

## La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta (\*) (\*\*)

Dir. relaz. ind. 2013, 01, 34

**Gaetano Zilio Grandi,  
Mauro Sferrazza**

*Sommario: 1. I molteplici annunci di una riforma mai realizzata. - 2. La mancata definizione della categoria ammortizzatori sociali. - 3. L'assicurazione sociale per l'impiego (AspI). - 4. La cosiddetta mini-AspI e le modalità di finanziamento del nuovo sistema. - 5. Le ulteriori innovazioni in materia di ammortizzatori sociali. - 6. Riforma o riordino? - 7. Le prospettive di una riforma che si allontana.*

### **1. I molteplici annunci di una riforma mai realizzata**

Con la norma di cui all'articolo 1, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, il Parlamento delegava il Governo ad adottare, entro il termine di dodici mesi, «su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, 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».

Il termine per l'esercizio della delega è stato, poi, prorogato di ventiquattro mesi dall'articolo 46, comma 1, del cosiddetto Collegato lavoro di cui alla legge 4 novembre 2010, n. 183. La stessa disposizione, peraltro, ha anche sostituito il comma 30 del suddetto articolo 1, delegando il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi, sempre in conformità dei medesimi principi costituzionali e statuari prima indicati e nel rispetto degli stessi criteri di uniformità, «uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di: a) servizi per l'impiego». In breve, il legislatore del 2010 ha differito di ulteriori ventiquattro mesi i termini per l'esercizio delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali (1), di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, apprendistato ed occupazione femminile. La recente riforma del mercato del lavoro (cosiddetta riforma Fornero) di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92 (2) che, in generale, «si propone l'obiettivo ambizioso di contribuire a spostare il nostro ordinamento dall'equilibrio proprio del modello mediterraneo all'equilibrio proprio del modello nord-europeo, dalla sicurezza del lavoro costruita essenzialmente su di un legame molto forte tra il lavoratore e l'azienda, alla sicurezza costruita su di una forte assistenza al lavoratore nel mercato, ovvero nel passaggio dal vecchio al nuovo posto di lavoro» (3), peraltro, mentre interviene direttamente sulla disciplina delle tutele assegnate al lavoratore disoccupato, all'articolo 4, comma 49 (4), proroga di ulteriori sei mesi - dalla data di entrata in vigore della legge medesima - la delega per il riordino dei servizi per l'impiego di cui al sopra richiamato comma 30 (5).

Orbene, il presente studio vuole rappresentare una prima riflessione sul recente intervento normativo in materia di ammortizzatori sociali, con l'obiettivo specifico di valutarne l'effettiva portata riformatrice ed allo scopo di verificare se il nuovo ammortizzatore (assicurazione sociale per l'impiego - AspI) possa o meno considerarsi 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», così come previsto nella legge delega n. 247/2007.

Da anni le forze politiche e sindacali discutono di riforma degli ammortizzatori sociali. Il dibattito, fattosi via via sempre più vivo ed attuale in considerazione delle ripercussioni della profonda crisi economica e della caduta della produzione e degli investimenti, ha coinvolto anche la dottrina (6) che si è impegnata in numerosi studi di tenore e prospettive differenti (7).

Numerose le deleghe in materia. Si inizia con l'articolo 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, testimoniando, però, nel contempo, le difficoltà di attuazione dello stesso proposito. Si prosegue con l'articolo 45 della legge 17 maggio 1999, n. 144, che delega il Governo ad emanare (entro il 30 aprile 2000!) uno o più decreti legislativi per una complessiva riforma a costo zero (8), 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 (9). La delega sostanzialmente recepisce le conclusioni della relazione finale della Commissione Onofri del 28 febbraio 1997 (10), considerata come uno dei migliori sforzi progettuali per la costruzione di un nuovo sistema di *welfare*(11).

Si può rammentare, poi, l'articolo 2 del disegno di legge n. 848-*bis* del 2002 (12) che riprende i suggerimenti del Libro Bianco sul mercato del lavoro (13) cui, a sua volta, ha fatto seguito il cosiddetto Patto per l'Italia - Contratto per il lavoro e intesa per la competitività e l'inclusione sociale - del 5 luglio 2002 (14).

Si giunge, quindi, al protocollo Governo-parti sociali del 23 luglio 2007 in materia di previdenza, mercato del lavoro e competitività, poi sostanzialmente recepito, con pochi elementi di differenziazione (15), nella sopra ricordata legge n. 247/2007, che contiene, come detto, diverse 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.

Nell'ambito di tutte le sopra ricordate ipotesi di riforma, pur diverse per storia, obiettivi e contenuti, sembra possibile rintracciare alcuni punti comuni, quali la mancata definizione della stessa nozione di ammortizzatore sociale, l'esigenza di riordino e razionalizzazione della disciplina in materia, che attribuisca alla medesima maggiori tassi di organicità (16), la necessità di estendere l'ambito soggettivo del sistema di sicurezza sociale, la rimodulazione delle tutele, l'esigenza di collegamento tra indennità di disoccupazione e comportamento del lavoratore.

## **2. La mancata definizione della categoria ammortizzatori sociali**

Il quadro in materia, come si diceva, è anzitutto caratterizzato dalla mancata definizione del campo di indagine (17), che alimenta la confusione tra strumenti indirizzati alla tutela della disoccupazione, cui dovrebbe essere riservata la definizione di ammortizzatori sociali (18), al netto delle misure più direttamente rivolte alla tutela del reddito (19), ed altri interventi di promozione e sviluppo dell'occupazione e dell'inclusione sociale (20), e di quelli volti a fronteggiare le crisi temporanee d'impresa (prepensionamenti, cassa integrazione guadagni straordinaria - CIGS, contratti di solidarietà) o relativi alle misure alternative al reimpiego (fondi sociali, fondi bilaterali).

Molteplici i tentativi di definizione della categoria rinvenibili nella letteratura giuslavoristico-previdenziale: intervento pubblico sul mercato del lavoro (21), tutela dell'occupazione nell'ambito dell'impresa (22), strumento centrale di intervento di sostegno sul mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati (23), istituto a presidio e tutela dell'occupazione (24). Altro indirizzo, ancora, ritiene che i diversi istituti ascrivibili alla nozione di ammortizzatore sociale possano essere suddivisi in due aree: quella delle misure di tutela contro la disoccupazione e quelle volte alla promozione dell'occupazione (25).

Preso atto, dunque, delle difficoltà di individuare una condivisa definizione, specie esaustiva, della categoria giuridica ammortizzatore sociale e premesso che, come insegna la semeiotica, prima ancora della grammatica e della filosofia del linguaggio giuridico, le parole e le definizioni non possono mai essere di per sé precise, riteniamo che l'accezione possa essere riferita 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 degli istituti di cui trattasi devono, tuttavia, essere certamente escluse le politiche attive del lavoro, in quanto strumenti rivolti ai non occupati (26), come pure i vari meccanismi di riduzione della 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» (27). Perplexità, invece, permangono per tutte 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 (28), da considerare, secondo alcuni, più uno strumento per l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro che non un ammortizzatore sociale vero e proprio (29). Occorre, peraltro, segnalare come agli istituti tradizionalmente riferibili all'ambito degli ammortizzatori sociali se ne sono, nel tempo, aggiunti altri, nella prospettiva della tendenziale estensione delle tutele anche a settori ed ambiti prima non inclusi. Si aggiunga, poi, che 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.

Inoltre, la crisi economica (oggi recessione?) che ha colpito anche il nostro Paese, con particolare intensità dalla fine del 2008, ha reso necessario intervenire per fronteggiare l'emergenza, prima ancora che formalizzare un percorso di riforma degli ammortizzatori sociali. In altri termini, il legislatore ha introdotto «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» (30). Peraltro, l'introduzione periodica di ammortizzatori in deroga (31) sembra confermare come si sia perso di vista che quello che è (ovvero doveva essere) uno strumento per sopperire a situazioni di emergenza, sia stato, invece, di fatto trasformato in uno strumento ordinario (ma disorganico ed improvvisato) di intervento socio-economico.

---

---

La consolidata incapacità dei nostri organi legislativi di procedere ad una revisione organica della materia, secondo una prospettiva di riconduzione ad unità del sistema ha, dunque, dato vita ad un processo che con efficace terminologia è stato definito di «balcanizzazione delle tutele» (32). Evidente, peraltro, il rischio di introdurre nel sistema elementi di eccessiva discrezionalità, alimentando il processo, già in corso, di destrutturazione dello stesso secondo criteri di iniquità ed inefficienza (33). L'attuale disciplina in materia appare, dunque, alquanto articolata, differenziata e caratterizzata 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, cassa integrazione guadagni - CIG, mobilità), della galassia (34) degli ammortizzatori sociali.

In estrema sintesi è possibile osservare come a fronte delle situazioni di bisogno, dovute al verificarsi di fenomeni costanti e ricorrenti, l'intervento legislativo si riveli episodico e disorganico, oltre che lacunoso. Sotto tale profilo, suonano ancora attuali le considerazioni di quella dottrina che già trenta anni or sono evidenziava come alle predette situazioni di bisogno abbia «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» (35).

### **3. L'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI)**

Come noto, la legge n. 92/2012 è intervenuta anche in materia di ammortizzatori sociali, realizzando una revisione degli strumenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione. Momento centrale della novella legislativa è l'istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego (in seguito AspI), destinato ai lavoratori dipendenti del settore privato (compresi gli apprendisti), ai 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'articolo 1, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142, al personale artistico subordinato ed ai dipendenti della pubblica amministrazione con contratto a tempo determinato.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 92/2012, dal 1° gennaio 2013, in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data, l'AspI sostituirà, con le eccezioni e le particolarità anzidette, le tutele oggi esistenti per i casi di perdita del lavoro. L'indennità mensile di occupazione è riconosciuta ai lavoratori appartenenti alle categorie prima ricordate che si trovino in stato di disoccupazione (involontaria) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c, decreto legislativo n. 181/2000 e possano far valere almeno due anni di assicurazione ed almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione. 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'articolo 7, comma 7, della legge n. 604/1966, come sostituito dall'articolo 1, comma 40, della cosiddetta 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.

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 sembra, cioè, voler assumere la funzione di sostituire il reddito del lavoratore nel periodo di ricerca di una nuova occupazione e non già quella di indennizzare la perdita della stessa.

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» (36).

L'indennità, alla quale non si applica il prelievo contributivo (oggi del 5,84%) di cui all'articolo 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'articolo 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 (37). Dal 2017 l'indennità di cui trattasi potrà anche essere incassata in un'unica soluzione allo scopo dell'avvio di un'attività autonoma (38). 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 cosiddetta miniAspI; se si

tratta, invece, di lavoratori di età pari o superiore 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 ad 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 ad anni cinquanta; dodici mesi per i lavoratori di età pari o superiore 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 ad 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, l'arco temporale massimo del diritto all'indennità di mobilità per il periodo 1° gennaio 2013-31 dicembre 2016 (39).

La concreta corresponsione della prestazione è 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 (40), 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 (41).

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 (42).

Si decade 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. Ai sensi dell'articolo 2, comma 41, la decadenza «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». 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, che è utile ai fini del diritto e della misura dei trattamenti pensionistici, ma non anche ai fini del conseguimento del diritto nei casi in cui la normativa richiede il computo della sola contribuzione effettivamente versata. Quanto alle modalità per fruire dell'indennità di cui trattasi, il lavoratore è tenuto a presentare, a pena di decadenza, apposita domanda all'Inps (43), entro due mesi dalla data a decorrere dalla quale spetta il relativo trattamento.

#### **4. La cosiddetta mini-AspI e le modalità di finanziamento del nuovo sistema**

È possibile osservare come l'AspI non sia di certo quello strumento unico di sostegno al reddito dei soggetti disoccupati (tantomeno senza distinzione) ipotizzato dal legislatore delegante. Non può neppure condividersi la definizione di ammortizzatore unico attribuitagli dai primi commentatori e dalla stampa specializzata: infatti, se nell'AspI, a regime, confluiscono l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione, resta fuori, anzitutto, l'indennità di disoccupazione relativa agli operai agricoli, a tempo determinato o indeterminato (44). Per i lavoratori anziani, invece, è prevista la possibilità, previo apposito accordo 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.

Ad alcune categorie lavorative, poi, non si applica l'AspI, bensì la cosiddetta mini-AspI, disciplinata dall'articolo 2, comma 20, della legge di riordino. Si tratta, nella sostanza, di un istituto che si avvicina molto all'attuale indennità di disoccupazione a requisiti ridotti.

La mini-AspI è destinata a coloro che vantano almeno tredici settimane di contribuzione (per attività lavorativa) negli ultimi dodici mesi, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria. L'importo del trattamento è il medesimo di quello previsto per l'AspI, ma viene riconosciuto soltanto per un numero di setti mane 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, come detto, dall'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, amplia di certo la platea dei fruitori e dovrebbe consentire anche ai giovani che perdono l'occupazione dopo una prima (seppur breve) esperienza di lavoro di accedere ad un sostegno pubblico nel periodo di ricerca di una nuova occupazione. Inoltre, la mini-AspI ha il merito, rispetto all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (che viene erogata nell'anno solare successivo), di raggiungere tempestivamente il lavoratore nel momento del bisogno, ossia quando lo stesso viene a trovarsi in stato di disoccupazione. La corresponsione della mini-AspI perde, dunque, il carattere dell'automaticità tipico dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Nel complesso, dunque, sembra scorgersi un tentativo di risposta alla disoccupazione giovanile, vera e propria emergenza del Paese, attraverso l'introduzione, appunto, 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» (45). In altri termini, nelle intenzioni del legislatore la mini-AspI dovrebbe meglio rispondere alle esigenze dei lavoratori, attraverso una corposa estensione della cerchia di protezione al di là del classico lavoro di tipo dipendente, nella prospettiva di sostenere il reddito di quei lavoratori che, pur avendo alle spalle una storia lavorativa non insignificante, non riescono a raggiungere i requisiti per accedere all'AspI.

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 importanza l'introduzione, a carico del datore di lavoro, per i rapporti lavorativi a tempo determinato, di una aliquota addizionale pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali: misura, questa, da più parti sollecitata, volta a scoraggiare il ricorso ai moduli lavorativi a termine. Peraltro, non occorre dimenticare 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: pertanto, sotto siffatto profilo, la suddetta previsione normativa appare coerente con le istanze di equità socio-economica da più parti rappresentate.

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 decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525 e successive modificazioni; gli apprendisti; i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 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 di tali rapporti.

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 stessa sia conseguente a dimissioni.

A decorrere dal 1° gennaio 2013, poi, è stata introdotta a carico dei datori di lavoro, in via aggiuntiva a quanto previsto in relazione al regime contributivo di cui al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, ai sensi della disciplina di cui all'articolo 1, comma 773, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, una ulteriore contribuzione, 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.

#### **5. Le ulteriori innovazioni in materia di ammortizzatori sociali**

La transizione verso il nuovo regime 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.

Si scorge, dunque, nella nuova legge, il tentativo di superare la tecnica della concessione di ammortizzatori in deroga alle categorie di imprese prima escluse e di disegnare un sistema più ampio di

settori inclusi. A partire dal 2016, però, ai sensi dell'articolo 2, comma 70, viene eliminato l'intervento CIGS in presenza di cessazione di attività di cui all'articolo 3 della legge n. 223/1991 (46). Modifica che va letta alla luce del regime transitorio dell'indennità di mobilità .

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'articolo 3, comma 2, con cui viene riconosciuta (47) 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 delle 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 (48) 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» (49).

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.

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. Il disegno di riordino ripropone, poi, l'indennità riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi con un solo committente colpiti da periodi di disoccupazione (50), nel tentativo di stabilizzazione della misura sperimentalmente introdotta dall'articolo 19, comma 2, decreto legge n. 185/2008, 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 collaboratori coordinati e continuativi (cosiddetti co.co.co.) iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che soddisfino «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 venti mila 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 (51).

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

Nell'intervento legislativo del 2012 vi è anche il tentativo di disegnare un nuovo sistema di servizi per l'impiego, capace di affiancare i lavoratori nella ricerca di una nuova occupazione e nella crescita professionale. Sotto tale profilo, del resto, «tutta la tradizione teorica europea vede i divergenti, quando non opposti, orientamenti ideologici, come la dottrina sociale della Chiesa e il socialismo, convenire (anche se involontariamente) sulla finalità che la strategia politica deve perseguire e, cioè, la promozione dell'individuo sollevato dai bisogni materiali indotti dall'industrializzazione, garantendone, in tal modo, la libertà » (52). L'offerta di servizi sembra assumere 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» (53).

In tale ottica, occorre segnalare la ridefinizione del concetto di offerta di lavoro congrua in termini più specifici e chiari rispetto a quanto già previsto dal decreto legislativo 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 venti per cento 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 (54).

## **6. Riforma o riordino?**

Sinteticamente ripercorsi i tratti essenziali del recente intervento normativo occorre chiedersi che fine ha fatto la delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, di cui certamente «l'articolato in esame non ne costituisce, almeno sul piano formale, l'attuazione» (55). La legge sembra al riguardo tacere. Tuttavia, appare 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 le 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 (56), sembra doversi desumere che il legislatore ritiene di aver così realizzato la riforma del sistema. In realtà, l'*appeal* riformatore del recente intervento normativo è alquanto modesto non solo in materia di ammortizzatori, ma anche sul piano generale complessivo, 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» (57). Nelle intenzioni del legislatore l'intervento dovrebbe «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» (58).

In altri termini, riteniamo che di riforma non possa proprio parlarsi: si tratta più semplicemente di un riordino, di una sistemazione e, per certi versi, semplificazione della materia degli ammortizzatori sociali (59). E se proprio si vuol parlare di riforma, al più può dirsi che si tratta di una riforma dell'istituto del trattamento di disoccupazione.

Insomma, come è già stato evidenziato in dottrina, «se questa è la riforma attesa da quindici anni, si poteva attendere ancora» (60), anche se è possibile riconoscere che dopo anni ed anni di rinvii, segnati da una stratificazione normativa senza precedenti e caratterizzati dalla diversificazione degli strumenti per categorie di imprese e di lavoratori, per aree geografiche, per tipologie contrattuali eccetera, la strada della riformulazione del sistema e la sua riconduzione sui corretti binari della razionalizzazione delle tutele sembra finalmente avviata. Allo stato, dunque, nessuna riforma, ma semmai l'avvio «di una riforma degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive attesa da anni» (61), 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» (62) e «nel senso di assicurare il sostegno al reddito nelle ipotesi di disoccupazione sia parziale (sospensione del rapporto) sia totale (cessazione del rapporto), a tutti i lavoratori subordinati [...] azzerando così il dualismo tra area della disoccupazione protetta e non, che caratterizza l'attuale sistema» (63).

Il legislatore sembra voler disegnare un impianto capace di 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 ed organicità e, per altro verso, lontano dall'auspicato obiettivo della universalizzazione delle tutele. Si introduce l'assicurazione sociale per l'impiego, senza però prevedere, «su base mutualistica, un'assistenza sociale su base universale, mentre rimane aperta, se pur affidata ad una transizione destinata a concludersi nel 2016, la partita della integrazione salariale in deroga e dell'indennità di mobilità» (64).

Insomma, nel cogliere, intanto, la valenza di fondo della legge, nella quale si rinviene una inversione di rotta verso un'organica ridefinizione sistematica della complessiva rete di ammortizzatori sociali, occorre attendere i correttivi che certamente al nuovo impianto saranno apportati in corso d'opera, come, del resto, lasciano immaginare alcuni passaggi dello stesso testo normativo. Correttivi in grado di attribuire alla disciplina in materia maggiori livelli di organicità e razionalizzazione, sia all'interno che all'esterno del rapporto di lavoro, indirizzando la stessa verso la protezione del valore ontologico del lavoro senza aggettivi (65). Occorre, in altri termini, pensare ad un sistema capace, nel suo complesso, di accompagnare il lavoratore nei periodi di disoccupazione e difficoltà economiche, 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.



Occorre una dose maggiore di coraggio, che consenta di abbandonare 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» (66).

Rimane, in definitiva, intatta l'esigenza di un intervento normativo, caratterizzato da un approccio proattivo (67), capace di avviare l'ordinamento verso il superamento di un sistema essenzialmente incentrato sul modulo della protezione del reddito dei disoccupati (68), capace di dare finalmente organicità e sistematicità alla materia e garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, capace inoltre di cumulare l'intervento pubblico statale con quello integrativo dei privati e delle regioni.

Sotto tale profilo, dunque, non possiamo che formulare una valutazione negativa, quantomeno di insufficienza, del riordino di una disciplina che, anche perché basata su una concezione di *welfare state* ormai palesemente inadeguata (69), appare strutturalmente superata e, comunque, inadatta ad assicurare quel grado di generalizzazione, razionalizzazione ed equità richiesti dal nuovo contesto socio-economico e dalla nuova configurazione del mercato del lavoro e del mondo della produzione. In tale ottica, era anzitutto necessaria una nuova impostazione nello stesso approccio alla materia, ad iniziare dalla nozione di disoccupazione involontaria. Non è possibile, in tale prospettiva, non tener conto del mutato quadro socio-economico rispetto al periodo (il dopoguerra) nel quale la nozione è stata coniata, quando non si «incontravano grosse difficoltà nella ricerca di nuove occupazioni e nel quale, pertanto, la disoccupazione rappresentava un evento meramente transente della vita del lavoratore» (70). Occorre, quindi, in primo luogo, 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» (71).

In tale ottica, non può non considerarsi la crescente precarizzazione, assecondata dal legislatore giuslavorista dell'ultimo decennio, che rileva «anche ai fini dell'intensità e della qualità di protezione sociale da apprestare» (72). Si aggiunga che 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» (73), 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 (74), specie laddove si consideri che oggi il rischio di disoccupazione non può che essere considerato un rischio sociale (75), cui sono esposti tutti i lavoratori, subordinati, parasubordinati, atipici, flessibili, autonomi. Sono ed 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» (76). Ci si poteva (doveva) indirizzare, con decisione, verso un modello di universalizzazione della protezione sociale capace di assicurare livelli minimi di tutela ai lavoratori tutti che si vengano a trovare in stato di (effettivo) bisogno, superando il rigido schema di tipo assicurativo.

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 (77): 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 di tracciare soltanto, senza codificarlo compiutamente, il sentiero della ristrutturazione del sistema: quello 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.

## **7. Le prospettive di una riforma che si allontana**

Occorre riconoscere che l'attuale sistema di ammortizzatori sociali (78), nonostante il suo corredo di inefficienze, disuguaglianze ed iniquità, è riuscito ad evitare che la crisi occupazionale in atto ormai da tempo nel nostro Paese (79) assumesse dimensioni più estese e profonde (80). Tuttavia, non può sottacersi che l'eterogeneità degli strumenti utilizzati ha contribuito ad acuire la disorganicità del sistema, producendo anche un'alterazione della formula assicurativa e generando confusione nella individuazione dei canali di finanziamento del medesimo sistema. Peraltro, sembra mancare, nel complesso, una visione d'insieme delle politiche di *welfare*, con le intuibili ricadute in termini di effetti contraddittori nello stesso governo del mercato del lavoro (81). Riteniamo, dunque, sia ormai ineludibile una vera e propria rifondazione del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, non essendo sufficiente il riordino appena operato dalla legge n. 92/2012, che pur si muove sulla giusta strada della semplificazione e della riconduzione ad unità dei diversi strumenti.

Si avverte l'esigenza di una profonda riscrittura delle regole, che tenga conto del processo di mercantizzazione globalizzata tendente a ridurre o a ricondurre lo stesso diritto del lavoro nelle braccia del diritto dell'impresa (82); appaiono, pertanto, necessarie «nuove forme di incrocio tra tre irrinunciabili aspetti della modernità: competizione, cooperazione e solidarietà» (83). Una riforma che parta, dunque, dalla considerazione di quella che è ormai l'effettiva composizione del mercato del lavoro



e, in particolare, della segmentazione dello stesso (84), specie con riferimento al divario tra lavoratori garantiti e lavoratori atipici o flessibili (85). Una riforma, insomma, che riqualifichi la funzione stessa degli ammortizzatori sociali, per lo più ancora concepiti come tutela reddituale per chi perde il posto di lavoro, e proceda ad una complessiva modifica del sistema, ancorandolo al dettato costituzionale: riduzione delle disuguaglianze e ripristino dei principi di eguaglianza (articolo 3, comma 2, Costituzione), di adeguatezza delle prestazioni (articolo 38, comma 2, Costituzione) e di strumentalità degli interventi di sostegno al reddito in ottica funzionale alla concreta attuazione del diritto al lavoro (articolo 4 Costituzione). Del resto, la dignità del lavoratore «non troverebbe una sufficiente protezione se fosse disgiunta dai mezzi di tutela collettiva che solo la solidarietà tra uguali può assicurare. Quindi, affinché si realizzi la tutela della dignità del lavoratore, è necessario che la condizione di tutti i lavoratori e, quindi, il lavoro ex se sia dignitoso e, cioè, in grado di elevare la condizione dell'uomo» (86). Il tal senso il percorso di riforma era stato, per certi versi, correttamente tracciato dal legislatore del 2007. Alcuni principi contenuti nella delega, infatti, sembravano mirare al rafforzamento degli ammortizzatori sociali ed alla estensione delle tutele per coloro che ne sono privi (87). Insomma, si preannunciava una riforma definita «la vera chiave di volta» (88), diretta 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 rappresentassero più condizioni preclusive dei diritti, ma soltanto meri elementi di differenziazione (89). La recente istituzione dell'AspI, che realizza una progressiva armonizzazione degli istituti della disoccupazione e della mobilità, può considerarsi soltanto un primo passo, ma l'obiettivo deve rimanere quello di 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.

Ben consapevoli che siffatta prospettiva non può non essere influenzata dal vincolo del rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, non si può, tuttavia, dimenticare che gli effetti negativi della flessibilità (90) si manifestano con maggiore intensità proprio nei periodi di crisi economica (91). Di conseguenza, un mercato del lavoro caratterizzato da corposi elementi di flessibilità deve essere adeguatamente controbilanciato da un moderno sistema di protezione sociale, modellato anche in relazione al contesto socio-economico-produttivo 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» (92). Del resto, un sistema di ammortizzatori sociali esteso alla totalità dei lavoratori garantirebbe non solo un migliore sostegno al reddito per le famiglie con maggiori esigenze, ma riuscirebbe anche ad apportare benefici ai consumi interni, migliorando il complessivo clima di fiducia, elemento necessario per stimolare gli investimenti. In generale, sotto tale profilo, considerato che il reddito, al pari di ogni altro bene, ha un'utilità marginale decrescente, un'appropriata politica redistributiva che sposti risorse finanziarie dalle fasce più alte a quelle più basse di reddito (caratterizzate da una maggiore propensione al consumo) potrebbe accrescere il benessere sociale, a patto che non si producano inefficienze nell'allocazione delle risorse e non si provochi una riduzione del complessivo volume della ricchezza.

Sempre nella prospettiva della universalizzazione degli strumenti, seppur nell'ottica della specificità di funzionamento, l'ultima delega in materia prevedeva una progressiva estensione ed armonizzazione (93) 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, è tempo di eliminare tutte le ipotesi di intervento straordinario ed in deroga e di far chiarezza sulla stessa funzione dell'intervento salariale integrativo, ripristinando 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 erogazione tali da ridimensionare l'utilizzo assistenziale dello strumento.

Riteniamo, poi, ormai non più procrastinabile una profonda rivisitazione dell'intero impianto normativo che disciplina il profilo contributivo, nella prospettiva dell'eliminazione delle forti differenziazioni oggi esistenti e dell'unificazione dell'onere contributivo per ragioni di protezione sociale, salve fatte talune eccezioni come, ad esempio, l'aggravamento della contribuzione per quei datori di lavoro che si avvalgano di tipologie contrattuali particolarmente rischiose. Un piccolo passo in tale direzione è già rinvenibile, come si è sopra accennato, nella recente riforma del mercato del lavoro. Ma servirebbe un intervento più deciso e profondo, nel senso, da un lato, dell'individuazione di una sola misura ed aliquota contributiva generale, atteso che le rilevanti diversificazioni oggi esistenti non trovano più alcuna seria ragion d'essere e, dall'altro, dell'introduzione, quanto al sistema delle tutele, di elementi di progressività nei meccanismi di finanziamento dello stesso.

Sembra farsi strada l'idea che debba attendersi 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. Tuttavia, restiamo convinti che un nuovo modello sociale debba essere, comunque, attuato anche nell'attuale difficile

contesto economico e di scarsità di risorse finanziarie pubbliche, proprio, come si diceva, muovendo dalla considerazione che in tempi di crisi i primi a pagarne le conseguenze sono i soggetti più deboli e forniti di meno tutele. Del resto, se è vero 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.

**La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma**

**perduta - Riassunto.***Il saggio muove le mosse da una prima riflessione sul recente intervento normativo in materia di ammortizzatori sociali e si prefigge l'obiettivo di valutare l'effettiva portata riformatrice della disciplina nonché di verificare se il nuovo ammortizzatore (assicurazione sociale per l'impiego - ASpI) possa essere considerato 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», così come previsto nella l. delega n. 247/2007. Gli AA. osservano come, nel complesso, l'intervento legislativo in materia appare episodico, disorganico oltre che lacunoso. Il legislatore sembra voler disegnare un impianto capace di 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 - per gli AA. - sotto tale profilo e per un verso, privo della necessaria uniformità ed organicità e, per l'altro verso, lontano dall'auspicato obiettivo della universalizzazione delle tutele. La legge di riforma introduce l'ASpI, senza però prevedere, «su base mutualistica, un'assistenza sociale su base universale, mentre rimane aperta, se pur affidata ad una transizione destinata a concludersi nel 2016, la partita della integrazione salariale in deroga e dell'indennità di mobilità ». In tale prospettiva, gli AA. ritengono che non sia propriamente corretto parlare di riforma piuttosto di un riordino, di una sistemazione e, per certi versi, di una semplificazione della materia. Rimane, in definitiva, intatta l'esigenza di una vera e propria rifondazione del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, non essendo sufficiente il riordino appena operato dalla l. n. 92/2012, che pur si muove sulla giusta strada della semplificazione e della riconduzione ad unità dei diversi strumenti. Si avverte l'esigenza di una profonda riscrittura delle regole, che tenga conto del processo di mercantilizzazione globalizzata tendente a ridurre o a ricondurre lo stesso diritto del lavoro nelle braccia del diritto dell'impresa; appaiono, pertanto, necessarie «nuove forme di incrocio tra tre irrinunciabili aspetti della modernità : competizione, cooperazione e solidarietà ». Una riforma che parta, dunque, dalla considerazione di quella che è ormai l'effettiva composizione del mercato del lavoro e, in particolare, della segmentazione dello stesso, specie con riferimento al divario tra lavoratori garantiti e lavoratori atipici o flessibili.*

**The Review of the System of Safety-Net Measures. Evaluating the Effectiveness of Act No.**

**92/2012 (Article in Italian) - Summary.***This paper takes as its starting point some considerations on the reform of the safety-net measures laid down by Act No. 92/2012 in order to assess the innovative nature of these provisions. It then goes on to evaluate whether the Social Insurance for Employment (assicurazione sociale per l'impiego, AspI), can really be regarded as the only form of income support granted to unemployed workers to help them re-enter the labour market. This form of protection should be supplied irrespective of employment grade, trade union affiliation, company size and contractual arrangements, as envisioned by Legislative Decree No. 247/2007. In the authors' view, the provision presents major shortcomings of a structural nature. This is also because of the attempt by the legislator to extend its scope of application to cover a wider range of recipients. While acknowledging the attempt to set up a more adequate system of safety-net measures, the move on the part of the Italian legislator fails to lay down a set of uniform rules, and thus to achieve the objective of extending the safeguards to all workers. The Social Insurance for Employment laid down by Act No. 92/2012 is not universal in scope and the extent of the unemployment benefit and income support measures is still to be determined and should be agreed upon by 2016. Consequently, the authors are of the opinion that, rather than a reform of the safety-net measures, it would be justified to talk of an adjustment or simplification of the relevant provisions. In this sense, the need to provide a major overhaul of the system of safety-net measures and incentives remains a priority, as the measures set down by Act No. 92/2012 - although moving in the right direction in terms of simplification and uniformity - still prove insufficient. It is thus necessary to envision a throughout reform of the rules which should consider the global markets and assign more powers to employers. In this sense, there is a need to take account of three all-important aspects related to modernity: competition, cooperation and solidarity. The starting point should be an investigation of the labour market and its main characteristics - e.g. its segmentation - with special reference to the great divide in terms of safeguards between salaried and atypical workers.*

**NOTE**

**(\*)** *Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Venezia Ca' Foscari.*

---

---

(\*\*) *Avvocato, Inps. Il presente contributo rappresenta la sintesi di uno studio comune di Gaetano Zilio Grandi e Mauro Sferrazza. Quest'ultimo ha specialmente curato i §§ 3, 4 e 5, mentre a Gaetano Zilio Grandi sono, in particolare, da attribuire i §§ 1, 2, 6 e 7.*

(1) Sulla delega si veda, tra gli altri, M. CINELLI, G. FERRARO, *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in *RDSS*, 2008, 9 ss.; M. LA TERZA, *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *MGL*, 2008, 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, 3 ss.

(2) Per una prima disamina della riforma si vedano F. ALVARO, *Riforma del lavoro Fornero: prime considerazioni*, consultabile sul sito [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 4 luglio 2012; R. BENINI, *Guida alla riforma del lavoro*, Maggioli, Matelica, 2012; M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, vol. VI; P. RAUSEI, *La nuova riforma del lavoro*.

*Legge 28 giugno 2012, n. 92. Guida operativa*, Ipsoa, Milano, 2012; M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. Alcune brevi considerazioni sulla legge in generale anche in M. MISCIONE, *Emanata la Riforma Fornero (l. n. 92/2012), ma già previste le modifiche*, in *LG*, 2012, 745 ss., la cui prima impressione è che si tratti di una legge che modifica «tutto il diritto del lavoro anche nei particolari e nelle parole». Pretesa, questa, che secondo l'A. «è allo stesso tempo prova di ulteriore forza, ma anche qualche volta di presunzione, presupponendo di aver trovato tutti gli errori fatti dalle leggi degli ultimi decenni ed allo stesso tempo di aver trovato anche le correzioni giuste». Per un esame del disegno di legge si vedano M. LAI, *Riforma del mercato del lavoro: prime considerazioni*, in *DPL*, 2012, 1394 ss.; P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, giugno 2012; G. SIGILL' MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo di insieme*, in *MGL*, 2012, 587 ss., secondo cui, tra l'altro, la l. n. 92/2012 ripropone sostanzialmente le finalità che caratterizzavano la l. n. 223/1991, un provvedimento, questo, che secondo F. LISSO, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *LI*, 1992, suppl. n. 12, spec. 5, per la parte relativa agli ammortizzatori sociali «forse, è nato morto o comunque molto gracile». Disegno di legge governativo su cui ha espresso un giudizio critico anche F. CARINCI, *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, 529 ss., che, tra l'altro, ritiene che resteranno deluse le aspettative create dalla legge di riforma in termini di «ritrovata capacità di attrarre investimenti esteri, una maggiore e migliore occupazione, una crescita del Pil», evidenziando che «se l'Italia non è terra di investimenti, non lo è per ben altro: una burocrazia, ossessiva nella presenza, ma apatica nell'azione; una magistratura, smaniosa di onnipotenza, ma allergica alla responsabilità; una scuola, paladina di uguaglianza, ma riproduttrice di una disuguaglianza; una cultura coltivata dai mass-media, propagatrice di solidarietà verbale, ma esaltatrice di un'individualità auto-sufficiente; una etica del lavoro, celebratrice maniacale dell'art. 1 della nostra Carta costituzionale, ma dispregiatrice del lavoro non intellettuale». Secondo l'A. una riforma del mercato del lavoro «può bene essere benvenuta, purché la si venda per quel che è, senza caricarla di un'aspettativa destinata inevitabilmente ad essere delusa. Il che dovrebbe scongiurare di chiamarla storica».

(3) In questi termini si esprime P. ICHINO, *Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis*, in *DPL*, 2012, 1497 ss. L'A. definisce «equilibrio mediterraneo» il carattere del nostro Paese, «nel quale perdere il posto di lavoro è più pericoloso di quanto non lo sia nei Paesi caratterizzati da equilibri diversi, perché è più difficile trovarne un altro [...]. Un circolo causale che spiega perché dove è più difficile perdere il posto la disoccupazione fa più paura». Sembra esprimere un differente avviso generale, tra gli altri, P. RAUSEI, *Fra luci e ombre la prima circolare sulla riforma del lavoro*, in *DPL*, 2012, 1993 ss., che evidenzia la «complessità e la farraginosità di un testo legislativo che si presta a molteplici interpretazioni ed applicazioni differenti, nella gran parte delle sue disposizioni precettive e sanzionatorie, ed anzi rivelando come la riforma ponga più problemi di quanti non ne risolva, con evidenziate criticità che rischiano realmente di respingere qualsiasi velleità di creare nuova occupazione».

(4) Il precedente comma 48, peraltro, così testualmente riformula la norma: «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 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».

(5) 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». La disposizione, dunque, integra ed amplia la previsione dettata dalla l. n. 247/2007, nel tentativo di

renderla più aderente «ai principi europei di diritto-dovere al *welfare* per il lavoro ed alla attivazione di un nuovo impiego» (R. BENINI, *op. cit.*, 238).

(6) Per una rassegna in materia si veda C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, 2009, 4, 555.

(7) Per una rapida, ma compiuta analisi delle varie ipotesi di riforma succedutesi prima di quella del 2007 si veda U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, 47 ss.

(8) M. CINELLI, "Nuovi lavori e tutele: quale spazio per la previdenza sociale?", in *RIDL*, 2005, I, 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 *q. Rivista*, 2003, 1, ritiene che non sia possibile attuare una riforma del *welfare* rapida e senza oneri aggiuntivi a carico della collettività.

(9) 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, 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, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI (a cura di), *op. cit.*, 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 *DPL*, 1999, n. 41, 2867; ma si veda 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, 121 ss.).

(10) Sulla relazione si veda F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA.Vv., *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008.

(11) Cfr. S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione sociale in Italia*, WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona - IT, 2003, n. 13, 19. F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 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».

(12) Quello del disegno di legge era un progetto di riforma per certi versi ambizioso, per altri versi, inafferrabile, inconcludente, intriso di principi direttivi che più che tali sembravano indicare l'oggetto stesso dell'intervento. Si legge, ad esempio: «revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza 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 ed i livelli di protezione che si vogliono assicurare.

Per un esame delle previsioni di cui al disegno di legge si veda S. GENOVESE, *La mini-riforma degli ammortizzatori sociali. Dallo stralcio della delega sul mercato del lavoro al decreto-legge n. 249 del 2004*, in *Rivista della previdenza pubblica e privata*, 2004, 1289; P. SCHIAVONE, *Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali in una prospettiva de jure condendo*, in *Rivista della previdenza pubblica e privata*, 2004, 327; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Rivista della previdenza pubblica e privata*, 2005, 35. Per una disamina critica dell'ipotesi di delega si veda M. PACI, *Per una tutela del lavoro nel rapporto e nel mercato*, P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI (a cura di), *op. cit.*, 129 ss. Per un'analisi del progetto di ridefinizione del sistema si veda M. TIRABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in ID. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1111.

(13) 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».

(14) 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 per la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali. Tra i contenuti, quelli della riqualificazione 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.

(15) Sui rapporti tra protocollo e l. n. 247/2007 si veda 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 *q. Rivista*, 2008, 1, 218 ss.

(16) 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 *DL*, 1991, I, 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 *RDSS*, 2002, 383; P. SANDULLI, *Inclusione sociale, integrazione territoriale, ammortizzatori e politiche sociali: il programma del governo nel Patto per l'Italia*, in *RDSS*, 2002, 523).

(17) Sul tema si veda 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 (a cura di), *op. cit.*, 59. Per altro verso è stato osservato come la stessa espressione 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 *DLRI*, 1990, 301 ss.).

(18) Anzi, a rigore e da un punto di vista lessicale 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, 152 ss.), attesa la veste diversificata dagli stessi assunta e considerate le profonde differenze che esistono tra i vari regimi normativi in materia. Sulle diverse accezioni di ammortizzatore sociale si veda anche L. VENDITTI, *Le misure di reimpiego nella disciplina della crisi dell'impresa*, in *q. Rivista*, 1993, 139 ss.

(19) Cfr. anche F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *RDL*, 1995, I, 107 ss.; E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Giappichelli, Torino, 2000.

(20) Per un approfondimento sui confini tra disoccupazione, inoccupazione ed esclusione sociale si veda P. SANDULLI, *Disoccupazione, suboccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in *Diritto ed economia dello stato sociale*, II, 2001, 21 ss.

(21) Cfr. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato*, Giappichelli, Torino, 1992, 346 ss.

(22) Cfr. L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, 515 ss.

(23) Cfr. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, 2007, 695 ss.

(24) Cfr. E. GHERA, *Le eccedenze di personale e la tutela dell'occupazione*, Cacucci, Bari, 2000.

(25) Cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 1999, 252 ss.

(26) 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, 297 ss.

(27) C. Cost. 9 dicembre 1991, n. 439, in *D&G*, 1992, 569, con nota di P. CARRANO, *La disciplina della C.I.G. ordinaria al vaglio della Corte Costituzionale*.

(28) Secondo C. Cost. 8 giugno 2005, n. 219, in *DLRI*, 2006, 1, 159, con nota di A. TURSI, *Lavori socialmente utili e federalismo*, la disciplina dei lavori socialmente utili può essere accostata a quella degli ammortizzatori sociali. Per un approfondimento sul tema dei lavori socialmente utili si veda M.N. BETTINI, *Il sistema dei lavori socialmente utili*, in *DL*, 2001, I, 243; S. VERGARI, *Dai datori socialmente utili ai lavori di orientamento*, in *LD*, 2002, 297.

(29) Cfr. M. MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, cit., 2867 ss.

(30) U.A. CASTELLANO, *Collegato lavoro e ammortizzatori sociali: sempre in attesa della riforma*, in *www.csddl.it*, anno IV, 1° gennaio 2010.

(31) Fenomeno 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 guadagni e dalla mobilità. «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» (così F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *DML*, 2010, 1-2, 5).

(32) Cfr. F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 597.

(33) Il sistema è «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»: così si esprime F. LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Rivista della previdenza pubblica e privata*, 2001, n. 6, 54 ss.

(34) L'espressione è di F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge n. 223/1991*, in *DLRI*, 1997, 1 ss.

---



---

(35) F.p. Rossi, *La disciplina giuridica della tutela economica pubblica nell'idea della sicurezza sociale*, in *Previdenza Sociale*, 1979, 1, 34.

(36) Art. 2, comma 6, l. n. 92/2012.

(37) Le prime schede di simulazione di calcolo e di raffronto con il sistema precedente sembrano delineare 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.

(38) Previsione che rievoca l'istituto dell'anticipazione del trattamento di mobilità. In tale connotazione, dunque, 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 autoimpresa o di micro-impresa, o per associarsi in cooperativa.

(39) 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. Per l'anno 2016: 12 mesi elevati a 18 per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni. Per il Meridione, i mesi sono, 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 ed 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» (comma 46-bis, come inserito dall'art. 46-bis, comma 1, lett. f, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella l. 7 agosto 2012, n. 134).

(40) Si veda l'art. 9-bis, comma 2, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni.

(41) Precisa il comma 16 dell'art. 2 della l. n. 92/2012 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».

(42) 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».

(43) Esclusivamente per via telematica.

(44) Per tale indennità si applicano le norme di cui all'art. 7, comma 1, d.l. 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni, all'art. 25 della l. 8 agosto 1972, n. 457, all'art. 7 della l. 16 febbraio 1977, n. 37 ed all'art. 1 della l. 24 dicembre 2007, n. 247 e successive modificazioni.

(45) R. BENINI, *op. cit.*, 134.

(46) Alla luce della mancata espressa abrogazione ed in ragione della sussistenza di una diversa giustificazione dei relativi interventi, si ritiene che sopravvivano tanto l'intervento a favore delle grandi imprese in amministrazione straordinaria, disciplinato dalla norma di cui all'art. 7, comma 10-ter, l. n. 236/1993, quanto quello previsto dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 249/2004, in ipotesi di crisi con cessazione dell'attività dell'intera azienda, di un settore di attività, di uno o più stabilimenti o parte di essi.

(47) A ben vedere, anche in questo caso, più che di una novità si tratta della stabilizzazione di una misura già esistente, poiché introdotta (a termine) dall'art. 19, comma 12, d.l. n. 185/2008 e poi via via prorogata fino al 2012.

(48) I fondi non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps.

(49) G. CAZZOLA, *Prefazione*, in P. STERN (a cura di), *AspI e nuovi ammortizzatori sociali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 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».

(50) L'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, l. n. 92/2012). In via transitoria, fino al 2016, il successivo comma 56 dispone che l'indennità è elevata dal 5 al 7% del minimale annuo. 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.

---

---

(51) Tre, in via transitoria, per gli anni 2013, 2014 e 2015.

(52) S. LAFORGIA, *Il lavoro dignitoso, il lavoro decente e il lavoro purchessia*, in *LG*, 2012, 2, 129.

Secondo l'A. la libertà «è preconditione per la realizzazione della dignità della persona non solo nella polis, ma anche nel contesto più ristretto dei luoghi di produzione, dove è maggiore il pericolo di limitazioni alla realizzazione dei valori immateriali del lavoratore». Per una ricostruzione storico-comparata della nozione di dignità nell'ambito lavorativo si veda B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto ed il pathos della dignità*, in *DLRI*, 2010, 257 ss. Per una riconsiderazione dello scambio tra prestatore e datore di lavoro si veda M. GRANDI, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, in *ADL*, 1999, 309 ss.

(53) P.A. VARESI, *Note introduttive alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, in R. BENINI (a cura di), *op. cit.*, 25.

(54) 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. 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.

(55) D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *LG*, 2012, 1003. Secondo l'A., tuttavia, il disegno di riforma del sistema di sostegno alla disoccupazione ha «tenuto sicuramente presente la norma delega e i principi direttivi che la sostanziano, ma curvandoli al vero obiettivo perseguito dal Governo Monti, sintetizzabile in tre punti: a) ridurre drasticamente la spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali; b) incrementare in misura non lieve la partecipazione delle imprese al finanziamento del sistema; c) accentuare il ruolo del welfare negoziale, privandolo della sua connotazione volontaristica e integrativa e trasformandolo in un sistema sostitutivo di quello pubblico generale, obbligatorio nell'area della tutela reale, e cioè per le imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti (art. 3, comma 10)».

(56) Cfr., ad esempio, 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».

(57) G. CAZZOLA, *op. cit.*, 3.

(58) F. PIZZI, F. RUSSO, *L'ammortizzatore sociale universale: l'ASpI*, in P. STERN (a cura di), *op. cit.*, 33.

(59) Di tale avviso anche M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in corso di pubblicazione su *RDSS*, 34 (datt.), secondo cui si tratta di «una riforma ancora rinviata, in sostanza; o, se si preferisce, una ricostruzione ancora ferma alle premesse».

(60) Così conclude D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, cit., 1018, che, peraltro, ritiene non «azzardato ipotizzare che il quasi contestuale ridimensionamento della tutela in caso di disoccupazione involontaria e di quella pensionistica, cioè l'azzeramento dello stato sociale, con l'incremento del prelievo contributivo potrebbe produrre come effetto indiretto un incremento dell'evasione contributiva e cioè del lavoro nero, riducendosi fortemente l'interesse dei lavoratori ad un lavoro regolare nella prospettiva di poter usufruire degli ammortizzatori sociali nel corso della vita attiva e della pensione al termine di essa. Insomma, per dirla in breve, a che serve versare contributi se alla disoccupazione e alla pensione non ci pensa più lo Stato bensì devono farlo i diretti interessati?».

(61) R. BENINI, *op. cit.*, 32.

(62) P.A. VARESI, *op. cit.*, 23.

(63) D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, cit., 1004 ss., che, peraltro, in sede ricostruttiva del sistema medesimo, segnala una «realità ben diversa», dovendosi operare un distinguo tra disoccupazione parziale e totale». Secondo l'A., infatti, «con riferimento alla prima esiste, in effetti, il precitato dualismo e cioè, un'area protetta attraverso CIG ed un'area totalmente scoperta, nella quale quest'ultima non è operante [...]. Con riferimento, invece, alla disoccupazione totale, più che il dualismo (area protetta sì/area protetta no) sussiste una forte differenziazione di tutela tra la massima (indennità di mobilità e disoccupazione speciale edile) e la minima (disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti), con quella ordinaria con requisiti normali in posizione mediana».

(64) Così F. CARINCI, *Complimenti, dott. Frankenstein*, cit., 534.

(65) 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, 116.

(66) G. PETRILLI, *Evoluzione del sistema previdenziale italiano verso la sicurezza sociale*, in *RIMP*, 1978, I, 41.

(67) Approccio che si respira di più in ambito comunitario, ove è avvertita in misura maggiore 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 della 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 si veda S. SPAVENTA, *Prefazione*, in S. PHELPS (a cura di), *Premiare il lavoro, come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, Roma-Bari, 1999, X ss.

(68) Su questi argomenti si veda anche A. DI STASI, *Lavoro post industriale e ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.

(69) Cfr. P. BARBIERI, E. MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state*, in *Assistenza Sociale*, 2003, 16 ss.; P. BOSI, *Politica dei redditi e riforme del welfare*, in *q. Rivista*, 2003, 1 ss.

(70) C. DE MARCO, *op. cit.*, 559.

(71) C. Cost. 6 giugno 1974, n. 160, in *FI*, 1974, 1962.

(72) P. SANDULLI, *La protezione sociale del lavoratore non standard*, in *LD*, 2003, n. 3, 414 ss.

(73) M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, in *RGL*, 1998, I, 316.

(74) Cfr. anche E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 234.

(75) 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, 308.

(76) In tali termini anche S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *GLav*, 2009, n. 18, 12.

(77) Cfr. anche A. BRANDOLINI, *Introduzione. Il welfare state italiano a dieci anni dalla Commissione Onofrii: interpretazioni e prospettive*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la Commissione Onofrii*, Il Mulino, Bologna, 2008, 15 ss.

(78) Per una approfondita analisi si veda G.G. BALANDI, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l'Europa*, in *RDSS*, 2005, 439 ss. Sull'attuale sistema di tutela sociale si veda anche S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006.

(79) Le ultime rilevazioni statistiche disponibili riferite al novembre 2012 indicano un livello della disoccupazione che ha ormai superato la soglia dell'11% (mai raggiunta prima), mentre ruota attorno al 36% per la disoccupazione giovanile. F. CARINCI, *Complimenti, dott. Frankenstein*, cit., 529, parla di «sostanziale stagnazione che si è evoluta in una recessione di cui resta incerta solo la dimensione e la durata».

(80) La crisi dei mercati finanziari ha costretto tutti i Paesi europei ad adottare «specifiche misure anticrisi, destinate a imprese e lavoratori, che non di rado si sono accompagnate a riforme strutturali del mercato del lavoro. L'azione congiunta di tali nuove misure e di quelle preesistenti ha certamente contenuto le perdite di posti di lavoro che avrebbero potuto, altrimenti, essere più consistenti. Vero è, tuttavia, che alcuni paesi hanno gestito meglio di altri l'impatto occupazionale della crisi»: S. PATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *q. Rivista*, 2012, 3, 670. Nel suo lavoro l'A. si chiede se la marcata difformità di performance degli indicatori di disoccupazione e di occupazione nei Paesi europei sia casuale oppure dipenda dalla legislazione dettata in materia di lavoro e dalle specifiche misure emergenziali adottate dai governi. L'analisi comparata, secondo l'A., segnala che il modello di *flexicurity*, se presenta «performance piuttosto buone in termini di occupazione e disoccupazione», durante la crisi economica «ha mostrato la sua debolezza, non avendo saputo contenere le variazioni degli indicatori occupazionali. Infatti, i paesi che attuano questo modello hanno riportato una crescita del tasso di disoccupazione e riduzione del tasso di occupazione compresi tra 2 e 5 punti percentuali» (su questi profili si veda anche P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *q. Rivista*, 2011, n. 2, 37 ss.). Nella sua ricerca S. PATTINI evidenzia, tra l'altro, l'avvio di un corposo processo di convergenza nella combinazione delle politiche per il lavoro, dei sistemi di protezione sociale e della legislazione di tutela del lavoro.

(81) In argomento si veda ancora G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in *AA.Vv.*, *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, cit.

(82) In tali termini S. HERNANDEZ, *Una rilettura dell'inderogabilità nella crisi dei principi del diritto del lavoro*, in C. ROMEO (a cura di), *Il futuro del diritto del lavoro: dall'inderogabilità alla destrutturazione*, Atti del Convegno di studi, Catania, 10-11 maggio 2002, La Miglioranza, Roma, 2003, 17.

(83) Così 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, 37.

(84) Come noto, le riforme del mercato del lavoro italiano, dal c.d. pacchetto Treu del 1997 alla c.d. legge Biaggi del 2003, ne hanno prodotto una progressiva deregolamentazione ed avviato un processo di attenuazione della tutela inderogabile dei diritti del lavoratore-contrattante 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. Seppure sembra possibile scorgere nell'ultimo intervento legislativo 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» (P.A. VARESI, *op. cit.*, 20). Insomma, «la l. 28 giugno 2012, n. 92, nell'intento dichiarato di realizzare un modello di regolamentazione del lavoro all'insegna della *flexicurity* europea, prevede sul versante della *flexibility* nel rapporto di lavoro una mera manutenzione della variegata serie di figure contrattuali portatrici di una flessibilità c.d. in entrata, in linea di principio per contenere quella cattiva ed eliminare gli abusi del datore di lavoro» (M. BROLLO, *Lavoro a tempo parziale dopo la l. n. 92/2012: meno flex, più security*, in *LG*, 2012, 968).

(85) In tema si veda anche A. PERULLI, *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

(86) S. LAFORGIA, *op. cit.*, 130.

(87) Cfr. M. CINELLI, *La riforma degli ammortizzatori sociali è in vista del traguardo?*, in *DL Marche*, 2008, 13.

(88) 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, 15.

(89) Cfr. G. GENTILE, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *GLav*, 2008, 44.

(90) Peraltro, occorre anche considerare che «se nel breve periodo l'impiego di manodopera precaria comporta minori costi per l'impresa, nel medio periodo può tradursi in una riduzione più che proporzionale di produttività» (M. LAI, *op. cit.*, 1394, secondo cui «la sfida dei mercati si vince [...] non solo riducendo il costo del lavoro ma anche con politiche di valorizzazione delle risorse umane che esaltino la professionalità dei dipendenti e la capacità innovativa ed organizzativa del *management*»).

(91) Per uno studio sull'assicurazione contro la disoccupazione in tempo di crisi si veda J. ROTHSTEIN, *Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession*, NBER Working Paper, 2011, n. 17534.

(92) Così M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *RDSS*, 2009, 2, 354. Secondo diversa lettura i Paesi europei, a fronte del crescente impatto sociale ed occupazionale della crisi economico-finanziaria, non hanno potuto attuare riforme strutturali (cfr. I. MANDL, L. SALVATORE, *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, 5).

(93) Nel protocollo si parlava di unificazione.

---

**Utente:** monegat mariagrazia

Tutti i diritti riservati - © copyright 2012 - Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A.

 GIUFFRÈ EDITORE