qualifiche di coloro che vengono a trovarsi senza occupazione, per fornire loro gli strumenti necessari a cogliere nuove opportunità di lavoro<sup>36</sup>, e rischia di creare discontinuità tra politiche attive (locali) e politiche passive (centrali), considerato che volumi e livelli di base del sistema degli ammortizzatori sono definiti dal governo centrale.

---

<sup>33</sup> Cfr. I. REGALIA, *Quale regolazione per le nuove forme di lavoro?*, in ID. (a cura di), *Regolare le nuove forme di impiego. Esperimenti di flexicurity in Europa*, Angeli, Milano, 2009, pp. 269-309.

<sup>34</sup> Per approfondimenti sul tema della *flexicurity* in ambito regionale cfr. F. LUCIDI-M. RAITANO, *La flexicurity in una prospettiva regionale*, in *Form. Orient. Prof.*, 2008, vol. 8, n. 4. Sulla legislazione regionale in materia di diritti sociali cfr. B. PEZZINI, *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>35</sup> Come noto, la Danimarca viene indicata come modello della *flexicurity*: quello danese è un sistema che è riuscito efficacemente a coniugare ampia flessibilità in materia di contratti di lavoro con una estesa rete di sicurezza sociale. Per un approfondimento cfr. anche P. BORIONI-C. DAMIANO-T. TREU, *Il modello sociale scandinavo. Tra diritti e flessibilità*, Nuova iniziativa editoriale, Roma, 2006.

<sup>36</sup> Cfr. T.M. ANDERSEN-M. SVARER, *Flexicurity-Labour market performances in Denmark*, in *CESifo Economic Studies*, 2007. Quello danese, non scopriamo nulla di nuovo, è all'evidenza un sistema differente dal nostro: non è tanto un problema di licenziamenti che, nella sostanza, appaiono in linea con quelli italiani ove persiste (seppur ora ritoccato) l'art. 18. Il fatto è che in Danimarca le imprese fuori mercato, decotte, chiudono e i lavoratori non lottano per mantenerle in essere, poiché sanno che riceveranno per diversi anni una percentuale molto elevata del salario e, nel contempo, saranno guidati da un insieme efficace di politiche attive del lavoro che, anziché erogare sussidi diretti all'impresa, offre alle stesse infrastrutture, istruzione dei lavoratori e ricerca. Con l'effetto che le imprese che sopravvivono godono di maggiori livelli di valore aggiunto, attesa la qualificazione professionale dei lavoratori che, quindi, riescono agevolmente a rioccuparsi in un termine medio di molto al di sotto della durata prevista dei sussidi. Per contro, occorre evidenziare che anche verso il modello danese sono state avanzate alcune critiche, specie in relazione all'effettiva sostenibilità fiscale di un diffuso modello di *flexicurity* in un periodo di recessione e alla tendenza alla espulsione di quelle categorie di lavoratori caratterizzati da mansioni di più basso livello (per un approfondimento delle critiche al modello danese cfr. D. LANG, *Can the Danish model of flexicurity be a matrix for the reform of European labour markets?*, Gres Working Paper, n. 18).



Ma a prescindere da queste considerazioni, più in generale, è la stessa idea di “regionalizzazione” della *flexicurity* che non appare pienamente e, comunque, facilmente realizzabile. Nel nostro Paese non è possibile parlare di Regioni più o meno “flessibili”. In un contesto in cui, come visto, il sistema degli ammortizzatori è deciso dalle istituzioni centrali ed anche il livello di flessibilità del mercato non è certo funzione delle decisioni locali, si può parlare soltanto di Regioni in cui la medesima disciplina in materia di lavoro e protezione sociale produce differenti effetti in relazione a quello che è lo specifico contesto di riferimento (struttura del mercato del lavoro, tasso di disoccupazione, condizioni dell’economia locale, modelli di organizzazione delle imprese, volume del lavoro irregolare, livello dei salari, qualificazione della manodopera, ecc.).

In tale quadro, il ruolo delle Regioni, in una strategia di *flexicurity*, non può che essere quello di sviluppare un’azione di contrasto degli effetti negativi della flessibilità, specie indirizzando – in modo mirato e avuto riguardo alla specificità del tessuto economico-produttivo – le politiche della formazione e del reinserimento professionale. E in tale prospettiva appare necessaria una riallocazione delle risorse finanziarie in materia a favore di quelle Regioni con un livello più elevato di contratti flessibili e un minor tasso di inclusività del mercato del lavoro e, dunque, verso quei lavoratori che rischiano, in misura maggiore, duraturi periodi di disoccupazione. In altri termini, non può darsi un unico sistema di *flexicurity* cui le istituzioni regionali debbano conformarsi, ma occorre avviarsi verso un sistema connotato da diversi modelli di politiche attive. In breve, è la stessa applicazione del modello sociale che passa inevitabilmente per una programmazione regionale, capace di cogliere i vantaggi del decentramento territoriale.

Pur rimanendo fondamentale il ruolo degli organi di governo (centrale e locale) non occorre, poi, dimenticare che la *flexicurity* presuppone inevitabilmente un dialogo tra tutte le parti interessate e, quindi, un sostanziale coinvolgimento delle parti sociali che devono essere chiamate a concorrere tanto all’elaborazione, quanto all’attuazione dello schema prescelto di flessibilità e sicurezza, implementando il dialogo sociale e la contrattazione collettiva.

Peraltro, in periodi di crisi, quale quello attuale, i principi che costituiscono i pilastri della *flexicurity* dovrebbero servire a mitigare gli effetti socio-occupazionali delle crisi medesime: agevolando, ad esempio, le imprese nella ricerca di schemi alternativi al licenziamento (anche grazie a nuove tipologie contrattuali e/o alla riduzione – temporanea – dell’orario di lavoro) ed attuando un sistema di sicurezza sociale fondato su idonei incentivi all’occupazione e ridotti livelli del costo (non salariale) del lavoro. Occorre, tuttavia, tenere presente che la questione centrale in un mercato del lavoro basato sul modello della *flexicurity* non è tanto la “sensibilità” del tasso di disoccupazione rispetto all’andamento dell’economia, quanto la gravità del suo impatto sui costi sociali e l’eventuale tendenza a trasformarsi in disoccupazione di lunga durata. «La questione chiave è quindi se la rete di sicurezza sociale sia in grado di as-

sorbire un aumento di disoccupazione e se il sistema del mercato del lavoro riesca a mantenere le sue caratteristiche, quali l'alta capacità di creare posti di lavoro e determinare un'alta rotazione»<sup>37</sup>. Quest'ultimo è un aspetto di fondamentale importanza, per impedire che l'aumento della disoccupazione si traduca in disoccupazione di lunga durata.

E d'altro canto, tra i freni ad una vera riscrittura delle regole sulla protezione sociale, si situa proprio la considerazione di modifiche possibili solo nel senso del contenimento della spesa e non, piuttosto e più correttamente, nel segno di un capovolgimento dello squilibrio esistente tra i diversi rischi sociali protetti, evidentemente mutati sulla base dell'innovazione tecnologica, da un lato, e della composizione sociale e anagrafica della popolazione, dall'altro<sup>38</sup>. Non deve, dunque, stupire se anche l'analisi economica, nel valutare il possibile impatto di politiche di *flexicurity* nel nostro Paese, mette in mostra alcuni ulteriori e fondamentali "blocchi" nei confronti di un loro coerente sviluppo: è il caso del mancato raccordo tra politiche attive e politiche passive del lavoro, con una piena corrispondenza cioè tra sostegno al reddito ed impegno formativo e/o reinserimento, ma anche della scarsa concorrenza nel mercato dei beni, non a caso croce e delizia di ogni compagine governativa e oggi di ancor più evidente attualità<sup>39</sup>. Del resto, se la legislazione a tutela del lavoro tende a creare distinzioni tra lavoratori protetti e lavoratori non protetti, un sistema "generoso" di sicurezza sociale contro la disoccupazione pone il problema del mantenimento dei sussidi. Le politiche attive del mercato del lavoro, dunque, devono essere utilizzate per contrastare questi effetti, associando le esigenze ai requisiti per ricevere l'indennità legata alla disoccupazione.

Ciò induce a ritenere che fino a quando non sarà attuata una vera, profonda e complessiva revisione del sistema degli ammortizzatori sociali non sarà possibile pensare ad una flessibilità che non pregiudichi ampie categorie di lavoratori e diverse tipologie contrattuali e non sia, dunque, sinonimo di iniquità. Per altro verso, è illusorio pensare che il funzionamento della *flexicurity* sia solo una questione di mezzi e di riforma degli ammortizzatori sociali: è, anzitutto, un problema culturale e di sistema, nel senso che prerequi-

---

<sup>37</sup> T.M. ANDERSEN, *A flexicurity labour market in the great recession: the case of Denmark*, Discussion Paper IZA n. 5710, 2011, trad. it. a cura di M. Zarro.

<sup>38</sup> È chiaro, infatti, che oggi i gruppi sociali a maggior rischio risultano quelli composti da giovani e donne; così anche P. VILLA, *La crescita dell'occupazione femminile: la polarizzazione tra stabilità e precarietà*, in *Lav. dir.*, 3, pp. 343-358, cit. anche da A. MURGIA, *Esperimenti di flexicurity in Italia*, Paper alla Espanet Conference, *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, cit., che si sofferma quindi sull'esperienza, in buona misura positiva, sviluppatasi presso la Provincia autonoma di Trento.

<sup>39</sup> *Amplius* P. TRIDICO, *Flessibilità, sicurezza e ammortizzatori sociali in Italia, working paper*, Dipartimento di Economia di Roma tre, n. 107/2009, pp. 22-23, e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

sito per la sua attuazione è una coesione socio-culturale che, al momento, non appare sussistere in un Paese con scarsa omogeneità nazionale come il nostro.

In ogni caso, poi, molto dipende e dipenderà dagli effetti della riforma del lavoro appena varata: se la revisione dell'art. 18 della legge n. 300/1970 e la relativa apertura in materia di sanzioni al licenziamento illegittimo, come contrattare ad una (per il vero, modesta) restrizione all'utilizzo di forme di lavoro atipiche<sup>40</sup>, comporterà una maggiore flessibilità in uscita per le imprese, è evidente che questa dovrà essere bilanciata da un nuovo insieme di politiche attive del lavoro, associato ad un più incisivo sistema di sicurezza sociale, che si ponga l'obiettivo della lotta al precariato, favorendo la proliferazione dei contratti a tempo indeterminato, che occorre rendere appetibili per le imprese. In altri termini, in un sistema in cui la flessibilità non sia più sinonimo di precarietà e di incertezza, la riduzione dei vincoli alla regolamentazione del rapporto di lavoro di tipo dipendente dovrà necessariamente coniugarsi con un sensibile innalzamento della protezione sul mercato del lavoro.

Tuttavia, avuto riguardo all'attuale situazione economico-finanziaria italiana che sembra allontanare la compiuta sperimentazione di un vero processo di adattamento dei modelli virtuosi già applicati ad altri contesti europei, a nostro sommo avviso, l'attenzione della politica, nel breve periodo, dovrebbe indirizzarsi verso la introduzione di misure adeguate per una razionalizzazione delle politiche del *welfare*<sup>41</sup> e rivolgersi, ma in modo più deciso, verso la riduzione di quei fattori che stanno alla base dell'incremento delle segmentazioni del mercato del lavoro. Questo, però, non già «riducendo la protezione dei lavoratori "tipici" (categoria della quale sta diventando sempre più complicato entrare a far parte), dati gli effetti negativi che questo genererebbe su fiducia, sicurezza, domanda aggregata e, presumibilmente, produttività, ma, in primo luogo, estendendo alle nuove forme di lavoratori livelli di contribuzione, retribuzione e tutele analoghi – o più elevati, in linea con l'idea di *flexinsurance* – che caratterizzano gli *insiders*»<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> P.A. VARESI, *Note introduttive alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, in R. BENINI (a cura di), *Guida alla riforma del lavoro*, cit., p. 19, sottolinea come si tratti di «uno scambio, invero, più nitido nelle dichiarazioni di intenti che nel testo definitivo ma ancora intellegibile».

<sup>41</sup> Cfr. T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 165 ss.; C. DELL'ARINGA-T. TREU, *Introduzione*, in AA.VV., *Le riforme che mancano*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 11 ss.

<sup>42</sup> M. RAITANO, *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, Ediesse, Roma, 2008, p. 29, che evidenzia come la *flexinsurance*, «– oltre che sull'erogazione universale di un reddito di cittadinanza e sulla destinazione degli strumenti di sostegno del reddito e dell'occupabilità soprattutto a favore dei lavoratori flessibili – si basa in primo luogo sull'idea che contributi sociali e retribuzioni vadano definiti proporzionali al grado di rischio implicito nella tipologia contrattuale».

4.

#### **La “nozione” di ammortizzatore sociale e la sua copertura costituzionale.**

Premesse alcune considerazioni su forme assimilate (magari impropriamente) agli ammortizzatori sociali, veniamo ora a trattare questi ultimi, avendo nel frattempo delimitato il campo di indagine a quegli strumenti inquadrabili nel concetto, appunto di ammortizzatori sociali, al quale la legge n. 183/2010, all'art. 46 fa esplicito riferimento, così come le precedenti previsioni normative (su tutte la legge n. 247/2007, all'art. 1). Sovrana, infatti, regna la confusione in materia tra interventi volti alla tutela della disoccupazione, cui dovrebbe essere riservata la definizione di ammortizzatori sociali<sup>43</sup>, al netto delle misure più direttamente rivolte alla tutela del reddito<sup>44</sup>, ed altri interventi di promozione e sviluppo dell'occupazione e dell'inclusione sociale<sup>45</sup>. Ciò grazie anche al ritardo nella compiuta teorizzazione della categoria “ammortizzatori sociali”<sup>46</sup>, che, unitamente all'assenza di precise definizioni, ha lasciato spazio ad una nozione ampia ed indefinita della stessa, ove si ritrovano istituti eterogenei, a volte solo *latu sensu* riferibili al “cantiere” degli strumenti di protezione contro l'evento “disoccupazione”, che spaziano, appunto, dalla tutela vera e propria contro la disoccupazione (indennità di mobilità ed indennità di disoccupazione), alle crisi temporanee d'impresa (prepensionamenti, Cigs, contratti di solidarietà), alle misure alternative al reimpiego (fondi sociali, fondi bilaterali)<sup>47</sup>. Così, ad esempio, la cassa integrazione guadagni a volte è stata riferita

<sup>43</sup> Anzi, a rigor di termini, è persino improprio declinare al plurale il termine, posto che non esiste una nozione unitaria di ammortizzatore sociale (cfr. M. D'ONGHIA-T. SCHIAVONE, *Il complesso quadro normativo in tema di ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, in M.G. GAROFALO-G. LEONE (a cura di), *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Cacucci, Bari, 2009, p. 152 ss.), attesa la veste diversificata dagli stessi assunta e considerate le profonde differenze che esistono tra i vari regimi normativi in materia.

<sup>44</sup> Cfr. anche F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *Riv. dir. lav.*, 1995, I, p. 107 ss.; E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>45</sup> Per un approfondimento sui confini tra disoccupazione, inoccupazione ed esclusione sociale cfr. P. SANDULLI, *Disoccupazione, suboccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in *Dir. ec. Stato soc.*, 2001, II, p. 21 ss.

<sup>46</sup> Così A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLI-A. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 59. Per altro verso è stato osservato come lo stesso termine “ammortizzatori sociali” è di recente conio, considerato che fino agli anni settanta si parlava di “strumenti di gestione delle eccedenze di personale” (cfr. D. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *Giorn. dir. rel. ind.*, 1990, p. 301 ss.).

<sup>47</sup> Sul tema delle diverse accezioni di ammortizzatore sociale cfr. anche E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro*, cit., p. 47 ss.; L. VENDITTI, *Le misure di reimpiego nella disciplina della crisi dell'impresa*, in *Dir. rel. ind.*, 1993, p. 139 ss.

al contesto delle cause di sospensione della prestazione lavorativa e delle vicende modificative del rapporto<sup>48</sup>, altre volte è stata ricondotta nell'ambito delle "attribuzioni patrimoniali"<sup>49</sup>.

Se secondo alcuni il termine "ammortizzatori sociali" è solo uno «sterile ossimoro concettuale»<sup>50</sup>, altri ne hanno tentato una qualificazione definitoria, leggendovi un intervento pubblico sul mercato del lavoro<sup>51</sup>, una tutela dell'occupazione nell'ambito dell'impresa<sup>52</sup>, uno strumento centrale di intervento di sostegno sul mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati<sup>53</sup> ovvero riferendolo all'ambito delle eccedenze di personale e della tutela dell'occupazione<sup>54</sup>. Secondo altra dottrina, i molteplici istituti giuslavoristici ascrivibili alla nozione di ammortizzatore sociale possono essere ripartiti in quattro categorie, sintetizzabili in due grandi aree: quella delle misure di tutela contro la disoccupazione e quelle volte alla promozione dell'occupazione<sup>55</sup>.

Segnalati i dubbi sulla stessa possibilità di configurare un'autonoma categoria giuridica, in una prospettiva metodologica ed in funzione della delimitazione del campo d'indagine, la formula "ammortizzatori sociali", in via di prima approssimazione, sembra riferibile al complesso degli strumenti che l'ordinamento predispone per la tutela dei lavoratori nei momenti di criticità del rapporto di lavoro e per sostenere i livelli occupazionali. Dalla nozione qui in esame, però, devono essere certamente escluse le politiche attive del lavoro, essendo essenzialmente rivolte ai non occupati<sup>56</sup>, e le strategie volte ai meccanismi di riduzione dell'esclusione sociale, considerato che le prestazioni previdenziali riferibili alla categoria degli ammortizzatori sociali dovrebbero essere individuate nell'ambito di quelle scelte di politica socio-economica finalizzate «alla tutela dei lavoratori, contro il pericolo della perdita del posto di lavoro e contro il rischio di disoccupazione»<sup>57</sup>. Forti dubbi permangono per tut-

---

<sup>48</sup> Cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *Diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1994, p. 460 ss.; A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 249.

<sup>49</sup> Cfr. E. GHEZZI-U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli, Bologna, 1995, p. 235 ss.

<sup>50</sup> Così A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 61.

<sup>51</sup> Cfr. F. CARINCI-R. DE LUCA TAMAJO-P. TOSI-T. TREU, *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 346 ss.

<sup>52</sup> Cfr. L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 515 ss.

<sup>53</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 695 ss.

<sup>54</sup> Cfr. E. GHERA, *Le eccedenze di personale e la tutela dell'occupazione*, Cacucci, Bari, 2000.

<sup>55</sup> Cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 252 ss.

<sup>56</sup> Cfr. anche S. RENGA, *Il sistema di sicurezza sociale per i disoccupati: uno scenario per il futuro*, in AA.VV., *Costo del lavoro, salario e garanzie del reddito*, Jovene, Napoli, 1991, p. 297 ss.

<sup>57</sup> Corte cost. 9 dicembre 1991, n. 439, in *Dir. giust.*, 1992, p. 569, con nota di P. CARRANO, *La disciplina della C.I.G. ordinaria al vaglio della Corte Costituzionale*.

te quelle discipline che si collocano sulla linea di confine tra accesso all'occupazione e sostegno al reddito, quale, in primo luogo, quella dei lavori socialmente utili<sup>58</sup>, secondo taluno, da considerare più uno strumento per l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro che non un ammortizzatore sociale vero e proprio<sup>59</sup>.

Ma prima ancora è il caso di valutare, da un punto di vista più strettamente giuridico e invero a livello di norme di rango costituzionale, la corretta collocazione degli istituti in oggetto, non senza aver prima ricordato come solo di recente si rinviene nella giurisprudenza costituzionale l'utilizzo dell'espressione «*ammortizzatori sociali*»<sup>60</sup>.

Appare, anzitutto, utile ricordare, seppur rapidamente, il disegno complessivo voluto dal legislatore costituzionale con riferimento all'assetto del lavoro ed alla connessa protezione dello stesso. In tal ottica, occorre muovere dalla considerazione che il lavoro o, meglio, lo svolgimento di un'attività lavorativa, costituisce elemento caratterizzante del nostro Stato costituzionale: il costituente, infatti, ha voluto segnare un netto distacco dai precedenti assetti sociali basati sul censo od altro<sup>61</sup>. Il diritto al lavoro, tuttavia, non si risolve in una mera enunciazione programmatica, in quanto la Carta cost. impegna il legislatore ordinario ad attivarsi per rendere effettivo tale valore fondante (art. 4, comma 1, Cost.) e per rimuovere quegli ostacoli che si frappongono alla realizzazione del principio di parità sostanziale dei cittadini (art. 3, comma 2, Cost.), richiedendo, nel contempo, agli stessi, di svolgere un'attività economicamente utile per la collettività (art. 4, comma 2, Cost.), nell'adempimento dei doveri di solidarietà (art. 2 Cost.). Piace, a tal proposito, ricordare come, con felice espressione, Costantino Mortati aveva già a suo tempo evidenziato che nel lavoro si realizza «la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»<sup>62</sup>.

Il tema della protezione del lavoro trova particolare attenzione nell'ambito

<sup>58</sup> Secondo Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219, cit., la disciplina dei lavori socialmente utili può essere "accostata" a quella degli ammortizzatori sociali. Per un approfondimento sul tema dei lavori socialmente utili cfr. M.N. BETTINI, *Il sistema dei lavori socialmente utili*, in *Dir. lav.*, 2001, I, p. 243; S. VERGARI, *Dai datori socialmente utili ai lavori di orientamento*, in *Lav. dir.*, 2002, p. 297.

<sup>59</sup> Cfr. M. MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, 41, p. 2867 ss.

<sup>60</sup> Cfr. Corte cost. 24 luglio 2000, n. 335, in *Lav. giur.*, 2001, p. 51, con nota di G. MANNA-CIO, *Problemi costituzionali in tema di indennità di mobilità*; Corte cost. 9 giugno 2000, n. 184, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 2808; Corte cost. 21 gennaio 1999, n. 6, in *Giur. cost.*, 1999, p. 40.

<sup>61</sup> Cfr. C. MORTATI, *Sub art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali, artt. 1-12*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 11.

<sup>62</sup> Così C. MORTATI, *Sub art. 1*, cit., p. 12. Si veda anche ID., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, I, p. 149 ss.

del titolo III della Cost., relativo ai rapporti economici. La tutela del lavoro abbraccia «tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, comma 1, Cost.), espressione, questa, che oggi acquista rinnovato vigore alla luce della crescente diffusione di tipologie lavorative affini al lavoro subordinato, ma da questo, comunque, diverse<sup>63</sup>.

Se il diritto al lavoro è stato sempre visto come un diritto di libertà, libertà di non trovare ostacoli nell'attuazione della propria personalità lavorativa<sup>64</sup>, ci si deve domandare se tale orientamento debba essere rivisto alla luce dell'affermarsi di principi, quali, ad esempio, quelli del *welfare to work*<sup>65</sup>: basti pensare alla norma di cui all'art. 19, comma 10, del d.l. 19 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, laddove il diritto a percepire i trattamenti di sostegno al reddito viene condizionato (*i.e.* scambiato) con la dichiarazione di disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale.

La definizione in termini di (solo) diritto di libertà, infatti, sembra cogliere soltanto un aspetto del diritto al lavoro, quale diritto di scelta<sup>66</sup>, mentre andrebbe accolta la valorizzazione del suo rilievo sociale, nel senso che quello al lavoro è, quantomeno, anche, un diritto sociale, «in quanto implica uno specifico intervento dello Stato per renderne effettivo l'esercizio», ossia «un intervento attivo dei pubblici poteri sul piano delle politiche di incontro tra domanda di lavoro, di snellimento dell'organizzazione amministrativa deputata a tale compito e di creazione di un sistema di formazione professionale permanente»<sup>67</sup>. Così interpretato, l'art. 4 Cost., nella parte in cui impone allo Stato di promuovere le condizioni capaci di rendere effettivo il diritto al lavoro, sembra indicare alla politica una duplice direzione: quella del perseguimento di idonee strategie di sviluppo economico per aumentare l'offerta di lavoro e quella della predisposizione ed attivazione di un sistema di strumenti capaci,

---

<sup>63</sup> Cfr. E. GRAGNOLI, *Sub art. 35*, in M. GRANDI-G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2009, p. 33 ss.

<sup>64</sup> Cfr. F.M. CIRILLO, *Sub art. 4*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 57 ss.

<sup>65</sup> Su questi concetti, in particolare, F. LISO, *Il diritto al lavoro. Rileggendo M. D'Antona*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2009, n. 1, p. 139 ss.

<sup>66</sup> Che, peraltro, trova oggi conferma anche nell'ordinamento comunitario: senza andare lontano, è sufficiente leggere l'art. 15 della Carta di Nizza, ove si afferma che ogni persona ha diritto di lavorare e di esercitare un'attività lavorativa liberamente scelta ed accettata (sul concetto di diritto al lavoro nella Carta di Nizza cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 19 ss.), un diritto, cioè, al lavoro, da intendersi quale diritto non solo di accedere al posto di lavoro e di mantenere lo stesso, ma anche di concreta attuazione del diritto medesimo senza interferenze illegittime e discriminatorie (cfr. M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. 3, p. 19).

<sup>67</sup> Così P. LAMBERTUCCI, *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e disciplina di tutela: brevi appunti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 1, p. 93.

da un lato, di assicurare sostegno al lavoratore nei periodi di disoccupazione, dall'altro, di ampliare le sue conoscenze e capacità professionali, al fine di accrescerne le possibilità di ricollocazione.

In questo quadro si inserisce l'art. 38 Cost. che disegna un sistema di tutela sociale nel cui ambito trovano spazio tanto la previdenza sociale, quanto l'assistenza sociale<sup>68</sup>. E la tutela contro la disoccupazione trova collocazione proprio nell'ambito del sistema previdenziale, nel senso che questa tutela assume particolare rilievo nei confronti del lavoratore, mentre con riferimento al cittadino in generale la stessa dovrà essere realizzata con mezzi differenti che esulano dal campo strettamente previdenziale<sup>69</sup>.

Sotto tale profilo, una corrente dottrinale valorizza l'art. 117, comma 2, Cost. che attribuisce allo Stato non solo la competenza in materia di previdenza sociale, ma anche quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Muovendo dalla lettera e dalla portata della citata norma costituzionale si costruisce un modello di intervento pubblico<sup>70</sup>, senza attribuzione di competenze ai privati, se non quelle concernenti interventi integrativi, che provveda all'attuazione dell'art. 38, comma 2, Cost., assicurando tutele, garanzie e solidarietà. Per la realizzazione di un tale modello occorre, anzitutto, provvedere alla eliminazione del disordine normativo ed applicativo che, peraltro, è in contrasto con la Cost.; eliminare il lavoro nero con i conseguenti effetti distorsivi sul sistema degli ammortizzatori sociali; garantire una tutela minima a tutti; universalizzare gli interventi, eliminando le differenze tra regimi ordinari e regimi straordinari; caratterizzare la tutela come temporanea e non cumulabile. Occorre, poi, passare attraverso una rilettura del concetto "disoccupazione involontaria" di rango costituzionale che colleghi l'involontarietà non solo o non tanto alla causa della mancanza di lavoro, bensì all'impossibilità di una ricollocazione lavorativa, nonostante l'attiva ricerca della nuova occupazione<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Sugli effetti che l'art. 38 Cost. proietta sull'ordinamento cfr. in particolare E. CATALDI, *La previdenza sociale e i principi costituzionali*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1977, p. 744; M. PERSIANI, *Art. 38*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 232 ss.

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost. 30 giugno 1964, n. 67, in *Giur. cost.*, 1964, p. 709, con nota di A. BARETTONI, *Cantieri scuola e rapporti assistenziali*; Corte cost. 31 maggio 1960, n. 34, in *Giur. cost.*, 1960, p. 575, con nota di L. PALADIN, *Presunzione di preminenza della legge delegante sulla legge delegata*.

<sup>70</sup> Definito "neocentralista" da D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Working paper Adapt*, 63/2008, p. 7.

<sup>71</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione tenuta alle Giornate di studio di Diritto del lavoro organizzate dall'AIDLASS, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007), Giuffrè, Milano, 2008, p. 135 ss.



Ma ad una riforma degli ammortizzatori sociali «che mantenga la gestione degli stessi interamente nelle mani del soggetto pubblico, negando al contempo il ruolo di quello privato, si crede poco, così dissentendosi rispetto alle posizioni innanzi richiamate, e ciò non perché si abbia eccessiva fiducia nel privato, ma perché si nutre profonda sfiducia nel pubblico»<sup>72</sup>. Ecco perché a quello prima delineato si contrappone altro modello che punta, invece, sullo sviluppo di un *welfare* locale, settoriale e capace di autofinanziarsi, che si affianchi al sistema di assistenza pubblica, affidando l'attuazione del sistema di tutele e sicurezza ai Fondi bilaterali ed alle Regioni, secondo un programma che implementi la sussidiarietà sia orizzontale, che verticale<sup>73</sup>. Del resto, si osserva, l'evoluzione della disciplina del mercato del lavoro va proprio nella direzione di una sempre maggiore valorizzazione del ruolo del soggetto privato, «da cui non può prescindere quella degli ammortizzatori sociali»<sup>74</sup>.

Altra dottrina, invece, dopo aver evidenziato il contributo non particolarmente brillante dato alla costruzione di un nuovo sistema di tutela nel mercato sia dalla contrattazione collettiva, che dalla giurisprudenza, svolge una approfondita riflessione sul sistema attuale<sup>75</sup>, del quale segnala alcuni aspetti negativi: l'esistenza di profonde disuguaglianze tra soggetti che si trovano nella medesima situazione lavorativa; l'eterogeneità degli strumenti utilizzati e la disorganicità del sistema, che produce una alterazione del modulo assicurativo e non individua i destinatari delle richieste di sacrifici, con violazione dei precetti costituzionali di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, e di partecipazione alle spese pubbliche secondo criteri di progressività *ex* art. 54 Cost.; la mancanza di una visione d'insieme delle politiche di *welfare*, che produce effetti contraddittori nel governo del mercato del lavoro, denotando la stessa assenza di un modello di tutela<sup>76</sup>.

Muovendo da queste critiche di fondo la suddetta dottrina avanza una proposta di modifica del sistema fortemente ancorata al dettato costituzionale: riduzione delle disuguaglianze e ripristino dei principi di eguaglianza (art. 3, comma 2, Cost.), di adeguatezza delle prestazioni (art. 38, comma 2, Cost.) e di strumentalità degli interventi di sostegno al reddito in ottica funzionale alla

---

<sup>72</sup> Così D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 8.

<sup>73</sup> Modello questo non condiviso ad es. da F. LISO che anziché l'attribuzione alle Regioni della competenza in materia di servizi per l'impiego ed ammortizzatori sociali, preferisce, al contrario, l'assegnazione della stessa ad un organo nazionale allargato alla partecipazione delle diverse realtà regionali (c.d. ipotesi "veterocentralista").

<sup>74</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 8.

<sup>75</sup> Si veda G.G. BALANDI, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l'Europa*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2005, p. 439 ss. Sull'attuale sistema di tutela sociale cfr. anche S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>76</sup> Cfr. G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacciari, Bari, 2008.

concreta attuazione del diritto al lavoro (art. 4 Cost.). Nell'ambito di siffatto quadro costituzionale di riferimento, il sistema di sicurezza sociale dovrebbe essere adeguato alle innovazioni ed alla flessibilità che connotano le nuove modalità della produzione e del lavoro e dovrebbe assicurare integrazione tra servizi per l'impiego, formazione professionale e trasferimento di reddito (da informare a principi di responsabilità e solidarietà, ma anche meritevolezza). Occorrerebbe, poi, rivisitare l'impianto contributivo, nella prospettiva della eliminazione delle forti differenziazioni oggi esistenti e dell'unificazione della stessa per ragioni di protezione sociale, salve fatte talune eccezioni come, ad esempio, l'aggravamento della contribuzione per quei datori di lavoro che si avvalgono di tipologie contrattuali particolarmente "rischiose".

La proposta di riforma sopra, in sintesi, esposta ha di certo alcuni punti di forza, quali, ad esempio, il richiamo forte all'applicazione dei principi costituzionali di eguaglianza, di solidarietà del sistema e di progressività nei meccanismi di finanziamento dello stesso; ma anche quello della rivisitazione della contribuzione nel senso dell'unificazione della misura e delle aliquote, le cui attuali anche rilevanti diversificazioni, non trovano più alcuna seria ragion d'essere. Tuttavia, è stato evidenziato in dottrina che, se questo modello, – che l'ancoraggio ai principi costituzionali di parità e sicurezza sociale, «unitamente al silenzio sulle competenze regionali e al giudizio negativo sul contributo dell'autonomia collettiva» indurrebbero a qualificare come "veterocostituzionalista" – è certamente accettabile nei suoi principi riformatori, «gli strumenti proposti appaiono alquanto indeterminati e, in ogni caso, poco realizzabili in base alle scarse risorse disponibili»<sup>77</sup>.

Da queste osservazioni critiche verso gli altri modelli di riforma muove altro approccio c.d. neocostituzionalista. Tale impostazione prende spunto dall'analisi della riforma del titolo V, parte II, Cost.<sup>78</sup> e, segnatamente, dall'attribuzione, *ex art.* 117, allo Stato, della competenza esclusiva in materia di previdenza sociale e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantirsi sull'intero territorio nazionale ed alle Regioni, di quella concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro e di previdenza complementare ed integrativa, nonché di quella residuale in materia di assistenza sociale. Si ipotizza, dunque, che le Regioni possano adottare provvedimenti "migliorativi" atti ad incrementare le misure di sostegno al reddito accordate dalle istituzioni centrali, nonché per il sostegno al reddito dei lavoratori precari, in quanto ambito riconducibile all'assistenza sociale<sup>79</sup>. E un tale assetto di ripartizione costituzionale delle competenze

<sup>77</sup> Cfr. D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 7.

<sup>78</sup> Per un dettagliato esame dei "riflessi giuslavoristici" della riforma costituzionale in senso federalista cfr. AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, a cura di A. Di Stasi, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>79</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza*, cit., p. 653 ss. A questo assetto della suddivi-

sembra trovare conferma nelle stesse iniziative assunte, in materia, da alcune Regioni<sup>80</sup>, anche se di «un “modello” di ammortizzatori regionalizzati è al momento prematuro parlare, anche perché mancano all’appello numerose Regioni, come sempre del sud, ma possono già individuarsi alcuni tratti distintivi, estremamente significativi»<sup>81</sup>.

Ciò premesso, preso atto dell’affermazione spontanea, al di fuori di un disegno organico, «di un sistema di ammortizzatori in parte settorializzato (attraverso l’intervento dell’autonomia collettiva), in parte localizzato (attraverso l’intervento delle Regioni), verosimilmente indotto dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale immanente al nostro sistema costituzionale riformato», il predetto approccio neocostituzionalista ritiene occorra interrogarsi sulla misura in cui «sia opportuno continuare a parlare di riforma degli ammortizzatori sociali ovvero se sia forse più realistico porre mano ad un riordino dell’apparato in essere, dando atto dell’esistenza di questo “sistema parallelo” che per necessità ha preso corpo [...] in tal modo avvalorando un sistema di ammortizzatori sociali retto non più solo sui cardini costituzionali tradizionali (artt. 38, comma 2, e 117, comma 2, Cost.), bensì anche sui principi attuali (art. 117, commi 3 e 4, Cost.) e/o atualizzati (art. 38, comma 5, Cost.)»<sup>82</sup>.

Più che una vera e propria proposta alternativa all’idea della riforma del sistema sembra quasi trattarsi di una rassegnata presa d’atto della sostanziale “incapacità” del ns. legislatore di mettere finalmente ed effettivamente mano ad una complessiva riforma della disciplina in materia. Ad ogni buon conto, tuttavia, premesso e riconosciuto che l’attuale sistema, nonostante il suo corredo di inefficienze ed iniquità, ha sin qui comunque evitato dimensioni più estese e costi sociali più elevati alle crisi occupazionali, riteniamo che una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all’occupazione appaia ormai ineludibile e, anzi, che il sistema abbia bisogno di una vera e propria rifondazione (non essendo sufficiente il riordino appena operato dalla legge n. 92/2012) che tenga conto di un processo di “mercantilizzazione globalizzata” che tende a ridurre o a ricondurre lo stesso diritto del lavoro nelle braccia del diritto dell’impresa<sup>83</sup>, di un mercato del lavoro ormai dominato da

---

sione delle competenze adde U. CARABELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e federalismo*, a cura di A. Di Stasi, cit., p. 357 ss.

<sup>80</sup> Cfr. M. MAROCCO, *Scheda di sintesi della più recente legislazione regionale in materia di ammortizzatori sociali*, in *Dossier Adapt*, 19 settembre 2007, n. 28, p. 19.

<sup>81</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 47.

<sup>82</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 50. Del medesimo avviso F. TESTA, *Ammortizzatori sociali autofinanziati: strumenti paritetici per l’occupabilità*, in *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007), cit., p. 347 ss.

<sup>83</sup> In tali termini S. HERNANDEZ, *Una rilettura dell’inderogabilità nella crisi dei principi del*

processi economici e tecnologici in continua evoluzione<sup>84</sup> e che, pertanto, necessita di «nuove forme di incrocio tra tre irrinunciabili aspetti della modernità: competizione, cooperazione e solidarietà»<sup>85</sup>. Una riformulazione, cioè, del sistema delle tutele che muova dalla considerazione di un mercato del lavoro avviato sulla strada della crescente segmentazione, specie con riferimento al divario tra lavoratori garantiti e lavoratori atipici o flessibili<sup>86</sup> e dell'attuale assetto del sistema di *welfare*<sup>87</sup>, diretto a tutelare in misura minore proprio questo secondo gruppo di lavoratori<sup>88</sup> e che è sempre stato per lo più concepito come tutela reddituale per chi perde il posto di lavoro.

## 5. **L'evoluzione della disciplina in materia di ammortizzatori sociali.**

Una disamina dei principi e delle prospettive della riforma non può prescindere da una, seppur inevitabilmente sommaria, considerazione degli interventi sin qui realizzati in materia. A partire da quelli degli anni novanta, caratterizzati da una certa continuità d'impostazione rispetto all'impronta occupazionale che ha da sempre distinto il modulo italiano delle politiche del lavoro e con principale riferimento agli istituti più ricorrenti (indennità di disoccupazione, Cig, mobilità) della "galassia" degli ammortizzatori sociali<sup>89</sup>. Insomma, a fronte delle situazioni di bisogno, dovute al verificarsi di fenomeni costanti e ricorrenti, segnalate dai cittadini «che reclamano l'intervento pubblico di sollievo per il fatto stesso di essere cittadini [...] ad uno Stato che avrebbe così

---

*diritto del lavoro*, in *Il futuro del diritto del lavoro: dall'inderogabilità alla destrutturazione*, a cura di C. Romeo, Atti del Convegno di studi tenutosi a Catania il 10-11 maggio 2002, La Miglioranza, Roma, 2003, p. 17.

<sup>84</sup> Sul tema cfr. anche F. MAZZIOTTI, *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, p. 107 ss.

<sup>85</sup> Così si esprime M.R. FERRARESE, *Globalizzazione e nuovi percorsi delle istituzioni*, in S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sopranazionali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 37.

<sup>86</sup> In tema cfr. anche A. PERULLI, *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>87</sup> In argomento cfr. B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, p. 70 ss.

<sup>88</sup> P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, p. 7 ss. parla di radicalizzazione del conflitto tra *insiders* e *outsiders* e di un sistema che anziché dirigersi soprattutto verso le categorie più svantaggiate di lavoratori, sancisce di fatto l'emarginazione degli stessi dalla vita sociale.

<sup>89</sup> L'espressione è di F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge n. 223/1991*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1997, p. 1 ss.

dovuto assumere la veste di protagonista nella realizzazione della libertà dal bisogno dei cittadini, ha fatto in concreto riscontro un apparato politico pubblico in funzione meramente recettiva e di episodica regolamentazione delle multiformi istanze sociali, che hanno finito per disegnare la geografia degli interessi previdenziali ed assistenziali dei gruppi in modo scollegato, disarmonico ed egoistico»<sup>90</sup>.

Occorre, peraltro, rammentare che agli istituti “generali” appena indicati, nel tempo se ne sono aggiunti altri, nella prospettiva della generalizzazione degli ammortizzatori anche a settori non tutelati. In questo ambito, il legislatore ha spesso preferito non intervenire direttamente, ma affidare alle parti sociali l’individuazione di specifici strumenti atti a gestire le eccedenze di personale conseguenti alle crisi d’impresa. Un ruolo di rilievo, quindi, è stato svolto dalla contrattazione collettiva, specie con riferimento a quelle aree sulle quali i processi di privatizzazione hanno inciso in misura maggiore. In particolare, l’art. 2, comma 28, legge n. 662/1996<sup>91</sup> attribuisce alla contrattazione collettiva la possibilità di costituire Fondi nazionali di previdenza, di natura bilaterale<sup>92</sup>,

<sup>90</sup> F.P. ROSSI, *La disciplina giuridica della tutela economica pubblica nell’idea della sicurezza sociale*, in *Prev. soc.*, 1979, 1, p. 34.

<sup>91</sup> Cui ha fatto seguito l’emanazione del d.m. 27 novembre 1997, n. 477, del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro del tesoro, contenente il «Regolamento recante norme in materia di ammortizzatori sociali per le aree non coperte dalla Cassa integrazione guadagni». Per un commento alla norma cfr. P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull’art. 2, ventottesimo comma, Legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, p. 261.

<sup>92</sup> Come noto, con l’espressione “enti bilaterali” ci si riferisce ad organismi di dimensione locale, solitamente provinciale, di origine contrattuale, gestiti pariteticamente dai sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, cui sono affidati compiti vari (specie in materia di formazione professionale e interventi previdenziali integrativi), storicamente inquadrabili, sotto il profilo giuridico, nell’ambito della categoria delle “associazioni non riconosciute di mutua assicurazione” (cfr. U. ROMAGNOLI, *Natura giuridica dei fondi di previdenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 858; F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 207. In termini non dissimili cfr. Cass., Sez. I, 14 aprile 1986, n. 2601, in *Mass. Giur. lav.*, 1986; C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 211 ss. e V. BAVARO, *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *Lav. dir.*, 2007, p. 1169 ss., mettono, però, in rilievo come, a differenza delle associazioni non riconosciute, ove la comunanza di scopo è direttamente connessa alla posizione degli associati, negli enti bilaterali sono rinvenibili due diversi tipi di interessi, riferibili alle posizioni sindacali antagoniste, anche se nella prospettiva della realizzazione della gestione congiunta del contratto collettivo). In materia cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, Angeli, Milano, 1989; P. PERULLI-C.S. SABEL, *Gli enti bilaterali dopo l’inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *Dir. rel. ind.*, 1996, 2, p. 37; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *Dir. prat. lav.*, 1997, 36, p. 2579; R. SALOMONE, *Enti bilaterali e contrattazione: un nuovo modello di relazioni industriali*, in *Contr. & contrattaz. coll.*, 2002, 5, p. 81; L. GIOMETTI, *Enti bilaterali e oneri di contribuzione fra parte obbligatoria e normativa del contratto collettivo*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2003, 2, p. 365 ss.; L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lav. dir.*, 2003, 2, p. 167 ss.; G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. lav.*, 2003, 6, p. 647 ss.; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella*

proprio al fine di portare sostegno al reddito ed all'occupazione a fronte di crisi o processi di ristrutturazione aziendale<sup>93</sup>. Il canale bilaterale ha trovato, poi, sviluppo per effetto della norma di cui all'art. 10, legge 14 febbraio 2003, n. 30, che prevede che il riconoscimento dei benefici di natura normativo-contributiva sia subordinato al rispetto degli accordi collettivi, ivi compresi quelli che istituiscono enti bilaterali e dispongono versamenti, a favore degli stessi, a carico dei datori di lavoro. È agevole osservare che, se da un lato il contributo di suddetti fondi ed enti bilaterali, in genere, ha di certo apportato sollievo a settori, aree e categorie che non fruivano dell'intervento protettivo degli ammortizzatori sociali, dall'altro siffatti interventi hanno contribuito a complicare il quadro normativo in materia, allontanando ancora il sistema da un percorso di riconduzione ad omogeneità.

Il provvedimento di maggior spessore è forse quello del 1991 che introduce l'indennità di mobilità<sup>94</sup>, ossia un sussidio di disoccupazione di misura piut-

---

*legge delega n. 30/2003*, in *Lav. dir.*, 2003, 2, p. 190 ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004, p. 330 ss.; P.A. VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 2, p. 232; S. LEONARDI, *Bilateralità e servizi*, Ediesse, Roma, 2005; G.S. MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, Padova, 2008, p. 21 ss.; M. BALLISTRERI, *Bilateralità e diritto del lavoro in Italia*, in *Dir. prat. lav.*, 2009, 48, p. 2731 ss. Sul primo organismo bilaterale istituito dal CCNL del 1950 (Casse edili) cfr. L. BELLARDI, *L'edilizia*, in ID. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia (1945-1952)*, Cacucci, Bari, 1995. Secondo G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lav. dir.*, 2003, 2, p. 175 ss., la prima esperienza di ente bilaterale dovrebbe farsi risalire alle casse di mutuo soccorso di fine '800.

L'esperienza pratica segnala come il settore di intervento principale del sostegno bilaterale è rappresentato dall'artigianato, anche considerata la struttura dello stesso (tante imprese di limitate dimensioni) (sul tema, M. MOCELLA, *Impresa artigiana e diritto del lavoro*, Esi, Napoli, 2005, p. 264 ss.): nell'area delle imprese artigiane, per le quali non opera la cassa integrazione, è da tempo attivo un sistema di protezione, di origine contrattuale e gestito, appunto, da enti bilaterali, che provvede al sostegno del reddito in occasione della sospensione o contrazione delle attività produttive. Sugli enti bilaterali nel settore dell'artigianato cfr. F. STOLFA, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in *Dir. prat. lav.*, 1994, p. 1585 ss.; P. PERULLI-C.S. SABEL, *Rappresentanza del lavoro autonomo e coordinamento economico. Il caso degli enti bilaterali dell'artigianato*, in S. BOLOGNA-A. FUMAGALLI (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1997, p. 245 ss.; E. PICCHIAMMI, *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in *Giur. it.*, 2002, p. 3 ss.; D. GAROFALO, *Benefici contributivi e condizioni: la contribuzione agli Enti Bilaterali artigiani. La L. n. 30/2003 azzera gli effetti di Cass. n. 6530/2001*, in *Lav. giur.*, 2004, p.12.

<sup>93</sup> Sul tema cfr. D. GOTTARDI, *Le ragioni per riformare gli strumenti di sostegno al reddito per i disoccupati e gli incentivi all'occupazione*, in *Agens quaderni*, 2000, 1, p. 69 ss.

<sup>94</sup> Tra i molteplici contributi cfr. M. CINELLI, *Un nuovo trattamento "privilegiato" di disoccupazione: l'indennità di mobilità*, in *Giust. civ.*, II, 1991, p. 479; G. FERRARO, *Crisi aziendale e mobilità*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, p. 53 ss.; M. MISCIONE, *L'indennità di mobilità*, Jovene, Napoli, 1993; M. PAPALEONI, *L'indennità di mobilità*, in M. PAPALEONI-R. DEL PUNTA-M. MARIANI (a cura di), *La nuova Cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Cedam, Padova, 1993, p. 423 ss.; E. BALLETTI, *Tutela della disoccupazione e contratto di lavoro: linee evolutive*, in *Dir. lav.*, 1998, I, p. 227.

tosto elevata e relazionata alla retribuzione precedente (per 12 mesi, elevabili fino a 48 in relazione all'area di residenza e all'età del lavoratore). Tale sussidio, tuttavia, essendo riservato alle ipotesi di licenziamento collettivo di lavoratori a tempo indeterminato, già, peraltro, garantiti dalla cassa integrazione guadagni<sup>95</sup>, ha contribuito ad acuire il solco nel sistema delle tutele tra i c.d. *insiders* e gli *outsiders*.

L'istituto della mobilità è volto ad agevolare il passaggio dei lavoratori da aziende in crisi ad aziende che richiedono manodopera, attraverso il transito per le c.d. liste di mobilità e la corresponsione di una indennità<sup>96</sup>. Anche se, in effetti, le fattispecie sono due.

La prima prevista dall'art. 24, legge n. 223/1991, per le imprese<sup>97</sup> che riscontrino un esubero definitivo dovuto a riduzione o a trasformazione o a ristrutturazione dell'attività aziendale ovvero a cessazione di attività per effetto della quale si decida di procedere ad almeno 5 licenziamenti nell'arco di 120 giorni, in ciascuna unità produttiva o in più unità produttive nell'ambito del territorio. Detta previsione si riferisce alle imprese: industriali che hanno impiegato mediamente più di 15 dipendenti nell'ultimo semestre; commerciali che hanno impiegato mediamente più di 200 dipendenti nell'ultimo semestre; cooperative che rientrano nell'ambito della disciplina della mobilità, che hanno impiegato mediamente più di 15 dipendenti nell'ultimo semestre; artigiane dell'indotto, nel solo caso in cui anche l'azienda committente ha fatto ricorso alla mobilità; nonché le aziende in regime transitorio (aziende commerciali che hanno impiegato mediamente tra 50 e 200 dipendenti nell'ultimo semestre; agenzie di viaggio e turismo che hanno impiegato mediamente più di 50 dipendenti nell'ultimo semestre; imprese di vigilanza che hanno impiegato mediamente più di 15 dipendenti nell'ultimo semestre)<sup>98</sup>.

La seconda ipotesi, invece, è quella disciplinata dall'art. 4 e concerne quelle imprese che, ottenuta la Cigs, prevedano di non poter riassorbire tutti

---

<sup>95</sup> Sul tema, in generale, cfr. R. PESSI, *Legge 23 luglio 1991, n. 223. Commento all'art. 4 legge 223/91 (Procedura per la dichiarazione di mobilità)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994, p. 915.

<sup>96</sup> L'indennità corrisponde alla misura dell'80% della retribuzione teorica lorda spettante, che comprende le sole voci fisse che compongono la busta paga. Per i primi dodici mesi, è pari al 100% del trattamento straordinario di integrazione salariale, detratta un'aliquota contributiva del 5,84%, mentre dal 13° mese è pari all'80% dell'importo lordo corrisposto nel primo anno. L'indennità non può superare i massimali stabiliti annualmente ed il relativo importo non può mai essere superiore all'importo della retribuzione percepita durante il rapporto di lavoro.

<sup>97</sup> Il d.lgs. n. 151/1997 ha di fatto esteso le previsioni anche ai non imprenditori (cfr. M. MISCIONE, *L'attuazione della Direttiva CEE del 1992 sui licenziamenti collettivi*, in *Dir. prat. lav.*, 1997, 34, p. 2417).

<sup>98</sup> Dal 1° gennaio 2005 l'indennità è erogata anche al personale, compreso quello viaggiante, dei vettori aerei e delle società da questi derivanti, indipendentemente dal limite numerico dei dipendenti occupati nell'ultimo semestre.

i lavoratori sospesi e di non poter ricorrere a misure alternative<sup>99</sup>.

L'accesso alla prestazione è chiarito dall'art. 16, comma 1, legge n. 223/1991: serve un'anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato<sup>100</sup>.

La durata massima dell'indennità *de qua* diverge, come detto, anche a seconda della collocazione geografica dell'impresa, ossia del «luogo permanente di lavoro». Sull'interpretazione da dare a tale riferimento normativo era insorto contrasto in seno alla Sezione lavoro della Suprema Corte<sup>101</sup>, intervenendo sul quale le Sezioni Unite hanno avuto l'occasione per affermare che la disciplina della mobilità appartiene alla regolazione “promozionale” del mercato del lavoro e, nel contempo, alla categoria degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati, piuttosto che a quella di ausilio all'impresa in crisi e, pertanto, è determinante il luogo in cui l'impresa abbia scelto di organizzare stabilmente la prestazione lavorativa di alcuni (o, al limite, anche di uno solo) dei propri dipendenti, in funzione del raggiungimento degli obiettivi imprenditoriali. Per l'effetto, deve identificarsi in tali aree il “luogo permanente di lavoro” inteso, nel quadro generale dell'art. 1182 c.c., come ambito territoriale entro il quale la prestazione dedotta in contratto doveva essere eseguita, restando irrilevanti altri requisiti, quali il luogo di assunzione, l'ubicazione della sede legale dell'impresa o della residenza del lavoratore, il luogo in cui è stata aperta la procedura di mobilità<sup>102</sup>.

Nella prospettiva della ricollocazione del lavoratore l'art. 7, comma 5, legge n. 223/1991 prevede che questi possa anche chiedere l'anticipazione del trattamento di mobilità, al fine di intraprendere un'attività di lavoro au-

<sup>99</sup> Non è possibile, in questa sede, approfondire le differenze tra le due fattispecie, che riguardano già gli stessi presupposti dell'intervento. Sia consentito il rinvio, tra gli altri, a F. LISO, *La nuova legge sul mercato del lavoro*, in *Lav. inf.*, 1991, 23-24, p. 5; S. MAGRINI, *La nuova legge e la giurisprudenza*, in *Lav. inf.*, 1991, 21, p. 24; R. PESSI, *Legge 23 luglio 1991, n. 223*, cit., p. 909; C. ZOLI, *La tutela delle posizioni strumentali del lavoratore*, Giuffrè, Milano, 1998; E. GHERA, *Le eccedenze di personale*, cit.

<sup>100</sup> A tal proposito si è osservato come venga persa di vista quella situazione di effettivo bisogno cui dovrebbe far fronte lo strumento di cui trattasi, per andare, invece, a tutelare quei soggetti che si trovino in una posizione di servizio già consolidata (cfr. A. VISCOMI, *Sub. art. 7*, in *Commentario alla legge n. 223/91*, a cura di M. Persiani, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994, 4-5, p. 957).

<sup>101</sup> Secondo un primo orientamento occorre riferirsi al luogo in cui il lavoratore ha svolto la propria attività e si è iscritto nelle liste di mobilità, dopo il licenziamento (cfr. Cass. 22 ottobre 2003, n. 15822, in *GCM*, 2003, 10; Cass. 27 novembre 2002, n. 16798, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, p. 2064). L'altro orientamento, al contrario, “legge” nell'indennità di mobilità più un ausilio all'impresa in crisi, che una garanzia di sostegno economico al lavoratore, con la conseguenza che la durata più lunga trova esclusivamente applicazione in favore dei dipendenti delle imprese ubicate in territorio disagiato (cfr. Cass. 9 febbraio 2004, n. 2409, in *Mass. Giust. civ.*, 2004, 2).

<sup>102</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., 30 maggio 2005, n. 11326, in *Mass. Giust. civ.*, 2005, 5.



tonomo. In particolare, la prestazione è concessa ai lavoratori posti in mobilità, che successivamente decidano di: iniziare un'attività autonoma per la quale sia necessaria l'iscrizione alla CCIAA o agli appositi albi professionali o elenchi di categoria<sup>103</sup>; iniziare un'attività autonoma assoggettata a ritenuta di acconto per la quale non è prevista l'iscrizione negli appositi albi professionali e/o elenchi di categoria, compresa l'attività imprenditoriale in cui non si concorre in maniera prevalente col proprio lavoro<sup>104</sup>; sviluppare a tempo pieno un'attività autonoma iniziata durante il periodo di lavoro dipendente<sup>105</sup>. È evidente che in tale circostanza l'istituto perde la sua tipica caratterizzazione di prestazione iscrivibile all'ambito della sicurezza sociale, divenendo un contributo finanziario finalizzato all'avvio<sup>106</sup> del lavoratore

<sup>103</sup> Si veda circ. Inps 30 marzo 1996, n. 70, consultabile in *www.inps.it*.

<sup>104</sup> Cfr. Cass. 20 giugno 2002, n. 9007, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, p. 1058, secondo cui «poiché l'art. 7, comma 5, l. 23 luglio 1991 n. 223, consente ai lavoratori in mobilità di richiedere la corresponsione anticipata della indennità di mobilità al fine di intraprendere un'attività autonoma o di associarsi in cooperativa, in conformità alle norme vigenti, e poiché la erogazione in unica soluzione ed in via anticipata di più ratei della indennità di mobilità determina il mutamento della natura dell'indennità stessa, la quale non è più funzionale al sostegno dello stato di bisogno che nasce dalla disoccupazione, ma assume la natura di contributo finanziario, destinato a sopperire alle spese iniziali di un'attività che il lavoratore in mobilità svolge in proprio e ad indirizzare i lavoratori disoccupati nel settore delle attività autonome e delle cooperative, l'erogazione anticipata dell'indennità può essere richiesta anche per intraprendere un'attività di natura imprenditoriale, senza sottoposizioni a limiti o a condizioni non previsti dal citato art. 7, comma 5».

<sup>105</sup> Cfr. Cass. 15 maggio 2001, n. 6679, in *Mass. Giust. civ.*, 2001, p. 977. Cfr. anche circ. Inps 28 novembre 2002, n. 174, consultabile in *www.inps.it*, secondo cui la Cassazione, nella predetta sentenza, ha «stabilito che il termine "intraprendere" contenuto nell'articolo 7, comma 5, citato, deve essere inteso non solo nel senso letterale di "iniziare" una nuova attività ma anche nel senso di applicarsi con maggiori energie e per un maggiore tempo che per il passato in tale attività. L'esattezza di questa tesi, sempre secondo la Suprema Corte, trova riscontro proprio nella "ratio" delle disposizioni dettate in materia di indennità di mobilità e cioè nell'esigenza di favorire l'occupazione». Sulla base di tale sentenza, quindi, l'Inps ha ritenuto che «l'anticipazione dell'indennità debba essere riconosciuta sia in favore dei lavoratori che, successivamente al collocamento in mobilità, vogliono iniziare per la prima volta un'attività di lavoro autonomo sia in favore di coloro che intendano sviluppare a tempo pieno l'attività autonoma iniziata durante il rapporto di lavoro dipendente».

<sup>106</sup> La giurisprudenza ha precisato che l'anticipazione non deve essere necessariamente richiesta prima dell'inizio dell'attività di lavoro autonomo: difettando, infatti, una specifica indicazione in tal senso, si deve ritenere che l'anticipazione può essere richiesta anche dopo che il lavoratore abbia intrapreso la predetta attività (cfr. Cass. 28 gennaio 2004, n. 1587, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2004, p. 823). Peraltro, non è prevista la cancellazione dalle liste per chi svolga un'attività di lavoro autonomo (a differenza da colui che venga assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato). Da ciò Cass. 1 aprile 2004, n. 6463, in *Mass. Giust. civ.*, 2004, 4 ricava che il legislatore ha voluto riservare un ulteriore beneficio al lavoratore in mobilità che intraprenda un'attività lavorativa di natura autonoma, lasciando allo stesso la facoltà di optare per la corresponsione periodica dell'indennità o per quella *una tantum*. Al contrario, Cass. 1 settembre 2003, n. 12757, in *Orient. giur. lav.*, 2003, p. 973, ha ritenuto che la perma-

verso un'attività autonoma, così da allentare la morsa sul mercato del lavoro di tipo dipendente<sup>107</sup>.

Una particolare versione dell'istituto è la c.d. mobilità lunga, di cui all'art. 7, comma 7, legge n. 223/1991<sup>108</sup>, applicabile in predeterminati ambi-

---

nenza dell'iscrizione del lavoratore nelle liste di mobilità, ex art. 6, legge n. 223/1991, non significa che la relativa indennità sia compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa, tanto subordinata, quanto autonoma, poiché al di fuori delle eccezionali ipotesi di cumulo, la disciplina in materia di disoccupazione involontaria è governata dal principio della incompatibilità. Del resto, siffatto principio, lungi dal contraddire l'attuazione dell'art. 38 Cost., mira, semmai, proprio alla sua concreta realizzazione, laddove si consideri l'esigenza di garantire che le risorse destinate agli interventi d'integrazione salariale vadano effettivamente a vantaggio di chi, senza colpa, rimanga privo di lavoro e non già di chi, svolgendo comunque un'attività lavorativa, si ponga al di fuori dello stato di bisogno oggetto di tutela (cfr. Corte cost. 7 giugno 1996, n. 190, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1755. In termini anche Corte cost. 26 maggio 1995, n. 195, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 35). Né contro la previsione della decadenza dal trattamento di integrazione salariale nel caso di mancata comunicazione all'Inps dello svolgimento di attività lavorativa è possibile invocare l'art. 36, comma 1, Cost. e chiedere che la correlata trattenuta sia graduata in misura proporzionale al reddito dall'esercizio di tale attività lavorativa effettivamente percepito, atteso che il criterio della giusta retribuzione, nel campo previdenziale, passa necessariamente dall'art. 38 Cost. (cfr. Corte cost. 15 luglio 1992, n. 337, in *Cons. Stato*, 1992, II, p. 1058).

<sup>107</sup> Cfr. anche Cass. 25 maggio 2010, n. 12746, in *Mass. Giust. civ.*, 2010, 5, p. 810.

<sup>108</sup> Dal 1° gennaio 1995 la mobilità lunga viene concessa con appositi decreti ministeriali. Numerosi, comunque, gli interventi legislativi in materia. Tra questi: l'art. 4 della legge 28 novembre 1996, n. 608 estende la mobilità lunga, ai fini del raggiungimento dei requisiti per la pensione di anzianità e di vecchiaia, a 10.000 lavoratori, dipendenti da aziende che intendevano attuare programmi di ristrutturazione, riorganizzazione, conversione e risanamento aziendale, nonché piani di gestione delle eccedenze con rilevanti conseguenze sul piano occupazionale, licenziati e collocati in mobilità dal 1° gennaio 1995 al 30 giugno 1997; l'art. 3 della legge 18 luglio 1997, n. 229 estende la mobilità lunga ai fini del raggiungimento dei requisiti per la sola pensione di anzianità, a 3.500 lavoratori dipendenti da aziende aventi unità produttive in tutto il territorio nazionale, licenziati e collocati in mobilità, entro la data del 31 dicembre 1998, e, entro la data del 31 dicembre 1999, da aziende interessate ai contratti d'area, di cui all'art. 2, comma 203, lett. f), legge 23 dicembre 1990, n. 662; l'art. 1-*septies* della legge 5 giugno 1998, n. 176 e successive integrazioni (ex legge n. 448/1998 e n. 144/1999) estende la mobilità lunga ai fini del raggiungimento dei requisiti per la sola pensione di anzianità in favore di 7.000 lavoratori, di cui 200 del settore dell'edilizia, licenziati entro la data del 31 dicembre 2002; l'art. 1-*bis* della legge 17 aprile 2003, n. 81 estende il beneficio della mobilità lunga di cui all'art. 1-*septies* della legge n. 176/1998, e successive modificazioni, nel limite di 7.000 unità, in favore dei lavoratori licenziati e collocati in mobilità entro il 31 dicembre 2004 da imprese i cui piani di gestione delle eccedenze occupazionali sono stati oggetto di esame in sede di Presidenza del Consiglio dei Ministri o di Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel corso dell'anno 2002 e fino al 15 giugno 2003; l'art. 1, comma 1189, legge n. 296/2006 estende il beneficio della mobilità lunga di cui all'art. 1-*bis* del d.l. 14 febbraio 2003, n. 23, conv. con modif. dalla legge 17 aprile 2003, n. 81, finalizzato all'accompagnamento alla pensione di anzianità – nel limite complessivo di 6.000 unità – in favore dei lavoratori individuati, licenziati e collocati in mobilità, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 223/1991, e successive modificazioni, entro il 31 dicembre 2007 da imprese o gruppi di imprese che abbiano presentato specifica domanda al Ministero del lavoro e della previdenza sociale entro il 31 marzo 2007.

ti<sup>109</sup>, diretta ad “accompagnare” fino al compimento dell’età pensionabile i lavoratori «collocati in mobilità entro la data del 31 dicembre 1992 che, al momento della cessazione del rapporto, abbiano compiuto un’età inferiore di non più di dieci anni» rispetto quella prevista dalla legge per il pensionamento di vecchiaia e possano far valere, nell’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti, un’anzianità contributiva non inferiore a ventotto anni<sup>110</sup>.

Per inciso, è possibile osservare che il giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che, rispetto al trattamento pensionistico, quello di mobilità si pone soltanto in rapporto di «*necessaria successione temporale ma non di prosecuzione*»<sup>111</sup>, con la conseguenza che il lavoratore in mobilità ha solo una mera aspettativa, e non un diritto, alla pensione al termine del periodo di mobilità e non si può, pertanto, lamentare se, nelle more, il legislatore innalza l’età pensionabile, così vanificando la predetta aspettativa.

Una disordinata evoluzione caratterizza anche la disciplina sull’indennità di disoccupazione<sup>112</sup>, strumento primo e generale di tutela economica del lavoratore nei periodi di involontaria disoccupazione. Gli interventi legislativi in materia hanno sostanzialmente privilegiato un approccio conservativo, limitandosi ad ampliare durata e tasso di sostituzione delle tutele esistenti, ma lasciandone invariate le condizioni di accesso. Anche in questo caso, dunque, la primigenia disciplina dettata dal r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272 è stata in più occasioni rivisitata, dando luogo ad uno scenario affollato di discipline stratificate, di volta in

---

<sup>109</sup> Segnatamente, la legge n. 223/1991 ne dispone l’applicazione nelle aree di cui al testo unico approvato con d.p.r. 6 marzo 1978, n. 21, nonché nell’ambito delle circoscrizioni o nel maggior ambito determinato dalla Commissione regionale per l’impiego, in cui sussista un rapporto superiore alla media nazionale tra iscritti alla prima classe della lista di collocamento e popolazione residente in età da lavoro.

<sup>110</sup> La giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di chiarire che, quanto al requisito dei 28 anni di contribuzione al momento della cessazione dell’attività lavorativa richiesti per l’accesso alla prestazione di cui trattasi, lo stesso possa essere ritenuto sussistente sia attraverso il computo dei contributi accreditati presso le diverse gestioni previdenziali dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi, sia attraverso il meccanismo della ricongiunzione (cfr. Cass., Sez. Un., 21 luglio 2006, n. 16749, in *Dir. giust.*, 2006, 40, p. 29).

<sup>111</sup> Corte cost. 20 dicembre 1996, n. 402, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997, 3, p. 447, con nota di P. ALPI, *La Corte costituzionale e gli incerti confini dell’indennità di mobilità*, secondo cui «nessuna saldatura viene comunque operata dalla legge tra il rapporto di lavoro ed il trattamento pensionistico, che non può dunque essere assunto quale momento conclusivo della complessa vicenda procedimentale descritta dal legislatore».

<sup>112</sup> Per un esame strutturale e d’insieme dell’istituto si rinvia particolarmente a M. CINELLI, *Le prestazioni di disoccupazione*, in *Trattato di previdenza sociale*, diretto da M. Bussi e M. Persiani, vol. III, *La tutela contro la disoccupazione*, Cedam, Padova, 1977, p. 57 ss.; ID., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Angeli, Milano, 1982; S. RENGA, *La tutela contro la disoccupazione*, Utet, Torino, 1997.

volta emanate per fronteggiare singole o specifiche esigenze<sup>113</sup>, con logica estemporanea e mai sistematica<sup>114</sup>.

Il beneficio economico opera secondo un'impostazione di tipo essenzialmente assicurativo, garantendo sostegno al reddito di coloro che hanno di recente contribuito al finanziamento del sistema, in quanto lavoratori dipendenti, con esclusione, quindi, non solo degli inoccupati, ma anche dei disoccupati di lungo periodo. Lo stato di disoccupazione è così positivamente definito dall'art. 1, d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181: «*la condizione del disoccupato o dell'inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa*». Posta, quindi, l'irrelevanza della ragione per la quale il lavoratore si trovi nella situazione di disoccupazione, quest'ultima è rinvenibile nella

**condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti (Cass. 16 febbraio 2000, n. 1744, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, p. 538)<sup>115</sup>.**

<sup>113</sup> Ne è un tipico esempio la speciale disciplina dettata per il settore agricolo e quello edile. Per poter fruire del trattamento speciale edile, occorre essere in possesso del requisito di almeno 43 contributi settimanali utili in edilizia nel biennio precedente la data di licenziamento e rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità presso il Centro per l'impiego. La disoccupazione agricola, invece, è una particolare indennità (corrisposta per un numero di giornate pari a quelle lavorate entro il limite massimo di 365 giornate annue) che viene riconosciuta agli operai che lavorano in agricoltura e che siano iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli e, cioè: agli operai a tempo determinato; ai piccoli coloni; ai partecipanti familiari; ai piccoli coltivatori diretti che integrano fino a 51 le giornate di iscrizione negli elenchi nominativi mediante versamenti volontari; agli operai agricoli a tempo indeterminato che hanno lavorato per parte dell'anno. Quanto alle condizioni di accesso è richiesta: l'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato per l'anno cui si riferisce l'indennità oppure che gli interessati abbiano prestato attività lavorativa agricola a tempo indeterminato per parte dell'anno di competenza della prestazione; almeno due anni di anzianità nell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria (due anni di iscrizione negli elenchi ovvero iscrizione negli elenchi nell'anno di riferimento della prestazione ed almeno un contributo settimanale coperto di assicurazione contro la disoccupazione per lavoro extra-agricolo antecedente al biennio precedente la domanda); almeno 102 contributi giornalieri nel biennio costituito dall'anno cui si riferisce l'indennità e dall'anno precedente (tale requisito può essere perfezionato mediante il cumulo con la contribuzione relativa ad attività dipendente non agricola e/o con la contribuzione figurativa relativa a periodi di maternità obbligatoria, congedo parentale compresa nel biennio utile) ovvero almeno 78 giornate di effettivo lavoro nel settore agricolo, ed eventualmente non agricolo, per l'indennità con i requisiti ridotti.

Su tale indennità speciale cfr. G. PROIA, *Legge 23 luglio 1991, n. 223. Commento all'art. 11 (norme in materia di trattamento speciale di disoccupazione per i lavoratori licenziati da imprese agricole ed affini)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994, p. 1008.

<sup>114</sup> In questi sostanziali termini si esprime F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, I, p. 339.

<sup>115</sup> Sulle problematiche connesse all'accertamento dello stato di disoccupazione cfr. D. GAROFALO, *L'accertamento dello stato di disoccupazione*, in C. LAGALA (a cura di), *Part Time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 101 ss. Sul concetto di stato di disoccupazione alla luce della riforma sul collocamento *ex d.lgs. n. 181/2000 e*

Oggetto di particolare attenzione è stata l'indennità ordinaria di disoccupazione, come noto, concessa a tutti i lavoratori subordinati, compresi i lavoratori a domicilio<sup>116</sup>. Rimangono, allo stato, esclusi<sup>117</sup> dalla possibilità di fruire dell'indennità di disoccupazione i lavoratori a tempo determinato, considerato che non può, in tale caso, tecnicamente parlarsi di stato involontario di disoccupazione<sup>118</sup>, anche se la stessa giurisprudenza comunitaria ha evidenziato come, nell'esame del predetto requisito, il giudice debba considerare una serie di circostanze, quali, ad esempio,

gli usi del settore di attività economica considerato, le possibilità di trovare in tale settore un lavoro che non sia a tempo determinato, l'esistenza di un interesse ad impegnarsi soltanto in un rapporto di lavoro a tempo determinato o l'esistenza di una possibilità di rinnovo del contratto di lavoro (Corte giust., Sez. VI, 6 novembre 2003, causa C-413/01, in *Dir. giust.*, 2004, 9, p. 122).

Rimangono, altresì, esclusi dal trattamento di disoccupazione anche i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e con contratto a tempo parziale verticale<sup>119</sup>.

L'evento tutelato è, come detto, lo stato di disoccupazione involontaria, ossia l'inattività che deriva dall'estinzione di un rapporto di lavoro. Tuttavia,

---

delle previste competenze regionali cfr. D. GAROFALO, *Lo status di disoccupato tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Prev. assist. pubbl. priv.*, 2005, p. 953.

<sup>116</sup> Cfr., tra le tante, Cass. 18 febbraio 1991, n. 1697, in *Foro it.*, 1991, I, c. 2100.

<sup>117</sup> Si veda, però, adesso la nuova disciplina dettata per l'assicurazione sociale per l'impiego, di cui meglio si dirà più avanti.

<sup>118</sup> Sul tema, che merita un approfondimento che non è possibile – per ragioni di spazio – svolgere in questa sede, si rinvia a M. MISCIONE, *Contratto a termine e precariato*, Ipsoa, Milano, 2009, p. 100 ss.

<sup>119</sup> In tali termini si è espressa anche Cass., Sez. Un., 6 febbraio 2003, n. 1732, in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 1545, con nota di G. AMOROSO, *In tema di indennità di disoccupazione nel lavoro part time c.d. "verticale"*; in *Riv. giur. lav.*, 2003, II, p. 442, con nota di A. ANDREONI, *Part time verticale e indennità di disoccupazione: chi ha paura della Corte Costituzionale*; in *Inf. prev.*, 2003, p. 1029, con nota di G. DEL BORRELLO, *L'indennità di disoccupazione nel part time verticale*; in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, II, p. 911, con nota di M. GIOVEDÌ, *Sull'indennità di disoccupazione nel lavoro a tempo parziale "verticale"*. Tale assetto è stato, poi, confermato dalla sentenza della Corte cost. 24 marzo 2006, n. 121, in *Guida lav.*, 2006, 12, con nota di S. IMBRIACI, *Part time verticale e disoccupazione: una nuova pronuncia della Consulta*; in *Arg. dir. lav.*, 2006, p. 817, con nota di R. PESSI, *Disoccupazione e part time verticale*, che ha escluso qualsiasi violazione della Cost. con riferimento al lavoro stagionale: infatti, premessa la differenza tra lavoro a tempo parziale e lavoro stagionale, la Corte cost. ritiene che, mentre in quest'ultimo la cessazione del rapporto di lavoro è pacifica, nel primo i periodi non lavorati si inseriscono all'interno delle previsioni contrattuali, difettando, così uno stato di disoccupazione involontario, dovuto ad un evento sopravvenuto ed imprevisto e dovendosi considerare che, anche nei periodi di sosta, il rapporto di lavoro prosegue. *Contra*, Cass. 10 febbraio 1999, n. 1141, in *Guida norm.*, 1999, 39. Sul tema cfr. anche R. RIVERSO, *Trattamenti di disoccupazione e lavoro a tempo parziale nella legge n. 80/2005*, in *Prev. assist. pubbl. priv.*, 2004, p. 985; M. FERRARESI, *Decreto competitività e ammortizzatori sociali: "la politica dei piccoli passi"*, in *Prev. assist. pubbl. priv.*, 2005, p. 575.

l'indennità è assicurata anche a chi è stato indotto alle dimissioni da gravi inadempiamenti o comportamenti del datore di lavoro, tali da determinare l'impossibilità di proseguire il rapporto di lavoro<sup>120</sup>, mentre è esclusa per chi è parte di un rapporto di lavoro assistito da un regime fortemente garantistico, qualificato dalla stabilità di impiego *ex art. 40, r.d.l. n. 1827/1935*, non essendo rinvenibile, in tale fattispecie, un vero e proprio rischio di disoccupazione involontaria.

L'indennità, in origine a somma fissa e modesta<sup>121</sup>, viene portata al 25% rispetto alla retribuzione precedente ad opera della legge n. 236/1993 che, però, ne lascia invariate durata (sei mesi) e requisiti di accesso (due anni di anzianità assicurativa, cinquantadue settimane di contribuzione effettiva nel biennio precedente la disoccupazione, 1 contributo settimanale antecedente il biennio stesso)<sup>122</sup>. Successivamente, vengono ancora innalzate tanto la durata, quanto la misura della prestazione: in via transitoria, *ex art. 13, comma 2, legge n. 80/2005* ed in via definitiva *ex art. 1, comma 1167, legge n. 296/2006*, con le modifiche di cui all'art. 1, comma 25, legge n. 247/2007. Da ultimo, dunque, la durata dell'indennità è stata portata ad otto mesi (dodici per i lavoratori di età pari o superiore a 50 anni) e la misura elevata al 60% della retribuzione media giornaliera dei tre mesi precedenti il licenziamento, per i primi sei mesi (a scalare per i mesi successivi).

Anche la sorella minore, ossia l'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti, volta a tutelare non una situazione attuale di disoccupazione, quanto quella di sottoccupazione subita nell'anno precedente<sup>123</sup>, è stata fatta oggetto di diverse modificazioni<sup>124</sup>. Requisito per l'accesso alla prestazione economica<sup>125</sup> è sempre quello di un'anzianità assicurativa pari ad almeno

---

<sup>120</sup> Cfr. Corte cost. 24 giugno 2002, n. 269, in *Lav. giur.*, 2002, p. 1139, con nota di N. PACI, *Riflessioni in tema di indennità di disoccupazione e disoccupazione involontaria. In particolare il caso delle dimissioni per giusta causa*. Sul punto cfr. anche circ. Inps n. 97/2003 e n. 163/2003, consultabili in *www.inps.it*.

<sup>121</sup> Che ha visto l'intervento di Corte cost. 27 aprile 1988, n. 497, in *Riv. giur. lav.*, 1988, p. 236, con nota di P. BOER, *Corte costituzionale e indennità di disoccupazione*.

<sup>122</sup> In via generale, quanto al requisito dell'anzianità richiesto per l'accesso ai trattamenti di disoccupazione, la giurisprudenza di legittimità ha precisato che il periodo di cui trattasi non è in alcun modo inciso dalle cause di interruzione del rapporto di lavoro che non comportino un azzeramento dell'anzianità aziendale (cfr. Cass. 15 settembre 2008, n. 23703, in *Mass. Giust. civ.*, 2008, 9, p. 1366). Di conseguenza, nel caso, ad esempio, di recesso del datore di lavoro, il periodo di preavviso non lavorato non può essere considerato valido ai fini del perfezionamento del requisito dell'anzianità d'iscrizione (cfr. Cass. 16 giugno 2009, n. 13959, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 1, p. 49).

<sup>123</sup> Si tratta, quindi, di uno strumento di integrazione (non sostituzione) del reddito.

<sup>124</sup> Rammentiamo che l'istituto è stato introdotto dall'art. 7 della legge n. 160/1988, sulla falsariga di analoghi modelli già esistenti nel comparto agricolo.

<sup>125</sup> Sotto il profilo procedurale è possibile evidenziare che per l'accesso alla indennità di disoccupazione con requisiti ridotti è sufficiente la presentazione della domanda all'Inps corredata dalla prescritta documentazione rilasciata dal datore di lavoro che attesti il numero di giorno-

due anni, ma sono, tuttavia, sufficienti 78 giornate di lavoro nell'anno precedente<sup>126</sup> oltre ad un contributo utile versato prima del biennio precedente la domanda: ciò che ne rende più facile l'accesso anche ai lavoratori "atipici", segnatamente stagionali ed occasionali. L'indennità a requisiti ridotti, però, è corrisposta per un numero inferiore di giornate rispetto all'indennità ordinaria e rimane meno "generosa"<sup>127</sup>. La legge n. 247/2007 ne ha elevato la durata. Adesso l'indennità è pari al 35% della retribuzione di riferimento<sup>128</sup> per i primi 120 giorni ed al 40% per i successivi, fino a un massimo di 180 giorni.

## 6. **Struttura e dinamica dei trattamenti di integrazione salariale.**

In via di prima approssimazione è possibile affermare che se l'indennità di mobilità trova la sua ragion d'essere nella perdita del posto di lavoro e, di norma, segue l'intervento di integrazione salariale, così traducendosi, nella sostanza, in un trattamento di disoccupazione diretto a quei lavoratori, collettivamente licenziati, dipendenti da imprese di predefinite dimensioni e appartenenti a determinati settori, la *ratio* della Cig è, invece, rinvenibile nell'esigenza di assicurare sostegno al reddito di quei lavoratori la cui prestazione è temporaneamente sospesa a causa di una contrazione o sospensione dell'attività produttiva<sup>129</sup>. La Cig, in altri termini, fronteggia una situazione di disoccupazione temporanea, che lascia presumere la ripresa dell'attività e, traducendosi nella corresponsione ai lavoratori di una integrazione salariale in luogo della retribuzione dell'impresa<sup>130</sup>, «assolve una indubbia funzione previdenziale, a

---

te lavorative prestate nel corso dell'anno e la correlata retribuzione, non estendendosi al predetto intervento le previsioni dettate in materia di indennità di disoccupazione ordinaria, quali l'iscrizione all'ufficio di collocamento ed il controllo dello stato di disoccupazione (cfr. Cass. 18 maggio 2010, n. 12102, in *Mass. Giust. civ.*, 2010, 5, p. 772; Cass. 11 giugno 2008, n. 15523, in *Mass. Giust. civ.*, 2008, 6, p. 928).

<sup>126</sup> Ai fini del calcolo delle 78 giornate di lavoro sono considerate, oltre, ovviamente, quelle effettivamente lavorate, anche quelle di assenza per malattia, ferie, maternità o situazioni assimilabili, purché retribuite e contributivamente coperte (cfr. Cass. 13 maggio 1994, n. 4676, in *Mass. Giust. civ.*, 1994, p. 651).

<sup>127</sup> Viene, peraltro, corrisposta non al verificarsi dell'evento assicurato, bensì, in unica soluzione, l'anno successivo.

<sup>128</sup> La retribuzione di riferimento si ottiene dividendo l'importo complessivo delle retribuzioni percepite nell'anno considerato per il numero delle giornate effettivamente lavorate. Sulla prestazione compete l'assegno al nucleo familiare.

<sup>129</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., 10 dicembre 2004, n. 23078, in *Orient. giur. lav.*, 2005, p. 184 ss.

<sup>130</sup> La misura della Cig ordinaria è pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, comprese tra 0 e 40 ore settimanali o minor orario con-

tutela di una fattispecie di disoccupazione parziale»<sup>131</sup>. L'istituto, tuttavia, «pur avendo come compito primario quello di sostituire o integrare la retribuzione dei lavoratori sospesi o che prestano lavoro ad orario ridotto nei casi espressamente previsti dalla legge, è un utile strumento per alleggerire i costi della manodopera aziendale nei periodi di difficoltà di produzione»<sup>132</sup>.

In materia il «caos» normativo di miscioniana memoria è totale: qui, alle ipotesi legislativamente previste si aggiungono quelle coniate dalla prassi amministrativa di fonte ministeriale che, a volte, vengono poi anche formalmente codificate. Tipico esempio quello di cui all'art. 1 della legge n. 291/2004 che individua un'autonoma ipotesi di intervento della Cigs nella cessazione dell'attività, scorporandola dalla crisi e dalla ristrutturazione aziendale e raddoppia il periodo massimo di fruizione del trattamento nell'ipotesi in cui intervengano programmi formativi.

Dall'epoca della sua introduzione ad opera della contrattazione collettiva corporativa nel 1941, prima e della legislazione ordinaria (d.lgs. n. 788/1945), poi, la cassa integrazione guadagni ha subito una continua evoluzione<sup>133</sup> ed

---

trattuale, ridotta di un'aliquota (pari al contributo per gli apprendisti e stabilita dall'art 1, comma 769, legge n. 296 del 2006 nella misura del 5,84%). L'importo da corrispondere è, comunque, soggetto ad un limite massimo mensile predeterminato. La durata della Cig è di tre mesi continuativi, in via eccezionale prorogabile trimestralmente fino ad un massimo di dodici mesi, oppure per periodi non continuativi, sempre fino ad un massimo di dodici mesi.

<sup>131</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 260. Sulla cassa integrazione, dello stesso A. cfr. anche *Cassa integrazione guadagni*, «lex contractus» e legge n. 164 del 1975 (nota a Pret. Macerata 19 maggio 1981), in *Giur. it.*, 1983, I, 2, p. 7; *L'istituto delle integrazioni salariali nell'interpretazione della giurisprudenza*, 1983, *ivi*, IV, p. 154; *Crisi aziendale, intervento della Cassa integrazione guadagni e trattamento retributivo degli impiegati e degli intermedi* (nota a Trib. Genova 14 giugno 1983), in *Riv. giur. lav.*, 1984, II, p. 181; *La Cassa integrazione guadagni*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, Utet, Torino, 15, p. 751 ss. Per altri contributi, cfr. particolarmente M. D'ANTONA, *Cassa integrazione guadagni, mora del creditore e stabilità del rapporto di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1974, II, p. 601 ss.; G. FERRARO, *La disciplina della Cassa integrazione guadagni nelle leggi sulla riconversione industriale*, in R. DE LUCA TAMAJO-L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene, Napoli, 1979, p. 35 ss.; R. DEL PUNTA, *I criteri della scelta dei lavoratori nei licenziamenti collettivi e nella Cassa integrazione guadagni*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1983, p. 775 ss.; G. PERA, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1985, I, p. 397; M. D'ANTONA-M.T. SALIMBENI, *Glossario giurisprudenziale della cassa integrazione guadagni* (nota a Cass. 15 giugno 1988, n. 4058), in *Foro it.*, 1988, I, c. 2224 ss.; L. MARRA, *Occupare i cassaintegrati: un problema ancora aperto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 840 ss.; G. NAPOLETANO, *Il nuovo regime dell'integrazione salariale (Legge 23 luglio 1991, n. 223)*, Liguori, Napoli, 1992; M. MISCIONE, *Cassa integrazione guadagni e mobilità*, in *Dir. prat. lav.*, 1993, 44, ins.

<sup>132</sup> S. CATALANO, *Il campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni ordinaria*, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. Carinci, vol. III, *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, a cura di M. Miscione, Utet, Torino, 2002, p. 3.

<sup>133</sup> In generale, sulla trasformazione della cassa integrazione e sull'evoluzione del sistema di relazioni industriali cfr. G. ARRIGO, *Cassa integrazione e mobilità di lavoro*, in G. ARRIGO-P. ICHINO-G. LOY-N. ROCCELLA (a cura di), *Il diritto del lavoro dopo l'emergenza*, Giuffrè, Milano, 1988; F. BARCA-F. MAGNANI, *L'industria fra capitale e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1989; G. BA-



una vera e propria mutazione funzionale<sup>134</sup>, assumendo aspetti a tratti di attuazione del principio c.d. di continuità del salario<sup>135</sup>, altre volte di misura atta a fronteggiare crisi aziendali e settoriali di differente natura ed intensità, altre volte ancora di una sorta di indennità di disoccupazione “privilegiata”, ossia riservata a determinati gruppi di lavoratori<sup>136</sup>, capaci di esercitare una maggiore pressione sociale ed influenzare le scelte politiche. Peraltro, sovente si è anche verificata una sorta di fungibilità tra l'intervento ordinario e quello straordinario<sup>137</sup>. Si tratta, comunque, nella sua essenza, di un mezzo di contrasto alla disoccupazione, peraltro non comparabile con l'indennità di disoccupazione:

che entrambi gli istituti siano riconducibili nel quadro degli strumenti di lotta contro la disoccupazione non è argomento che possa superare la differenza essenziale di presupposti e di funzione che li distingue. Il trattamento speciale di disoccupazione presuppone la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di licenziamento del prestatore per cessazione dell'attività produttiva in cui era occupato; il trattamento di integrazione salariale presuppone, invece, la continuazione del rapporto di lavoro (Corte cost. 15 luglio 1992, n. 337, in *Giust. civ.*, 1993, I, p. 324).

In generale, tuttavia, le causali di intervento della Cig sono, come noto, riconducibili all'ipotesi della contrazione o sospensione dell'attività produttiva legata a situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore<sup>138</sup>. La Cig presuppone una temporanea crisi produt-

---

GLIONI, *Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteri ed evoluzione storica*, in G.P. CELLA-T. TREU (a cura di), *Relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 13 ss.; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2006.

<sup>134</sup> La dottrina ha evidenziato che il sistema degli ammortizzatori sociali, a causa dell'accentuarsi della crisi economica e delle conseguenti ricadute occupazionali, ha subito «una vera e propria mutazione genetica» (F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in P.G. ALLEVA et al. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 107).

<sup>135</sup> In tema cfr. M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, Napoli, 1978.

<sup>136</sup> L'intervento ordinario, prima circoscritto ai soli operai ed ai lavoratori (soci e non) delle società cooperative di produzione e lavoro, è stato poi esteso a coloro che svolgono attività simili a quelle degli operai dell'industria e, quindi, più di recente, agli impiegati, intermedi e quadri (sul tema cfr. G. FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in G. FERRARO-F. MAZZIOTTI-F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 1992, p. 39).

<sup>137</sup> M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *Riv. giur. lav.*, 1983, I, p. 32 ss.

<sup>138</sup> Cass. 4 dicembre 1982, n. 6614, in *Mass. Giust. civ.*, 1982, 12, nonché in *Foro it.*, 1983, I, p. 1953, nonché in *Giust. civ.*, 1983, I, p. 2692, ha ritenuto che la “non imputabilità”, non si identifica con il concetto di “impossibilità oggettiva”, nel senso che la giustificazione sostanziale dell'intervento integrativo si estende, in effetti, a tutti quei casi in cui, pur non essendovi un'assoluta ed oggettiva impossibilità, l'imprenditore abbia comunque usato la normale diligenza in coerenza con i criteri di cui all'art. 1176 c.c. Si rammenta, poi, che la ragione prima dell'intervento della Cig, poi confluita nell'art. 1, comma 1, lett. a) e b), legge 20 maggio 1975, n. 164 ha anche superato il vaglio di Corte cost. 9 dicembre 1991, n. 439, in *Giust. civ.*, 1992, I,

tiva<sup>139</sup>, connessa ad una situazione transitoria e contingente<sup>140</sup>, non soggetta al controllo dell'imprenditore<sup>141</sup>, ossia indipendente dalla sua reale volontà e dal normale andamento dell'azienda<sup>142</sup>, ovvero determinata da situazioni temporanee di mercato<sup>143</sup>, anche riconducibili alla c.d. *mera difficultas*<sup>144</sup>.

Gli adempimenti procedurali (come quelli di carattere "sindacale") con onere a carico dell'imprenditore sono suscettibili di diversificazione in base alla causale della contrazione o sospensione dell'attività lavorativa. Tuttavia,

---

p. 297, con osservazione di M. CINELLI, *In tema di ammissione delle imprese al beneficio di integrazione salariale*. Sulla tematica cfr. anche M. MAGNANI, *La mobilità interaziendale del lavoro*, Angeli, Milano, 1984.

<sup>139</sup> Occorre, tuttavia, osservare che nella sua applicazione pratica questa regola appare alquanto sfumata, riconoscendosi, in sostanza, che l'intervento è ammissibile anche nel caso di incertezza della ripresa dell'attività, purché possa escludersi la previsione della mancata ripresa della stessa (cfr., ad es., Cass. 19 agosto 1986, n. 5084, in *Inf. prev.*, 1987, p. 535, ove si trova l'espresso riferimento al concetto di «ragionevole prevedibilità»). Di fatto, in molti casi l'integrazione ordinaria si è rivelata un mezzo per «coprire» il periodo di tempo necessario ad ottenere la cassa integrazione guadagni straordinaria.

<sup>140</sup> Cfr. TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 14 novembre 2008, n. 2877, in *Foro amm.-TAR*, 2008, p. 2968, secondo cui, peraltro, il riconoscimento di tali presupposti dipende da un apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione, caratterizzato da ampia discrezionalità e non soggetta, pertanto, a censure se non per manifesta illogicità.

<sup>141</sup> TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 3 dicembre 2009, n. 2976, in *Foro amm.-TAR*, 2009, p. 3602, ha ritenuto non destinataria di Cig, poiché imputabile al datore di lavoro, la sospensione dell'attività produttiva derivante dalla condotta dell'imprenditore che possa acquisire rilievo penale. Cons. Stato 22 novembre 2010, n. 8129, in *Dir. giust.*, 2010, ha escluso l'integrabilità dell'interruzione del ciclo produttivo dovuto alla presenza di linee elettriche e telefoniche in interferenza con il tracciato stradale da realizzare, considerata la prevedibilità dell'evento. TAR Campania, Napoli, Sez. III, 4 aprile 2002, n. 1863, in *Foro amm.-TAR*, 2002, p. 1354, ha, invece, annoverato tra le cause integrabili, l'interruzione di fornitura di energia elettrica, l'ordine di sospensione dell'attività emesso dall'autorità sanitaria, l'occupazione dello stabile ad opera di terzi, la difficoltà di approvvigionamento delle scorte. La mancanza di scorte e l'interruzione dell'erogazione di energia elettrica sono state ritenute cause integrabili anche da Pret. Caltanissetta 29 marzo 1995, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 1496.

<sup>142</sup> Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. III, 8 maggio 2008, n. 3670, in *Foro amm.-TAR*, 2008, 5, p. 1387 (s.m.); Cass., Sez. Un., 10 agosto 2005, n. 16780, in *Mass. Giust. civ.*, 2005, 6; Cons. Stato, Sez. VI, 3 aprile 2002, n. 1844, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2002, p. 951 (s.m.).

<sup>143</sup> A tal proposito si rammenta che Corte cost. 9 dicembre 1991, n. 439, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, II, p. 511 ss., con nota di L. MARRA, *La cassa integrazione al vaglio della corte costituzionale*, nonché in *Dir. giust.*, 1992, p. 569, con nota di P. CARRANO, *La disciplina della Cig ordinaria al vaglio della Corte costituzionale*, ha rigettato la questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 1, comma 1, n. 1, lett. b), legge n. 164/1975, sollevata con riferimento agli artt. 3, comma 2, 36, comma 1, 38, comma 2, 41, commi 1 e 2 e 97, comma 1, Cost., nella parte in cui consente l'ammissione delle imprese al beneficio della Cig in caso di sospensione o contrazione dell'attività produttiva causata da situazioni temporanee di mercato. L'integrazione salariale è stata ritenuta ammissibile anche in ipotesi di calo di commesse (cfr. Trib. Frosinone 2 luglio 1999, in *Guida lav.*, 1999, 45, p. 26).

<sup>144</sup> Cfr. M. CINELLI, voce *Retribuzione dei dipendenti privati*, in *Nuovo Dig. it.*, App., Torino, 1986, p. 652 ss.

laddove l'evento di cui trattasi si caratterizzi per essere anche oggettivamente "non evitabile"<sup>145</sup> e renda non differibile la sospensione o la contrazione dell'attività produttiva, l'esame congiunto ed il contributo addizionale divengono non obbligatori e non operano i criteri del limite massimo e dell'intervallo minimo<sup>146</sup>.

Singole modifiche ed integrazioni hanno, poi, interessato soprattutto l'estensione del campo di applicazione a settori originariamente esclusi<sup>147</sup>.

<sup>145</sup> Secondo la prevalente giurisprudenza, quando l'attività lavorativa debba necessariamente svolgersi, per sua natura, all'esterno, il maltempo costituisce ipotesi di evento oggettivamente non evitabile anche nei settori diversi da quello edile (cfr., *ex multis*, Pret. Milano 12 dicembre 1983, in *Orient. giur. lav.*, 1984, p. 575; Trib. Salerno 30 ottobre 1983, in *Giur. it.*, 1984, I, 2, p. 478; Pret. Milano 14 ottobre 1983, in *Orient. giur. lav.*, 1984, 576; Trib. Milano 30 settembre 1983, in *Orient. giur. lav.*, 1984, p. 265). Secondo un diverso orientamento interpretativo, tuttavia, l'evento meteorologico influisce in maniera diversa a seconda se trattasi di intervento integrativo generale o di quello speciale delle imprese edili: nei settori diversi dall'edilizia il datore di lavoro sarebbe tenuto a provare la non prevedibilità degli eventi (cfr. Trib. Udine 17 febbraio 1984, in *Prev. soc.*, 1984, p. 1080; Pret. Bologna 30 ottobre 1980, in *Prev. soc.*, 1981, p. 313; Pret. Teramo 2 dicembre 1977, in *Prev. soc.*, 1978, p. 718).

<sup>146</sup> Cfr. TAR Lecce, Puglia, Sez. I, 21 dicembre 2006, n. 6034 e n. 6035, in *Foro amm.-TAR*, 2006, p. 3981. Secondo M. MISCIONE, *Cassa integrazione*, cit., p. 158 ss., gli «eventi oggettivamente non evitabili» di cui all'art. 5, legge n. 164/1975, rappresentano una terza causa integrabile, diversa da quelle di cui all'art. 1 e tale causa sarebbe, appunto, produttiva di effetti diversi, sia quanto agli aspetti procedurali di cui all'art. 5, sia quanto ai limiti di durata dell'intervento di cui all'art. 6, sia quanto all'esonero dal contributo addizionale. *Contra* M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 189, secondo cui si tratterebbe di una *species* nel più ampio *genus* degli eventi non imputabili. Di tale avviso è anche l'Inps, secondo cui costituiscono eventi non oggettivamente evitabili quelli «determinati da cause di forza maggiore e caso fortuito e quindi esterni all'azienda, improvvisi, non prevedibili e non rientranti nel rischio di impresa», insomma, non determinati, in senso lato, dal comportamento dell'imprenditore (circ. Inps 27 giugno 1975, n. 57684 G.S.). Secondo D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e tutela giurisdizionale*, in *Mass. Giur. lav.*, 2009, 11, p. 17, entrambe le suddette soluzioni non sono accettabili, in quanto non sono in grado di superare l'argomento letterale di cui all'art. 5 che, dopo aver regolato, ai commi 1-3, il procedimento da seguire «nei casi di eventi oggettivamente non evitabili», disciplina, nel comma 4 ss., il procedimento da seguire «negli altri casi di contrazione o sospensione dell'attività produttiva di cui all'art. 1», in tal modo ricomprendendo anche la fattispecie disciplinata nei commi precedenti tra i casi di cui allo stesso art. 1. L'A., pertanto, conclude che «la seconda espressione utilizzata dal legislatore è esplicativa della prima», poiché, «ove si fosse trattata di un'ipotesi terza, rispetto a quelle previste nell'art. 1, il legislatore avrebbe omissso l'aggettivo indefinito "altri"».

<sup>147</sup> Come noto, l'integrazione salariale ordinaria è, in via generale, applicata al settore industriale. In particolare, oggi la Cigo spetta: alle aziende industriali (manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas); alle cooperative di produzione e lavoro; alle industrie boschive, forestali e del tabacco; alle cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; alle imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; alle aziende industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; alle imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; alle imprese addette

Come visto, la Cigo si caratterizza per la temporaneità dell'intervento e la non imputabilità della causa di sospensione lavorativa: siffatta struttura si dimostrò ben presto insufficiente rispetto alla reale e complessa situazione occupazionale da fronteggiare. Ecco perché la legge n. 1115/1968 introduce la Cigs, istituito in continua evoluzione espansiva, sostanzialmente sconosciuto a livello europeo, da alcuni anche definito «canale indiretto di finanziamento per le scelte aziendali, sino al punto di “coprire”, in via diretta, legittime operazioni di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione produttiva»<sup>148</sup>. Il legislatore è più volte intervenuto operando un corposo ampliamento del

---

agli impianti elettrici e telefonici; alle imprese addette all'armamento ferroviario. L'elenco è indicativo delle aree di intervento e non ha pretese di esaustività.

Non spetta, tra le altre, alle imprese artigiane appartenenti a settori diversi da quello edile e lapideo; alle imprese di credito, assicurazioni e servizi tributari; alle cooperative contemplate nel d.p.r. n. 602/1970; alle imprese agricole; alle imprese del terziario; alle imprese di navigazione marittima ed aerea; alle imprese ferroviarie, tranviarie, di navigazione interna; alle imprese esercenti pubblici servizi di trasporto in concessione; alle imprese di spettacoli; alle imprese esercenti la piccola pesca e la pesca industriale; alle cooperative e carovane di facchini, portabagagli; alle agenzie di somministrazione lavoro.

La legge 3 febbraio 1963, n. 77 contiene una speciale disciplina in materia d'integrazione salariale per le aziende industriali operanti nell'edilizia ed affini, ossia per quelle aziende tenute all'applicazione del contratto collettivo del settore edile. Tale disciplina è stata successivamente estesa, con legge 2 febbraio 1970, n. 14 alle aziende artigiane operanti in detto settore e con legge 6 dicembre 1971, n. 1058 alle aziende industriali ed artigiane esercenti attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei. Le predette disposizioni non si applicano alle aziende artigiane esercenti esclusivamente la lavorazione dei materiali lapidei.

Accanto all'intervento ordinario, con legge 5 novembre 1968, n. 1115, modificata ed integrata dalla legge 8 agosto 1972, n. 464 sono stati introdotti a favore dei lavoratori dell'industria, compresi edili, gli interventi straordinari. Ulteriori modifiche ed integrazioni, sia per gli interventi ordinari che per quelli straordinari, sono, poi, state apportate con la legge 6 agosto 1975, n. 427 che regola l'attuale disciplina della Cig edilizia e con la legge n. 223/1991, che, ad es., prevede specifiche cause di integrazione. In tema cfr. N. RIZZO, *L'integrazione salariale nel settore dell'edilizia*, in G. FERRARO-F. MAZZIOTTI-F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, cit., p. 62 ss.; G. PROIA, *Legge 23 luglio 1991, n. 223. Commento all'art. 10 (norme in materia di integrazione salariale per i lavoratori del settore dell'edilizia)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994, p. 1003. Quanto alle cause dell'intervento, in generale, particolare rilievo assumono le intemperie stagionali, nelle quali sono ricomprese tutte quelle cause di ordine meteorologico, comunque accertate dall'Inps presso gli enti abilitati alla registrazione dei dati meteorologici, che impediscono la normale prosecuzione del lavoro, quali, ad esempio, precipitazioni, gelo, nebbia o foschia, vento, se la sua velocità è superiore ai 30 nodi (50 km/h); temperature eccessivamente elevate, di norma superiori ai 35/40°. Nel settore dell'edilizia, inoltre, contrariamente a quanto previsto nel settore industriale non edile, gli eventi meteorologici sono sempre considerati oggettivamente non evitabili (cfr. anche circ. Inps 13 novembre 1978, n. 55041 G.S. consultabile in [www.inps.it](http://www.inps.it)).

Da ricordare la Cassa per l'integrazione dei salari dei dipendenti da imprese agricole, istituita con legge n. 547/1972, a favore dei salariati fissi ed operai agricoli occupati a tempo indeterminato per oltre 180 giorni lavorativi nell'anno presso la medesima azienda, che restino temporaneamente sospesi dal lavoro per intemperie stagionali o altre cause non imputabili.

<sup>148</sup> C. ROMEO, *Impresa assistita e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 221.

campo di applicazione dell'integrazione straordinaria, «anche al fine di governare fenomeni di eccedenza di personale»<sup>149</sup>.

Nella sostanza, insomma, non una prestazione previdenziale, ma uno strumento di politica economica ed industriale finalizzato a gestire gravi situazioni di eccedenza occupazionale che potrebbero sfociare in licenziamenti di massa con evidente ripercussione sul piano sociale. Uno strumento funzionale «non più solo al disegno generico di guadagnare tempo e diluire l'impatto economico e soprattutto politico di un'improvvisa e massiccia diminuzione di occupazione e di reddito, ma anche all'obiettivo specifico di facilitare processi di ristrutturazione e riconversione»<sup>150</sup>. L'idea, in diversi termini, è quella di consentire la conservazione del posto di lavoro e, nel contempo, garantire ai lavoratori la percezione di un'integrazione salariale in ipotesi di conversione, riorganizzazione e ristrutturazione aziendale o di crisi economiche settoriali. Evidente, dunque, la vocazione plurifunzionale dell'istituto<sup>151</sup> che si pone, congiuntamente o alternativamente, al servizio dei lavoratori e delle imprese.

La durata dell'intervento è di 24 mesi consecutivi, per le ipotesi di riorganizzazione, ristrutturazione o riconversione aziendale (prorogabile per due volte, ciascuna per un massimo di dodici mesi) e per i contratti di solidarietà (prorogabili per altri 24 mesi, 36 per le aree del Mezzogiorno) e di dodici mesi nel caso di crisi d'impresa (prorogabile per ulteriori dodici mesi) o di assoggettamento a procedura concorsuale (prorogabile di sei mesi). Ai sensi dell'art. 1, comma 9, legge n. 223/1991 la durata dell'integrazione straordinaria non può, comunque, superare i trentasei mesi nell'arco del quinquennio.

Per effetto dell'intervento legislativo di cui all'art. 1, comma 1, legge n. 223/1991<sup>152</sup>, è prescritta, in primo luogo, la condizione del superamento della soglia delle 15 unità lavorative<sup>153</sup>, per le imprese industriali<sup>154</sup>, mentre per

---

<sup>149</sup> G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Ipsa, Milano, 1996, p. 257.

<sup>150</sup> F. CARINCI, *La cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in *Pol. dir.*, 1973, p. 697. Cfr. anche N. LANFRANCONI, *La cassa integrazione guadagni come strumento di politica economica e sociale*, in *Prev. soc.*, 1966, p. 38; M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi straordinari della cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I, p. 545.

<sup>151</sup> Cfr. M. CINELLI-G. BOMMARITO, *La cassa integrazione guadagni nella giurisprudenza*, Maggioli, Rimini, 1984, p. 20; R. SANTUCCI, *Cassa integrazione guadagni e contratti di lavoro: profili teorici dopo la l. n. 223 del 1991*, in *Dir. rel. ind.*, 1993, 2, p. 100.

<sup>152</sup> La legge n. 223/1991, rispetto alla legge n. 1115/1968 ed alla legge n. 164/1975 tenta un "recupero" della natura previdenziale dell'intervento, in precedenza connotato da elementi più facilmente riferibili all'area dell'assistenzialismo.

<sup>153</sup> Si fa riferimento alla media del semestre antecedente la data di presentazione della domanda (per una eccezione all'applicazione della soglia di cui trattasi cfr. l'art. 13, comma 1, legge n. 257/1992, come modificata dall'art. 4, comma 20, d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, conv. con modif. dalla legge 28 novembre 1996, n. 608). È possibile osservare come anche altri istituti lavoristico-previdenziali sono assoggettati ad una data soglia numerica. Per una rassegna in materia cfr. G. FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in in G. FERRARO-F. MAZZIOTTI-F. SANTONI (a

quelle commerciali la soglia è elevata a 200 unità<sup>155</sup>. Peraltro, quanto al computo dei lavoratori, è stato di recente esteso anche al settore commercio il cri-

---

cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, cit., p. 41 ss. Con particolare riguardo al tema dell'onere della prova in ordine alla sussistenza del requisito numerico cfr. A. MANNA, *La Cassa Integrazione Guadagni*, Cedam, Padova, 1998, p. 59. Con riferimento, invece, alla soglia numerica di cui trattasi in relazione alla Cig cfr. A. ALLAMPRESE-G. NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, I, p. 231 ss. Secondo D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali*, cit., p. 17, la previsione della condizione del superamento di un certo numero di dipendenti per l'accesso a determinati istituti rappresenta per le aziende «una sorta di compensazione dei vincoli ad esse imposti, specie se si considera la non casuale coincidenza della soglia numerica». In tema cfr. anche M. PAPALEONI, *Introduzione*, in M. PAPALEONI-M. MARIANI-R. DEL PUNTA (a cura di), *La nuova Cassa Integrazioni Guadagni e la mobilità*, Cedam, Padova, 1993, p. 3 ss.

<sup>154</sup> Dapprima la Cigs trovava applicazione per le sole imprese industriali (comprese quelle edili), mentre in seguito numerosi interventi normativi ne hanno comportato l'estensione ad altri settori. A mero titolo esemplificativo la Cigs spetta: alle imprese industriali; alle imprese edili ed affini; alle cooperative agricole; alle imprese artigiane, il cui fatturato nel biennio precedente, sia dipeso per oltre il 50% da un solo committente, destinatario di Cigs; alle aziende appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, le cui imprese committenti siano interessate da Cigs; alle imprese appaltatrici di servizi di pulizia la cui impresa committente sia destinataria di Cigs; alle imprese editrici di giornali quotidiani, periodici e agenzie di stampa a diffusione nazionale per le quali si prescinde dal limite dei 15 dipendenti; alle imprese commerciali con più di 200 dipendenti, con esclusione dal calcolo, degli apprendisti e dei lavoratori assunti con contratti formazione e lavoro. Per quanto concerne le aziende c.d. in regime transitorio: imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti; imprese di spedizione e trasporto del terziario con più di 50 dipendenti; imprese commerciali che occupano da 51 a 200 dipendenti, con esclusione dal calcolo, degli apprendisti e dei lavoratori assunti con contratti formazione e lavoro; agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti.

La Cigs è stata spesso impiegata anche come strumento "in deroga", come, ad esempio, di recente è accaduto per fronteggiare la crisi Alitalia. In breve, la legge 27 ottobre 2008, n. 166 ha previsto l'attivazione di una rete di ammortizzatori sociali in deroga, peraltro con un approccio fortemente connotato dal principio del *welfare to work*, che, in generale, prevede la possibilità di intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria fino a quattro anni, del trattamento di mobilità fino a tre anni (a prescindere da requisiti anagrafici e geografico-territoriali), nonché la possibilità di assumere una parte dei lavoratori con contratto a tempo determinato, in deroga alla vigente normativa che impedisce, alle imprese in difficoltà che usufruiscono della cassa integrazione, di procedere a nuove assunzioni (sul tema, in generale, cfr. R. NUNIN, *Cigs e mobilità per il personale del trasporto aereo*, in *Lav. giur.*, 2005, p. 333. Con particolare riferimento al caso Alitalia, cfr. E. BALLETTI, *Rilevanza e funzionalità degli ammortizzatori sociali nella realizzazione dell'opera di salvataggio di Alitalia*, in *Dir. merc. lav.*, 2009, I, p. 189 ss.; S. NAPPI, *Il sistema delle tutele dei lavoratori nella vicenda traslativa dell'azienda Alitalia*, in *Dir. merc. lav.*, 2009, p. 49 ss.; F. SANTONI, *La tutela dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia*, *ivi*, 2009, I, p. 5 ss.; L. VENDITTI, *Riduzioni di personale e dimensioni dell'impresa: il caso Alitalia*, *ivi*, 2009, p. 169 ss.).

<sup>155</sup> Si osservi che, stante l'eccezionalità delle norme che estendono l'applicazione della Cigs e, dunque, il divieto di applicazione delle stesse in via analogica, la giurisprudenza ha ritenuto escluse dal beneficio le imprese di produzione di servizi, atteso che l'art. 7, comma 7, legge n. 223/1991 si rivolge esclusivamente alle imprese che esercitano l'attività di intermediazione nella circolazione dei beni (cfr. Cass. 2 marzo 2005, n. 4375, in *Mass. Giust. civ.*, 2005, p. 4).

terio di calcolo utilizzato per quelle industriali. In forza delle diverse formulazioni delle norme di cui agli artt. 12, comma 3, (commercio) e 1, comma 1, (industria) della legge n. 223/1991, infatti, l'Inps riteneva non computabili i lavoratori assunti con contratto di apprendistato e con contratto di formazione e lavoro; né riteneva operante il riferimento alla media del semestre precedente l'istanza di Cigs<sup>156</sup>. Orbene, soprattutto in considerazione della disciplina in materia di Cig in deroga, il Min. lav. ha superato tale differenziazione, ritenendo che il meccanismo di computo previsto dall'art. 1, comma 1, legge n. 223/1991 abbia valenza generale per tutte le imprese ammesse alla Cigs, a prescindere dalla natura dell'attività esercitata<sup>157</sup>.

Quanto alle causali dell'intervento straordinario, l'art. 2, legge n. 1115/1968 faceva riferimento alle sole ipotesi della sospensione dell'attività lavorativa determinata da «crisi economiche settoriali o locali delle attività industriali» o da ragioni di «ristrutturazione e riorganizzazione aziendale». Ma la casistica si è nel tempo arricchita. Anzitutto, è stata prevista la «conversione aziendale» (art. 1, legge n. 464/1972), causale poi accorpata alle prime due ad opera dell'art. 1, n. 2, lett. b, legge n. 164/1975, peraltro poi venute meno a seguito dell'abrogazione dell'art. 1, n. 2, lett. a), legge n. 164/1975, da parte dell'art. 8, comma 2, legge n. 160/1988. Per effetto del combinato disposto delle norme di cui agli artt. 1, commi 5 e 6, legge n. 223/1991, 2, comma 5, e 21, legge n. 675/1975, altra causale è prevista per specifici casi di crisi aziendale che presentino particolare rilevanza sociale con riferimento alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore<sup>158</sup>.

Altra causa che giustificava l'intervento di integrazione salariale, ora prevista dalla legge (art. 1, legge n. 291/2004), era già stata introdotta in via amministrativa (d.m. 18 dicembre 2002, n. 31826): si tratta della cessazione dell'attività produttiva, ragione di intervento ora distinta da quella della crisi aziendale<sup>159</sup>. L'art. 3, legge n. 223/1991 introduce l'intervento straordinario nelle ipotesi di cessione dei beni da parte di imprese assoggettate a procedure concorsuali<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Cfr., in partic., circ. 25 gennaio 1991, n. 19, in *www.inps.it*.

<sup>157</sup> Cfr. nota Min. lav. 19 maggio 2009, prot. n. 8727, in *www.lavoro.gov.it*. Impostazione, questa, poi anche recepita dall'Inps (cfr. circ. 18 febbraio 2010, n. 25, in *www.inps.it*). In giurisprudenza, cfr. Cass. 30 dicembre 2009, n. 27764, in *Guida dir.*, 2010, 5, p. 69.

<sup>158</sup> Attenta dottrina ha evidenziato la «nebulosità» del concetto di «crisi aziendale» (cfr. A. MANNA, *La Cassa*, cit., p. 36). Altri Autori hanno, invece, messo in luce la discontinuità della previsione rispetto al quadro normativo in materia che presuppone, al fine dell'intervento di integrazione straordinaria, il risanamento dell'azienda o la ripresa dell'attività produttiva (cfr. A. MAGNANI, *Imprese in crisi nel diritto del lavoro*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. VII, Torino, 1992, p. 236 ss.; M. CINELLI, voce *Retribuzione dei dipendenti privati*, cit. p. 680 ss.).

<sup>159</sup> Cfr., da ultimo, nota Min. lav. 19 maggio 2008, n. 6416, in *www.lavoro.gov.it* e circ. 28 ottobre 2004, n. 42, in *Guida lav.*, 2004, 44, p. 43.

<sup>160</sup> Sul tema cfr. G. CIMINO, *Tutela previdenziale del lavoratore licenziato in caso di fallimen-*

L'art. 2 della legge 7 marzo 1996, n. 109 ha aggiunto all'art. 3 della legge n. 223/1991, il comma 5 *bis*, che estende il predetto intervento Cigs alle aziende sottoposte a sequestro o confisca in base alla legislazione antimafia. Ulteriore causale è rappresentata dalla stipula di un contratto di solidarietà difensiva, ai sensi dell'art. 1, d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1984, n. 863<sup>161</sup>.

---

*to: cassa integrazione guadagni straordinaria e pensionamento anticipato*, nota a Cass. 12 luglio 1991, n. 7752, in *Giust. civ.*, 1992, I, p. 100 ss.

<sup>161</sup> Si tratta, come noto, di quei contratti che, al fine di evitare il licenziamento di lavoratori in esubero, consentono una riduzione, concordata con le organizzazioni sindacali, dell'orario di lavoro per un certo numero di lavoratori. I contratti di solidarietà sono sorti nel 1984 «sotto una forte spinta ideologica, ispirata al principio solidaristico per cui, pur di garantire l'occupazione per alcuni, molti possono anche lavorare meno. Il meccanismo è semplice: invece di licenziare alcuni lavoratori, si riduce l'orario di lavoro, per tutti o quasi; oppure, si riduce l'orario per far assumere altre persone. In tal modo dovrebbero essere evitati i licenziamenti e dovrebbe diminuire la disoccupazione. La retribuzione persa per la riduzione d'orario viene recuperata in parte, ma solo in parte, quale prestazione previdenziale» (*I contratti di solidarietà*, in *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, a cura di M. Miscione, in *Diritto del lavoro. Commentario*, diretto da F. CARINCI, cit., p. 137). Gli accordi, dunque, stipulati tra l'azienda e le rappresentanze sindacali, hanno ad oggetto la diminuzione dell'orario di lavoro al fine di mantenere l'occupazione in caso di crisi aziendale e quindi evitare la riduzione del personale (contratti di solidarietà difensivi, art. 1, legge n. 863/1984) o al fine di favorire nuove assunzioni attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione (contratti di solidarietà espansivi, art. 2, legge n. 863/1984), tipologia, quest'ultima che ha avuto scarsissima applicazione pratica. Possono fare ricorso ai contratti di solidarietà difensivi tutte le aziende rientranti nel campo di applicazione della disciplina Cigs, comprese le aziende appaltatrici di servizi di mensa e pulizie, che abbiano occupato mediamente più di 15 lavoratori nel semestre precedente la data di presentazione della domanda. I destinatari del beneficio (è prevista, per le ore di riduzione di orario, un'integrazione pari al 60% della retribuzione persa. Si osservi che il d.l. n. 78/2009, conv. nella legge n. 102/2009, ha incrementato, per gli anni 2009 e 2010, l'ammontare dell'integrazione spettante ai lavoratori coinvolti da contratti di solidarietà difensiva: la misura dell'integrazione è elevata all'80% della retribuzione persa) sono tutti i lavoratori ad eccezione dei dirigenti, apprendisti, lavoratori a domicilio, lavoratori con anzianità aziendale inferiore a 90 giorni, lavoratori assunti a tempo determinato per attività stagionali. I lavoratori part-time sono ammessi nel solo caso in cui l'azienda dimostri il carattere strutturale del part-time nella preesistente organizzazione del lavoro.

Con l'art. 5 della legge n. 236/93 l'istituto è stato esteso anche alle aziende non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di Cassa integrazione (segnatamente: ai lavoratori che abbiano un rapporto di lavoro subordinato, con esclusione dei dirigenti, dipendenti da: imprese con più di 15 dipendenti, escluse dalla normativa in materia di Cigs, e che abbiano avviato la procedura di mobilità di cui all'art. 24 della legge n. 223/1991; imprese con meno di 15 dipendenti che stipulano contratti di solidarietà al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali *ex art. 7-ter*, comma 9, lett. d), legge n. 33/2009; imprese alberghiere, aziende termali pubbliche e private operanti in località territoriali con gravi crisi occupazionali; imprese artigiane indipendentemente dal numero dei dipendenti). Il contributo (pari al 25% della retribuzione persa sia per il lavoratore che per l'azienda) è erogato a condizione che i lavoratori con orario ridotto percepiscano, dai fondi bilaterali presso cui l'azienda è iscritta, una prestazione di entità non inferiore alla metà del contributo pubblico destinata ai lavoratori. Le imprese artigiane con più di 15 dipendenti devono, altresì, attivare le procedure di mobilità.

Secondo F. MAZZIOTTI, *Il problema dell'occupazione*, cit., p. 134, i contratti di solidarietà



Da ultimo, è possibile osservare come la Cigs sia ormai ritenuta applicabile anche ai lavoratori assunti sulla base di contratti formativi. La causa del contratto formazione lavoro è, infatti, la stessa del contratto di lavoro ordinario (scambio di prestazione lavorativa contro compenso retributivo) e, non sussistendo specifici divieti, appare corretto applicare il regime delle integrazioni salariali anche ai predetti rapporti di formazione e lavoro. In tal senso si è espressa tanto la giurisprudenza<sup>162</sup>, che la prassi amministrativa<sup>163</sup>.

Per quanto concerne i rapporti tra Cigo e Cigs deve evidenziarsi come l'emanazione di un d.m. che conceda l'intervento straordinario non deve essere valutato *ex se* preclusivo del riconoscimento della condizione della ripresa

---

dovrebbero essere espunti dall'ambito degli ammortizzatori sociali, poiché riconducibili alla categoria degli interventi per la riduzione dell'orario di lavoro. La proposta di riforma degli ammortizzatori sociali avanzata dalla Cgil (*Sintesi illustrativa della proposta di legge di riforma degli ammortizzatori sociali*, consultabile sul sito [www.ecn.org](http://www.ecn.org), sulla quale cfr. C. TREVES, *La proposta della Cgil sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Assist. soc.*, 2003, 1-2, p. 180 ss.), invece, in funzione di limitazione del ricorso ai licenziamenti collettivi, punta proprio sulla valorizzazione di tali contratti, considerati strumento indispensabile per la stabilizzazione e la salvaguardia dei rapporti di lavoro. A tal fine, occorrerebbe introdurre nell'ordinamento forme di incentivazione economica e normativa riservate alle imprese che, ricorrendo ai predetti contratti, accettino di non procedere a licenziamenti collettivi per i successivi dodici mesi. La misura dovrebbe essere applicata a tutte le tipologie di lavoratori (attraverso un'estensione del concetto di lavoro dipendente di cui all'art. 2094 c.c.) ed a tutte le aziende. Altri punti centrali della proposta, sono quelli dell'estensione della Cig a tutti i settori e senza vincoli di dimensione, da riservarsi alle ipotesi di motivata impossibilità di ricorrere ai contratti di solidarietà; dell'attenzione particolare da dedicarsi ai processi di formazione e riqualificazione dei lavoratori, nell'ottica di una pronta ricollocazione; della riformulazione degli strumenti di integrazione salariale, diretta ad evitare un peggioramento delle condizioni in essere e, nel contempo, ad estendere gli stessi anche ai settori ed ai datori di lavoro esclusi.

Per approfondimenti sui contratti di solidarietà cfr. G. PERA, *I contratti di solidarietà*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1984, p. 711; P. CURZIO, *I contratti di solidarietà*, in M. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge (Commento alla l. n. 863/1984)*, Cacucci, Bari, 1985, p. 19 ss.; A. ANDREONI, *Contratti di solidarietà e integrazione salariale: i ruoli pubblici, collettivi e individuali tra vecchie e nuove suggestioni*, in *Riv. giur. lav.*, 1985, I, p. 33 ss.; L. MENGHINI, *Contratti di solidarietà, relazioni industriali e politica dell'occupazione*, in *Lav. prev. oggi*, 1985, p. 6 ss.; R. PESSI, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1985, p. 335 ss.; S. SCIARRA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Angeli, Milano, 1985, p. 216; T. TREU, *La disciplina dei contratti di solidarietà*, in *Dir. lav.*, 1985, I, p. 14; M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà a una svolta*, in *Dir. prat. lav.*, 1993, p. 629; ID., *I contratti di solidarietà difensivi: un'alternativa?*, *ivi*, p. 988 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *I contratti di solidarietà: due esperienze a confronto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, I, p. 263 ss.; M. GIUDICI, *I contratti di solidarietà*, in *Dir. prat. lav.*, 1997, 2, ins.

<sup>162</sup> Cfr. TAR Lazio 10 ottobre 2005, n. 8138, in *Foro amm.-TAR*, 2005, p. 3221; Cass. 23 dicembre 2002, n. 18296, in *Mass. Giust. civ.*, 2002, p. 2241; Cons. Stato 25 ottobre 1996, n. 1412, in *Foro amm.*, 1996, p. 2946; Cass. 13 aprile 1995, n. 4227, in *Orient. giur. lav.*, 1995, p. 486.

<sup>163</sup> Cfr. circ. Inps 6 ottobre 2006, n. 107, in [www.inps.it](http://www.inps.it), che ha, appunto, ritenuto applicabile la Cigs ai lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, in forza della considerazione della sostanziale identità di disciplina di tali contratti rispetto quelli di lavoro subordinato in senso stretto.

dell'attività produttiva<sup>164</sup> prevista per l'ammissibilità dell'intervento ordinario, essendo necessario verificare se sussistano, con riferimento al caso di specie, i presupposti per una effettiva ripresa dell'attività medesima<sup>165</sup>.

Quanto ai rapporti, invece, tra Cigs e mobilità, quest'ultima non è diretta e necessaria conseguenza della prima: «l'ambito della verifica da effettuare per disporre la collocazione in mobilità può estendersi anche a posizioni lavorative non attinte dal trattamento di integrazione salariale»<sup>166</sup>. Per l'effetto, la giurisprudenza ha ritenuto che la dichiarazione di illegittimità della collocazione del singolo lavoratore in Cig non possa automaticamente comportare anche l'illegittimità della successiva mobilità<sup>167</sup>.

## 7. **Le modifiche apportate dagli artt. 35 e 36 Collegato lavoro ad alcune misure di sostegno al reddito.**

Nell'ambito degli interventi a sostegno del reddito in senso lato è possibile inquadrare anche le previsioni normative parzialmente modificate dagli artt. 35 e 36 del Collegato lavoro.

In tal ottica, deve rammentarsi come con d.lgs. 28 marzo 1996, n. 207 sia stato istituito, in attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, l'indennizzo per le aziende commerciali in crisi, ossia un indennizzo per la cessazione definitiva dell'attività commerciale a coloro «che esercitano, in qualità di titolari o coadiutori, attività commerciale al minuto in sede fissa, anche abbinata ad attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ovvero che esercitano attività commerciale su aree pubbliche». Detto indennizzo, incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato, spetta ai soggetti che, nel periodo, di volta in volta, preso in considerazione, siano in possesso dei seguenti requisiti: *a)* più di 62 anni di età, se uomini, ovvero più di 57 anni di età, se donne; *b)* iscrizione, al momento della cessazione dell'attività, per almeno 5 anni, in qualità di titolari o coadiutori, nella Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali presso l'Inps, a condizione della cessazione definitiva dell'attività commerciale e della riconsegna della relativa autorizzazione.

<sup>164</sup> Elemento, questo, che occorre valutare *ex ante* e non *ex post* (cfr. TAR Basilicata, Potenza, Sez. I, 3 agosto 2009, n. 485, in *Foro amm.-TAR*, 2009, 7-8, p. 2267. In termini analoghi TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 20 giugno 2009, n. 440, in *Foro amm.-TAR*, 2009, 6, p. 1819).

<sup>165</sup> Cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 23 dicembre 2009, n. 2262, in *Foro amm.-TAR*, 2009, p. 12.

<sup>166</sup> D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali*, cit., p. 28.

<sup>167</sup> Cfr. Cass. 18 dicembre 2001, n. 15993, in *Mass. Giust. civ.*, 2001, p. 2179.

La misura dell'indennizzo<sup>168</sup> è pari all'importo del trattamento minimo di pensione previsto per gli iscritti alla Gestione dei contributi e delle prestazioni degli esercenti attività commerciali dell'Inps ed il periodo di godimento dello stesso, da computare nell'ambito della predetta Gestione, è utile ai soli fini del conseguimento del diritto a pensione.

L'indennizzo di cui trattasi spetta dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda fino a tutto il mese in cui il beneficiario compie 65 anni di età, se uomo, ovvero 60 anni di età, se donna. Successivamente, l'art. 19-ter, comma 1 del d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2/2009, ha prorogato il termine di scadenza dell'indennizzo *de quo* fino al momento della prima decorrenza utile per la pensione di vecchiaia, nell'evidente intento, considerata l'introduzione delle "finestre" per l'accesso alla pensione di vecchiaia, di offrire ai destinatari della prestazione «un sostegno economico che non si sovrapponga o si sostituisca alla tutela offerta dal sistema previdenziale»<sup>169</sup>.

Orbene, con l'art. 35 del Collegato lavoro il legislatore ha apportato modifiche al suddetto istituto, così sostituendo, il prima citato art. 19-ter: «1. L'indennizzo di cui al decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, è concesso, nella misura e secondo le modalità ivi previste, anche ai soggetti che si trovano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 del medesimo decreto legislativo nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011. Per i soggetti che nel mese di compimento dell'età pensionabile sono anche in possesso del requisito contributivo minimo richiesto per conseguire la pensione di vecchiaia, il predetto indennizzo spetta fino alla prima decorrenza utile della pensione di vecchiaia medesima. Le domande di cui all'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 207 del 1996 possono essere presentate fino al 31 gennaio 2012 [...] 3. Gli indennizzi concessi ai sensi dell'articolo 1, comma 272, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in pagamento alla data del 31 dicembre 2008, sono prorogati fino alla data di decorrenza della pensione di vecchiaia purché i titolari dell'indennizzo siano in possesso, nel mese di compimento dell'età pensionabile, anche del requisito contributivo minimo richiesto per conseguire la pensione di vecchiaia».

Il predetto art. 1, comma 272, stabilisce che l'indennizzo di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 207/1996 è concesso, con le medesime modalità ivi previste, anche ai soggetti che si trovino in possesso dei requisiti di cui all'art. 2 del predetto

---

<sup>168</sup> Erogato dall'Inps con le stesse modalità e scadenze previste per le prestazioni pensionistiche agli esercenti attività commerciali. L'erogazione dell'indennizzo cessa dal primo giorno del mese successivo a quello in cui il beneficiario abbia ripreso un'attività lavorativa, dipendente o autonoma. Il beneficiario è tenuto a comunicare all'Inps, che effettua i controlli necessari a verificare la sussistenza di cause di incompatibilità, la ripresa dell'attività lavorativa entro trenta giorni dall'evento.

<sup>169</sup> Circ. Inps 3 aprile 2009, n. 53, in *www.inps.it*.

d.lgs. nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2005 ed il 31 dicembre 2007<sup>170</sup>.

Dal combinato disposto delle norme sopra ricordate, facendo richiamo alla chiave interpretativa della *ratio legis*, si ricava che la proroga del diritto all'indennizzo impropriamente (a nostro avviso) denominato (dall'art. 19-ter) «*per le aziende commerciali in crisi*»<sup>171</sup>, concerne soltanto quei soggetti che, in possesso dei requisiti assicurativo-contributivi previsti dalla disciplina in materia di pensioni di vecchiaia, rimarrebbero, in difetto della proroga *de qua*, privi non solo di pensione<sup>172</sup>, ma anche di indennizzo. Non spetta, di conseguenza, alcuna proroga rispetto alla "naturale" scadenza dei 65 anni (uomo) o dei 60 anni (donna) per tutti coloro che siano già titolari di trattamento pensionistico, «o che diventino titolari di pensione prima della scadenza dell'indennizzo secondo le età previste inizialmente dal legislatore (65 e 60 anni), e neanche ai soggetti che, nel mese di compimento dell'età pensionabile, non siano in possesso anche del requisito contributivo minimo richiesto per conseguire la pensione di vecchiaia»<sup>173</sup>.

Per inciso, in forza dello stesso predetto art. 19-ter, comma 2, della legge n. 2/2009, come modificato dall'art. 35 del Collegato, l'aliquota contributiva aggiuntiva di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 207/1996 di cui è sopra cenno, determinata nella misura dello 0,09%, dovuta dagli iscritti alla Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali presso l'Inps, è prorogata, con le medesime modalità, fino al 31 dicembre 2014<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> Prosegue la disposizione: «L'aliquota contributiva di cui all'articolo 5 del citato decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, dovuta dagli iscritti alla Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali presso l'Inps, è prorogata, con le medesime modalità, fino al 31 dicembre 2009. Le domande di cui all'articolo 7 del citato decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, possono essere presentate dai soggetti di cui al primo periodo del presente comma entro il 31 gennaio 2008».

<sup>171</sup> Quantomeno per la banale considerazione che l'indennizzo non si rivolge all'azienda, bensì al titolare dell'impresa commerciale individuale (per cui, peraltro, meglio forse sarebbe stato parlare di impresa e non di azienda) ed ai suoi coadiutori.

<sup>172</sup> Si rammenta, a tal riguardo, che per effetto delle disposizioni di cui all'art. 12 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con modif. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i destinatari della nuova disciplina in materia conseguono, a decorrere dal 1° gennaio 2011, il diritto al trattamento pensionistico a carico delle forme di previdenza per i lavoratori dipendenti, trascorsi dodici mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti anagrafici e contributivi e il diritto al trattamento pensionistico a carico delle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi e della gestione separata, trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti anagrafici e contributivi.

<sup>173</sup> Mess. Inps 30 agosto 2011, n. 16870.

<sup>174</sup> Nel silenzio del legislatore sul punto deve ritenersi che l'aliquota continui ad essere devoluta, per la quota pari allo 0,02%, alla Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali, e per la quota pari allo 0,07%, al finanziamento del "Fondo degli interventi per la razionalizzazione della rete commerciale", istituito presso l'Inps, che opera mediante contabilità separata nell'ambito della predetta Gestione.

L'art. 36 del Collegato lavoro, invece, apporta alcune modifiche alle disposizioni in materia di interventi di formazione professionale di cui all'art. 9 del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

Il predetto art. 9 stabilisce che *«per l'analisi e l'approfondimento delle situazioni occupazionali locali e lo svolgimento di indagini mirate ai fabbisogni di professionalità, le regioni e le province autonome possono stipulare convenzioni con organismi paritetici istituiti in attuazione di accordi tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, con il finanziamento a carico del Fondo di cui al comma 5»*.

Il comma 5 così recita: *«A far data dall'entrata in vigore del presente decreto, le risorse derivanti dalle maggiori entrate costituite dall'aumento contributivo già stabilito dalla disposizione contenuta nell'art. 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, affluiscono interamente al Fondo di cui all'articolo medesimo per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo»*<sup>175</sup>.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale può erogare contributi, nei limiti di 20 miliardi delle vecchie lire, per la realizzazione, d'intesa con le commissioni regionali per l'impiego, di servizi di informazione e consulenza in favore dei lavoratori in cassa integrazione straordinaria e degli iscritti nelle liste di mobilità, diretti a favorirne la ricollocazione anche in attività di lavoro autonomo e cooperativo, nonché servizi di informazione e di orientamento sul mercato del lavoro in ambito comunitario e scambi di domanda e di offerta di lavoro nello stesso, con priorità per quelli in attuazione di convenzioni stipulate tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro con gli uffici regionali del lavoro e/o le agenzie per l'impiego, laddove, a livello territoriale, non siano adeguatamente presenti le strutture pubbliche.

Il suddetto Ministero, le Regioni e le Province autonome possono contribuire al finanziamento di: interventi di formazione continua, di aggiornamento o riqualificazione, per operatori della formazione professionale, quale che sia il loro inquadramento professionale, dipendenti degli enti di cui all'art. 1, comma 2, legge 14 febbraio 1987, n. 40, come modificato dall'art. 20 *bis* del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273 (ossia gli enti privati che applichino per il personale il contratto nazionale di lavoro di categoria; rendano pubblico il bilancio annuale per ciascun centro di attività; non perseguano scopi di lucro; abbiano carattere nazionale; operino in più di una Regione; siano dotati di struttura tecnica ed organizzativa idonea allo svolgimento delle attività rientranti nell'ambito delle competenze statali come definite dall'art. 117, comma 2, lett.

---

<sup>175</sup> L'art. 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 è stato contestualmente abrogato dal comma 12 dello stesso sopra indicato art. 9, d.l. n. 148/1993, che così testualmente recita: «Sono abrogate le disposizioni contenute negli articoli 22, 24, 25 e 26 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, per le parti già disciplinate dalle disposizioni del presente articolo, nonché l'art. 4 della legge 14 febbraio 1987, n. 40».

m), Cost.); interventi di formazione continua a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale; interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti da aziende che contribuiscano in misura non inferiore al 20% del costo delle attività, nonché interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, formulate congiuntamente da imprese e gruppi di imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale, dei lavoratori, ovvero dalle corrispondenti associazioni o dagli organismi paritetici che abbiano per oggetto la formazione professionale.

Ai sensi dell'art. 3 *bis*, del suddetto art. 9, «*il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, le regioni e le province autonome approvano i progetti di intervento di formazione continua, formulati da organismi aventi per oggetto la formazione professionale, diretti ai soggetti privi di occupazione e iscritti alle liste di collocamento che abbiano partecipato ad attività socialmente utili*».

Orbene, in tale contesto legislativo si colloca l'art. 3-*ter* introdotto dal Collegato lavoro, secondo cui, come detto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può anche prevedere misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro<sup>176</sup>.

Per effetto delle modifiche apportate dall'art. 36 Collegato lavoro qui in esame, inoltre, il comma 4 del suddetto art. 9 oggi così recita: «*le attività di cui ai commi 1, 2, 3, 3-bis e, prioritariamente, 3-ter gravano sulle disponibilità del Fondo per la formazione professionale di cui al comma 5, nonché, per gli interventi diretti ai dipendenti degli enti di formazione professionale, sulla disponibilità di cui al decreto-legge 17 settembre 1988, n. 408, convertito dalla legge 12 novembre 1988, n. 492*»<sup>177</sup>.

## 8. La metodologia degli istituti "in deroga".

La puntuale periodica previsione di ammortizzatori in deroga<sup>178</sup> conferma come si sia perso di vista che quello che è (*i.e.* doveva essere) uno strumento

<sup>176</sup> Recita, segnatamente, l'art. 36, comma 1, lett. a) del Collegato: «dopo il comma 3-*bis* è inserito il seguente: "3-*ter*. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può prevedere misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro"».

<sup>177</sup> In relazione a quanto si diceva in apertura a proposito delle modalità del legiferare, si segnala che il d.l. n. 408/1998 è stato abrogato dall'art. 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Successivamente, tuttavia, il provvedimento è stato "riesumato" essendo stata l'efficacia, del provvedimento, ripristinata a norma dell'art. 3, comma 1 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200.

<sup>178</sup> Sui temi delle tutele al lavoro discontinuo cfr. P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 110 ss.; B. GALLO, *Crisi d'impresa - Strumenti di sostegno al reddito*, Seac, Trento, 2009, in part. p. 185 ss.

per sopperire a situazioni di emergenza, sia, invece, divenuto strumento ordinario (ma disorganico ed improvvisato) di intervento socio-economico. La crisi globale che ha colpito il nostro Paese, con speciale intensità dalla fine del 2008, ha evidenziato l'urgenza e la necessità di formalizzare un percorso di riforma degli ammortizzatori sociali, ma, nel contempo, ha reso indispensabile intervenire sull'emergenza. In attesa della riforma della materia il legislatore «ha dovuto insomma vivere alla giornata, introducendo strumenti sbrigativi: ci si è affannati nell'accumulare sacchi di sabbia sugli argini del fiume in piena piuttosto che nell'edificarne di più alti e sicuri per l'avvenire»<sup>179</sup>.

«Il tema degli ammortizzatori sociali in deroga è strettamente collegato alle esigenze di riequilibrio fra interventi privati e pubblici, nonché alle prospettive di una maggiore efficienza dei regimi protettivi, anche al fine di migliorarne i criteri distributivi»<sup>180</sup>. Peraltro, il fenomeno degli ammortizzatori in deroga (difficilmente definibile in maniera unitaria, seppur sostanzialmente riferibile all'area degli interventi di sostegno al reddito, di natura essenzialmente assistenziale, a favore di lavoratori tradizionalmente esclusi dalla cassa integrazione e dalla mobilità) dimostra come la complessiva disciplina in materia sia connotata da scarsa sistematicità e da un livello di probabilità dell'intervento proporzionale alla capacità delle categorie e settori interessati di esercitare pressioni sull'apparato politico-sindacale<sup>181</sup>. Gli ammortizzatori sociali in deroga rappresentano, dunque, una risposta emergenziale di tipo assistenziale (nel senso che sono erogati senza che agli stessi corrisponda il versamento di specifici contributi e, quindi, a totale carico del bilancio pubblico), ma non possono costituire un approccio ordinario alle esigenze di inclusione sociale e, anzi, hanno introdotto elementi di distorsione nel sistema.

Gli ammortizzatori sociali in deroga prendono avvio agli inizi del secolo attuale. L'obiettivo è quello di fronteggiare le limitazioni, in termini di durata e settori, imposte dalla disciplina ordinaria. Peraltro, a far data dalla Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 è previsto, in materia, anche l'intervento degli enti regionali quale ulteriore canale di finanziamento oltre al costituito Fondo per l'occupazione.

Quanto alla tipologia, tra gli strumenti di cui trattasi, anzitutto, quello della mobilità, appunto, in deroga, indennità che garantisce un reddito sostitutivo della retribuzione ai lavoratori licenziati da aziende non destinatarie della normativa sulla mobilità ed ai lavoratori che hanno fruito della mobilità ordinaria e

---

<sup>179</sup> U.A. CASTELLANO, *Collegato lavoro e ammortizzatori sociali: sempre in attesa della riforma*, in *www.csddl.it*, anno IV, 1, gennaio 2010.

<sup>180</sup> F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 1-2, p. 5.

<sup>181</sup> Sul punto cfr. anche G. DE CAPRARIIS, *Mercato del lavoro ed ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 308; C. SUNNA, *Ammortizzatori sociali in deroga*, in *Prev. assist. pubbl. priv.*, 2006, II, p. 390 ss.

per i quali, sulla base di accordi regionali, è prevista una proroga del trattamento. Si rivolge a tutti i lavoratori subordinati (compresi apprendisti e lavoratori con contratti di somministrazione) che abbiano cessato il rapporto di lavoro, possano far valere il requisito dei dodici mesi di anzianità aziendale (alla data di licenziamento) presso il datore di lavoro che ha effettuato il licenziamento, di cui 6 mesi effettivamente lavorati (comprese ferie, festività e infortunio)<sup>182</sup>, abbiano reso la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale. La durata è fissata dai singoli accordi territoriali. L'indennità è pari all'80% della retribuzione teorica lorda spettante e non può superare un limite massimo mensile stabilito di anno in anno<sup>183</sup>.

La cassa integrazione guadagni in deroga è, invece, un intervento di integrazione salariale a sostegno di imprese o lavoratori non destinatari della normativa sulla Cig, previsto a favore di quelle aziende che operino in determinati settori produttivi o specifiche aree regionali, individuate negli accordi governativi. Il sostegno si rivolge a tutti i lavoratori subordinati (compresi i lavoratori a domicilio, apprendisti e lavoratori con contratto di somministrazione), nel caso di esaurimento degli interventi ordinari previsti per la sospensione del rapporto di lavoro e in presenza di intervento integrativo degli enti bilaterali o per accesso diretto, laddove non vi sia intervento integrativo dei predetti enti. È richiesta un'anzianità lavorativa aziendale di almeno 90 giorni alla data della richiesta della Cig in deroga<sup>184</sup> ed il lavoratore deve, inoltre, rendere la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale. La durata dell'intervento in deroga è fissata dai singoli accordi territoriali.

È, poi, prevista la possibilità di riconoscere la Cigs in deroga alle imprese agricole ed alle cooperative agricole che non possono più accedere ai trattamenti previsti dagli artt. 1 e 21 della legge n. 223/1991. I lavoratori che beneficino della relativa prestazione sono i dipendenti con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato in possesso di un'anzianità lavorativa non inferiore a 90 giornate presso la stessa impresa che fa la richiesta di Cigs, e, in presenza di eventi di carattere eccezionale ed imprevisto, anche operai stagio-

---

<sup>182</sup> Nel computo si ricomprendono le eventuali mensilità accreditate dalla medesima impresa presso la Gestione separata Inps a condizione che: non si tratti di redditi derivanti da arti e professioni; il lavoratore operi in regime di monocommittenza; il reddito sia superiore a € 5.000, anche se relativo a più di un anno solare, purché sia conseguito nelle mensilità computabili per l'anzianità aziendale.

<sup>183</sup> Anche qui la somma complessiva da erogare è decurtata di un importo pari all'aliquota contributiva prevista a carico degli apprendisti (5.84%).

<sup>184</sup> Anche in questo caso, ai fini del calcolo dell'anzianità sono comprese le eventuali mensilità accreditate dalla medesima impresa presso la gestione separata Inps a condizione che: non si tratti di redditi derivanti da arti e professioni; il lavoratore operi in regime di monocommittenza; il reddito sia superiore a – 5.000, anche se relativo a più di un anno solare, purché sia conseguito nelle mensilità computabili per l'anzianità aziendale.



nali ed avventizi che abbiano un'anzianità lavorativa non inferiore a 90 giorni, nel biennio precedente, presso l'azienda che richiede l'intervento. Sono esclusi i dirigenti, gli apprendisti e i lavoratori a domicilio.

A seguito dell'approvazione della legge di conversione 2 agosto 2008, n. 129, che ha introdotto l'art. 4-ter riguardante il «fermo di emergenza temporaneo e definitivo e cassa integrazione guadagni straordinaria nel settore della pesca», il d.i. 23 dicembre 2008, n. 44768 ha previsto interventi in deroga anche a favore dei lavoratori del settore della pesca, a cui si applica, almeno con decorrenza dall'anno 2007, il contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento del settore stipulato in data 8 marzo, che siano congiuntamente imbarcati e lavoratori dipendenti o soci lavoratori di imprese di pesca<sup>185</sup>.

Detto trattamento di Cigs in deroga è riconosciuto per i periodi di sospensione dal lavoro successivi all'accordo governativo del 25 settembre 2008 e per un numero di giornate non superiore a quello di giornate retribuite al lavoratore nell'anno precedente. Il requisito di carattere generale (90 giorni di anzianità lavorativa), previsto dall'art. 7-ter, comma 6, legge n. 33/2009 e dall'art. 2, comma 139, legge n. 191/2009 si applica con modalità particolari in considerazione della specificità del settore pesca, per il quale è già previsto lo speciale limite del numero di giornate retribuite ad ogni lavoratore nel corso dell'anno precedente, laddove per "giornate retribuite" si intendono tutte quelle effettuate nel relativo settore anche se con datori di lavoro diversi.

In base a quanto stabilito nell'accordo del 15 settembre 2009 presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la Cig in deroga può essere riconosciuta in tutte le situazioni in cui si renda necessario sospendere l'attività lavorativa per cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori.

È possibile, ancora, ricordare che ai lavoratori destinatari, per gli anni 2009 e 2010, di ammortizzatori sociali in deroga l'art. 1, commi 7 e 8, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, offre la possibilità della c.d. anticipazione della mobilità in deroga o della Cigs in deroga<sup>186</sup>, a coloro che intendano avviare un'attività di lavoro autonomo o in cooperativa.

Premesso questo breve cenno di carattere tipologico e di portata non esaustiva sugli strumenti in deroga occorre, in generale, domandarsi se la strada della "deroga" di tipo assistenziale sia quella più corretta per fronteggiare una situazione occupazionale quale quella che caratterizza la struttura del nostro mercato del lavoro o se non sia piuttosto opportuna una progressiva riconduzione di tali interventi nell'ambito, più appropriato, dello sviluppo di un si-

---

<sup>185</sup> In particolare, quelle inquadrate dall'Inps con codice statistico contributivo 1.20.01 o 1.21.01.

<sup>186</sup> L'importo del trattamento è pari al numero di mensilità o di giornate di mobilità in deroga o Cigs in deroga spettanti e non ancora percepite al momento della presentazione della domanda di anticipazione.

stema di natura mutualistico-assicurativa<sup>187</sup> fondato su principi di solidarietà sociale. Un modello unitario, cioè, che universalizzi l'ambito degli interventi, ridefinendone le tutele e che ne inquadri gli strumenti nel contesto di una visione, unitaria e complessiva, del concetto di sostegno al reddito per il lavoratore privo di occupazione, che tenga anche conto, più in generale, delle evidenti esigenze di redistribuzione.

## 9. **Normativa anticrisi ed ammortizzatori sociali in deroga.**

In attesa del varo della riforma degli ammortizzatori sociali, per fronteggiare la profonda e duratura crisi economica che ha colpito anche il ns. Paese, il legislatore ha disposto la proroga di molte delle misure varate in precedenza per contrastare la recessione. In particolare, incisive misure sono state assunte con il d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2/2009, con il d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009 e con la legge 2 dicembre 2009, n. 191<sup>188</sup>.

Sono provvedimenti<sup>189</sup>, finalizzati alla gestione delle diverse crisi occupazionali, che si caratterizzano per una generalizzata estensione dei criteri di accesso agli ammortizzatori sociali, oltre che per la valorizzazione del canale bilaterale e del ruolo strategico dei servizi per l'impiego. «Ne è scaturito, sia pur in via transitoria e sperimentale, un vero e proprio sistema parallelo di interventi in caso di sospensione dal lavoro o disoccupazione all'interno del quale il sostegno degli enti bilaterali non solo concorre alla prestazione economica

<sup>187</sup> Come noto, sul terreno delle proposte si registra anche quella che si ispira ad un modello di protezione sociale c.d. misto, che si fonda, cioè, sulla coesistenza di moduli differenziati di tutela (cfr. F. LISO-C. LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, II; P. RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, *ivi*, p. 252 ss.; M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, 2004, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)).

<sup>188</sup> Cfr. F. LISO, *Ancora sugli ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI-G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. 112/2008 alla legge Brunetta alla riforma del lavoro pubblico*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 475 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga. Dal d.l. n. 185/2008 alla l. 191/2010 (legge Finanziaria 2010)*, Ipsoa, Milano, 2010.

<sup>189</sup> Una lettura di tali provvedimenti parzialmente diversa da quelle sopra già ricordate a proposito degli interventi legislativi in materia di ammortizzatori in deroga viene data da S. SPATTINI-M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *Guida lav.*, 2009, 18, p. 12, secondo cui se a prima vista emerge un «quadro largamente disorganico e frammentario», «in linea con quella che è la tradizione italiana degli ammortizzatori sociali», «una lettura sistematica dei molteplici frammenti normativi lascia ora intravedere, sullo sfondo, quello che potrebbe essere il percorso di riforma e revisione degli strumenti di tutela del reddito dei lavoratori».

ma tende anche ad integrare l'intervento pubblico, così contribuendo alla medesima funzione di garanzia del reddito dei soggetti sussidiati»<sup>190</sup>.

Sulle esigenze di stabilizzazione del sistema, dunque, sono ancora una volta prevalse le logiche di provvisorietà e disorganicità degli ammortizzatori in deroga, che, peraltro, hanno portato “per caso” ad uno spostamento delle competenze verso le Regioni<sup>191</sup>. È la «provvisorietà, con tutte le incertezze che comporta, è stata confermata dalle proroghe *ante tempus* al 2012 mediante la “Legge di stabilità” (legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 53, commi 20-27)»<sup>192</sup>.

Anche nella legge finanziaria per il 2010 troviamo non solo la proroga, a tutto il 2010, degli ammortizzatori sociali in deroga introdotti nel 2009, ma anche l'estensione ad alcuni settori, in precedenza non ricompresi, degli interventi di sostegno al reddito. In tale ottica, ad esempio, l'art. 2, comma 36 della legge n. 203/2008, stabilisce che nel limite complessivo di spesa di 600 milioni di euro, per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione, il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, «può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla vigente normativa, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali», purché ancorata alla realizzazione di specifici progetti, volti alla gestione delle crisi occupazionali, definiti sulla base di accordi governativi.

Insomma, il legislatore affida ai predetti Ministeri<sup>193</sup> la facoltà di disporre – in deroga – l'ampliamento a tutti i rapporti di lavoro di tipo dipendente (inclusi, quindi, lavoratori somministrati e apprendisti) dei trattamenti di mobilità, disoccupazione, integrazione salariale al di là dei tradizionali confini ed ambiti di applicazione. Dunque, per capirci, il trattamento di disoccupazione potrà essere concesso in relazione a nuovi eventi sospensivi della prestazione di lavoro, mentre quelli di mobilità e cassa integrazione potranno essere estesi ai lavoratori dipendenti da imprese altrimenti escluse. Tutto condito da una impostazione tipicamente di *welfare to work*, volto a stimolare i soggetti bene-

---

<sup>190</sup> Così F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 19; in termini simili anche F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, p. 33 ss.; M.G. GRECO, *Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2009, I, p. 71 ss.

<sup>191</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. giur.*, 2011, p. 545.

<sup>192</sup> M. MISCIONE, *Il mercato del lavoro degli anni 2000*, in *Lav. giur.*, 2012, 1, p. 5.

<sup>193</sup> Già il d.l. 3 marzo 2001, n. 158, conv. con modif. dalla legge 2 luglio 2001, n. 58 aveva attribuito al Ministro del lavoro la facoltà di disporre, con semplice decreto, proroghe in materia di integrazione salariale: nascono, così, ufficialmente «gli ammortizzatori in deroga alle leggi, mediante semplice decreto ministeriale, inizialmente con un campo d'azione abbastanza limitato» (M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p. 135).

ficiari delle misure ad un atteggiamento attivo verso un più rapido rientro nel mondo del lavoro, con estensione generalizzata del meccanismo di condizionalità di cui all'art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, legge n. 2/2009<sup>194</sup>.

Altra nota caratterizzante i provvedimenti di sostegno in deroga è quella del coinvolgimento degli enti territoriali e, in prima battuta, delle Regioni. L'art. 19, comma 9-bis della legge n. 2/2009 ha previsto che, in sede di prima assegnazione delle risorse di cui alla finanziaria 2008, «*nelle more della definizione degli accordi con le Regioni e al fine di assicurare la continuità di trattamenti e prestazioni, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali assegna quota parte dei fondi disponibili direttamente alle Regioni ed eventualmente alle Province*».

In data 12 febbraio 2009 il Governo, le Regioni e le Province autonome hanno concluso un Accordo per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga nel biennio 2009-2010. A tal fine lo Stato ha stanziato risorse nazionali per 5,35 miliardi (di cui 1,4 dal fondo per l'occupazione e 3,95 dal fondo per le aree sottoutilizzate), mentre il contributo delle Regioni è pari a 2,65 miliardi, a valere sui programmi regionali FSE. Sulla base di questo Accordo sono stati stipulati specifici accordi tra il Ministero del Lavoro e le singole Regioni, nell'ambito dei quali si è definito che alla Regione spetta il finanziamento del 30% dell'importo erogato, fermo restando l'onere a carico dei fondi nazionali per quanto riguarda il restante 70%, nonché l'intero costo legato alla contribuzione figurativa.

A tal proposito, peraltro, è possibile osservare che l'idea di finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga mediante il ricorso a fondi comunitari già destinati alle Regioni sembra porsi in contrasto non solo con le previsioni del Regolamento CE n. 1081/2006, secondo cui il FSE può finanziare soltanto politiche attive del lavoro e non anche strategie politiche di tipo difensivo, ma anche con la disciplina comunitaria in tema di aiuti di stato «in quanto limita il suo ambito di applicazione ad alcuni settori e alle imprese in possesso di determinati requisiti dimensionali e attribuisce all'autorità amministrativa ampi margini di discrezionalità nella concessione del trattamento alle imprese»<sup>195</sup>. Insomma, occorrerebbe approfondire tale profilo di compatibilità e verificare se le finalità di tutela dei trattamenti in deroga abbia la forza di rimuovere il divieto di concessione di aiuti alle imprese di cui all'art. 87 del Trattato<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> In sintesi, qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è condizionato al rilascio all'Inps, da parte dell'interessato, di una dichiarazione di pronta disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale. Sul tema cfr. S. SPATTINI, *La nuova condizionalità al trattamento di sostegno al reddito: potenzialità e critica nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, p. 377 ss.

<sup>195</sup> M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali "in deroga" con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?* in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 2, p. 358.

<sup>196</sup> Sul tema cfr. G. LUCHENA, *Welfare State e compatibilità comunitaria degli aiuti di Stato:*

In tale quadro di competenze ed interventi meritano cenno particolare le disposizioni di cui all'art. 19 del più volte richiamato d.l. n. 185/2008. La disciplina ruota attorno al riconoscimento di un trattamento economico di sostegno al reddito per apprendisti, lavoratori somministrati e collaboratori a progetto che, in caso di crisi aziendali, non fruiscono dell'ombrello della cassa integrazione guadagni. In effetti, le misure riguardano diversi destinatari ed ambiti, ma denotano medesima struttura, prevedendo l'erogazione di un trattamento economico che, quanto a requisiti di accesso e misura, coincide sostanzialmente con l'indennità di disoccupazione.

In particolare, l'art. 19, comma 1, lett. c), ha disposto, in via sperimentale, – per il triennio 2009-2011 – l'estensione agli apprendisti<sup>197</sup> dell'indennità di disoccupazione ordinaria, per la durata massima di 90 giorni nell'arco dell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendistato, seppur in modo subordinato ad un intervento integrativo, nella misura di almeno il 20% dell'indennità, a carico degli enti bilaterali del settore. Peraltro, ove detto intervento sia cessato o non sia possibile in difetto dell'intervento integrativo degli enti bilaterali, il Ministero del lavoro, visto l'art. 19, comma 8, dell'impianto normativo prima citato<sup>198</sup>, ha ritenuto ammissibile il ricorso alla Cigs in deroga<sup>199</sup>.

A tal proposito deve, peraltro, evidenziarsi che «*a decorrere dal 1° gennaio 2013 le lett. a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono abrogate*» (art. 2, comma 55, legge n. 92/2012).

Di rilievo, ancora, le disposizioni di cui all'art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, come modificato dall'art. 1 della legge n. 2/2009, in sede di conversione e successivamente sostituito dall'art. 2, comma 130, della legge n. 191/2009, che, in attuazione della stessa logica derogatoria, e sempre in via sperimentale, prevedono, per il biennio 2010-2011, nei limiti di 200 milioni di euro per ciascuno dei predetti anni 2010 e 2011, e nei soli casi di fine lavoro, il riconoscimento di una somma liquidata in un'unica soluzione, pari al 30% del reddito percepito l'anno precedente e comunque non superiore a 4.000 euro, ai collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 61, comma 1, d.lgs. n.

---

*l'esperienza delle istituzioni europee nel vaglio delle misure "interne" con finalità "sociali"*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 107 ss.

<sup>197</sup> Si rammenta che anche il Ministero del lavoro, circ. 5 novembre 2007, n. 32 (in *www.lavoro.gov.it*), aveva ritenuto inammissibile l'estensione dell'integrazione salariale alla categoria degli apprendisti, attesa l'inconciliabilità della sospensione dell'attività con il fine formativo del contratto.

<sup>198</sup> «*Le risorse finanziarie destinate agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa [...] possono essere utilizzate con riferimento a tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione [...]*».

<sup>199</sup> Nota Min. lav. 5 giugno 2009, risposta ad interpellato n. 52/2009, in *www.lavoro.gov.it*.

276/2003, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps, che soddisfino in via congiunta le seguenti condizioni: a) operino in regime di monocommittenza; b) abbiano conseguito l'anno precedente un reddito lordo non superiore a 20.000 euro e non inferiore a 5.000 euro; c) con riguardo all'anno di riferimento sia accreditato, presso la predetta Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995, un numero di mensilità non inferiore a uno; d) risultino senza contratto di lavoro da almeno due mesi; e) risultino accreditate nell'anno precedente almeno tre mensilità presso la predetta Gestione separata<sup>200</sup>. Si osservi, a tal riguardo, che, se a decorrere dal 2013, nei limiti delle prescritte risorse, diviene operativa l'indennità *una tantum* prevista dall'art. 2, commi 51 ss., della recente legge n. 92/2012, per espressa previsione del comma 54 della predetta medesima legge «restano fermi i requisiti di accesso e la misura del trattamento vigenti alla data del 31 dicembre 2012 per coloro che hanno maturato il diritto entro tale data ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni».

Al di là dell'importanza da attribuire al profilo della tutela concreta apprestata ai lavoratori a progetto, la previsione normativa assume un più ampio rilievo di principio, considerato che la misura di cui trattasi «dimostra come l'evoluzione dell'ordinamento si diriga ormai verso un superamento della tradizionale dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato, in ragione dell'alterazione dei tradizionali indici empirici della subordinazione, che rendono ormai indifferenti ai fini discretivi le modalità organizzative della prestazione»<sup>201</sup>.

La legge di stabilità per il 2011 ha esteso la possibilità di interventi in materia di ammortizzatori sociali in deroga. L'art. 1, comma 30, infatti, prevede che, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, possa essere disposta la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali non già ricomprese. Il medesimo comma, stabilisce, altresì, la possibilità di prorogare nel 2011 gli strumenti in deroga già disposti nel 2010, con riduzione, tuttavia, dal 10% al 40% della misura dei trattamenti. Il legislatore, cioè, nell'affidare alla delega la revisione del complessivo sistema degli ammortizzatori sociali e delle forme di incentivo e sostegno all'occupazione, provvede intanto direttamente a ridurre la misura dei predetti trattamenti del 10% nel caso di prima proroga, del 30% in occasione della seconda proroga e del 40% in ipotesi di proroghe successive: la finalità è quella di evitare che l'erogazione del trattamento in deroga si trasformi in un sussidio vero e proprio e divenga, di fatto, una prestazione economica che

---

<sup>200</sup> Un approfondimento in G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali ed interventi di sostegno al reddito al tempo della crisi*, in *Mass. Giur. lav.*, 2009, p. 357 ss.

<sup>201</sup> F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 26.

“accompagni” il lavoratore al pensionamento<sup>202</sup>, rendendosi, invece, necessario incentivare la ricerca di una nuova occupazione, depotenziando i profili di assistenzialismo pur insiti nelle indennità di cui trattasi.

L'art. 1, comma 32, della stessa predetta legge di stabilità per il 2011 prevede, inoltre, la proroga della possibilità di fare ricorso ai contratti di solidarietà difensivi ex art. 5, comma 5, della legge n. 236/1993, per i datori di lavoro che non rientrano nel campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria. Con riferimento a tale istituto, peraltro, nel momento in cui se ne dispone la semplificazione delle modalità di accesso e la stessa estensione ai licenziamenti individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo<sup>203</sup>, sembra potersi leggere, nelle intenzioni del legislatore, un tentativo di attribuirgli un rinnovato ruolo strategico.

La legge 12 novembre 2011, n. 183 (c.d. “legge di stabilità”) ha previsto la proroga, per il 2012, di vari istituti in materia di ammortizzatori sociali. In particolare, l'art. 33, comma 20, ha rifinanziato il fondo sociale per occupazione e formazione per ammortizzatori in deroga, confermando anche per il 2012 l'importo previsto dalla precedente legge di stabilità per il 2011, in misura pari a 1000 miliardi di euro. A tale importo, peraltro, deve aggiungersi il residuo del finanziamento 2011 (circa 500 milioni).

Nei limiti del predetto finanziamento viene prorogata per il 2012 la norma che consente i poteri di concessione dei trattamenti di cassa integrazione e mobilità, anche in deroga alle leggi vigenti, in base ad accordi in sede governativa. Pertanto, recita il successivo comma 21, «*in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali*» ed in attuazione dell'intesa Stato-Regioni-Province autonome del 20 aprile 2011, il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, «*può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali*».

Il comma 23 reca norme di proroga e rifinanziamento per il 2012 di alcune disposizioni inserite nell'art. 19 della legge n. 2/2009 (cassa integrazione per attività commerciali sopra i 50 dipendenti e agenzie turistiche, iscrizione in lista di mobilità per imprese con meno di 15 dipendenti, contratti di solidarietà,

---

<sup>202</sup> Si noti il contrasto con la disposizione, di segno opposto, di cui all'art. 35 del Collegato lavoro che, invece, appunto, dispone la proroga «*fino alla data di decorrenza della pensione di vecchiaia*» dell'indennizzo a favore di coloro che cessino definitivamente l'attività commerciale. Esempio di contrasto, questo, che certo non depona a favore dell'organicità degli interventi in materia.

<sup>203</sup> La misura di cui trattasi è stata considerata come una prima forma di ammortizzatore sociale ad estensione generalizzata, seppur cofinanziato (cfr. V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, p. 935).

Cigs per cessazione di attività a 24 mesi, possibilità per i fondi interprofessionali per la formazione continua di destinare interventi per misure temporanee a sostegno del reddito).

Il comma 24 proroga e rfinanzia gli interventi a favore del trattamento integrativo per lavoratori con contratto di solidarietà (segnatamente, sono prorogate le disposizioni riguardanti l'integrazione del 20% al trattamento di solidarietà e i progetti di formazione e riqualificazione dei lavoratori in cassa integrazione).

Una norma particolare è, poi, dettata al comma 25: sono prorogati e rfinanziati, per il 2012, con modalità rinviate ad un decreto interministeriale lavoro/economia, gli interventi in materia di contribuzione figurativa per i lavoratori che accettino contratti con livelli retributivi almeno inferiori del 20% al precedente e di agevolazioni all'assunzione dei disoccupati con almeno 50 anni di età e dei disoccupati ai sensi dell'art. 19 del r.d.l. n. 636/1939.

Il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 (c.d. "milleproroghe 2"), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 proroga al 31 dicembre 2012 alcuni interventi previsti dal sopra ricordato art. 19, d.l. n. 185/2008, come convertito, a favore dei lavoratori sospesi, degli apprendisti e dei collaboratori coordinati e continuativi. In particolare, nel limite di spesa pari ad euro 12 milioni, viene prorogata al 2012 la concessione dell'indennità di disoccupazione agli apprendisti sospesi o licenziati, misura, come noto, "sperimentalmente" introdotta per il triennio 2009-2011. Come anche prorogata, sempre per il 2012, è la disposizione che prevede l'equiparazione della misura dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola, di cui fruiscono i lavoratori sospesi e gli apprendisti sospesi o licenziati *ex art.* 19, comma 1, lett. a), b), c), d.l. n. 185/2008, al trattamento di sostegno al reddito riconosciuto ai lavoratori che beneficiano di ammortizzatori sociali in deroga, di cui all'art. 19, comma 8, del predetto medesimo decreto legge<sup>204</sup>. Viene, inoltre, prorogata al 2012, nel limite di spesa pari a euro 13 milioni, anche la misura della liquidazione, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, di una somma in un'unica soluzione prevista dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008 e già sopra ricordata.

Sempre in tema di ammortizzatori in deroga deve, infine, menzionarsi la più volte richiamata legge n. 92/2012 che, all'art. 2, comma 64, dispone che, *«al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla presente legge, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese, per gli anni 2013-2016 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di conti-*

---

<sup>204</sup> In sostanza, pari all'80% della retribuzione.



nuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del Fondo sociale per l'occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come rifinanziato dal comma 65 del presente articolo».

Il successivo comma 66 aggiunge che «nell'ambito delle risorse finanziarie destinate alla concessione, in deroga alla normativa vigente, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, i trattamenti concessi ai sensi dell'art. 33, comma 21, della legge 12 novembre 2011, n. 183, nonché ai sensi del comma 64 del presente articolo possono essere prorogati, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»<sup>205</sup>.

## 10. I tentativi e le proposte di riforma del sistema di ammortizzatori sociali.

La consolidata incapacità del legislatore di procedere ad una revisione organica della materia, secondo un indirizzo di riconduzione ad unità del sistema ha, di fatto, come visto, dato vita ad un processo di “balcanizzazione” delle tutele<sup>206</sup>. Peraltro, se diversificazione e frammentazione delle tutele per tipologie di imprese e settori, possono, in astratto, considerarsi un efficace strumento di politica economica, occorre, per contro, tenere presente il rischio di introdurre nel sistema elementi di eccessiva e pericolosa discrezionalità. In ogni caso, si è alimentato un processo di destrutturazione connotato da iniquità e inefficienze. Il sistema è, infatti, «iniquo, perché presenta forti sperequazioni di tutela tra le varie categorie di lavoratori; inefficiente, perché in genere si esaurisce nella semplice erogazione di reddito senza favorire il reinserimento lavorativo»<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> Prosegue la norma: «La misura dei trattamenti di cui al periodo precedente è ridotta del 10 per cento nel caso di prima proroga, del 30 per cento nel caso di seconda proroga e del 40 per cento nel caso di proroghe successive. I trattamenti di sostegno del reddito, nel caso di proroghe successive alla seconda, possono essere erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale. Bimestralmente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali invia al Ministero dell'economia e delle finanze una relazione sull'andamento degli impegni delle risorse destinate agli ammortizzatori in deroga».

<sup>206</sup> Così F. LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. prev. pubbl. e priv.*, 2001, 6, p. 54 ss.

<sup>207</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera* cit., p. 597.

Tutto ciò rende ineludibile una vera e complessiva riforma degli ammortizzatori sociali, di cui si parla da tempo, troppo tempo<sup>208</sup>. Basti pensare all'art. 2, comma 28, della legge n. 662/1996 che già nell'*incipit* («in attesa di un'organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali [...]») evidenzia la consapevolezza del legislatore della necessità di realizzare una revisione strutturale ed organica degli ammortizzatori, da un lato, ma testimonia anche la difficoltà di attuazione dello stesso proposito, dall'altro. Per inciso, quanto all'ormai consueto *incipit*, si è osservato come il «legislatore sembra mosso in *subjecta materia* da ciò che gli psicanalisti chiamano “coazione a ripetere” per cui da più di un decennio continua ad occuparsi della riforma degli ammortizzatori sociali ma in termini meramente programmatici»<sup>209</sup>.

Oppure all'art. 45 della legge 17 maggio 1999, n. 144, che delegava il Governo ad emanare (entro il 30 aprile 2000!) uno o più decreti legislativi per una complessiva riforma a “costo zero”<sup>210</sup>, volta alla realizzazione di una maggiore efficienza dei meccanismi di mercato, alla razionalizzazione ed armonizzazione delle discipline in materia ed alla graduale estensione dei trattamenti di disoccupazione ai lavoratori privi di copertura, avuto particolare riguardo alle diverse caratteristiche dei beneficiari delle misure, alla concreta sussistenza ed effettività della situazione di bisogno (anche relativamente alle diverse aree geografiche e condizioni produttive dei vari settori), all'attuazione del diritto alla tutela della salute nei luoghi di lavoro<sup>211</sup>.

<sup>208</sup> Per una rapida, ma compiuta analisi delle varie ipotesi di riforma succedutesi prima di quella del 2007 cfr. U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in P.G. ALLEVA et al. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 47 ss.

<sup>209</sup> C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, 4, p. 555.

<sup>210</sup> M. CINELLI, “Nuovi lavori” e tutele: quale spazio per la previdenza sociale?, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, I, p. 238 ritiene che «nessuna reale innovazione nella direzione dell'effettività della tutela previdenziale e sociale in genere possa mai compiersi “a costo zero”» e che piuttosto «occorre convincersi – e convincere – che, come la spesa per la formazione dei lavoratori, così la spesa per il welfare non è una spesa improduttiva; ma, al contrario, un potenziale investimento». Nello stesso senso, P. BOSI, *Politiche dei redditi e riforme del welfare*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, p. 1, ritiene che non sia possibile attuare una riforma del welfare rapida e senza oneri aggiuntivi a carico della collettività.

<sup>211</sup> Il provvedimento di delega ha ricevuto quasi unanime coro di critiche, sia per il suo programma troppo ampio e, di fatto, irrealizzabile (C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari, 2001, p. 200 ss.), sia per il contenuto eccessivamente generico ed indeterminato dello stesso (cfr. F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in P.G. ALLEVA et al. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 121 ss.), atteso che, a fronte di un testo ricco di “principi e criteri direttivi”, non era chiaro cosa si volesse fare, né tanto meno come lo si volesse fare (così M. MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, 41, p. 2867; ma cfr. anche F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Ed. Lavoro, Roma, 2000, p. 121 ss.).

La delega sostanzialmente recepisce le conclusioni della relazione finale della commissione Onofri del 28 febbraio 1997<sup>212</sup>, da alcuni considerata come uno dei migliori sforzi progettuali per la costruzione di un nuovo sistema di *welfare*<sup>213</sup>, che descrivevano la disciplina italiana sugli ammortizzatori sociali in termini di «sistema disorganico e quasi ingovernabile di strumenti, caratterizzato da successive sovrapposizioni». La predetta relazione, peraltro, poneva in evidenza il «forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o *ex* lavoratori) inseriti all'interno del mercato del lavoro regolare e le prestazioni previste per gli altri lavoratori o per i non occupati», sottolineando la sperequazione del sistema e denunciando l'assenza di forme di tutela basate su un approccio solidaristico-universale e, di conseguenza, proponendo una riforma dello stesso sistema volta ad indirizzare la spesa «verso gli ammortizzatori sociali al fine di sostenere una maggiore mobilità occupazionale e proteggere in modo sistematico dai rischi della povertà e verso politiche attive del lavoro».

In sintesi, la commissione suggeriva una revisione del sistema di ammortizzatori sociali articolato su tre differenti livelli: l'attribuzione di maggiore stabilità ai rapporti contrattuali, specie attraverso il sostegno, su base assicurativa, nelle ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro con certezza di ripresa; la configurazione di un unico trattamento previdenziale contro la disoccupazione, che inglobi cassa integrazione, mobilità e indennità di disoccupazione, correlato ad una gestione (pro)attiva dei disoccupati, diretta ad accrescerne le capacità e le opportunità di reimpiego; la ridefinizione dei complessivi interventi di natura solidaristico-assistenziale, previa separazione da quelli di stampo previdenziale e la riformulazione dei bisogni e dei destinatari degli stessi, allo scopo di creare «una rete di protezione» rivolta a qualsiasi cittadino, «– indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione – in condizioni di indigenza per ragioni non dipendenti dalla propria volontà».

O, ancora, si pensi all'art. 2 del d.d.l. n. 848-*bis* del 2002. Nella «*Delega al Governo in materia di incentivi all'occupazione, di ammortizzatori sociali, di misure sperimentali a sostegno dell'occupazione regolare e delle assunzioni a tempo indeterminato nonché di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro*» di cui al predetto d.d.l. n. 848-*bis*<sup>214</sup> vengono ripresi i suggerimenti del *Libro*

---

<sup>212</sup> Sulla Relazione cfr. F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, cit.

<sup>213</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione*, cit., p. 19. F. LISO, *Brevi appunti*, cit., p. 597, osserva, tuttavia, che «se la commissione Onofri ha indicato una giusta direzione per la razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori, non ha invece fatto molto per illuminare il sentiero che sarebbe stato necessario percorrere al fine di raggiungere l'obiettivo formulato. Si può dire che probabilmente questo lo si vede nella stessa sommarietà delle indicazioni relative alla precisa conformazione dell'obiettivo da raggiungere».

<sup>214</sup> Per un esame critico dell'ipotesi di delega cfr. M. PACI, *Per una tutela del lavoro nel rapporto e nel mercato*, in P.G. ALLEVA *et al.* (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 129 ss. Per una analisi del progetto di ridefinizione del sistema cfr. M. TI-

*Bianco* sul mercato del lavoro<sup>215</sup> cui, a sua volta, ha fatto seguito il c.d. Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro e intesa per la competitività e l'inclusione sociale – del 5 luglio 2002<sup>216</sup>. Tra i contenuti, quelli della revisione dell'istituto della disoccupazione; il contrasto alla disoccupazione ed al sommerso; la revisione delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema di ammortizzatori sociali; l'estensione del sistema delle tutele ad altri settori; l'eliminazione di ingiustificate posizioni di privilegio; la ristrutturazione degli interventi formativi e dei percorsi di reinserimento<sup>217</sup>.

In linea, come detto, con le indicazioni del *Libro Bianco* che, basandosi sull'assioma «meno tutele nel rapporto di lavoro e più tutele nel mercato del lavoro»<sup>218</sup>, già, come visto, avanzata in ambito europeo, invitava a puntare su un «circolo virtuoso tra sostegno al reddito, orientamento e formazione professionale, impiego e autoimpiego che rafforzi così la tutela del lavoratore in situazioni di disoccupazione involontaria, ne riduca il periodo di disoccupazione, ne incentivi un atteggiamento responsabile ed attivo verso il lavoro»<sup>219</sup>, pur precisando, appunto, che la liberalizzazione del mercato e il percorso di affrancamento dello stesso dai tradizionali elementi di rigidità non deve avvenire a scapito delle tutele e delle protezioni, bensì spostando le stesse «dalla garanzia del posto di lavoro all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo quindi i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano».

Quello del disegno di legge era un progetto di riforma per certi versi ambizioso, per altri versi, inafferrabile, inconcludente, intriso di principi direttivi

---

RABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, a cura di M. TIRABOSCHI, Giuffrè, Milano, 2004, p. 1111 ss.

<sup>215</sup> AA.VV., *Libro Bianco sul mercato del Lavoro in Italia*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2001. Nel Libro Bianco viene proposta l'innovazione dei contenuti mutualistici ed assicurativi propri del nostro ordinamento, al fine di «conseguire nel corso del prossimo decennio una crescita economica sostenibile capace di garantire un aumento sostanziale del tasso di occupazione, di migliorare la qualità del lavoro e di ottenere una più solida coesione sociale».

<sup>216</sup> A differenza del Libro Bianco, il Patto non si limita a mere affermazioni generiche e di principio, ma avanza concrete e dettagliate indicazioni in ordine agli interventi da attuare nell'ottica della revisione del sistema degli ammortizzatori sociali.

<sup>217</sup> Per una compiuta disamina delle previsioni di cui al disegno di legge cfr. S. GENOVESE, *La "mini-riforma" degli ammortizzatori sociali. Dallo stralcio della delega sul mercato del lavoro al decreto-legge n. 249 del 2004*, in *Riv. prev. pubbl. e priv.*, 2004, p. 1289; P. SCHIAVONE, *Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali in una prospettiva de jure condendo*, *ivi*, 2004, p. 327; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, *ivi*, 2005, p. 35.

<sup>218</sup> P.G. ALLEVA, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2003, p. 888.

<sup>219</sup> Osserva T. TREU, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, p. 507, come le strategie di occupabilità descritte nel Libro Bianco andrebbero riferite più in generale all'impiego della risorsa lavoro, ove si consideri che la stessa risulta fondata sul presupposto che il lavoratore, durante la sua vita lavorativa, possa svolgere attività ed esperienze lavorative di diversa natura.

che più che tali sembravano indicare quello che è l'oggetto dell'intervento<sup>220</sup>.

Nell'ambito delle varie ipotesi di riforma sembra possibile enucleare alcuni punti comuni e, in primo luogo, l'esigenza di riordino e razionalizzazione della disciplina in materia, che attribuisca alla stessa maggiori tassi di organicità<sup>221</sup>, anche al fine di impedirne duplicazioni, sprechi ed inefficienze.

Altri elementi comuni possono essere rinvenuti nella necessità di estendere l'ambito soggettivo del sistema di sicurezza sociale, nella rimodulazione delle tutele e nell'esigenza di collegamento tra indennità di disoccupazione (involontaria) e comportamento del lavoratore, specie in funzione di una celere ricollocazione, ossia di quella che viene denominata «condizionalità»<sup>222</sup>.

Più in generale, però, comune denominatore delle varie deleghe per la riforma del sistema di cui trattasi sembra essere quello della mancata definizione della stessa nozione di ammortizzatore sociale che, come noto, difetta di specifica connotazione tecnica, con conseguente difficoltà dell'esercizio stesso del potere di delega.

## 11. I principi della delega e le prospettive della riforma.

In tale contesto di riferimento si inserisce il Protocollo Governo-Parti sociali del 23 luglio 2007 in materia di previdenza, mercato del lavoro e competitività, poi sostanzialmente recepito, con pochi elementi di differenzia-

<sup>220</sup> Si legge, ad esempio: «revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in consistenza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti»; «ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti»; «ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni». In breve, si espongono le materie sulle quali intervenire, ma si lasciano in bianco i contorni concreti dell'intervento e i livelli di protezione che si vogliono assicurare.

<sup>221</sup> Molti autori ritengono che non possa, in effetti, neppure parlarsi di «sistema» degli ammortizzatori sociali (cfr. L. FORLANI, *Incentivi per l'occupazione e ammortizzatori sociali: appunti per una riforma*, in *Dir. lav.*, 1991, I, p. 448 ss.; C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà – Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci, Bari, 2001; E. BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2002, p. 383; P. SANDULLI, *Inclusione sociale, integrazione territoriale, ammortizzatori e politiche sociali: il programma del governo nel "Patto per l'Italia"*, *ivi*, 2002, p. 523).

<sup>222</sup> Così F. LISO, *Brevi appunti*, cit., p. 597, secondo cui, occorre eliminare l'attuale situazione d'incertezza che caratterizza il sistema di condizionalità, distinto in differenti regimi (disoccupazione, da un lato, mobilità e Cigs, dall'altro) ed affidato ad una «gestione regionalizzata», con il «pericolo di sperequazioni indotte da eventuali attitudini lassiste di determinate amministrazioni regionali». L'A. auspica, inoltre, una pronta estensione del suddetto impianto di collegamento anche a coloro che percepiscono trattamenti di disoccupazione con requisiti ridotti per evitare quella che definisce una situazione di «azzardo morale».

zione<sup>223</sup>, nella legge n. 247/2007. Detta legge, come noto, introduce diverse novità (e deleghe) in materia di lavoro e previdenza, nella prospettiva dichiarata del perseguimento di una crescita sostenibile, ma nel contempo equa e che tenga conto delle obiettive difficoltà finanziarie del sistema.

Per quanto particolarmente concerne la riforma degli ammortizzatori sociali, l'art. 1, comma 29, della predetta legge prevede che la delega sia esercitata *«nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

*a) graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro;*

*b) modulazione dei trattamenti collegata all'età anagrafica dei lavoratori e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle regioni del Mezzogiorno, con particolare riguardo alla condizione femminile;*

*c) previsione, per i soggetti che beneficiano dei trattamenti di disoccupazione, della copertura figurativa ai fini previdenziali calcolata sulla base della retribuzione;*

*d) progressiva estensione e 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, protezione e risanamento ambientale che determinino la sospensione dell'attività lavorativa;*

*e) coinvolgimento e partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori;*

*f) valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale;*

*g) connessione con politiche attive per il lavoro, in particolare favorendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, nonché l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato, con particolare riferimento ai lavoratori giovani e a quelli in età più matura al fine di potenziare le politiche di invecchiamento attivo;*

*h) potenziare i servizi per l'impiego, in connessione con l'esercizio della delega di cui al comma 30, lettera a), al fine di collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici anche attraverso la previsione di forme di comunicazione informatica da parte degli enti previdenziali al Ministero del lavoro e della pre-*

---

<sup>223</sup> Tra le ragioni di diversità, ad esempio, è possibile osservare come nel passaggio dal Protocollo al testo legislativo sono stati perduti due criteri direttivi: il concorso solidaristico delle imprese nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie per la concreta attuazione della riforma; la concertazione come sede permanente di confronto e verifica dell'attuazione della riforma.

*videnza sociale dei dati relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito».*

Di seguito una breve analisi dei suddetti principi, anche al fine di valutare in che misura gli stessi siano stati tenuti presenti nella recente introduzione del nuovo ammortizzatore denominato “ASpI” (Assicurazione Sociale per l’Impiego), non senza aver prima precisato che l’obiettivo del presente studio è essenzialmente quello di ricognizione della struttura del sistema di ammortizzatori sociali e della relativa disciplina portante e, quindi, di individuazione delle coordinate ordinamentali entro cui dovrebbero muoversi gli interventi legislativi di riforma della materia.

Detto che la delega qui in esame si inserisce nel quadro «della disdicevole prassi di confezionare deleghe legislative eccessivamente indeterminate»<sup>224</sup> e osservato come tale elemento non può non condizionare e rendere più arduo il lavoro del legislatore delegato, i principi nella stessa contenuta sembrano, in linea generale, voler mirare al rafforzamento degli ammortizzatori sociali ed alla estensione delle tutele per coloro che ne sono privi<sup>225</sup>. Prospettiva, questa, che, tuttavia non può non essere influenzata dal vincolo del rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica. Insomma, un intervento riformatore, definito «la vera chiave di volta»<sup>226</sup>, diretto a realizzare una generalizzata estensione dell’ambito di riconoscimento delle tutele sociali nel quale l’appartenenza settoriale, la dimensione dell’impresa e la diversa tipologia dei contratti di lavoro, in rottura con l’attuale sistema, non rappresentino più condizioni preclusive dei diritti ma soltanto meri elementi di differenziazione<sup>227</sup>.

Le riforme del mercato del lavoro italiano, dal c.d. “pacchetto Treu” del 1997 alla c.d. “legge Biagi” del 2003, ne hanno prodotto una progressiva deregolamentazione ed avviato un processo di attenuazione della tutela inderogabile dei diritti del lavoratore-contraente debole. Né può dirsi che una decisa inversione di tendenza sia rinvenibile nella riforma c.d. “Fornero” del 2012, considerato che il legislatore non ha ridotto la congerie di moduli negoziali flessibili, avendo abrogato solo il contratto di inserimento, lasciando invece sopravvivere, pur con più o meno significative restrizioni, gli altri contratti flessibili<sup>228</sup>. Seppure sembra possibile scorgere nell’ultimo intervento legislati-

<sup>224</sup> F. LISO, *Brevi appunti*, cit., p. 613.

<sup>225</sup> Cfr. M. CINELLI, *La riforma degli ammortizzatori sociali è in vista del traguardo?*, in *Dir. lav. Marche*, 2008, p. 13.

<sup>226</sup> Cfr. T. TREU, *Il contributo del Protocollo 23 luglio 2007 al welfare italiano*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 15.

<sup>227</sup> Cfr. G. GENTILE, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Guida lav.*, 2008, 44.

<sup>228</sup> In questi termini cfr. P.A. VARESI, *Note introduttive*, cit., p. 19 s., secondo cui, dunque, è stata «archiviata senza rimpianti l’idea del c.d. “Contratto unico”, formula che aveva dominato il dibattito autunnale ma fortemente criticata dalle parti sociali».

vo un (timido) tentativo di separare «la flessibilità buona da quella cattiva: dove la flessibilità è considerata buona se risponde a genuine esigenze aziendali ed assicura ai lavoratori (nei limiti derivanti dalla particolarità del contratto) adeguati diritti e protezioni sociali; la flessibilità è cattiva se utilizzata impropriamente per mascherare rapporti di lavoro subordinato e, dunque, principalmente per ridurre il costo della manodopera con danno del lavoratore»<sup>229</sup>.

In un quadro di adattamento dello stesso diritto del lavoro alle trasformazioni della realtà socio-economica, «con la conseguente necessità di dare ad alcuni suoi istituti una struttura più elastica e flessibile», si ritiene che in questa opera di adeguamento non «ci si possa spingere così lontano da mettere in discussione e minare alle fondamenta le sue stesse ragioni d'essere»<sup>230</sup>. Il complesso di nuove figure negoziali caratterizzate da un livello di minore protezione che connota l'attuale struttura del mercato del lavoro, se da un lato ha consentito un più agevole accesso al lavoro per determinate categorie, dall'altro, attribuendo alle imprese maggiori margini di flessibilità e di possibilità di contenimento del costo del lavoro, ha di fatto provocato un costante aumento dei lavoratori dipendenti a tempo determinato<sup>231</sup>, rafforzando il dualismo tipico del ns. mercato del lavoro ed ampliando il divario tra il segmento primario dell'occupazione, costituito da lavoratori tutelati ed a basso rischio di licenziamento e il segmento secondario, caratterizzato da lavoratori con contratti «flessibili» che offrono meno tutele, garanzie e diritti.

E gli effetti negativi della maggiore flessibilità non tardano a manifestarsi, specie nei periodi di crisi economica, le cui conseguenze colpiscono anzitutto proprio i lavoratori con contratti di durata prestabilita. Non può, dunque, esservi dubbio che un mercato del lavoro caratterizzato da marcati elementi di flessibilità – i cui costi, peraltro, non possono certo essere posti solo a carico della collettività – deve essere adeguatamente controbilanciato da un moderno sistema di protezione sociale, modellato anche in relazione al contesto socio-economico di riferimento. Anzi, è necessario cogliere l'«opportunità» insita nell'attuale crisi economica che «offre forse la migliore occasione possibile per interventi ambiziosi di carattere strutturale di questo tipo: in tempo di crisi anche l'opinione pubblica avverte l'assoluta urgenza di un cambiamento radicale e può raccogliersi quel consenso necessario a superare i veti incrociati degli interessi di parte»<sup>232</sup>.

Sotto tale profilo, dunque, non può condividersi quanto emerge dalla let-

---

<sup>229</sup> P.A. VARESI, *Note introduttive*, cit., p. 20.

<sup>230</sup> S. PAGANO, *Fine del principio dell'inderogabilità o adeguamento dello stesso?*, in C. ROMEO (a cura di), *Il futuro del diritto del lavoro: dall'inderogabilità alla destrutturazione*, cit., p. 15.

<sup>231</sup> Secondo CNEL, Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010, luglio 2010, dal 1993 al 2010 i contratti di lavoro a tempo determinato sono cresciuti del 47%, e la percentuale dei lavoratori dipendenti a tempo determinato sul totale del lavoro dipendente è salita al 12,5%.

<sup>232</sup> Così M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori*, cit., p. 354.



tura del *Libro Bianco* sul futuro del modello sociale, approvato dal Consiglio dei ministri nel maggio 2009, laddove sembra scorgersi un orientamento volto ad offrire sostegno al reddito (solo) a quei lavoratori che possono vantare corposi pregressi periodi lavorativi, anche perché, così operando, si proseguirebbe sulla strada del dualismo e della segmentazione del mercato del lavoro, mentre, al contrario, occorre pensare ad una indennità di disoccupazione, associata a forme di riqualificazione professionale, per tutti coloro che perdono il lavoro, siano essi lavoratori a tempo indeterminato, a tempo determinato o flessibili. La misura (e/o la durata) dell'indennità potrebbe essere correlata all'età del lavoratore e (ma solo in parte) al suo pregresso assicurativo. Del resto, un sistema di ammortizzatori sociali esteso alla totalità dei lavoratori, garantirebbe non solo un miglior sostegno al reddito per le famiglie con maggiori esigenze, ma apporterebbe anche benefici ai consumi interni, migliorando il complessivo clima di fiducia.

Su un piano generale, una effettiva riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe essere accompagnata da una sostanziale revisione dei raccordi con le Regioni e con le Province e da più efficaci politiche attive del lavoro, che passano necessariamente dalla ristrutturazione dei servizi per l'impiego e da un sostanziale ripensamento dei percorsi di formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale. Sotto tale profilo, tuttavia, non è passato inosservato che le deleghe conferite al Governo riguardano la riforma degli ammortizzatori sociali, ma non anche di quella dei Servizi per l'impiego, atteso che il comma 30 ne prevede semplicemente un «riordino»<sup>233</sup>. Occorre, del pari, evidenziare che se il richiamo all'art. 117 della Cost. ed agli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano (comma 28) sembra aprire uno spiraglio alla prospettiva di intervento regionale in materia, lo stesso spiraglio sembra inesorabilmente chiudersi con la lettura dei principi direttivi della riforma (comma 29), tra i quali manca, appunto, qualsiasi riferimento ad ipotesi di partecipazione agli interventi da parte delle Regioni. Per quanto, in termini di impostazione della disciplina, riteniamo, nel complesso, corretto ricondurre la materia degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione all'area dell'intervento esclusivo dello Stato e non già di quello della tutela e sicurezza del lavoro cui è chiamato a concorrere il legislatore regionale<sup>234</sup>, anche semplicemente pensando alle inevitabili ripercussioni “nazionali” di qualsiasi intervento regionale in materia sostanzialmente “previdenziale”.

---

<sup>233</sup> In tema di deleghe per i servizi per l'impiego cfr. V. FILI, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, cit., p. 19 ss. In particolare, sulle problematiche connesse alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni cfr. G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 2, p. 333.

<sup>234</sup> Sul tema cfr. anche F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione, in Italia labour law e-journal*, 2001, p. 7.

Sempre sotto un profilo generale, è possibile osservare come, secondo le linee delineate dal legislatore delegante, la riforma dovrebbe avere particolarmente ad oggetto l'ambito del trattamento di disoccupazione e quello dell'integrazione al reddito, oltre ad un'area di indirizzo programmatico in cui dovrà essere definito un complesso di strumenti diretti al sostegno del lavoro, specie di quelle fasce di lavoratori (soggetti deboli, donne, giovani, ultracinquantenni) il cui tasso di occupazione continua a rimanere tra i più bassi dell'Unione europea.

Quanto al primo dei predetti ambiti, stando ai principi della delega, dovrebbe attuarsi una progressiva armonizzazione degli istituti della disoccupazione e della mobilità (la cui attuale configurazione rischia di creare sovrapposizioni e reciproche influenze), fino a giungere ad un unico strumento di sostegno al reddito volto al reinserimento lavorativo, che non faccia distinzioni tra lavoratori a seconda del settore di appartenenza e della dimensione dell'impresa, così come pure della tipologia contrattuale. E proprio in questa direzione il legislatore sembra, appunto, avviarsi con l'istituzione dell'Aspi, seppure in precedenza, aveva ben predicato, ma male operato, considerato che, mentre tracciava al Governo il percorso di armonizzazione ed unificazione dei predetti trattamenti, nel contempo attuava interventi nell'opposta direzione: basta riferirsi al rafforzamento dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola, di cui è stato aumentato l'importo e ampliata la durata oppure a quella sorta di fondo istituito per i lavoratori coordinati e continuativi a progetto per l'erogazione di una specie di contributo di natura incerta tra il sussidio ed il prestito!

Ma al di là delle osservazioni di carattere generale che investono in senso ampio la stessa gestione dello strumento legislativo, nel merito del principio di delega sopra ricordato è possibile osservare come lo stesso richieda che la rimodulazione dei predetti trattamenti avvenga in stretto collegamento con l'età anagrafica dei lavoratori e le situazioni occupazionali più difficili presenti nell'area del Mezzogiorno, avuto particolare riguardo alla condizione del lavoro femminile, in una prospettiva di maggiore inclusione sociale, che potrebbe, ad esempio, essere realizzata eliminando il requisito d'accesso del biennio di assicurazione e prevedendo solo un numero minimo di giornate contributive (quelle che attualmente sono 78 per l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, riunificando, così, i due trattamenti di disoccupazione).

Tra i principi della delega, da segnalare, infine, quanto alle indennità contro la disoccupazione, la previsione della copertura figurativa ai fini previdenziali «calcolata sulla base della retribuzione», che sembra apportare evidenti benefici in termini di trattamento pensionistico dei lavoratori interessati da periodi di disoccupazione, specie se estesi<sup>235</sup>. Anche questo principio, per inci-

---

<sup>235</sup> Critico D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"* cit., p. 12, secondo cui «non si comprende il terzo criterio direttivo, e cioè la previsione per i percettori dei trattamenti di disoccupazione della copertura figurativa ai fini previdenziali calcolati sulla base della retribuzione, essendo già prevista nella disciplina vigente».

so, è stato tenuto presente in sede di istituzione del nuovo ammortizzatore sociale per l'impiego.

Quanto al secondo ambito di cui si diceva, in una prospettiva di universalizzazione degli strumenti, seppur nell'ottica della specificità di funzionamento, la delega prevede una progressiva estensione e armonizzazione<sup>236</sup> della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con forme di regolazione basate sulle loro differenti finalità: far fronte ad eventi congiunturali negativi ed affrontare eventuali eccedenze di mano d'opera e problemi strutturali. A tal proposito, riteniamo occorra integralmente ripristinare l'originario approccio "fisiologico" dell'istituto, quale sostegno ad ipotesi di sospensione lavorativa di certa ripresa, a scapito di quello "patologico", implementato dalla spinta delle pressioni sociali, da riservarsi ad altre tipologie di intervento, e, nel contempo, adottare modalità di strutturazione ed erogazione tali da ridimensionare l'utilizzo assistenziale dello strumento.

Non nuova l'idea del coinvolgimento e della partecipazione attiva delle imprese nel processo di ricollocazione lavorativa, mentre «non una parola viene spesa sull'attività di prevenzione dell'esubero nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi nell'ultimo decennio sull'obbligo formativo del datore di lavoro nei confronti del lavoratore onde impedirne l'obsolescenza»<sup>237</sup>.

Di rilievo non secondario la prospettiva della valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali «anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale». Riteniamo debba essere ribadita la natura integrativa, mai sostitutiva, dell'intervento degli enti bilaterali che non deve, comunque, in alcun modo condizionare l'intervento pubblico-generale. Ma si tratta di dato sostanzialmente ormai acquisito, specie in determinati settori, come già sopra è cenno.

Viceversa, ruolo nuovo ed importante attribuito agli enti bilaterali era quello volto a consentire un miglior controllo sul funzionamento degli strumenti di cui trattasi, specie laddove ne sarà prevista l'applicazione alle imprese del settore artigiano ed a quelle di minori dimensioni in genere. Tuttavia, con disappunto, si deve constatare come siffatta nuova ed apprezzabile funzione sia scomparsa in sede di norma delega, essendo prevalse ragioni volte ad evitare situazioni di possibile contrapposizione tra lavoratore e sindacato. Scelta legislativa senza dubbio criticabile, anche in considerazione del fatto che «la condizionalità opera soltanto per gli ammortizzatori sociali a carico del *welfare* pubblico e non anche per quelli erogati nel sistema bilaterale [...] sicché la previsione di una funzione di controllo, ponendo in capo agli enti bilaterali un obbligo in tal senso, avrebbe colmato questa inevitabile lacuna»<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> Nel Protocollo si parlava di unificazione.

<sup>237</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 13.

<sup>238</sup> Così si esprime sul punto D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"* cit., p. 21.

Quanto, infine, al criterio *sub. lett. h*, si tratterebbe, in sintesi, di collegare in maniera più stringente la percezione delle prestazioni di tutela al comportamento collaborativo del beneficiario, all'assunzione di precisi impegni nella ricerca di nuova occupazione e nella partecipazione a specifici percorsi di formazione e riqualificazione professionale<sup>239</sup>. Il riferimento al collegamento dei trattamenti economici con gli obblighi formativi e di partecipazione del lavoratore, pena decadenza, sembra essere sia alla indennità di disoccupazione, che agli strumenti di sostegno al reddito.

Considerato che già i trattamenti di disoccupazione sono collegati alla condizione del rispetto di determinati obblighi ed attività, nel solco della più ampia valorizzazione dell'approccio attivo al problema – che richiede al disoccupato una effettiva e concreta ricerca di nuovo impiego al fine tanto della sua emancipazione dallo stato di bisogno, quanto dell'alleggerimento del peso a carico della collettività – la novità della disposizione sembra potersi rintracciare più nel momento del controllo, appositamente orientando, a tal fine, i servizi per l'impiego: questa interpretazione appare avvalorata dall'espresso riferimento della norma al flusso informatico tra ministero lavoro ed enti di previdenza in relazione ai dati di coloro che percepiscono prestazioni economiche di disoccupazione o sostegno al reddito. Certo, è qualcosa in più rispetto alle fumose previsioni del d.d.l. 848-*bis*, ma non si apporta quella necessaria chiarezza per contrastare in modo più incisivo e deciso gli eventuali comportamenti opportunistici o strumentali. È possibile osservare come, probabilmente in sintonia con questo principio, la nuova legge n. 92/2012, preveda, ad esempio, all'art. 4, comma 35, che entro il 30 giugno 2013 l'Inps predisponga e metta a disposizione dei servizi competenti «una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, e dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano».

## 12. **La legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro e il riordino degli ammortizzatori sociali.**

Come già sopra anticipato la materia degli ammortizzatori sociali è stata oggetto di una revisione nell'ambito dell'ennesima (mini)riforma del mercato del lavoro realizzata con legge 28 giugno 2012, n. 92. È vero che l'attenzione degli studiosi e dell'opinione pubblica si è principalmente concentrata sulle modifiche apportate dall'art. 1 alla flessibilità in entrata ed in uscita dal merca-

<sup>239</sup> In relazione a questo profilo con riferimento alle precedenti deleghe cfr. M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione*, cit.

to, ma importante è anche l'intervento sulla materia qui oggetto di approfondimento.

Sia, in primo luogo, brevemente, consentito estendere anche a tale nuovo *corpus* normativo quelle critiche di fondo sulle modalità stesse della tecnica della redazione legislativa già avanzate all'inizio della trattazione: anche questa legge, infatti, non sfugge alle regole di una formulazione prolissa, di non facile comprensione, densa di rinvii ad altre norme e ad altri istituti, che di certo non agevolano il compito dell'interprete, ma, soprattutto, ciò che più conta, non giungono con la necessaria chiarezza ai destinatari delle disposizioni. Si tratta di una legge «certamente assai complessa e molto appesantita da ipertrofismo giuridico (male che spesso aleggia sopra la nostra legislazione e che questa volta sembra aver colpito ancora)»<sup>240</sup>. Si aggiunga che, appena varata, la legge n. 92/2012 è già stata corretta ad opera della legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. "decreto sviluppo"). Abitudine legislativa, questa, che sembra ormai consolidarsi.

Ciò detto, occorre, anzitutto, chiedersi che fine ha fatto la delega per la riforma degli ammortizzatori sociali. La legge nulla dice al riguardo, ma è significativo che, come già in precedenza evidenziato, sia stata espressamente prorogata soltanto la delega per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, incentivi all'occupazione, apprendistato. Dal silenzio, dunque, riservato alla delega per la riforma degli ammortizzatori e dalla definizione di "riforma degli ammortizzatori sociali" che si rinviene in alcuni passaggi della legge stessa<sup>241</sup>, sembra doversi desumere che il legislatore ha così ritenuto di aver dato sostanziale attuazione alla delega stessa, evidentemente "accontentandosi" dell'operato riordino. Sì, perché non si tratta certo di una riforma, tantomeno "epocale", a differenza di quanto preannunciato, ma semmai, appunto di un riordino della materia degli ammortizzatori sociali o, al più, se di riforma proprio si vuole parlare, di una riforma dell'istituto del trattamento di disoccupazione.

Insomma, sembra ci si debba rassegnare all'idea che anche la passata legislatura è trascorsa invano senza che i governi succedutisi nella stessa siano riusciti a cimentarsi, in modo deciso e completo, con questa difficile, complicata e delicata materia. A niente è valsa, dunque, la riapertura dei termini della delega prevista dal Collegato lavoro e che già, come abbiamo visto, faceva seguito a numerose norme di delega con le quali nelle precedenti legislature si autorizzavano i governi a procedere alla riforma: «una vera e propria staffetta bipartisan verso il nulla»<sup>242</sup>.

<sup>240</sup> P.A. VARESI, *Note introduttive*, cit., p. 26.

<sup>241</sup> Cfr., ad es., art. 2, comma 64: «Al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla presente legge».

<sup>242</sup> Così si esprime G. CAZZOLA, *Prefazione*, in P. STERN (a cura di), *Aspi e nuovi ammortizzatori sociali*, Maggioli, Rimini, 2012, p. 3.

Peraltro, ci si chiede se la riforma del mercato del lavoro targata 2012 «potrà effettivamente apportare un “ammodernamento” positivo e razionale nel nostro sistema delle misure di sostegno al reddito»<sup>243</sup>. *L’appeal* riformatore è, infatti, senza dubbio modesto, anche se «sono innegabili sia un disegno significativo di razionalizzazione in un settore la cui disciplina si è consolidata mediante un processo legislativo di carattere alluvionale, sia un tentativo di farsi carico di una fase di transizione tra il vecchio e il nuovo sistema, in un momento molto critico per l’economia e l’occupazione»<sup>244</sup>. Nelle intenzioni legislative la novella «mira a rendere più omogenea l’esistenza delle diverse misure in vigore prima della riforma, riordinandole e migliorandole, posto che esse rispondono a diverse fattispecie di tipologie contrattuali, storia lavorativa ed ampiezza dell’impresa di provenienza»<sup>245</sup>.

Il legislatore realizza, dunque, disponendo stanziamenti pari ad 1,8 miliardi di euro, una corposa revisione degli strumenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione, istituendo l’ammortizzatore sociale per l’impiego, la cui relativa indennità, peraltro, dal 2017 potrà anche essere incassata in un’unica soluzione ai fini di avviare un’attività autonoma<sup>246</sup>. Il bacino di utenza dell’aspi accoglie i lavoratori dipendenti del settore privato (compresi gli apprendisti), i soci di cooperative che abbiano stabilito – con la loro adesione o successivamente all’instaurazione del rapporto associativo – un rapporto di lavoro in forma subordinata, ai sensi dell’art. 1, comma 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142, il personale artistico subordinato, i dipendenti della pubblica amministrazione con contratto a tempo determinato. Per l’intera durata dell’ammortizzatore è riconosciuta al lavoratore una contribuzione figurativa in misura pari alla media delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali degli ultimi due anni.

Diciamo subito che non si tratta di un “ammortizzatore unico”, così come etichettato dai primi commentatori e salutato da una parte della stampa spe-

<sup>243</sup> G.E. DE FILIPPIS, *Gli ammortizzatori sociali pre-riforma*, in P. STERN (a cura di), *Aspi e nuovi ammortizzatori sociali*, cit., p. 11, che ritiene impossibile dare una risposta certa, «per ovvi motivi legati alla sua mancata sperimentazione», anche se aggiunge, condivisibilmente, che «le perplessità ci sono e sono numerose».

<sup>244</sup> G. CAZZOLA, *Prefazione*, cit., p. 3.

<sup>245</sup> F. PIZZI-F. RUSSO, *L’ammortizzatore sociale universale: l’aspi*, in P. STERN (a cura di), *Aspi e nuovi ammortizzatori sociali*, cit., p. 33.

<sup>246</sup> Previsione che rievoca l’istituto dell’anticipazione del trattamento di mobilità. Valgano, dunque, le considerazioni già svolte sul punto, ossia che, in tale connotazione, l’ASpI viene a perdere le caratteristiche tipiche di ammortizzatore sociale, per trasformarsi in contributo finanziario volto a favorire il reinserimento lavorativo.

Si osservi, peraltro, che, in via sperimentale, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 e nel limite massimo di venti milioni di euro per ciascun anno, il lavoratore che ha diritto ALL’ASpI può richiedere la liquidazione degli importi del relativo trattamento pari al numero di mensilità non ancora percepite, al fine di intraprendere un’attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un’attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa.

cializzata: infatti, se nell'Aspi, a regime, confluiscono l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione, resta, ad esempio, fuori l'indennità di disoccupazione relativa agli operai agricoli, a tempo determinato o indeterminato, per i quali trovano applicazione le norme di cui all'art. 7, comma 1, d.l. 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni, all'art. 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'art. 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, e successive modificazioni. Senza, poi, dire del fatto che, per determinate categorie lavorative (in particolare, precari privi di tutela), non è prevista l'aspi, ma un suo "sottotipo" (la c.d. "mini-Aspi"), mentre per i lavoratori anziani si prevede la possibilità, previ appositi accordi tra organizzazioni sindacali ed imprese che impieghino mediamente più di quindici dipendenti, di porre a carico di queste ultime la corresponsione di una prestazione, pari nell'importo al trattamento pensionistico che agli stessi spetterebbe a legislazione vigente ed a corrispondere all'Inps la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento, allo scopo di favorirne l'esodo in situazioni di eccedenza di personale.

Sempre su un piano generale, è possibile registrare una certa tendenza del nuovo ammortizzatore ad ampliare l'ambito applicativo della tutela di che trattasi con estensione a categorie prima sostanzialmente escluse (apprendisti, ad es.) ed a coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro. Da questo punto di vista, dunque, il legislatore raccoglie le sollecitazioni ad un allargamento in senso inclusivo delle tutele.

La transizione verso il nuovo regime, in generale piuttosto lunga e complessa, è graduale: nei prossimi tre anni (2013-2016) continuerà ad operare la disciplina in materia di trattamenti in deroga, mentre l'indennità di mobilità viene progressivamente superata, con soppressione totale dal 2017.

La cassa integrazione ordinaria viene confermata nella sua attuale disciplina, mentre subisce un piccolo *restyling* la cassa integrazione straordinaria. Le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale ed i relativi obblighi contributivi sono estesi alle seguenti imprese: imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti; agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti; imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti; imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti; imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti. La nuova legge dunque, tenta di superare la tecnica della concessione di ammortizzatori in deroga alle categorie di imprese prima escluse, disegnando un sistema più ampio di settori inclusi.

Nella legge di riforma del mercato del lavoro sono, poi, presenti alcuni interventi settoriali specifici sempre nell'ottica dell'estensione dei meccanismi di tutela. Come quello, ad esempio, di cui all'art. 3, comma 2, con cui viene riconosciuta una indennità di mancato avviamento al lavoro per i lavoratori del settore portuale. In particolare, sono destinatari di siffatta indennità i lavoratori

addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese ed agenzie del settore ed i lavoratori dipendenti dalle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali.

Relativamente alle ipotesi di sospensione dal lavoro per ragioni economiche, significativa novità è quella della estensione della protezione a tutti i lavoratori subordinati di imprese con più di quindici dipendenti. Articolata, al riguardo, la disciplina: per i settori coperti dalla cassa integrazione guadagni, continuano sostanzialmente ad applicarsi le vigenti previsioni, salva l'abrogazione, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2016, del trattamento di integrazione straordinaria per le imprese interessate da procedure concorsuali; per gli altri settori è, invece, prevista la costituzione, ad opera delle parti sociali, di fondi bilaterali di solidarietà<sup>247</sup> con l'obiettivo della erogazione di sussidi nel caso, appunto, di riduzione o sospensione dell'attività per ragioni economiche. Laddove, nei settori non ricompresi nella rete di protezione prevista dalla normativa in materia di integrazione salariale, la contrattazione collettiva non sia riuscita a costituire, entro il 31 marzo 2013, il predetto fondo, il Ministro del lavoro può procedere alla costituzione di un fondo residuale di solidarietà, alimentato da contributi dei datori di lavoro dei settori interessati.

Si tratta, dunque, di fondi di solidarietà settoriali, «finalizzati a divenire un ponte tra un sistema di ammortizzatori sociali che riduce la sua durata nel tempo ed un accesso al pensionamento che si allontana per effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile»<sup>248</sup>.

I suddetti fondi, altresì, potranno, nel caso di cessazione del rapporto di lavoro, assicurare ai lavoratori una tutela integrativa rispetto all'Aspi e prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di incentivazione all'esodo, a quei lavoratori che raggiungano i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei cinque anni. I fondi, inoltre, possono contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con altri fondi nazionali o dell'Unione europea.

In alternativa al suddetto modello, con riferimento ai settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in cui siano operanti consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori, quale quello dell'artigianato, le parti sociali possono, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite attraverso i nuovi sopra indicati fondi di solidarietà, prevedendo un completamento delle loro funzioni di intervento di sostegno al reddito e di riqualificazione e formazione per il reimpiego.

---

<sup>247</sup> I fondi non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps.

<sup>248</sup> G. CAZZOLA, *Prefazione*, cit., p. 3, secondo cui «in sostanza, i fondi di solidarietà dovrebbero poter consentire di svincolare il sistema pensionistico dallo stare in meccanica ed automatica continuità con le regole per l'accesso alla pensione».



Il disegno di riordino ripropone l'indennità riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi con un solo committente colpiti da periodi di disoccupazione, anche se, al riguardo, le condizioni di reddito e di contribuzione per accedere alla prestazione appaiono alquanto restrittive: ciò che sembra – nei fatti – in contraddizione con l'obiettivo annunciato dal legislatore. L'indennità è, infatti, rivolta ai co.co.co. iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps di cui all'art. 2, comma 26 della legge 8 agosto 1995, n. 335 che soddisfa, «*in via congiunta*» le seguenti condizioni: abbiano lavorato, nel corso dell'anno precedente, in regime di mono-committenza; abbiano conseguito, nell'anno precedente, un reddito lordo complessivo soggetto ad imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro (annualmente rivalutato); abbiano ricevuto l'accredito presso la predetta Gestione, con riguardo all'anno di riferimento, di un numero di mensilità non inferiore ad uno; abbiano avuto un periodo di disoccupazione ininterrotto di almeno due mesi nell'anno precedente; abbiano avuto accreditate nell'anno precedente, presso la predetta Gestione separata, almeno quattro mensilità (tre, in via transitoria, per gli anni 2013, 2014 e 2015).

La suddetta indennità «è pari a un importo del 5 per cento del minimale annuo di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione» (art. 2, comma 52, legge n. 92/2012)<sup>249</sup>. L'importo è liquidato in un'unica soluzione se pari o inferiore ad euro mille, ovvero in importi mensili pari o inferiori a mille euro, se superiore.

Per questa categoria di lavoratori, dunque, viene introdotta una specifica tutela per i periodi di non lavoro che è di certo un passo avanti, ma non rappresenta ancora quell'auspicata riforma nel senso della costituzione di un sistema universale delle tutele.

Completa il quadro dell'intervento il tentativo di disegnare un nuovo sistema di servizi per l'impiego, capace di affiancare i lavoratori con problemi di occupazione, accompagnandoli nella ricerca di un nuovo lavoro, ma anche nella crescita professionale e nello sviluppo delle competenze. L'offerta di servizi appare orientata in una duplice direzione: «per un verso è concepita a sostegno del lavoratore, per aiutare il disoccupato che cerca attivamente un nuovo lavoro a raggiungere il suo obiettivo; per altro verso è intesa quale strumento di controllo del comportamento attivo e cooperativo del disoccupato nell'attuazione dei processi posti in atto dalla pubblica amministrazione per favorire il suo rientro al lavoro»<sup>250</sup>.

In tale ottica, occorre segnalare la ridefinizione del concetto di offerta di lavoro congrua in termini più specifici e chiari rispetto quanto già previsto dal

<sup>249</sup> In via transitoria, fino al 2016, il successivo comma 56 dispone che l'indennità è elevata dal 5 al 7% del minimale annuo.

<sup>250</sup> P.A. VARESI, *Note introduttive*, cit., p. 25.

d.lgs. n. 181/2000 e del rapporto tra corresponsione dell'indennità ed obbligo di attivazione. In particolare, si rende inderogabile la nuova disciplina e si precisa che il lavoratore sospeso dall'attività di lavoro e beneficiario di una prestazione a sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro decade dal trattamento qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo.

Inoltre, il lavoratore destinatario di una indennità di mobilità o di indennità o di sussidi, la cui erogazione sia collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, decade dai trattamenti medesimi allorché rifiuti di partecipare, senza giustificato motivo, ad una iniziativa di politica attiva dei servizi competenti o non vi partecipi regolarmente, ovvero non accetti una offerta di lavoro che preveda un inquadramento in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto. Le suddette disposizioni si applicano laddove le attività lavorative o di formazione o di riqualificazione si svolgano in un luogo che non disti più di cinquanta chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque sia raggiungibile mediamente in ottanta minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

Da segnalare, altresì, la norma di cui all'art. 2, comma 58, della legge di riforma del mercato del lavoro che prevede che il giudice dispone la revoca delle «*seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili*», nei casi di sentenza di condanna per reati di tipo terroristico e mafioso e per il reato di strage. Si prevede, inoltre, che «*con la medesima sentenza il giudice dispone anche la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse, erogati al condannato, nel caso in cui accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati*» sopra indicati<sup>251</sup>.

### 13. L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpi).

Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 92/2012 dal 1° gennaio 2013, in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data, l'assicurazione sociale per l'impiego sostituirà, con le eccezioni e le particolarità anzidette, le tutele oggi esistenti per i casi di involontaria perdita del lavoro.

<sup>251</sup> I condannati ai quali sia stata applicata la sanzione accessoria di cui trattasi possono, comunque, beneficiare delle prestazioni, qualora ne ricorrano i presupposti, una volta che la pena sia stata completamente eseguita.

Significativa già la stessa denominazione del nuovo ammortizzatore che marca la differenza rispetto all'idea di disoccupazione, richiamando, invece, il concetto di impiego. Il nuovo strumento di tutela, cioè, quantomeno nella sua prospettiva definitoria, si presenta come volto a sostituire il reddito del lavoratore nel periodo di ricerca di una nuova occupazione e non già ad indennizzare la perdita della stessa: «l'intreccio tra politica passiva (sussidio) e politica attiva (servizi) è dunque un tratto fondamentale della riforma»<sup>252</sup>. Rispetto alla vigente indennità di disoccupazione, peraltro, il nuovo ammortizzatore sembra voler abbandonare il carattere quasi residuale rispetto agli altri strumenti di integrazione salariale.

L'indennità mensile di occupazione è riconosciuta ai lavoratori appartenenti alle categorie già sopra indicate che si trovino in stato di involontaria disoccupazione ai sensi del già ricordato art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000 e possano far valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione. Vi è un più incisivo collegamento alla situazione del lavoratore disoccupato che si renda effettivamente disponibile a partecipare ad iniziative formative o di ricerca di un nuovo lavoro.

Non sono destinatari dell'ASpI i lavoratori che sono cessati dal rapporto di lavoro per dimissioni o per risoluzione consensuale del rapporto, salva fatta l'ipotesi in cui quest'ultima intervenga nell'ambito del tentativo obbligatorio di conciliazione previsto nei casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo determinato da ragioni connesse all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro ed al suo regolare funzionamento. Dispone, infatti, l'art. 7, comma 7, legge n. 604/1966, come sostituito dall'art. 1, comma 40, della c.d. riforma "Fornero", che «*se la conciliazione ha esito positivo e prevede la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, si applicano le disposizioni in materia di Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e può essere previsto, al fine di favorirne la ricollocazione professionale, l'affidamento del lavoratore*» ad un'agenzia di somministrazione.

Previsione, questa, concettualmente di certo condivisibile, ma che così come concepita potrebbe prestarsi anche ad usi elusivi. Le parti, infatti, procedono all'esame congiunto anche di soluzioni alternative al recesso e possono instaurare una vera e propria trattativa che potrebbe, per esempio, avere ad oggetto l'erogazione di un incentivo all'esodo. Un siffatto accordo può essere sottoscritto anche in sede aziendale o sindacale, comunque, fuori dall'ambito della nuova procedura innanzi alla commissione provinciale di conciliazione introdotta dalla riforma. Tuttavia, le parti potrebbero raggiungere l'intesa fuori dai predetti confini, ma poi formalizzarlo soltanto in sede di conciliazione, a seguito dell'intimazione (concordata) del licenziamento, procedendo, così, alla

---

<sup>252</sup> P.A. VARESI, *Note introduttive*, cit., p. 25.

stipula di un accordo di risoluzione consensuale, nell'ambito del quale si prevede, appunto, l'erogazione del predetto incentivo all'esodo. Solo che in questo caso, sfruttando la disposizione prima ricordata, «il lavoratore oltre all'importo concordato potrà anche usufruire dell'intervento dell'ASpI, oltre all'eventuale fruizione dei servizi dell'agenzia di ricollocazione sul mercato del lavoro»<sup>253</sup>.

Quanto alle modalità per fruire dell'indennità di cui trattasi, il lavoratore è tenuto a presentare, a pena di decadenza, apposita domanda, esclusivamente per via telematica, all'Inps, nel termine di due mesi dalla data di spettanza del trattamento. La fruizione della prestazione rimane condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione. In caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato dell'assicurato, l'indennità è sospesa d'ufficio, sulla base delle prescritte comunicazioni obbligatorie<sup>254</sup>, fino ad un massimo di sei mesi, mentre al termine di un periodo di sospensione inferiore a sei mesi l'indennità riprende a decorrere dal momento in cui era rimasta sospesa<sup>255</sup>.

Nel caso, invece, di svolgimento di attività di lavoro di natura autonoma dalla quale derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, l'interessato deve informarne l'Inps (entro un mese dall'inizio dell'attività), dichiarando il reddito annuo che prevede di trarre da tale attività e, quindi, il predetto Istituto provvederà, qualora il reddito da lavoro autonomo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, a ridurre il pagamento dell'indennità di un importo pari all'80% dei proventi preventivati, rapportati al tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data di fine dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno, salvo conguaglio<sup>256</sup>. Meccanismo, questo, che appare un po' complicato e, in parte, aleatorio, essendo alquanto difficile, specie nell'attuale congiuntura economica, prevedere quale reddito l'intrapresa attività auto-

---

<sup>253</sup> A. CANNIOTO-G. MACCARONE, *Risoluzione consensuale con l'assistenza "Aspi"*, in *Il sole 24 ore*, 23 agosto 2012, che evidenziano, altresì, come, in attesa della necessaria verifica sul campo e della prassi applicativa della nuova previsione, «unico minimo deterrente a tale ipotesi potrebbe essere rappresentato dall'impossibilità, per il lavoratore, di ottenere l'iscrizione a domanda nelle liste di mobilità (almeno sino a quando le liste stesse verranno mantenute, cioè fino al 31 dicembre 2016), stante il fatto che la cosiddetta "piccola mobilità" – utile a favorire una più agevole rioccupazione dei lavoratori – trova applicazione nei casi di licenziamento».

<sup>254</sup> Cfr. art. 9-bis, comma 2, d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, conv. con modif. dalla legge 28 novembre 1996, n. 608 e succ. modif.

<sup>255</sup> Precisa il comma 16 dell'art. 2 in esame che «nei casi di sospensione, i periodi di contribuzione legati al nuovo rapporto di lavoro possono essere fatti valere ai fini di un nuovo trattamento nell'ambito dell'Aspi o della mini-Aspi di cui al comma 20».

<sup>256</sup> In forza della previsione di cui al comma 18, in tali casi «la contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti versata in relazione all'attività di lavoro autonomo non dà luogo ad accrediti contributivi ed è riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88».

ma sarà capace di generare. Inoltre, il sistema dei conguagli potrebbe comportare un aggravio di attività amministrativa ed innalzare il rischio di dispersione di risorse finanziarie pubbliche.

Quanto alla misura del trattamento, l'indennità mensile è commisurata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali calcolata come media degli ultimi due anni, «*comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33*» (art. 2, comma 6, legge n. 92/2012). L'indennità, alla quale non si applica il prelievo contributivo (oggi del 5,84%) di cui all'art. 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, è pari al 75% nei casi in cui la retribuzione mensile è pari o inferiore, nel 2013, ad euro 1.180 mensili, importo questo annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice Istat. Nei casi in cui la retribuzione mensile è superiore al predetto importo, precisa il comma 7, dell'art. 2, della legge n. 92/2012, «*l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementata di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo*», ma non può «*in ogni caso superare l'importo mensile massimo di cui all'articolo unico, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1980, n. 427, e successive modificazioni*», pari attualmente ad euro 1.119,32.

L'indennità di cui trattasi è decurtata del 15% dopo i primi sei mesi di fruizione e, ove dovuta, di un ulteriore 15% dopo il dodicesimo mese di fruizione<sup>257</sup>.

Dal 1° gennaio 2016 ed in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere da tale data, l'indennità viene diversificata a seconda dell'età del lavoratore: se inferiore a cinquantacinque anni, l'indennità viene corrisposta per un periodo massimo di dodici mesi, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel medesimo periodo, anche in relazione ai trattamenti brevi di cui alla c.d. "mini-ASpI"; se si tratta, invece, di lavoratori di età pari o superiori a cinquantacinque anni, l'indennità viene corrisposta per un periodo massimo di diciotto mesi, nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel medesimo periodo.

Per il periodo transitorio 2013-2015 è dettata una disciplina specifica. Per le prestazioni relative ai nuovi eventi di disoccupazione intercorsi nel 2013: otto mesi per i lavoratori con età anagrafica inferiore agli anni cinquanta; dodici mesi se di età pari o superiore a cinquanta anni. Per le prestazioni relative agli eventi intercorsi nel 2014: otto mesi per i lavoratori con età anagrafica inferiore agli anni cinquanta; dodici mesi per i lavoratori di età pari o superiore

---

<sup>257</sup> Le prime schede di simulazione di calcolo e di raffronto con il sistema precedente delineano un trattamento di durata mediamente maggiore; per ciò che concerne gli importi, vi sarebbe un incremento per i primi sei mesi, mentre per il periodo successivo la consistenza è minore o maggiore a seconda dell'inquadramento contrattuale e retributivo dell'interessato.

a cinquanta anni, ma inferiore a cinquantacinque; quattordici mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquantacinque anni, nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni. Per le prestazioni relative agli eventi intercorsi nel 2015: dieci mesi per i lavoratori con età anagrafica inferiore agli anni cinquanta; dodici mesi per i lavoratori di età pari o superiore a cinquanta anni, ma inferiore a cinquantacinque; sedici mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquantacinque anni, nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni.

Viene, altresì, ridefinito, secondo un modulo di progressivo ridimensionamento, il periodo massimo del diritto all'indennità di mobilità per il periodo 1 gennaio 2013-31 dicembre 2016.

Per gli anni 2013 e 2014: 12 mesi, fino a 39 anni di età; 24 mesi, se di età compresa tra i 40 ed i 49; 36 mesi, se il lavoratore ha compiuto 50 anni. I periodi sono incrementati di dodici mesi se si tratta di lavoratori del Mezzogiorno.

Per l'anno 2015: 12 mesi, fino a 39 anni di età; 18 mesi, se di età compresa tra i 40 ed i 49; 24 mesi, se il lavoratore ha compiuto 50 anni. Per il Meridione, i mesi diventano, rispettivamente, 12, 24 e 36 mesi.

Per l'anno 2016: 12 mesi elevato a 18 per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni. Per il Meridione, i mesi diventano, rispettivamente, 12, elevati a 18 per i lavoratori che hanno compiuto i 40 anni ed a 24 mesi per i lavoratori che hanno compiuto i 50 anni.

In relazione alla suddetta articolata disciplina è previsto che il Ministro del lavoro, entro il 31 dicembre 2014, proceda, *«insieme alle associazioni dei datori di lavoro e alle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ad una ricognizione delle prospettive economiche e occupazionali in essere alla predetta data, al fine di verificare la corrispondenza della disciplina transitoria di cui al comma 46 e di proporre, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, eventuali conseguenti iniziative»*<sup>258</sup>.

Il periodo durante il quale il lavoratore ha diritto alla corresponsione dell'indennità di assicurazione sociale per l'impiego è coperto, come già sopra rilevato, da contribuzione figurativa, in misura settimanale pari alla media delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali degli ultimi due anni. Per espressa disposizione di cui al comma 10, detti contributi figurativi *«sono utili ai fini del diritto e della misura dei trattamenti pensionistici; essi non sono utili ai fini del conseguimento del diritto nei casi in cui la normativa richieda il computo della sola contribuzione effettivamente versata»*.

L'art. 2 della legge di riordino introduce, al comma 20, la c.d. "mini-ASpI". Si tratta, nella sostanza, di un istituto che si avvicina molto all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e di cui possono avvalersi coloro che vantano almeno tredici settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi

<sup>258</sup> Così il comma 46 *bis*, come inserito dall'art. 46 *bis*, comma 1, lett. f), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. con modif. nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

dodici mesi, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria. L'importo del trattamento è il medesimo, ma viene riconosciuto soltanto per un numero di settimane pari alla metà di quelle di contribuzione dell'ultimo anno, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo. In caso di nuova occupazione l'indennità è sospesa d'ufficio fino ad un massimo di cinque giorni.

A differenza dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, quindi, non è più richiesto il requisito dell'anzianità assicurativa di almeno due anni e lo svolgimento di attività di lavoro subordinato di almeno 78 giornate nell'anno solare precedente quello di presentazione della domanda. Il venir meno di detto requisito, rispetto al precedente logico rappresentato dall'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, dunque, amplia di certo la platea dei fruitori e consente anche ai giovani che perdono l'occupazione dopo una prima (anche breve) esperienza di lavoro di accedere ad un sostegno pubblico nel periodo di ricerca di una nuova occupazione. Un tentativo di risposta, dunque, alla disoccupazione giovanile, vera e propria emergenza del Paese, considerato che le ultime rilevazioni statistiche stimano che il relativo tasso di disoccupazione ha superato la soglia del 34% (ma nel Mezzogiorno raggiunge il 40%). Peraltro, l'indennità interviene tempestivamente nel momento del bisogno, ossia al momento dell'insorgenza dello stato di disoccupazione e non già l'anno solare successivo.

Si tratta, in altri termini, di un istituto «pensato per le situazioni di forte precarietà e discontinuità presenti nel mercato del lavoro e per ridurre i periodi di alternanza tra lavoro e non lavoro, per via del rapporto tra l'erogazione dell'indennità riformata e le misure di politica attiva»<sup>259</sup>. La mini-ASpI, cioè, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe meglio rispondere alle esigenze dei lavoratori, nel contempo limitando gli utilizzi più opportunistici, operando una corposa estensione della cerchia di protezione al di là del classico lavoro di tipo dipendente, tende a sostenere il reddito di quei lavoratori che, pur avendo alle spalle una storia lavorativa non insignificante, non riescono a raggiungere i requisiti per l'ASpI.

L'elemento particolarmente qualificante del nuovo ammortizzatore sociale, nelle sue diverse tipologie, sembra essere proprio il cambio di impostazione nell'approccio alla soluzione dei problemi connessi alla perdita del lavoro: anche alla luce del nuovo requisito della permanenza dello stato di disoccupazione, lo sforzo sembra essere quello di trasformare uno strumento di sostegno di carattere essenzialmente assistenziale in un mezzo di contrasto alla disoccupazione involontaria. Anche se vi è il rischio che una siffatta indennità possa avere maggiore pregnanza per quei territori che concentrino prevalentemente la propria attività economica in determinati periodi dell'anno. Se, poi,

---

<sup>259</sup> R. BENINI, *Guida alla riforma del lavoro*, cit., p. 134.

alla prova dei fatti, la nuova indennità, come stimato da alcune proiezioni, si rivelerà più bassa di quella “vecchia”, occorre chiedersi come possa la stessa favorire la convenienza del lavoro rispetto al non lavoro.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento del nuovo ammortizzatore sociale sono stabiliti criteri di progressivo allineamento dell'aliquota, al fine delle compatibilità di equilibrio finanziario, anche tenuta presente l'estensione delle indennità a categorie lavorative in precedenza escluse. In questo contesto, assume significativa valenza l'introduzione, a carico del datore di lavoro, per i rapporti lavorativi a tempo determinato, di un'aliquota addizionale pari all'1,4 della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, misura con la quale il legislatore accoglie in parte la richiesta da più parti avanzata di far costare di più i rapporti di lavoro a termine. La prospettiva è, cioè, quella di scoraggiare il ricorso ai moduli lavorativi a termine, ma l'addizionale è funzionale anche alla constatazione che i contratti a termine sono, per loro stessa natura, quelli che hanno una maggiore propensione a sfociare nella rete di protezione pubblica di sostegno al reddito. Restano esclusi dall'addizionale: i lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti; i lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali di cui al d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525 e successive modificazioni; gli apprendisti; i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001. Il predetto contributo, inoltre, è suscettibile di parziale restituzione nel caso di trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato. Ciò nell'evidente intento di incentivare la stabilizzazione dei rapporti a termine.

In tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 50% del trattamento mensile iniziale dell'ammortizzatore sociale per l'impiego per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni, compresi, nel computo di quest'ultima, i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo determinato, qualora il rapporto sia proseguito senza soluzione di continuità o laddove si sia dato luogo alla restituzione di cui sopra. Siffatta contribuzione aggiuntiva è dovuta anche nel caso di cessazione del rapporto di apprendistato, salvo che la cessazione sia conseguente a dimissioni.

A decorrere dal 1° gennaio 2013 è introdotta, poi, a carico dei datori di lavoro, in via aggiuntiva a quanto previsto in relazione al regime contributivo di cui al d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, ai sensi della disciplina di cui all'art. 1, comma 773, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, una contribuzione aggiuntiva, per gli apprendisti artigiani e non artigiani, pari all'1,31% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

Contribuisce al finanziamento del nuovo sistema di ammortizzatori anche una addizionale sui diritti di imbarco sugli aeromobili e le relative somme così riscosse sono mensilmente comunicate all'Inps da parte dei gestori di servizi



aeroportuali, secondo le modalità stabilite dallo stesso Istituto, cui vanno, poi, riversate entro il mese successivo a quello di riscossione.

Il legislatore detta, poi, un apposito regime delle decadenze. In sintesi, si decade<sup>260</sup> dal diritto di fruire dell'indennità di cui trattasi nei seguenti casi: perdita dello stato di disoccupazione; inizio di un'attività in forma autonoma, qualora difetti la prescritta comunicazione; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per l'erogazione dell'ASpI.

#### 14. **Le esigenze di riforma del complessivo sistema delle tutele.**

Dopo anni ed anni di rinvii affidati alla consueta formula “in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali” il legislatore, dunque, raccoglie la sfida e disegna un nuovo sistema. Abbiamo già detto sopra che, a nostro avviso, non è possibile parlare di vera e propria riforma, ma semmai dell'avvio «di una riforma degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive attesa da anni»<sup>261</sup>, anche se il progetto normativo è senza dubbio ambizioso, tanto che non si è mancato di definirlo «a vocazione universalistica, con l'intento di superare i limiti dell'impianto categoriale che caratterizza attualmente la disciplina italiana in materia»<sup>262</sup>.

Quello che ci consegna il legislatore è, in effetti, un sistema che tende a coinvolgere una platea più ampia di potenziali beneficiari e, da questo punto di vista, di certo più equo di quello attuale. Pur dovendosi apprezzare lo sforzo verso la definizione di un insieme omogeneo di regole, il nuovo sistema rimane, però, sotto tale profilo, privo della necessaria uniformità e, per altro verso, lontano dall'auspicato obiettivo della universalizzazione delle tutele.

Insomma, in attesa dei correttivi che certamente al nuovo impianto saranno

<sup>260</sup> Decadenza che, per espressa previsione del comma 41, dell'art. 2, «si realizza dal momento in cui si verifica l'evento che la determina, con obbligo di restituire l'indennità che eventualmente si sia continuato a percepire».

<sup>261</sup> R. BENINI, *Guida alla riforma del lavoro*, cit., p. 32.

<sup>262</sup> P.A. VARESI, *Note introduttive*, cit., p. 23. L'A. aggiunge, tuttavia, come non si possa, peraltro, sottacere «che per i lavoratori del settore industriale licenziati per riduzione di personale, la riforma riduce, a regime, la durata dei sussidi (che passano da 36 mesi a 18 mesi per gli ultracinquantacinquenni). Né che il nuovo sistema di sussidi, se comparato a livello europeo, non è particolarmente generoso: questa affermazione si giustifica sia per la “breve” durata dell'aiuto (ad esempio, la recente riforma belga dei sussidi di disoccupazione prevede durate assai più lunghe), sia per l'assenza nel nostro Paese di forme di protezione a carattere assistenziale (v. reddito di ultima istanza o di cittadinanza), pur subordinate alla prova dei mezzi».

apportati in corso d'opera, come, del resto, lasciano immaginare alcuni passaggi dello stesso testo normativo, è possibile intanto cogliere la valenza di fondo della legge, nella quale si rinviene una inversione di rotta verso un'organica riformulazione sistematica della complessiva rete di ammortizzatori sociali.

Se da un lato, la revisione del mercato del lavoro mira (timidamente) ad una riduzione della segmentazione, dall'altro la ridefinizione del sistema di regolazione delle tutele avrebbe dovuto dare corpo ad un nuovo complessivo impianto caratterizzato dalla razionalizzazione delle stesse, sia all'interno che all'esterno del rapporto di lavoro, ossia verso la protezione del valore ontologico del lavoro «senza aggettivi»<sup>263</sup>. Un sistema, cioè, capace di accompagnare il lavoratore nei periodi di difficoltà e di non occupazione, favorendo processi di formazione permanente e di adeguamento della capacità lavorativa alle mutevoli dinamiche della produzione e del lavoro, nell'ottica di agevolarne la ricollocazione ed evitarne la marginalizzazione, così riequilibrando una struttura normativa che rimane ancora sbilanciata verso la tutela dei soggetti occupati<sup>264</sup>. Occorre avere più coraggio ed abbandonare, dunque, l'arcaica distinzione «all'interno del settore previdenziale tra prestazioni a favore dei cittadini che abbiano la condizione di lavoratori e prestazioni che considerano potenziali beneficiari tutti i cittadini»<sup>265</sup>.

Serviva un intervento che avviasse l'ordinamento verso il superamento di un sistema essenzialmente incentrato sul modulo della protezione del reddito dei disoccupati<sup>266</sup> – con intensità, peraltro, inferiore rispetto a quelle di altri Paesi europei<sup>267</sup> –, virando verso un approccio di respiro “proattivo”, strada da tempo, questa, già intrapresa a livello comunitario<sup>268</sup>, capace di dare final-

<sup>263</sup> Cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *La diversificazione della prestazione ai confini e nel cuore del lavoratore subordinato*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 116.

<sup>264</sup> Sul tema cfr. M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., p. 22.

<sup>265</sup> G. PETRILLI, *Evoluzione del sistema previdenziale italiano verso la “sicurezza sociale”*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1978, I, p. 41.

<sup>266</sup> Su questi temi cfr. anche A. DI STASI, *Lavoro post industriale e ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2000; A. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>267</sup> Cfr. E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro*, cit.

<sup>268</sup> In ambito comunitario, infatti, si avverte in misura molto più marcata l'esigenza di una progressiva sostituzione delle politiche passive, volte al mero sostegno monetario, con quelle attive, finalizzate all'occupazione ed al reinserimento del lavoratore e di un passaggio dalle strategie di semplice protezione del rapporto di lavoro a quelle più complesse di protezione del lavoro nel mercato (cfr., in tal senso, anche Comunicazione Commissione europea 11 novembre 2002 “Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002”). Prospettiva, peraltro, non del tutto nuova nel nostro ordinamento, seppur non ancora sufficientemente implementata: sul tema cfr. S. SPAVENTA, *Prefazione*, in S. PHELPS (a cura di), *Premiare il lavoro, come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, Bari, 1999, p. X ss.

mente organicità e sistematicità alla materia e garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, riservando ai privati ed alle iniziative regionali un appropriato spazio per progetti di sostegno ed accompagnamento integrativo. In tale prospettiva, dunque, deve ritenersi insufficiente il mero riordino di una disciplina che, anche perché basata su una concezione di *welfare state* ormai palesemente inadeguata<sup>269</sup>, appare superata e incapace di assicurare quel grado di generalizzazione, razionalizzazione, equità ed adeguamento al nuovo clima dell'occupazione di cui il sistema necessita.

Era, prima ancora, necessario un nuovo approccio alla stessa nozione di disoccupazione involontaria, che tenesse conto del mutato quadro socio-economico rispetto al periodo (il dopoguerra) nel quale è stata coniata, quando non si «incontravano grosse difficoltà nella ricerca di nuove occupazioni e nel quale, pertanto, la disoccupazione rappresentava un evento meramente transeunte della vita del lavoratore»<sup>270</sup>. Occorreva, dunque, anzitutto, allargare l'orizzonte della nozione anche a quelle ipotesi in cui lo stato di disoccupazione sia di fatto "imposto" dalla struttura e dalle caratteristiche del mercato e dal suo *deficit* di occupabilità e guardare al comportamento tenuto dal lavoratore per verificare se questi «non si faccia parte diligente per essere avviato nel periodo di sospensione ad altra occupazione»<sup>271</sup>. In breve, serviva una rilettura degli istituti alla luce dei precetti costituzionali già ricordati e, segnatamente, occorreva adeguare la disciplina in materia al dettato dell'art. 38, comma 2, Cost. che, prevedendo la tutela della disoccupazione involontaria, non introduce distinzioni (*i.e.* discriminazioni) di sorta.

In questa prospettiva di più ampio respiro permane, non essendo stata affrontata con la necessaria decisione, l'esigenza di predisporre appositi moduli protettivi per i lavoratori del circuito delle forme negoziali flessibili, anche considerato che la loro condizione di occupazione precaria spesso non è una scelta degli stessi, ma è imposta dalle logiche del mercato<sup>272</sup>. E tale tendenza

---

<sup>269</sup> Cfr. anche P. BARBIERI-E. MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state*, in *Assist. soc.*, 2003, p. 16 ss.; P. BOSI, *Politica dei redditi e riforme del welfare*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, p. 1 ss.

<sup>270</sup> C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 559.

<sup>271</sup> Corte cost. 6 giugno 1974, n. 160, in *Foro it.*, 1974, c. 1962.

<sup>272</sup> Per inciso, è possibile osservare come un primo, alquanto timido tentativo di innovazione in materia è rinvenibile nella legge n. 244/2007, laddove si prevedono, in favore dei lavoratori parasubordinati iscritti alla Gestione separata Inps, specifici percorsi di formazione e riqualificazione professionale, volti ad agevolare il reinserimento lavorativo, con contestuale erogazione di una prestazione (che assume le sembianze del *voucher*), condizionata all'effettiva partecipazione del lavoratore ai suddetti percorsi. Si tratta di una misura (la cui attuazione era rimessa ad un decreto ministeriale) che seppur sperimentale, assume notevole rilievo sul piano del principio, considerato che si tratta della prima volta che viene ipotizzata l'estensione di un ammortizzatore ai lavoratori autonomi. «Certo, troppo poco per affermare che l'universalizzazione della tutela, da più parti auspicata, abbia valicato il confine della subordinazione per irrompere nell'area dell'autonomia, ma, come si è già detto, il tabù è caduto sicché nessuno può escludere

verso una crescente “precarizzazione”, assecondata dal legislatore giuslavorista dell’ultimo decennio, rileva «anche ai fini dell’intensità e della qualità di protezione sociale da apprestare»<sup>273</sup>. Del resto, occorre ormai prendere atto del progressivo scollamento del diritto della sicurezza sociale, ancora incentrato sul rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, dal diritto del lavoro, ormai fondato sul canone della flessibilità<sup>274</sup>, e porvi rimedio.

Analoghe considerazioni possono essere svolte anche a proposito dell’area del lavoro autonomo: l’idea della piena occupazione non è più riferibile alla sola area del lavoro dipendente e, di conseguenza, come osservava D’Antona, il diritto del lavoro non può essere considerato in funzione della sola «legislazione sul rapporto di lavoro subordinato degli occupati stabili»<sup>275</sup>, rivelandosi ormai anacronistico, e non coerente con lo stesso dettato costituzionale, un sistema che sostanzialmente restringa le tutele contro la disoccupazione al solo lavoro di natura dipendente<sup>276</sup>, specie laddove si consideri che oggi il rischio disoccupazione non può che essere considerato un “rischio sociale”<sup>277</sup>, cui sono esposti tutti i lavoratori, subordinati, parasubordinati, atipici, flessibili, autonomi. Erano, pertanto, già maturi i tempi per l’introduzione «di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo di tutti i disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro»<sup>278</sup>.

Tutto ciò richiede una completa riconsiderazione del concetto di tutela del lavoratore, che guardi all’intero suo percorso di vita (non solo professionale) e presuppone una revisione della stessa idea di società e di *welfare*, che si proponga quale obiettivo quello di una tutela, seppur di base e funzionale al soddisfacimento delle esigenze essenziali della vita, estesa a tutti gli individui, presupposto per l’effettivo godimento dei diritti civili e politici<sup>279</sup>. Insomma, pur con le riserve sopra evidenziate a proposito del reddito minimo, occorre aprire ad un modello di universalizzazione della protezione sociale che assicuri li-

---

che la tutela previdenziale, per numerosi eventi già accordata ai parasubordinati, possa nel breve periodo estendersi, una volta risolti i problemi di finanziamento, a quella contro la disoccupazione involontaria» (D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 19).

<sup>273</sup> P. SANDULLI, *La protezione sociale del lavoratore non standard*, in *Lav. dir.*, 2003, 3, p. 414 ss.

<sup>274</sup> Cfr. M. CINELLI, “Nuovi lavori” e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, I, p. 236 ss.

<sup>275</sup> M. D’ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, *Riv. giur. lav.*, 1998, I, p. 316.

<sup>276</sup> Cfr. anche E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro*, cit., p. 234.

<sup>277</sup> D. FRANCO-P. SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 308.

<sup>278</sup> S. SPATTINI-M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali*, cit., p. 12.

<sup>279</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2003, p. 24.

velli (minimi) di tutela a (tutti) i lavoratori in stato di (effettivo) bisogno, che fuoriesca dai rigidi schemi di tipo esclusivamente assicurativo e trovi anche fonti diverse di finanziamento, coerenti con un approccio di tipo “universale”. Opzione, questa, che ovviamente, stante la situazione delle finanze pubbliche, richiede precise (e coraggiose) scelte di politica economico-sociale e territoriale.

Vincoli economici, debolezza del ceto politico, frammentazione della rappresentanza sindacale, difficoltà nella compiuta definizione di un programma di innovazione delle politiche del lavoro, sovrapposizione dei livelli di governo, profondo divario di sviluppo tra Nord e Sud del Paese, disuguaglianza nella distribuzione dei redditi<sup>280</sup>: questi ed altri fattori hanno sin qui impedito l’attuazione della riforma che è sempre rimasta a livello di ideazione generale, di proposta, di delega. E sono, forse, le medesime ragioni che hanno “imposto” al legislatore del riordino di tracciare soltanto la direzione della ristrutturazione del sistema: quella dell’unificazione dei diversi strumenti di tutela contro la disoccupazione in una sola indennità universale, estesa, cioè, a tutti coloro che perdono il lavoro, quale ne sia la natura.

Occorre, dunque, formulare l’auspicio che il percorso di riforma nel senso sopra indicato possa ancora riprendere e trovare spazio appropriato in sede di concertazione, trattandosi di istituti che riteniamo non possano essere profondamente rimodellati, prima ed attuati, poi, senza un serio confronto con le parti sociali, specie avuto riguardo alla progressiva acquisizione di rilievo in materia da parte dell’autonomia collettiva ed alla luce della mancanza di consenso sociale sulle riforme, in ordine alle quali continuano a contrapporsi, in sintesi, due impostazioni di fondo: quella neoliberista, basata sull’idea che il mercato del lavoro è capace di autoregolarsi e di promuovere sviluppo economico e crescita occupazionale; e quella del *welfare* universale, il cui fulcro è rappresentato dalla necessità di un ampio intervento pubblico che garantisca l’effettiva realizzazione dei diritti sociali ed un livello minimo di benessere per l’intera collettività<sup>281</sup>.

Tutto ciò in attesa di un mutamento dell’odierno quadro macro-economico che elimini ogni alibi verso un deciso perseguimento dell’innalzamento del tasso di occupazione (regolare) che rappresenta la prima e migliore forma di tutela per i lavoratori, tenendo conto della tendenza all’inasprimento delle dinamiche competitive e del progressivo passaggio da un sistema di sicurezza a quello dell’incertezza<sup>282</sup>. Del resto, un nuovo modello sociale può e deve essere, comunque, attuato anche (e, forse, soprattutto, come si diceva) nell’ambito

---

<sup>280</sup> Cfr. anche A. BRANDOLINI, *Introduzione. Il welfare state italiano a dieci anni dalla “Commissione Onofri”: interpretazioni e prospettive*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 15 ss.

<sup>281</sup> Spunti sul tema in P. BARBIERI-E. MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro*, cit., p. 16 ss.

<sup>282</sup> Su questi temi cfr. S. BECK, *Il lavoro nell’epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino, 2000; ID., *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste, 2001.

dell'attuale difficile contesto economico e di scarsità di risorse finanziarie pubbliche, proprio muovendo dalla considerazione che in tempi di crisi i primi a farne le conseguenze sono proprio i soggetti più deboli e meno tutelati. Non possono esservi forme di sostegno all'economia (finanziaria) che tralascino di intervenire sul sistema di protezione sociale. Non può esservi sviluppo economico, corretto ed equilibrato, al di fuori di un complessivo ripensamento delle stesse basi fondanti del ns. essere e vivere sociale: occorre mettere al centro del nuovo sistema di protezione e sicurezza sociale i concetti di persona e comunità, ancorando lo stesso ai valori di solidarietà ed eguaglianza che sono alla base del nostro ordinamento costituzionale. Del resto, se è forse vero che non esiste un unico modello di protezione sociale valido in assoluto e che ogni ipotesi di riassetto degli ammortizzatori sociali deve confrontarsi con il contesto socio-economico e politico nel quale interviene, è altrettanto vero che la rotta irrinunciabile non può che essere quella della estensione tendenzialmente universalistica delle tutele, in attuazione dei principi di solidarietà ed equità cui è informato il nostro ordinamento costituzionale.