

# La tutela del reddito

CHIAVE DI VOLTA  
PER IL LAVORO SOSTENIBILE

SIMONETTA RENGA

Editoriale Scientifica

TEMI DI SICUREZZA SOCIALE



Collana  
diretta da  
G. Canavesi  
e E. Ales

## TEMI DI SICUREZZA SOCIALE

### **Direttori**

Edoardo Ales – Guido Canavesi

### **Comitato scientifico**

*Anna Alaimo - Alberto Avio - Ulrich Becker - Paola Bozzao - Rosa Casillo  
Silvia Ciucciiovino - Davide Casale - Antonio Di Stasi - Madia D'Onghia  
Marco Esposito - Valeria Filì - Laura Foglia - Lorenzo Gaeta  
Marco Gambacciani - Stefano Giubboni - Giuseppe Ludovico - Sergio Nisticò  
Antonella Occhino - Paolo Pascucci - Pasquale Passalacqua - Emmanuele Pavolini  
Frans Pennings - Pietro Pozzaglia - Simonetta Renga - Giuseppe Sigillò Massara  
Michele Squeglia - José Luis Tortuero Plaza - Armando Tursi  
Riccardo Vianello - Herwig Verschueren - Tiziana Vettor*

Temi di sicurezza sociale è una collana di volumi *open access* che nasce sulla scia dell'esperienza dei Seminari Previdenziali Maceratesi, per favorire lo studio a livello scientifico di questa materia. Il titolo è volutamente ampio nella prospettiva di accogliere apporti conoscitivi da altri ambiti disciplinari tradizionalmente attenti ai temi del welfare e favorire approcci interdisciplinari.

**Simonetta Renga**

**LA TUTELA DEL REDDITO:  
CHIAVE DI VOLTA  
PER IL LAVORO SOSTENIBILE**

EDITORIALE SCIENTIFICA

Lo studio condotto in questa monografia prende l'avvio dalla Relazione al XX Congresso nazionale Aidlass, "Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile", svoltosi a Taranto, dal 28 al 30 Ottobre 2021. Lo studio è finanziato con il contributo dei fondi FAR e FIR dell'Università di Ferrara.

Tutti i volumi della collana sono soggetti a doppio refraggio

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-5976-330-3

*Questo lavoro è dedicato alla città di Taranto*

*“quidquid excessit modum  
pendet instabili loco”  
Seneca, Edipo*

*Ad Alberto: “al cor gentile rempaira sempre amore”  
G. Guinizzelli*

*Alle mie gioie, Maria Giulia e Jorge*



# INDICE

## CAPITOLO I

### SICUREZZA SOCIALE E SOSTENIBILITÀ: LA RELAZIONE NECESSARIA

1. La sostenibilità sociale e i suoi diritti	9
1.1. Il principio di sostenibilità e lo 'stato dell'Unione'	9
1.2. Italia: la sostenibilità immaginata	22
1.3. I diritti sociali: una chiave di lettura del principio di sostenibilità	28
2. Tutele nel rapporto di lavoro versus protezione sociale nell'area del non lavoro: il ruolo del principio di eguaglianza sostanziale	39

## CAPITOLO II

### IL SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE PER L'INATTIVITÀ DETERMINATA DALLA MANCANZA DI LAVORO NEL MERCATO

1. Una ricostruzione teorica	59
2. Le caratteristiche morfologiche del sistema positivo di tutela	73
2.1 La natura assicurativa del sistema	75
2.2. L'assenza di una specifica tecnica di tutela governata da principi ispiratori determinati	81
2.3. Il difficile rapporto tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro	101
3. La disciplina normativa	106
3.1 NASpI e Dis-Coll	106
3.1.1 Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)	106
3.1.2 Dis-Coll	109
3.1.3 La condizionalità	116
3.1.4 I lavoratori agricoli	116
3.2 La tutela in costanza di rapporto	119

3.2.1 Cassa integrazione guadagni	119
3.2.2 Fondi di solidarietà bilaterali	139
3.2.3 Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (Cisoa)	151
3.2.4 Ipotesi speciali, settoriali e ammortizzatori in deroga	154
3.3 Normativa Covid	171
3.4 Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro)	176

### CAPITOLO III

#### NON LAVORO, PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ, SICUREZZA SOCIALE: IL CUBO DI RUBIK

1. Per un mercato del lavoro sostenibile: le pietre miliari della protezione sociale	179
1.1. Una rete universale di tutela per l'integrazione sociale	181
1.2. Lavoro e protezione sociale: un legame inscindibile	199
1.3. L'ampliamento della platea dei lavoratori tutelati dalla previdenza sociale	203
1.4. Attuazione della Sicurezza attiva: la connessione virtuosa tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro	210
1.5. Sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale: il nodo antico della riduzione della 'condizionalità' economica	228
2. Il ruolo della previdenza integrativa	239
3. Ammortizzatori sociali: riforma <i>versus</i> Riordino	250
3.1. Nani sulle spalle di giganti	250
3.2. Trattamenti in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro subordinato	252
3.3. Prestazione di disoccupazione a favore dei lavoratori subordinati	256
3.4. Ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi	258
3.5. Il finanziamento	260
3.6. Le problematiche dei lavori agricoli	262

<i>Indice</i>	9
<i>Bibliografia</i>	265
<i>Abbreviazioni delle riviste</i>	291



## CAPITOLO I

### SICUREZZA SOCIALE E SOSTENIBILITÀ: LA RELAZIONE NECESSARIA

SOMMARIO: 1. *La sostenibilità sociale e i suoi diritti*. – 1.1. *Il principio di sostenibilità e lo ‘stato dell’Unione’*. – 1.2. *Italia: la sostenibilità immaginata*. – 1.3. *I diritti sociali: una chiave di lettura del principio di sostenibilità*. – 2. *Tutele nel rapporto di lavoro versus protezione sociale nell’area del non lavoro: il ruolo del principio di eguaglianza sostanziale*.

#### 1. *La sostenibilità sociale e i suoi diritti*

##### 1.1 *Il principio di sostenibilità e lo ‘stato dell’Unione’*

Quello dello sviluppo sostenibile non è un concetto nuovo. Il *Rapporto Brundtland “Our common future”* del 1987 ne conteneva già le fondamenta.<sup>1</sup> Ironicamente, ma non troppo, Zoppoli afferma: “In linea generale la politica della “sostenibilità” non nasce oggi e può vantare già qualche anno di incubazione, nonché crescenti successi – almeno di pubblico – nell’ultimo quinquennio”<sup>2</sup>.

D’altra parte, la situazione economico sociale che si è andata creando dall’inizio del nuovo secolo, efficacemente descritta da Balandi e Mariucci come “una globalizzazione incontrollata, dominata dalla logica del predominio del libero mercato come archetipo autosufficiente”<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Rapporto Brundtland della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (WCED), costituita presso l’ONU. Il rapporto definiva il concetto di sviluppo sostenibile come “uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”. Il nome del rapporto è quello della coordinatrice Gro Harlem Brundtland, allora presidente del WCED, Primo ministro norvegese negli anni Ottanta e presidente dell’organizzazione mondiale sanità negli anni Novanta. Si legga su questi temi anche D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *Dir. mer. lav.* 2021, 35.

<sup>2</sup> L. ZOPPOLI, *Un nuovo diritto del lavoro sostenibile nei confini di un “Manifesto”*: *tra politica e diritto*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, p. 6.

<sup>3</sup> G.G. BALANDI, L. MARIUCCI, *Pandemia e lavoro*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 1.

evoca con forza la necessità di politiche di sostenibilità. I fattori strutturali della globalizzazione e innovazione tecnologica digitale hanno mutato radicalmente il mercato del lavoro. Ma c'è di più, ci fa notare lucidamente Treu: “l'impatto dei fattori strutturali citati sul mondo del lavoro è enfatizzato da fattori istituzionali e politici, cioè dal fatto che tali fattori operano da tempo in un contesto mondiale dominato da 'deregolazione, privatizzazione e crescente autorità di attori non statali che operano in un vuoto lasciato dalla ridotta capacità regolatoria degli stati nazionali'”<sup>4</sup>.

Dal 1987 ad oggi, comunque, la sostenibilità, nella sua triplice accezione di ambientale, economica e sociale, ne ha fatta di strada.<sup>5</sup> Il punto culminante di questo percorso è *l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* dell'ONU, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale del 25 Settembre 2015. L'Agenda definisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, declinati in 169 targets, da centrare, obiettivo a questo punto davvero ambizioso, entro il 2030. Dell'Agenda è stato detto che ha “una funzione orientativa analoga a quella assunta dalla Stella Polare per le prime esperienze di navigazione d'altura ... in attesa che lo sviluppo sostenibile (e non solo l'integrità dell'ecosistema ambientale globale) assurga a *kelseniana Grundnorm*, come auspicato da Bosselman”<sup>6</sup>. La protezione sociale, ovviamente, attraversa trasversalmente diversi tra i 17 obiettivi, di ampio respiro, dell'Agenda. Più specificamente, la protezione sociale per i lavoratori disoccupati/sottoccupati, intesa come tutela del reddito e politiche attive del lavoro, inclusive della formazione professionale<sup>7</sup>, è una chiave fondamentale nella cassetta degli attrezzi degli obiettivi: 1 – Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; 4 – Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; 5 – Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; 8 – Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile,

<sup>4</sup> T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 236.

<sup>5</sup> Per un *excursus* delle politiche internazionali ed eurolaborative in tema di sostenibilità si rinvia a D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, cit., p. 35 e a A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile imperativo per il futuro*, Torino, Giappichelli, 2018.

<sup>6</sup> D. Garofalo, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 7-8. L'Autore cita K. BOSSELMAN, *Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2015.

<sup>7</sup> Si veda al proposito *infra*, Capitolo II.

un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; 10 – Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni.

La risposta eurounitaria agli obiettivi posti dall'*Agenda ONU 2030*, come è noto, giunge con discreto ritardo, a Gennaio 2019, con il *Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, ad opera della Commissione Europea.<sup>8</sup> Nel Dicembre 2019, la nuova presidenza della Commissione lancia il *Green Deal* europeo, atto programmatico di attuazione degli obiettivi dell'*Agenda ONU 2030*.<sup>9</sup> Si sottolinea come il *Green Deal* abbia “una valenza sostanziale e non solo formale, in quanto mira a rafforzare le politiche inclusive rinvenibili nella Clausola Sociale Orizzontale sub art. 9 TFUE, a corroborare ulteriormente gli sforzi dell'Unione Europea nella direzione di una promozione “forte” della Responsabilità Sociale di Impresa e a far assurgere l'Agenda a fulcro delle politiche macroeconomiche e sociali dell'Unione”<sup>10</sup>.

Ai nostri fini, appare rilevante la connessione con il *Pilastro Europeo dei diritti sociali*, cui viene espressamente attribuito il ruolo di guidare la transizione verde “per garantire che nessuno sia escluso da questo processo”<sup>11</sup>. Concetto successivamente ribadito nella comunicazione della Commissione del Gennaio 2020 *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*: “Il *Pilastro Europeo dei diritti sociali* è ... la nostra strategia sociale per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti”<sup>12</sup>. D'altra parte, già nella comunicazione *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, del Dicembre 2019, successiva al *Green Deal*, veniva chiarito che “Il *Green Deal europeo* ... è costituito dall'insieme di quattro assi portanti: ambiente, produttività, stabilità ed equità”, ove l'equità è l'elemento base del *Pilastro Europeo*: “il *Pilastro europeo dei diritti sociali* esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon

<sup>8</sup> Commissione europea, 30 gennaio 2019, COM (2019) 22.

<sup>9</sup> Commissione europea, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640. Si legga su questi documenti D. GAROFALO, *Diritto del lavoro, cit.*, pp. 9 ss. A livello positivo, un riferimento allo sviluppo sostenibile è contenuto nell'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in relazione alla tutela dell'ambiente.

<sup>10</sup> D. Garofalo, *Diritto del lavoro, cit.*, p. 9.

<sup>11</sup> Commissione europea, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640, 4.

<sup>12</sup> Commissione europea, 14 gennaio 2020, COM (2020) 14.

funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del ventunesimo secolo".<sup>13</sup>

Nel panorama dell'Unione, le politiche di sostenibilità vengono naturalmente declinate dal programma *Next Generation EU (NGEU)*<sup>14</sup>, nel quale sono previsti investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. *NGEU* ha una capienza di 750.000 milioni di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia; di tale cifra: 384.400 milioni di euro sono destinati ad aiuti a fondo perduto e ad aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari; 360.000 milioni di euro sono erogati in forma di prestiti agli Stati membri. Le relative risorse saranno reperite dalla Commissione europea mediante prestiti sui mercati dei capitali. I due principali strumenti del *NGEU* sono il *Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF)*<sup>15</sup> e il *Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)*. *RRF* è, per quantità di risorse allocate, il maggiore tra i programmi finanziati da *NGEU*. La sua dotazione è stata fissata in 672.500 milioni di euro, 360.000 dei quali destinati a prestiti e 312.500 milioni a sovvenzioni. *RRF* si articola su sei pilastri: transizione verde, compresa la biodiversità; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (ivi compresi occupazione, ricerca, sviluppo e innovazione); coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l'istruzione e le competenze.<sup>16</sup>

*NGEU* è un capitolo a parte, generato dalla pandemia di Covid-19; ma, pensando alle politiche di sostenibilità sociale e ai diritti sociali, forse è un capitolo a parte anche nella storia dell'Unione. Al di là del *Green Deal* e dei documenti della Commissione che hanno cercato di dare corpo alla triplice valenza della sostenibilità, infatti, non si può dimenti-

<sup>13</sup> Commissione europea, 17 dicembre 2019, COM (2019) 650.

<sup>14</sup> Commissione europea, 27 maggio 2020, COM (2020) 456; Consiglio Europeo 17-21 Luglio 2020; Regolamento (UE) del Consiglio, 14 dicembre 2020, n. 2094.

<sup>15</sup> Regolamento (UE), Parlamento Europeo e Consiglio, 12 febbraio 2021, n. 241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>16</sup> Al *NGEU* si è affiancata la sospensione del *Patto di stabilità dell'Unione*.

care che l'Europa che conosciamo si è caratterizzata sino a inizio decade per l'incapacità di costruire una strada comune che non avesse il capolinea della politica monetaria e per l'inesistenza di una dimensione sociale. L'Unione, pandemia a parte, sino all'altro ieri, era quella del *Fiscal compact*, del *Six-pack* e del *Two-pack*.<sup>17</sup>

Dalla finestra della protezione sociale, ciò ha condotto a una progressiva attenuazione dei diritti sociali, nel nome dei vincoli di bilancio, che il nostro Paese ha costituzionalizzato nell'art. 81. E come si è affermato qualche anno fa, la crisi del modello sociale europeo ha anche "una dimensione costituzionale", nel cui ambito un ruolo cruciale è rivestito da un riposizionamento del principio di solidarietà europea "su basi di effettiva reciprocità tra gli Stati membri, onde questi possano tornare a ripartire costi e benefici dell'integrazione in modo equo, superando l'ingiusta e insostenibile asimmetria prodotta dal diritto della crisi".<sup>18</sup> La temperie euro-unitaria si inquadra, come si è scritto di recente, in "un processo evolutivo del costituzionalismo dei Paesi europei che si connota, sia pure in modo graduale, come un vero e proprio "processo decostituente", nel quale – se non risultano rimossi (come in ogni caso non sarebbe stato consentito) – di certo risultano minati i principi del costituzionalismo sociale accolti nelle Carte costituzionali del secondo dopoguerra"<sup>19</sup>. Una evoluzione che accomuna il diritto primario dell'Unione e quello degli Stati membri "sulla base di un declamato (ma non regolato) "principio di necessità" imposto dai mercati e dalle istituzioni monetarie e bancarie europee e internazionali"<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Si legga su questi temi anche L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>18</sup> S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quad. fiorentini*, 2017, spec. pp. 582 ss. Si leggano su questi temi: N. COUNTOURIS-M. FREEDLAND, a cura di, *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 57; M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, p. 1.

<sup>19</sup> S. GAMBINO, *op. cit.*, p. 93.

<sup>20</sup> S. GAMBINO, *op. cit.*, p. 93. L'Autore solleva il dubbio che "la costituzionalizzazione dei parametri europei in materia di vincoli alle politiche di bilancio risulti non compatibile con i valori e i principi sanciti nella Costituzione, stante la distanza fra sistema eurounitario e sistema costituzionale interno". Ancora, l'Autore afferma: "In

Come non rammentare che il *Pilastro europeo*, comunque, sostanzialmente riassume l'*acquis social* dell'UE in materia, lasciando intatta la "mancanza del necessario equilibrio nel rapporto tra i diritti sociali collettivi da un lato, e le quattro libertà fondamentali europee (beni, servizi, capitali e persone), nonché le regole e procedure dell'unione monetaria, dall'altro"<sup>21</sup>. D'altra parte, i principi contenuti nel *Pilastro* sono fondamentali, ma acquistano valore in misura proporzionale alla capacità dell'Unione di renderli anche effettivamente operativi. La stessa Raccomandazione del Consiglio 8.11.2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>22</sup>, che segue il *Pilastro UE*, infine, resta una misura debole in relazione alle trasformazioni del lavoro e influenzata dai limiti posti dall'articolo 153, par. 4, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea alle competenze dell'Unione in materia.<sup>23</sup>

tale quadro, il Giudice costituzionale interno sarebbe chiamato a far valere i "controlimiti" nei confronti della (pretesa) prevalenza (generalizzata) del diritto primario dell'Unione sui principi fondamentali e le disposizioni costituzionali in tema di diritti fondamentali, indisponibili (fin qui), per costante giurisprudenza dei Giudici delle leggi dei Paesi europei, a soggiacere al primato generalizzato del diritto dell'Unione" (94). L'orientamento riportato da Gambino getta dubbi di costituzionalità sulla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, "finché la stabilità dei prezzi sarà la *grundnorm* del diritto comunitario": "Il principio personalista e quello solidarista sanciti in Costituzione come "principi fondamentali", dunque, non ammettono di essere piegati al principio economico della stabilità dei prezzi, o almeno non lo ammettono al di fuori di quel prudente bilanciamento svolto dal Giudice delle leggi ogni qualvolta è chiamato a pronunciarsi in termini di ragionevolezza sul bilanciamento fra beni costituzionali parimenti meritevoli di protezione (come nel caso specifico la finanza pubblica e i diritti fondamentali)" (pp. 94-95). Si legga in termini simili anche O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 268.

<sup>21</sup> D. SEIKEL, *Dove porta il pilastro europeo dei diritti sociali?*, Bonn-Berlino, Fondazione Friedrich Ebert (FES), 2018, p. 6.

<sup>22</sup> Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, (2019/C 387/01).

<sup>23</sup> Vero è, come ci ricorda E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello*, Atti del Congresso nazionale Aidlass, Milano, 2016, pp. 283 ss., che "almeno a partire dal varo, nel 2005, della Strategia di Lisbona rivisitata, l'Unione Europea abbia deciso di affermare con chiarezza il proprio coinvolgimento nel (co)finanziamento degli strumenti di realizzazione dei diritti sociali. Ciò proprio al fine di rispondere alle critiche mosse al suo

È in questo quadro che ha impattato Covid-19. La pandemia ha scatenato una crisi globale intensa e repentina, il cui effetto economico-sociale è tuttora scarsamente prevedibile: diversamente dalle altre grandi crisi economico-finanziarie, che hanno manifestato i loro effetti progressivamente nell'arco di molti mesi, in un brevissimo lasso di tempo "lo shock ha colpito contemporaneamente sia l'offerta (alimentando la chiusura di moltissime attività produttive e amplificandone l'effetto negativo a causa delle interruzioni nelle articolate catene del valore che sono alla base dei moltissimi processi produttivi distribuiti geograficamente) che la domanda (sia interna che estera, con il vero e proprio crollo di alcune tipologie di consumi e la riduzione dei redditi conseguente alla forzata chiusura di molti siti produttivi)"<sup>24</sup>. Un'altra caratteristica di questa crisi è l'incertezza: non conosciamo affatto l'evento scatenante, né ancora si riesce a capire come si comporterà nel tempo; siamo di fronte a uno *shock* esterno al sistema economico-produttivo. Anche i nostri amici economisti, avvezzi a ragionare su situazioni ipotetiche, sono come il *Viandante sul mare di nebbia* di Caspar David Friedrich, tanto da affermare: "siamo di fronte, da un certo punto di vista, al più grande espe-

essere produttrice di diritti i cui costi gravano sui singoli Stati membri, in assenza di una specifica voce nel bilancio dell'Unione che testimoni della presenza di una mobilitazione sopranazionale". Pertanto, dal 17.12.2013, con i regolamenti sui Fondi Strutturali (reg. UE 17 dicembre 2013, n. 1303), sul Fondo Sociale Europeo (reg. UE 17 dicembre 2013, n. 1304), sul Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (reg. UE 17 dicembre 2013, n. 1309) e, nel 2014, con l'istituzione del Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (reg. UE 11 marzo 2014, n. 223), l'UE ha cominciato a pensare a un sostegno finanziario tarato sulla dimensione sociale. Ales sottolinea come ciò sia "avvenuto non solo utilizzando la base giuridica fornita dalle disposizioni sul Fondo Sociale Europeo (art. 164 TFUE), ma anche quella, raramente utilizzata prima di allora a questi fini, della coesione economica, sociale e territoriale (art. 175, c. 3. TFUE)". Siamo ovviamente di fronte a co-finanziamenti di progetti nazionali, regionali, locali, transnazionali, che lasciano inalterati i sistemi domestici di protezione sociale. Sull'azione dell'UE in tema di contrasto alla povertà e di protezione sociale si può leggere altresì M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. dir.*, 2019, pp. 72 ss.

<sup>24</sup> R. LEONCINI, *Verso il post emergenza Covid-19: Business as usual o nuove opportunità?*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 4.

rimento sociale mai prodotto sulla faccia della terra, ed uno per il quale non esiste un controfattuale su cui parametrare i risultati”<sup>25</sup>.

Certamente la pandemia ha provocato una battuta d’arresto per le *global supply chains*, filiere produttive e distributive globali che andranno sicuramente ripensate. D’altra parte, quella globalizzazione produttiva che ha caratterizzato le ultime decadi sembra stia, già da qualche tempo, rallentando, tanto che si è parlato di “*slowbalisation*” e si è scritto che: “riprende significato il termine *glocal* ... una concentrazione dei traffici dalla scala globale a dimensioni di scambi interni alle grandi macro regioni”, una forma di sviluppo questa che appare più sostenibile, magari anche grazie all’economia digitale, modalità che la pandemia ha decisamente rafforzato<sup>26</sup>.

Una certezza ulteriore è che Covid-19 ha mostrato, con una rappresentazione plastica, proprio i vuoti di tutela della protezione sociale e l’inarrestabile affievolimento dei diritti sociali.

Su questo banco di prova – composto da una lunga fase di crescente mortificazione dei sistemi di protezione sociale, dunque della sostenibilità sociale degli Stati, e da una pandemia, che è la cartina tornasole dei limiti del sistema di sicurezza sociale – si misurerà la capacità del *NGEU* di cambiare il passo dell’Europa in tema di sostenibilità sociale e di diritti sociali.

C’è chi ha parlato persino di *hamiltonian moment* dell’Unione, in ragione dell’emissione di debito pubblico garantito dall’Unione nel suo insieme. Ma lasciando da parte paralleli pindarici, fra i giuslavoristi, i più entusiasti vedono nel *NGEU* “un ambizioso programma, senza precedenti se letto nella prospettiva di attuazione dei principi di cui all’art. 3 TUE e che ... nel quadro degli investimenti per la transizione verso un’economia a impatto ambientale “zero”, pone al centro delle politiche per il lavoro, il sostegno alla mobilità professionale, alla riconversione

<sup>25</sup> R. LEONCINI, *Verso il post emergenza Covid-19*, cit., p. 10.

<sup>26</sup> T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 248; B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in Centre for the study of European Labour Law “Massimo D’Antona”, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/activities/Bruno-Caruso-Riccardo-Del-Punta-Tiziano-Treu---Manifesto-per-un-Diritto-del-lavoro-sostenibile/6022.aspx>, Catania, Firenze, Roma, 2020. Gli Autori riportano il termine *slowbalisation*, coniato dal *The Economist*.

economica e all'occupazione giovanile"<sup>27</sup>. A questo stadio, penso abbia ragione Morrone quando scrive: "Difficile dire se l'economia sociale di mercato, con queste misure, sarà indirizzata verso gli orizzonti propri dello stato sociale, o se le divisioni, non certo venute meno, tra i paesi (secondo dualismi tra nord e sud nonché tra ovest e est) saranno tanto forti e insormontabili, a tal punto da ridurre anche questa ennesima discontinuità nella necessità a un'ulteriore occasione persa nella lunga storia dell'integrazione. Siamo su un nuovo crinale, tuttavia. Ed è fondamentale che ci sia questa spinta verso un riequilibrio di sistema, che tenta di limitare la resilienza del mercato e del liberismo economico, a vantaggio dei valori sociali inscritti nelle tradizioni costituzionali comuni che, vivificate dalla giurisprudenza, devono essere collocati finalmente nel contesto europeo"<sup>28</sup>.

Su questa onda degli eventi, una prima apertura alla dimensione sociale dell'Unione l'abbiamo avuta con la Risoluzione del Parlamento Europeo del 17.12.2020 *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste* (che tiene in debita considerazione l'omonima comunicazione della Commissione di qualche mese prima), là dove si afferma che "un quadro di *governance* per un'Europa sociale e sostenibile debba essere ancorato alle seguenti riforme: l'integrazione del pilastro europeo dei diritti sociali e di un protocollo sul progresso sociale nei trattati, onde tutelare i diritti sociali fondamentali al pari delle libertà economiche nel mercato unico, e l'adozione di un patto per lo sviluppo sostenibile e il progresso sociale che renda obbligatori gli obiettivi sociali e di sostenibilità, al fine di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite". La Risoluzione sollecita anche che un maggior numero di ambiti di politica sociale siano inclusi nel processo decisionale a maggioranza qualificata, fra gli altri la tutela sociale dei lavoratori e la tutela dei lavoratori il cui contratto di lavoro sia stato risolto: punto questo non di secondario rilievo, posto che in materia sociale la regola dell'unanimità risulta spesso bloccante. Inoltre, auspica un regime UE di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione. Infine, nella Risoluzione, si invita la Commissione e gli Stati membri a destinare all'attuazione dei principi

<sup>27</sup> D. GAROFALO, *Diritto del lavoro, cit.*, p. 11.

<sup>28</sup> A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, p. 749.

del *Pilastro europeo dei diritti sociali* una quota dello strumento per la ripresa e la resilienza che sia equivalente agli investimenti nelle priorità in materia di ambiente e di digitale.<sup>29</sup>

Una spinta al rilancio del *Pilastro Europeo*, sempre successiva alla svolta pandemica, proviene dalla comunicazione della Commissione *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, del Marzo 2021, con la quale si indicano gli strumenti giuridici, differenziati, per l'attuazione concreta del *Pilastro* nelle seguenti aree: posti di lavoro migliori e più numerosi; competenza e uguaglianza; protezione sociale e inclusione.<sup>30</sup> L'attenzione privilegiata dell'Unione al *Pilastro Europeo*, nell'ambito dell'*Agenda strategica 2019-2024*, è infine testimoniato dalla *Dichiarazione di Porto sulle questioni sociali*, adottata al termine della *Riunione informale dei capi di Stato o di governo dell'Unione, a Porto, 7 e 8 maggio 2021*. Nella *Dichiarazione* si legge: "Il pilastro europeo dei diritti sociali è un elemento fondamentale della ripresa. La sua attuazione rafforzerà lo slancio dell'Unione verso una transizione digitale, verde ed equa e contribuirà a conseguire una convergenza verso l'alto in ambito sociale ed economico e ad affrontare le sfide demografiche". Ma subito dopo, più sobriamente: "Come stabilito nell'agenda strategica 2019-2024 dell'UE, siamo determinati a continuare ad approfondire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali a livello dell'UE e nazionale, te-

<sup>29</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, 2020/2084 (INI). Si ricorda che nel luglio 2020, la Commissione ha anche lanciato un rafforzamento della Garanzia giovani con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione*, 1 luglio 2020 COM (2020) 276. In particolare, la Commissione illustra (e supporta) le due proposte di raccomandazioni del Consiglio, quella relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e quella relativa all'istruzione e formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza; inoltre, auspica un nuovo impulso agli apprendistati, sostiene la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, propone misure volte a migliorare le condizioni di lavoro delle persone che lavorano attraverso le piattaforme digitali; infine, la Commissione preannuncia uno studio specifico sull'accesso dei giovani alla protezione sociale.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 4 marzo 2021, COM (2021) 102.

nendo debitamente conto delle rispettive competenze e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

Accanto al *NGEU*, un altro strumento concreto, particolarmente rilevante ai nostri fini, pure esso figlio della situazione di emergenza pandemica e dell'afflato per la sostenibilità sociale da essa provocato, è stato proprio *il Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, meglio conosciuto con il rassicurante acronimo di *SURE*, creato con il Regolamento 2020/672/UE, il quale trova la sua base giuridica nell'art. 122, par. 1 e 2 TFUE, che consente interventi di assistenza finanziaria in favore degli Stati membri in difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo.<sup>31</sup> *SURE* è a dispo-

<sup>31</sup> A *SURE* si sono affiancate le deroghe ai divieti di aiuti di Stato per sostenere le imprese in difficoltà (Comunicazione della Commissione, 22 Marzo 2020, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, COM (2020) C91 I/01) e gli aiuti provenienti dall'*FSE Plus*, dallo *European Solidarity Fund* e dal *CRII (Coronavirus Response Investment Initiative)*. Uno strumento pre-pandemia di tutela dell'occupazione è il *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)*, la cui base giuridica è l'art. 175 TFUE. Il *FEG* venne previsto nel 2013 (reg. UE 17 dicembre 2013, n.1309), ma il regolamento istitutivo è stato emendato di recente, con il reg. UE 28 aprile 2021, n. 691, che tiene in debito conto la situazione pandemica nonché la transizione verso una economia sostenibile. Il *FEG* è uno strumento che opera nei confronti dei lavoratori dipendenti o autonomi europei che hanno perso il lavoro a seguito di ristrutturazioni, anche per aiutarli a trovare una nuova occupazione. Come regola generale, il *FEG* può essere attivato quando un'unica impresa (compresi i suoi fornitori e produttori a valle) licenzia più di 200 lavoratori. Può interessare le PMI che operano in vari settori della stessa regione, oppure quelle attive in un settore particolare in una o più regioni limitrofe. Il *FEG* dispone di un bilancio annuale di 210 milioni di euro per il periodo 2021-2027 e può finanziare dal 60% all'85% del costo di progetti destinati ad aiutare i lavoratori in esubero a trovare un altro impiego o avviare una propria attività. I casi che prevedono un intervento del *FEG* vengono gestiti ed attuati dalle amministrazioni nazionali e regionali. Possono beneficiare di un sostegno coloro che perdono il lavoro a causa dell'emergenza coronavirus, della digitalizzazione, dell'automazione, della transizione verso un'economia a basse emissioni di CO2 o di altri cambiamenti, indipendentemente da ciò che ha causato l'esubero. Ogni progetto ha una durata di 2 anni. Il *FEG* può cofinanziare misure quali: assistenza nella ricerca di un impiego; orientamento professionale; istruzione, formazione e riqualificazione; guida e tutoraggio; imprenditorialità e creazione di nuove aziende. Può inoltre fornire indennità per la formazione e le spese di vitto e alloggio o un sostegno analogo, tra cui le indennità per l'assistenza familiare, la mobilità e il trasloco e gli incentivi all'assunzione destinati ai datori di lavoro. Il

sizione degli Stati membri che si trovano nelle condizioni di dover mobilitare notevoli mezzi finanziari per contrastare le conseguenze economiche e sociali della pandemia. Può fornire assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro (di cui solo il 10% può essere erogato annualmente e il 60% può essere concesso ai tre Stati membri che rappresentano cumulativamente la maggiore quota di prelievo), sotto forma di prestiti, a condizioni agevolate, dell'UE agli Stati membri colpiti, per far fronte agli aumenti improvvisi della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione. Lo strumento funge da seconda linea di difesa, per finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, per tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito.<sup>32</sup> I prestiti erogati nel quadro dello strumento SURE si fondano su un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri, concordate con la Commissione, che devono essere almeno pari al 25% dell'importo massimo complessivo; il contributo di ciascuno Stato membro è proporzionale alla sua quota sul Pil dell'Unione. Ciascun Stato accede al prestito alle condizioni specificate, volta per volta, dal Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione (che verifica l'esistenza dei presupposti per l'intervento); la decisione del Consiglio determina l'ammontare, la durata, il tasso di interesse applicato e il piano rateale di restituzione del prestito erogato. In ottemperanza del principio di sussidiarietà dei Trattati, il regolamento non vincola lo Stato sulle modalità di utilizzo del prestito, fatta salva la finalità del sostegno del reddito di lavoratori, dipendenti o autonomi, sospesi o disoccupati a causa della crisi pandemica: l'integrazione economica offerta non influisce, dunque, sulla struttura degli istituti del sistema di sicurezza sociale interno. La Commissione ha finanziato lo strumento tramite l'emissione di obbligazioni sociali.

*SURE* è naturalmente uno strumento emergenziale, come tale temporaneo. Tuttavia, l'art. 122 TFUE offre una base giuridica per rendere questo tipo di interventi emergenziali stabili.

*FEG* non finanzia misure di protezione sociale, come pensioni o indennità di disoccupazione.

<sup>32</sup> In quanto strumento complementare, *SURE* può anche finanziare misure sanitarie, in particolare sul posto di lavoro, volte a garantire una ripresa sicura delle normali attività economiche.

Ma la domanda da porsi è se *SURE* sia effettivamente una misura di sicurezza sociale e dunque uno strumento di solidarietà, o comunque un primo passo nella costruzione di uno schema permanente di riassicurazione contro la disoccupazione.<sup>33</sup> Devo concordare con Giubboni nel dolermi che “non siamo né di fronte ad un embrione di solidarietà fiscale europea ..., né ad un utilizzo in chiave solidaristica di risorse proprie dell’Unione, attinte cioè dal bilancio comune (che infatti viene scrupolosamente preservato)”. Questo per varie ragioni: intanto, viene utilizzata per *SURE* la stessa base giuridica del MES, ovvero l’art. 122 TFUE, con ciò tra l’altro evocando salvataggi durante la crisi finanziaria del 2010 che sarebbe più opportuno dimenticare; poi, “l’unico tangibile segno dello spirito di solidarietà evocato dall’art. 122 TFUE sta qui unicamente nel fatto di poter avere accesso al mercato dei capitali, grazie al più elevato *credit rating* del *SURE*, a condizioni prevedibilmente più vantaggiose di quelle che sarebbero possibili per Paesi come l’Italia o la Spagna”; infine, il contributo degli Stati al *SURE* avviene su base volontaria, ovvero lontana dalle forme redistributive cogenti proprie dell’obbligo di solidarietà.<sup>34</sup> La stessa Risoluzione del Parlamento Europeo del 17.12.2020 *Un Europa sociale forte per transizioni giuste*, forse non per caso ma in uno sprazzo di consapevolezza, ha auspicato accanto alla creazione di uno strumento speciale permanente simile a *SURE*, un regime UE di riassicurazione dell’indennità di disoccupazione.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Si leggano su questi temi S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri ... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d’una cosiddetta cassa integrazione europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, p. 421 e C. CARCHIO, *Sostegno al reddito e interventi emergenziali nella crisi pandemica*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 2.

<sup>34</sup> S. GIUBBONI, *In uno spirito*, cit., pp. 424-425. Più possibilista appare in materia T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., pp. 255 ss., là dove scrive che *SURE* presenta elementi di novità rispetto agli altri interventi finanziari, anche pandemici, dell’UE, sia per l’ingente quantità di risorse messe a disposizione che per la finalizzazione al sostegno del reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi. Secondo l’Autore, “questo intervento di seconda linea dell’Unione potrebbe favorire da parte degli Stati modifiche alla regolazione di questi istituti”.

<sup>35</sup> Si leggano sul tema, fra gli altri: I. ESSER-T. FERRARINI-K. NELSON-J. PALME-O. SJÖBERG, *Unemployment Benefits in EU Member States*, Bruxelles, European Union, 2013; S. DULLIEN, *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Berlin, Bertelsmann Stiftung, 2014; M. BEBLAVY-K. LENARTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, Bruxelles, European Commission, 2017.

### 1.2 Italia: la sostenibilità immaginata

Dal punto di vista politico, dopo la sottoscrizione, nel 2015, dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU*, non molto è stato fatto nel nostro Paese per attuare i dettami dello sviluppo sostenibile, a parte l'elaborazione della *Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile* (SNSvS, adottata nel 2017)<sup>36</sup> e l'istituzione della cabina di regia *Benessere Italia*, il cui compito è quello di sostenere, potenziare e coordinare le politiche e le iniziative del Governo italiano per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) e per la SNSvS, nell'ambito degli impegni sottoscritti dall'Italia per l'Agenda 2030.<sup>37</sup> Su questa linea, anche il CIPE organo che ha spesso giuocato un ruolo importante con le sue delibere in materia di integrazioni salariali, viene ridenominato *Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)* e nelle sue procedure e istruttorie vengono incorporate valutazioni relative al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Il Governo italiano, in attuazione dell'Agenda 2030, ha emanato il documento *Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile*, allegato alla delibera CIPE 22 dicembre 2017, n. 108. Sull'approccio degli ultimi governi ad Agenda 2030, si legga D. GAROFALO, *Diritto del lavoro, cit.*, pp. 10 ss. L'Autore afferma che con la SNSvS "la strategia nazionale di sviluppo sostenibile non è più circoscritta alla dimensione economica ma è inscindibilmente finalizzata alla realizzazione degli altri due pilastri fondamentali, e cioè l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente, foriere di un welfare territoriale generativo, orientato alla creazione di relazioni di comunità, in grado di realizzare e mutuare esperienze positive e buone prassi, ma soprattutto di dar luogo a *shared actions*, condividendo analisi, valutazioni, progettualità e risorse in una logica di sviluppo includente di matrice multilivello" (17). L'Autore ritiene importante sul tema altresì il D.M. 4 novembre 2019, n. 166, atto di indirizzo per il 2019 delle attività finanziabili attraverso il Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo settore, il quale ingloba 11 obiettivi di *Agenda 2030*, di cui 7 "si caratterizzano per una marcata vocazione lavoristica": secondo Garofalo, "l'atto di indirizzo generale per il 2019, sebbene orientato alle peculiarità del terzo settore, può costituire una utile *road map* per verificare l'esatta collocazione della sostenibilità nel contesto lavoristico" (17-18).

<sup>37</sup> La Cabina viene istituita con il D.P.C.M. 11 giugno 2019, n. 78. Si veda in tema D. GAROFALO, *Diritto del lavoro, cit.* Si legga anche *Insedimento della Cabina di regia "Benessere Italia"*, in <https://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/2019/07/insediamento-della-cabina-di-regia-benessere-italia>.

<sup>38</sup> Art. 1, bis D.L. 14 settembre 2019, n. 111.

In realtà, il primo documento davvero rilevante ai fini della sostenibilità sembra essere il *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, elaborato dal Governo Conte *bis*, in prima battuta, e poi, più compiutamente, dal Governo Draghi.

Il *PNRR*, come sappiamo, è un documento necessario se si voglia accedere al piano di aiuti di *Next Generation EU* e più specificamente del *Recovery Fund (RFF)*. Ai *Recovery Plans nazionali* sono domandate riforme e progetti di investimento pubblico strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può altresì includere un regime pubblico finalizzato a incentivare gli investimenti privati. Al *PNRR* si chiede di assicurare la coerenza con: le sfide e priorità nazionali, emerse nel contesto del semestre europeo, incluse quelle identificate nella più recente raccomandazione sulla politica economica della zona euro; le informazioni inserite nei Piani nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani di attuazione della garanzia giovani e negli accordi elaborati nel contesto dei fondi dell'Unione; le priorità generali dell'Unione, con particolare riferimento alla transizione verde (il 37% della spesa dei piani nazionali dovrà essere dedicata agli obiettivi del clima) e alla transizione digitale (a sostegno della quale deve essere destinato almeno il 20% della spesa contenuta in ogni piano nazionale).<sup>39</sup>

In sostanza, come viene opportunamente sottolineato: “la concessione dei fondi del *Recovery Fund* ... non è affatto automatica in quanto è legata a precisi settori (i *pilastrì*) e ad una coerenza di sistema legata non solo alle criticità della pandemia, ma anche a situazioni pregresse rilevate in passato e oggetto delle raccomandazioni specifiche (*Country Specific Recommendations*) rivolte all'Italia dal Consiglio UE; inoltre l'erogazione è subordinata a progressivi controlli circa l'attuazione del piano”<sup>40</sup>. Le raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia sui programmi nazionali di riforma e di stabilità 2019 e 2020 (*CSR*) sollecitano<sup>41</sup>: il raf-

<sup>39</sup> I *PNRR* sono governati dal reg. UE 12 febbraio 2021, n. 241, del Parlamento Europeo e Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>40</sup> G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, pp. 263-264.

<sup>41</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019

forzamento e l'universalizzazione degli ammortizzatori sociali, "indipendentemente dallo status occupazionale dei lavoratori, in particolare di coloro che si trovano di fronte a carenze nell'accesso alla protezione sociale"; il ripensamento del Reddito di cittadinanza; l'efficientamento dei servizi pubblici per l'impiego, dei quali si sottolinea la variabilità dei servizi a livello regionale; il miglioramento delle competenze e della riqualificazione professionale, al fine di promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile (capi 17-18-19). Come dire: mettere le dita in alcune delle piaghe del nostro povero Paese.

Ebbene, il PNRR si articola in 6 Missioni, ovvero: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Nell'ambito della Missione 5, *Inclusione e coesione*, ovvero la missione della sostenibilità sociale per antonomasia, si declina la componente *Politiche per il lavoro*. Gli obiettivi previsti sono: potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale, sostenendo l'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati, nell'ambito del nuovo *Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)* e promuovendo la revisione della *governance* del sistema di formazione professionale, attraverso l'adozione del *Piano Nazionale Nuove Competenze*; rafforzare Centri per l'Impiego, promuovendo interventi di *capacity building* a supporto dei Centri, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva, anche finalizzati alla riqualificazione professionale (*upskilling* e *reskilling*), mediante il coinvolgimento di *stakeholder* pubblici e privati, aumentando la prossimità ai cittadini e favorendo la costruzione di reti tra i diversi servizi territoriali. A ciò si affiancano incentivi alle assunzioni per i datori di lavoro, attraverso misure di decontribuzione. Obiettivi e strategie queste in buona parte già note e per una parte già attuate. Emerge, tuttavia, con un certo sollievo, un approccio basato sulla definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni, leggendovisi il tentativo di superare l'eterogeneità dei servizi erogati a livello regionale.

dell'Italia, Bruxelles, 5 giugno 2019 COM(2019) 512 e Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, Bruxelles, 20 maggio 2020 COM(2020) 512.

Il Piano promette altresì quattro importanti riforme di contesto: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Tra le riforme non ricomprese nel perimetro del piano, ma ritenute di accompagnamento alla realizzazione del Piano, assieme alla riforma fiscale e al *Family Act*, troviamo il sostegno del reddito dei lavoratori e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali, attraverso una semplificazione delle procedure di erogazione e l'ampliamento dell'ambito dei destinatari degli interventi, nonché la creazione di un sistema di tutele dedicato per i lavoratori autonomi. Si legge nel PNRR: "In questo contesto, quale misura di protezione e sviluppo del mercato del lavoro, risulta fondamentale la valorizzazione ed il rafforzamento dell'integrazione con le politiche attive", in previsione dei mutamenti strutturali e dei cambiamenti nella domanda di competenze da parte delle imprese negli anni che verranno (p. 113). Il PNRR si propone di "favorire la complementarietà tra la riforma e il potenziamento delle politiche attive, da un lato, e l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva basate su investimenti pubblici, dall'altro" (pp. 113-114). E questa è una buona notizia. Forse si è capito che le politiche attive del lavoro servono a poco se non ci sono opportunità occupazionali, create attraverso una politica economica e industriale di medio-lungo periodo degna di questo nome.

Se la politica italiana della sostenibilità è assopita, la dottrina giuslavorista non tributa certo al principio di sostenibilità quello che Garofalo chiama "un approccio alla *Dworkin*, cioè un vero e proprio "*taking it seriously*" della sostenibilità", come invece è accaduto in altre aree del sapere.<sup>42</sup>

Un sasso nello stagno è stato sicuramente lanciato dal *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, di Caruso, Del Punta e Treu.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Il riferimento di D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 19-20 è a R. DWOR-KIN, *Taking rights seriously*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1977.

<sup>43</sup> In Centre for the study of European Labour Law "Massimo D'Antona", in <http://csdle.lex.unict.it/docs/activities/Bruno-Caruso-Riccardo-Del-Punta-Tiziano-Treu---Manifesto-per-un-Diritto-del-lavoro-sostenibile/6022.aspx>, Catania, Firenze, Roma 2020. Nella dottrina italiana in tema di sostenibilità si segnalano A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile*, cit. e V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters Kluwer Ipsoa, 2018.

Tra gli *incipit* del *Manifesto*, la convinzione che nell'era post-covid alcuni processi, già in corso da prima della pandemia, verranno accelerati e in particolare lo sviluppo delle tecnologie digitali e l'affermazione del principio di sostenibilità. La proposta è quella di "un riesame costruttivo", piuttosto che di uno "stravolgimento" dei principi e valori fondanti del diritto del lavoro. "Preservare cambiando", ci suggerisce il *Manifesto*, e qui si può essere gattopardescamente d'accordo.

Tuttavia, gli estensori vanno oltre quando attribuiscono al diritto del lavoro *sostenibile* una funzione che non potrà mai avere, almeno nell'area dei diritti fondamentali, inderogabili, dei prestatori di lavoro: ovvero, "quella di riconciliare gli imperativi della giustizia sociale con gli obiettivi della crescita", talché "le regole e le politiche del lavoro non possono non tenere conto del contesto economico, non per subirne passivamente i condizionamenti, ma per orientare le sue strutture e i mercati alla ricerca del miglior compromesso possibile fra efficienza e giustizia sociale". La conciliazione tra interessi opposti, o anche tra parti improvvisamente decise a collaborare, non è materia giuridica, ma politica o sindacale. Un conto è la funzione giuridica del diritto del lavoro, che è quella di tutelare il lavoratore in ottemperanza ai principi della nostra Carta costituzionale, un conto sono i bilanciamenti fra diritti costituzionalmente protetti, altro sono le composizioni politiche tra opposti interessi, che si vogliono far incontrare nel nome della sostenibilità. Un malinteso concetto di sostenibilità, tuttavia, posto che il principio di sostenibilità non è "un nuovo modello di sviluppo in cui valore economico e valore sociale sono ricongiunti in un'ottica di medio o lungo termine"<sup>44</sup>, non implica la composizione delle ragioni dell'economia con quelle dei diritti sociali, magari attraverso una mediazione sindacale. Il principio di sostenibilità ambientale, economica e sociale, giuridicamente inteso e nella sua triplice valenza che è inscindibile, si realizza all'interno degli obiettivi prefissati dalla *Agenda ONU 2030*. Quel che si vuol dire è che la sostenibilità non si estrinseca in un fenomeno politico di carattere mediatorio, ma ha i suoi precetti.

Ma queste affermazioni, probabilmente, mi scaraventeranno tra coloro che difendono a oltranza la civiltà dei diritti, per dirla con gli esten-

<sup>44</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, cit., p. 15.

sori del *Manifesto*<sup>45</sup>. Forse soffro, almeno in parte, del disagio di Zoppoli, quando scrive che il *Manifesto* si muove su di un terreno essenzialmente politico<sup>46</sup>. Forse è anche vero che il *Manifesto*, come asserisce Romei è “il primo organico tentativo di fondare il diritto del lavoro su valori altri rispetto a quelli tradizionali, anche se non necessariamente eccentrici rispetto a questi ultimi; di “laicizzarlo” si potrebbe dire, rendendolo un diritto che accetta pienamente, come avviene in altri rami del diritto, il contesto in cui si muove e cioè l’economia di mercato”<sup>47</sup>.

Tuttavia, non credo che l’intendimento del principio di sostenibilità, nella sua declinazione sociale, sia quello di far incontrare le ragioni dell’economia con quelle del diritto. E in effetti, l’*Obiettivo 8 dell’Agenda 2030 – Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti* – non prevede bilanciamenti di carattere politico, ma traccia delle linee guida per il raggiungimento della sostenibilità. Prevede: al punto 8.2, “Raggiungere standard più alti di produttività economica attraverso la diversificazione, il progresso tecnologico e l’innovazione, anche con particolare attenzione all’alto valore aggiunto e ai settori ad elevata intensità di lavoro”; al punto 8.3 “Promuovere politiche orientate allo sviluppo, che supportino le attività produttive, la creazione di posti di lavoro dignitosi, l’imprenditoria, la creatività e l’innovazione, e che incoraggino la formalizzazione e la crescita delle piccole-medie imprese, anche attraverso l’accesso a servizi finanziari”; al punto 8.5 “Garantire entro il 2030 un’occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un’equa remunerazione per lavori di equo valore”; al punto 8.6 “Ridurre entro il 2030 la quota di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di studio o formazione”; infine, al punto 8b “Sviluppare e rendere operativa entro il 2020 una strategia globale per l’occupazione giovanile e implementare il Patto Globale per l’Occupazione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro”.

Per inciso, serve rammentare che l’Obiettivo 8 deve essere raggiunto assieme agli altri 16 obiettivi dell’Agenda e non disgiuntamente. La so-

<sup>45</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, cit., p. 7.

<sup>46</sup> L. ZOPPOLI, *Un nuovo diritto*, cit., pp. 3 ss.

<sup>47</sup> R. ROMEI, *Un manifesto per il diritto del lavoro*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, n. 3, p. 2.

stenibilità non è, dunque, segmentabile: si pensi al rilievo ai nostri fini degli obiettivi: 1- Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; 4 – Fornire un’educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; 5 – Raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; 10 – Ridurre l’ineguaglianza all’interno di e fra le nazioni; e a tutti gli altri obiettivi di sostenibilità ambientale enucleati nell’*Agenda*. I saperi coinvolti, le discipline dispiegate, i rami del diritto sono, dunque, molteplici. L’afflato è ovviamente interdisciplinare; meno banale è che non devono però esistere aree del sapere poste in posizione ancillare e che, a livello giuridico, i bilanciamenti, quando sono necessari, devono essere fatti, ma tra valori costituzionalmente protetti.<sup>48</sup>

Un merito del *Manifesto*, letto con gli occhiali della sostenibilità, è quello di porre in risalto quella che Magnani chiama la “funzione capacitante del diritto del lavoro”<sup>49</sup>. Ovvero: accanto alle tutele inderogabili tipiche del lavoratore (non solo subordinato) che riequilibrano la disparità di potere contrattuale, “con una crescente importanza nello status giuridico del lavoratore subordinato ... deve svilupparsi o consolidarsi, sulla base di una precisa ispirazione valoriale (fondata, ad esempio, sull’approccio delle capacità di *Amartya Sen* e *Martha Nussbaum*) ... una protezione non meramente tutoria, bensì proattiva e capacitante, ossia rivolta a sostenere il lavoratore nell’arricchimento della propria dotazione di risorse professionali e personali, così da metterlo in condizione di sviluppare appieno la propria personalità sul lavoro e anche di conciliarla il più possibile con le altre sfere della vita”<sup>50</sup>. Questa convinzione in realtà permea di sé molte delle proposte avanzate nel *Manifesto*.

### 1.3 I diritti sociali: una chiave di lettura del principio di sostenibilità

Nel “lessico civile”<sup>51</sup> del filosofo Bobbio: “dalla critica delle dottrine

<sup>48</sup> Cfr. anche L. ZOPPOLI, *Un nuovo diritto*, cit., pp. 6 ss.

<sup>49</sup> M. MAGNANI, *Sul Manifesto “Per un diritto del lavoro sostenibile”*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, n. 3, pp. 2 ss.

<sup>50</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, cit., pp. 11 ss.

<sup>51</sup> G. ZAGREBELSKY, *Un lessico civile*, in N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, I, V-VI.

egualitarie contro la concezione e la pratica liberale dello Stato sono nate le richieste dei diritti sociali che hanno trasformato profondamente il sistema dei rapporti tra l'individuo e lo Stato e la stessa organizzazione dello Stato, anche nei regimi che pur si considerano continuatori, senza bruschi capovolgimenti, della tradizione liberale del secolo scorso"<sup>52</sup>.

La matrice costituzionale dei diritti sociali, d'altra parte, è rinvenibile negli artt. 2 e 3, commi 1 e 2 della Carta costituzionale: come si è scritto, "i costituenti non hanno circoscritto il fondamento di principio dei "diritti sociali" al solo art. 3 cpv. ..., ma lo hanno esteso anche al principio dei diritti inviolabili della persona umana, cioè al nucleo dei valori costituenti il contenuto normativo della dignità umana (art. 2), e al principio di eguaglianza formale, o davanti alla legge (art. 3, c. 1, Cost.)"<sup>53</sup>.

Ricordo con piacere la relazione di Tarli Barbieri a un recente seminario, con la quale si rammentava l'essenzialità della tutela dei diritti sociali per l'effettività di alcuni principi supremi della nostra Carta costituzionale: dal principio democratico al principio di eguaglianza sostanziale, passando per i diritti inviolabili della persona umana<sup>54</sup>.

I diritti sociali sono oramai uniformemente riconosciuti come diritti fondamentali, al pari dei diritti civili e politici: i diritti sociali "costituiscono strumenti indispensabili senza i quali non si possono esercitare le libertà fondamentali"<sup>55</sup>.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale è da tempo uniforme nel riconoscere ai diritti sociali rango costituzionale e natura di

<sup>52</sup> N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, p. 37.

<sup>53</sup> A. BALDASSARRE, *Voce Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1989, p. 10.

<sup>54</sup> G. TARLI BARBIERI, *Diritti sociali e welfare: prospettive costituzionalistiche*, in *Ciclo di seminari Lo Stato sociale. Una vicenda europea*, Università di Firenze, Scuola di Giurisprudenza, 14.4.2021.

<sup>55</sup> J.M. VERDIER, *Pensieri in libertà su "diritti fondamentali" e lotta all'emarginazione*, in *Dir. mer. lav.*, 1999, p. 495. Si legga già in termini simili anche M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 805. Da ultimo si veda L. CARLASSARRE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, Fasc. 3, 136, pp. 147 ss. e O. CHESSA, *La dogmatica, cit.*, pp. 275 ss.

diritti perfetti.<sup>56</sup> Nell'ambito dei diritti sociali, si distingue fra diritti "incondizionati" – che possono essere esercitati direttamente dagli aventi diritto nei confronti della controparte in quanto "accedono automaticamente ai rapporti giuridici cui si riferiscono" – e "condizionati" – i quali, e questo è il caso anche del diritto all'assistenza e previdenza dell'art. 38, "presuppongono, per il loro effettivo godimento, la sussistenza di strutture organizzative indispensabili all'erogazione delle prestazioni garantite ...". In presenza del presupposto di fatto necessario alla loro realizzazione, i "diritti condizionati" danno luogo a pretese direttamente azionabili, alla pari dei diritti "incondizionati"; l'eventuale mancanza della struttura organizzativa prevista per la loro attuazione, invece, inficia solo "il *come* e il *quando* assicurare in concreto quei diritti", senza toccarne "la garanzia quanto al *se* e al *quid*"<sup>57</sup>.

La Corte costituzionale accoglie la nozione di diritti costituzionali *condizionati*, per la prima volta, nella sentenza del 16.10.1990, n. 455, in tema di diritto alla salute, riproponendola poi in numerose sentenze successive. La Corte individua, per i diritti costituzionali condizionati, la necessità di un bilanciamento dell'interesse tutelato attraverso il diritto sociale con gli altri interessi costituzionalmente protetti: ciò non implica una degradazione della tutela costituzionale a legislativa, "ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria ... avvenga gradualmente, a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione"; l'opera di bilanciamento è soggetta al sindacato della Corte, da esercitarsi "nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa". Con ciò la Corte definisce i paletti entro i quali si muove l'attuazione dei diritti condizionati: principio di gradualità, esigenze finanziarie, ragionevole bilanciamento di valori costituzionali.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Si legga sul punto C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, Cedam, 1996, pp. 364 ss e 370 ss.

<sup>57</sup> A. BALDASSARRE, *Voce Diritti sociali, cit.*, pp. 10 ss.

<sup>58</sup> Si legga sul punto C. COLAPIETRO, *op. cit.*, pp. 370 ss. Si veda anche A. D'ALOJA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, pp. 23 ss., il quale in materia pone in rilievo "lo svolgimento non lineare della giurisprudenza costituzionale sullo "Stato sociale"". Cfr., infine: M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della*

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha anche individuato da tempo “l’esistenza di un nucleo “incomprimibile” dei diritti sociali ad opera del legislatore” (Corte Cost., 21 luglio 2016, n. 203)<sup>59</sup>. E in particolare, ha stabilito che le esigenze finanziarie pubbliche non possono assumere, in un giudizio di bilanciamento da parte del legislatore, una preponderanza tale da intaccare il nucleo incomprimibile dei diritti sociali, ovvero l’ambito inviolabile degli stessi in termini di rispetto della dignità umana (Corte Cost., 16 luglio 1999, n. 309 e 21 luglio 2016, n. 203)<sup>60</sup>. Ancora, afferma la Corte che sono i diritti inviolabili che possono incidere sull’equilibrio di bilancio e non viceversa: le esigenze di bilancio non possono condizionare le erogazioni connesse ai diritti inviolabili della persona (Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 275)<sup>61</sup>; una affermazione questa che viene ritenuta “di portata generale, e per questo idonea potenzialmente a operare come “regola di sistema” in tutti i casi in cui esigenze di attuazione dei diritti costituzionali ed esigenze finanziarie dovessero porsi in contrapposizione”<sup>62</sup>.

Sebbene, si siano poi posti problemi in ordine alla individuazione concreta del nucleo insopprimibile dei diritti sociali parametrato sulla dignità umana e prevalente sulle esigenze di bilancio<sup>63</sup>, il che riflette le preoccupazioni della Corte sulle conseguenze finanziarie delle proprie pronunce. Così, si è coniato il concetto di “bilanciamento ineguale” tra esigenze economico-finanziarie e diritti sociali, che avrebbero comunque, anche successivamente alla entrata in vigore della L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 sul pareggio/equilibrio di bilancio (Art. 81 Cost.)<sup>64</sup>, un valore

*giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, pp. 77 ss.; S. GAMBINO, *op. cit.*, pp. 86 ss. Si vedano anche Corte Cost., sentenze: 25 ottobre 1982, n. 175, 1 luglio 1983, n. 212, 3 novembre 1988, n.1011. Sulle sentenze della Corte si legga anche S. SCIARRA, *I diritti sociali*, *cit.*, pp. 353 ss.

<sup>59</sup> G. TARLI BARBIERI, *Diritti sociali e welfare*, *cit.*

<sup>60</sup> G. TARLI BARBIERI, *Diritti sociali e welfare*, *cit.*

<sup>61</sup> G. TARLI BARBIERI, *Diritti sociali e welfare*, *cit.* Si veda anche S. GAMBINO, *op. cit.*, pp. 86 ss.

<sup>62</sup> F. PALLANTE, *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «al» bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2430. Così anche L. CARLASSARRE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalicabili» alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 6; S. GAMBINO, *op. cit.*, pp. 86 ss.

<sup>63</sup> Sul punto si legga anche O. CHESSA, *La dogmatica*, *cit.*, pp. 279 ss.

<sup>64</sup> Si vedano anche l’art. 97 della Cost., anche esso riformato e la L. 24 dicembre

superiore rispetto alle esigenze di politica economica, almeno sino a un limite di ragionevolezza del sacrificio economico indicato dal principio di proporzionalità; e infatti, l'effettività di un diritto fondamentale, non comprimibile, "non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo" (Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 275)<sup>65</sup>: "l'indirizzo della Corte in materia si richiama ad un indirizzo che era stato già affermato qualche anno prima ... con riguardo alla stretta consequenzialità fra tutela dei diritti fondamentali e previsione di spese obbligatorie da parte del legislatore (statale o regionale che sia)"<sup>66</sup>.

Mentre, d'altra parte, si rammenta che l'equilibrio di bilancio è strettamente connesso con la "funzionalità" dello Stato, che il ricorso all'indebitamento grava sulle generazioni future (Corte Cost., 10 aprile 2014, n. 88), infine, che alla base dell'equilibrio economico-finanziario vi è il principio di responsabilità, che assieme ai principi di solidarietà e sussidiarietà, regge il sistema di protezione sociale deputato a soddisfare i diritti sociali.<sup>67</sup>

L'auspicio che nutro è ben espresso ancora una volta da Morrone,

2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.

<sup>65</sup> Cfr. anche Corte Cost. 1 dicembre 2017, n. 250. Si ricordano altresì: Corte Cost. 8 luglio 1987, n. 286; Corte Cost. 15 gennaio 2013, n. 1; Corte Cost. 9 maggio 2013, n. 85; Corte Cost. 28 novembre 2012, n. 264. Si ricorda altresì Corte Cost. 13 luglio 2016, n. 173: si leggano in tema anche R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 39 ss., M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lav. dir.* 2018, pp. 96 ss. e L. CARLASSARRE, *Diritti, cit.*, pp. 147 ss.

<sup>66</sup> S. GAMBINO, *op. cit.*, p. 88. Si legga altresì L. CARLASSARRE, *Diritti, cit.*, pp. 147 ss.

<sup>67</sup> Dobbiamo questa sintesi tra diverse tendenze a G. TARLI BARBIERI, *Diritti sociali e welfare, cit.* O. CHESSA, *La dogmatica, cit.*, p. 280 ci rammenta: "il pareggio di bilancio è sempre stato un cavallo di battaglia del pensiero ordoliberal in Germania e di quella corrente statunitense molto influente che prende il nome di *Public choice* e *Constitutional Political Economy* e che ha, o che aveva, in James Buchanan il suo massimo esponente. Ma è di questo avviso pure l'influente letteratura economica che a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta contrapponeva le *rules* alla *discretion* nella conduzione delle politiche fiscali e monetarie". Tutte politiche contrarie a quelle keynesiane.

che spera in una “teoria della ragionevolezza e del bilanciamento costruita secondo una gerarchia di valori, che privilegi le ragioni del welfare state, dell’eguaglianza, della libertà eguale, da parte del legislatore europeo, della Corte di giustizia e delle corti costituzionali nazionali, in funzione non difensiva della propria identità ma costruttiva, mediante le tradizioni costituzionali, dei fondamenti dello stato sociale europeo”<sup>68</sup>.

In ambito giuslavoristico, da ultimo, si è spesso parlato di diritti sociali afflitti da condizionalità “macro gestionale”, in connessione con i limiti finanziari imposti dal principio europeo dell’equilibrio di bilancio; come anche si è coniata la nozione di “condizionalità micro-gestionale”, ovvero legata alle “obbligazioni positive poste a carico dei beneficiari”, spesso espresse in termini di “accordo contrattuale che stabilisce un rapporto di reciprocità”<sup>69</sup>: in sostanza, il titolare di diritti sociali viene gravato di una serie di comportamenti attivi al fine di garantirne il reinserimento nel mercato del lavoro. Questo avrebbe condotto a “variazioni fisiognomiche” dei diritti sociali<sup>70</sup>.

Ebbene, la condizionalità macro-gestionale, lo abbiamo già scritto, è una realtà di fatto nel panorama eurounitario, almeno sino all’epoca Covid; se continuerà ad esserlo in termini così stringenti anche negli anni a

<sup>68</sup> A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., p. 750.

<sup>69</sup> L. TASCHINI, cit., pp. 98 ss. Si vedano anche: M. CINELLI, *La previdenza che cambia*, cit.; R. DI MEO, *Da “lavoratore disoccupato” ad “utente”: il significato giuridico del patto di servizio personalizzato quale strumento di attivazione*, I giovani giuslavoristi e gli studi di diritto del lavoro, Webinar in memoria del Prof. M.G. Garofalo, V edizione, Aidlass, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 26 Febbraio 2021.

<sup>70</sup> M. CINELLI, *La previdenza che cambia*, cit. L’Autore, in relazione ai diritti sociali, sottolinea: “il declino della concezione che apprezza quei diritti come meri diritti di prelievo, a favore della concezione – materialmente supportata, ancora una volta, dalle regole della condizionalità – che ne valorizza il profilo meritocratico; diritti, per così dire, “contrattualizzati”, che l’interessato (non importa se la povertà lo colloca, o meno, tra gli “ultimi”) si deve guadagnare passo per passo – assoggettandosi, appunto, a predeterminati oneri di attivazione e obbedienza –, pena la perdita della tutela assistenziale stessa (e, dunque, anche a costo del respingimento nell’area della povertà), o, nel settore della previdenza, pena l’inefficacia di quello stesso diritto alle prestazioni, che, eppure, una volta maturati i requisiti assicurativi di legge, ci sarebbero buone ragioni per considerare definitivamente acquisito” (24). Si legga in tema anche M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 13 ss.

venire è tutto da capire. Rodotà affermava che si è assistito a una “decostrutturizzazione accompagnata da una ricostituzionalizzazione in termini economici, nella quale si registra una rinnovata centralità della proprietà, che determina una subordinazione dei diritti sociali a una discrezionalità politica concepita come insindacabile potere proprietario sulle risorse disponibili”<sup>71</sup>.

Diversamente, il concetto di condizionalità micro-gestionale, come si avrà modo di specificare meglio in seguito<sup>72</sup>, appare riduttivo e colora negativamente la necessità del reinserimento (ove possibile) nel mercato del lavoro del soggetto disoccupato o comunque assistito, che deve invece essere parte integrante della tutela erogata attraverso i diritti sociali, ex artt. 4, c. 1 e 35, c. 1 della nostra Carta costituzionale, là dove attribuiscono il diritto al lavoro a tutti i cittadini. Quello che, in altri contesti, è stato chiamato “diritto di inserimento” e da noi, da sempre, politica attiva del lavoro, quand’anche sia frutto di una contrattazione con i servizi per l’impiego attraverso un patto di servizio<sup>73</sup>, consente il superamento dello stato assistenziale passivo, o dell’“autodistruzione della solidarietà” (aumento delle indennità assistenziali, aumento del prelievo tributario e del costo del lavoro, contrazione della domanda di lavoro), o ancora del “salariale l’esclusione”, fenomeni descritti nei lavori di Rosanvallon<sup>74</sup>. Per inciso, poi, non può negarsi che l’altra faccia della condizionalità è, giustamente, quella di scoraggiare la fruizione passiva delle prestazioni sociali da parte del beneficiario, ex artt. 4, c. 2 e 2 della Carta costituzionale, i quali ci ricordano il dovere di contribuire “al progresso materiale o spirituale della società” e quello dell’ “adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2014, p. 79.

<sup>72</sup> Si veda *infra* Capitolo II, par. 2.3 e Capitolo III, par. 1.4.

<sup>73</sup> Si legga sui patti di servizio la critica di L. TASCHINI, *op. cit.*, pp. 99 ss. Cfr. *infra*, Capitolo III, par. 1.4.

<sup>74</sup> P. ROSANVALLON, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l’État-providence*, Parigi, Seuil, 1995, che riporta J.F. REVEL, *Le vieux et le neuf en politique*, in *Le Point*, 29.1.1994. Cfr. L. TASCHINI, *op. cit.*, pp. 96 ss. e S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, pp. 309 ss.

<sup>75</sup> P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 9. Si legga sul punto anche *infra*, Capitolo II, par. 1.1.

Sebbene sia, comunque, chiaro che porre obbligazioni positive sui titolari dei diritti ha senso se “ad esse corrispondono proposte effettive di integrazione e, quindi, proposte di lavoro come corrispettivo”<sup>76</sup>. Ales nel 2015, correttamente, ammoniva: “La partecipazione attiva del titolare alla loro realizzazione, costituisce ... un elemento fondativo dei diritti sociali, come emerge con chiarezza dalla loro strutturazione, almeno nella Costituzione italiana, in termini di diritti-doveri: al lavoro (attraverso l’attivazione), all’istruzione (attraverso lo studio), alla salute (attraverso la prevenzione obbligatoria), alla tutela previdenziale (attraverso l’assicurazione e la contribuzione), all’assistenza sociale (ancora attraverso l’attivazione)”. E ancora: “La cittadinanza sociale è, dunque, a sua volta, sottoposta a un regime di duplice condizionalità: generale, connesso alla realizzazione dei diritti sociali da parte del decisore politico (della “politica costituzionale” per dirla con Zagrebelsky); individuale, legato al possesso dei requisiti, attivi e passivi, che determinano la titolarità dei diritti sociali da parte del singolo”<sup>77</sup>.

Ebbene, la natura condizionata dei diritti sociali, letti come diritti costituzionali perfetti e tuttavia coesistenti con altri diritti di rango costituzionale con i quali devono bilanciarsi, a ben vedere altro non è che la traduzione giuridica del principio di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Di nuovo con le parole di Ales, “la determinazione concreta dei diritti sociali è condizionata al e, al tempo stesso, condiziona il livello quali-quantitativo di benessere che la comunità di riferimento intende (o può permettersi di) garantire”<sup>78</sup>. Avere presente che i diritti sociali sono condizionati, perché coabitano con altri diritti di rango costituzionale, ci consente di collocare il principio di sostenibilità direttamente all’interno della Carta costituzionale. In sostanza, il principio di sostenibilità, nella sua triplice inscindibile declinazione, ritrova una matrice, ma anche uno strumento di realizzazione, nei diritti sociali previsti dalle Carte costituzionali moderne. Se si guarda agli obiettivi dell’*Agenda 2030*, si riconoscono molti dei diritti sociali già presenti nella nostra Carta costituzionale. L’ancoraggio del principio di sostenibilità ambientale, economica e sociale alle Carte costituzionali è cruciale in termini di effettività giuridi-

<sup>76</sup> L. TASCHINI, *cit.*, p. 98.

<sup>77</sup> E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, *cit.*, p. 245.

<sup>78</sup> E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, *cit.*, p. 245.

ca del principio, che trasla per tal via da una dimensione politica o al più di *soft law* a una dimensione cogente in quanto costituzionalizzata. Inoltre, tale ancoraggio consente un'attuazione del principio equilibrata tra le tre declinazioni della sostenibilità.

Il sistema di protezione sociale per i disoccupati/sottoccupati, che realizza i diritti sociali previsti dagli artt. 38, 4, 35 e 3, c. 2 della Costituzione<sup>79</sup>, lo si è detto<sup>80</sup>, è strumento di attuazione degli obiettivi 1, 4, 5, 8 e 10 dell'*Agenda*.

Non a caso Garofalo afferma che “quando non era ancora *mainstream*, la sostenibilità – intesa nel suo nucleo essenziale di tutela della vita e della salute – era alla base della nascita del diritto del lavoro”<sup>81</sup>. Diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale, d'altra parte, condividono la radice storica e la fonte costituzionale propria dei diritti sociali: le due materie sono innanzitutto dei grandi contenitori di diritti sociali.<sup>82</sup>

Ma anche quel che scrive Morrone ci riporta a una lettura più sobria del principio di sostenibilità e ne evidenzia il legame con i diritti sociali costituzionalmente garantiti, che ne favoriscono una giuridificazione: “Sempre più di moda è diventato il paradigma dello sviluppo sostenibile, che è stato da tempo posto a criterio per una diversa organizzazione della società contemporanea. Niente di nuovo in fondo. L'appello ai valori come guida delle politiche di bilancio non è così distante, del resto, dalla vecchia idea di economia politica, soppiantata dall'egemonia dell'economico senza politico: un'economia rispettosa, appunto, dei valori della persona e della polis”<sup>83</sup>.

L'ancoraggio del principio di sostenibilità ai diritti sociali costituzionali è tanto più necessario nella declinazione sociale. Il principio di sostenibilità sociale, infatti, contiene un limite, che ben evidenzia Battisti: “contrariamente all'ambito economico e ambientale, dove molti studi sia statistici che econometrici hanno apportato utili indicazioni per condurre politiche orientate a favorire la sostenibilità nel tempo delle

<sup>79</sup> Cfr in tema *infra*, Capitolo II, par. 1.

<sup>80</sup> Cfr *supra*, par. 1.1.

<sup>81</sup> D. GAROFALO, *Diritto del lavoro, cit.*, pp. 34-35.

<sup>82</sup> In tema di diritti sociali possono leggersi, fra gli altri: L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, p. 311; A. BALDASSARRE, *Voce Diritti sociali, cit.*; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1981, p. 755.

<sup>83</sup> A. MORRONE, *Stato sociale, cit.*, p. 731.

condizioni economiche e finanziarie, che però non hanno evitato la crisi del 2008- 2009, sul versante sociale è parso difficile misurare la sostenibilità sin dall'inizio"<sup>84</sup>.

In realtà, il pensiero di Battisti e di altri studiosi è condivisibile quando auspicano una costituzionalizzazione del principio di sostenibilità, come è accaduto in altri Paesi europei (Norvegia, Francia, Svizzera)<sup>85</sup>. Quello che, infatti, può essere migliorato, nell'ancoraggio del principio di sostenibilità ai diritti sociali costituzionalmente riconosciuti, è l'inscindibilità dei tre aspetti nei quali tale principio viene declinato, ovvero la sostenibilità economica, ambientale e sociale. Quel che si vuole sottolineare è che il principio di sostenibilità trova il suo senso compiuto solo nella realizzazione equilibrata, compenetrata, di tutte e tre i suoi pilastri fondamentali, in "una logica di sviluppo includente di matrice multilivello"<sup>86</sup>.

In questa prospettiva, Battisti ci ricorda l'ipotesi di Giovannini: "si potrebbe aggiungere, ad esempio, il seguente comma all'art. 3: "La Repubblica promuove le condizioni di uno sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle generazioni future"; modificare l'art. 2 aggiungendo le parole "anche nei confronti delle generazioni future" dopo il periodo "... solidarietà politica, economica e sociale", e l'art. 4, c. 2, aggiungendo le parole "nel quadro di uno sviluppo sostenibile" alla fine del periodo "... progresso materiale o spirituale della società". Si potrebbe anche aggiungere il seguente comma all'art. 9: "Tutela l'ambiente e promuove le altre condizioni di uno sviluppo sostenibile anche nell'interesse delle future generazioni"<sup>87</sup>.

Accanto alla collocazione costituzionale del principio di sostenibilità, attraverso i diritti sociali di rango costituzionale deputati a realizzarlo (un patrimonio che non ha eguali nelle Costituzioni moderne<sup>88</sup>), un'altra considerazione da tenere presente è che "i diritti sociali sono considerati come diritti strumentali all'inclusione sociale del titolare nella comunità

<sup>84</sup> A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile*, cit., p. 52.

<sup>85</sup> A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile*, cit., pp. 65 ss. Si leggano anche: V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters Kluwer Ipsa, 2018; E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

<sup>86</sup> D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, cit., p. 17.

<sup>87</sup> A. M. Battisti, *Lavoro sostenibile*, p. 66, che cita E. GIOVANNINI, *op. cit.*, p. 107.

<sup>88</sup> Cfr. A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., 716.

che li afferma ovvero costitutivi di una cittadinanza sociale fondata sulla garanzia di un determinato livello quali-quantitativo di benessere”<sup>89</sup>. In altre parole, sia il principio di sostenibilità che i diritti sociali hanno a obiettivo, sono strade per raggiungere, l’integrazione sociale dell’art. 3, c. 2, della Costituzione, ovvero, per usare le belle espressioni di Mortati e D’Aloja, la “mobilità sociale”, “l’effettiva circolazione delle chances di vita”<sup>90</sup>. E questa è la ragione per la quale il principio di eguaglianza sostanziale è, nella nostra Costituzione, la madre di tutti i diritti sociali.

Giubboni e Pioggia, ricordando l’opera di Mengoni, individuano nell’art 3, c. 2, della Costituzione “l’architrave assiologica” dei diritti sociali.<sup>91</sup> Morrone scrive che l’art. 3 della Costituzione “rappresenta plasticamente” lo Stato costituzionale che si identifica con lo Stato sociale, “quando prefigura un processo politico-normativo per un libero sviluppo della persona umana e un’effettiva democrazia (sociale, economica, politica)”. Un progetto che naturalmente trova i suoi strumenti anche nell’art. 2 della Costituzione, il principio di solidarietà: “È la solidarietà ... che giustifica il sacrificio degli spazi di libertà negativa; è il fine della libertà eguale (art. 3 Cost.) che sorregge i vincoli solidaristici...”<sup>92</sup>

In questo quadro matura una convinzione, che trova una sua ragione anche in termini di realizzazione del principio di sostenibilità: soltanto un ritorno ai – o un ripensamento dei – valori costituzionali fondanti può restituire alle nostre comunità il “limite e vincolo all’esercizio del potere”<sup>93</sup>. Emblematica in tema è l’affermazione di Stefano Rodotà, ove

<sup>89</sup> E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, cit., p. 242.

<sup>90</sup> C. MORTATI, *Art. 1, Commento sub art. 1 Costituzione*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario Costituzione, Principi fondamentali, sub artt.1-12*. Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1975, p. 15 e A. D’Aloja, *op. cit.*, p. 11. A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., p. 708 sottolinea tra le diseguaglianze che affliggono le nostre società “il problema della mobilità sociale, ridotta o assente, per cui emerge lo scarto tra la diseguaglianza in una società dinamica e quella in una società immobile”.

<sup>91</sup> S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *op. cit.*, p. 304, i quali ricordano L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica*, in *Diritto e valori*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 159-160.

<sup>92</sup> A. Morrone, *Stato sociale*, cit., pp. 715 e 721.

<sup>93</sup> Un percorso compiuto nel volume di G. ALLEGRI-G. BRONZINI, a cura di, *Il tempo delle Costituzioni. Dall’Italia all’Europa*, Roma 2014. Si legga sul punto L. TASCINI, cit. La citazione è di G. AMENDOLA, *Per un buon uso del fallimento. Nuove pratiche costituenti dentro e oltre la crisi delle costituzioni del Novecento*, in G. ALLE-

avvertiva che l'Unione europea e il nostro Paese condividono il "medesimo problema di ricomposizione dell'ordine costituzionale come condizione della sopravvivenza della stessa democrazia"<sup>94</sup>.

## 2. Tutele nel rapporto di lavoro versus protezione sociale nell'area del non lavoro: il ruolo del principio di eguaglianza sostanziale

Pensando al Welfare State nell'area del *non lavoro*, viene in mente un famoso libro di viaggio di Bruce Chatwin intitolato: "*Che ci faccio qui?*"<sup>95</sup>

Le teorie previdenzialiste di inizio secolo in materia di protezione sociale per i disoccupati si fondano su di una serie di assiomi interrelati fra loro: la discrasia fra funzione legislativa e istanze sociali, la connessa crisi dello Stato sociale basato sui principi costituzionali; la perdita di valore dei principi costituzionali (artt. 38 e 3, c. 2), con la conseguente abdicazione della loro attuazione alla discrezionalità del legislatore ordinario; il condizionamento economico e la perdita della sovranità statale rispetto alla pianificazione della tutela del reddito; la convinzione che i diritti sociali non possano essere dedotti né dalla Costituzione né dalla Carta di Nizza, ma rinviano alla legge che è sottoposta alle compatibilità economiche<sup>96</sup>.

Non è semplice, dunque, comprendere quale ruolo possa giocare il Welfare State, inteso in senso lato e comprensivo anche delle politiche attive del lavoro e della condizionalità, nel ventunesimo secolo.

Nel secolo scorso, il Welfare State ha rappresentato la risposta istituzionale all'insicurezza sociale insita nel libero articolarsi dei meccanismi spontanei di mercato. I termini dello scambio nel modello di lavoro subordinato, tipico del sistema di produzione fordista di massa e gerarchizzato, nell'ambito del quale il Welfare State ha giocato un ruolo inso-

GRI-G. BRONZINI, a cura di, *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, Roma 2014, 30.

<sup>94</sup> S. Rodotà, *Solidarietà*, cit.

<sup>95</sup> Milano, Adelphi, 1990.

<sup>96</sup> E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Atti del Congresso nazionale Aidlass, Pisa 7-9 Giugno 2012, Milano, Giuffrè, 2012, p. 311.

stituibile, sono stati ‘subordinazione in cambio di sicurezza’.<sup>97</sup> Ma definire in questi termini la funzione del Welfare State è anche riduttivo, se vogliamo. Morrone ci rammenta che “lo stato sociale è una nuova forma di stato, lo stato costituzionale, che con quello si identifica”. Ricordando Marshall e Ritter<sup>98</sup>, l’Autore scrive delle bellissime pagine sul valore dello Stato sociale: “I fini dello stato sociale sono l’integrazione della popolazione mediante la sicurezza sociale, l’eguagliamento delle posizioni, la partecipazione politico-sociale, la stabilizzazione dei sistemi politico, sociali, economici. Lo stato sociale è allora un diverso ordine giuridico, nel quale il conflitto sociale non resta esterno, fuori dal politico, perché esso viene introiettato nella costituzione e, attraverso questa, reso oggetto di

<sup>97</sup> Si legga A. SUPLOT, *Au-delà de l’emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport per la Commissione Europea*, Parigi, Flammarion, 1999. Sulle origini inglesi del Welfare State da Thomas Humphrey Marshall ad Asia Briggs, per giungere qualche anno più tardi a William Beveridge si legga S. GIUBBONIA. PIOGGIA, *op. cit.*, pp. 297 ss. Gli Autori ci ricordano, opportunamente, quella che G. ESPING ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton-Cambridge, Princeton University Press-Polity Press, 1990, chiamò “la funzione di de-mercificazione (*de-commodification*) del *welfare state*, misurando la forza performativa dei diritti sociali in esso garantiti “nel grado in cui gli stessi permettono alle persone di rendere immuni i propri standard di vita dall’operare delle pure forze del mercato”. Aggiungendo che: “l’intera tassonomia del *Welfare State* del “trentennio glorioso” (J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses. Ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979) proposta da Esping-Andersen è coerentemente costruita attorno ai modi – oltre che al grado e alla intensità – in cui i diversi “mondi” di capitalismo organizzato del welfare hanno svolto tale fondativa funzione di de-mercificazione, ovvero di immunizzazione di individui e famiglie dalle conseguenze avverse dei processi di mercato, con un progressivo *décalage* dal modello socialdemocratico accentuatamente redistributivo dei paesi scandinavi a quello corporativo dell’Europa centrale, sino a quello liberale-residuale dell’area anglosassone”. Ricostruzione questa che, come gli Autori ci avvertono, è stata influenzata da R. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1958, altro padre fondatore del Welfare State britannico, ed è stata al centro di un inteso dibattito critico.

<sup>98</sup> T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class. Cittadinanza e classe sociale*, trad. italiana, Roma-Bari, Laterza, 2002 e G. RITTER, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, Storia dello Stato sociale*, trad. italiana, Roma-Bari, Laterza, 1996.

un processo democratico di integrazione in ragione dei diversi contesti storici”<sup>99</sup>.

Nell’arco di diversi anni, tuttavia, il Welfare State è passato attraverso molte crisi, le cui ragioni sono a tutti note: andamento demografico e anagrafico, caratterizzato da un calo di natalità e dall’allungamento della vita media; instabilità nei tassi di crescita nazionali; domanda di flessibilità da parte delle imprese con conseguente diversificazione delle forme di lavoro. A essi possono aggiungersi i fattori, diversi ma connessi, dell’accresciuta concorrenza internazionale, della delocalizzazione, della deindustrializzazione e della globalizzazione.

In realtà, nel corso di ben oltre un secolo di vita, il Welfare State della vecchia Europa ne ha passate tante. Forse il momento più critico ha coinciso con l’abbandono dell’economia keynesiana, successivo alla recessione degli anni Settanta: in quel periodo, “il gioco a somma positiva tra equità ed efficienza si interruppe, con la contemporanea crisi delle istituzioni fondate sul dialogo sociale”<sup>100</sup>. Già da allora e durante tutti gli anni Ottanta, periodo caratterizzato da strategie politiche neoliberiste, addirittura in diversi preconizzavano la fine prossima dello Stato sociale.

Giubboni e Pioggia affermano che se nelle sue decadi gloriose, l’art. 3, c. 2 aveva istituito, nelle parole di Mengoni, “un nesso indissolubile tra stato di diritto e stato sociale, nel senso che solo l’intervento nell’economia da parte degli organi pubblici può realizzare lo stato di diritto in senso sostanziale, come sintesi di libertà e di eguaglianza”, con l’ondata neoliberista “la prospettiva si capovolge anzitutto nei paradigmi economici di riferimento: il welfare state non è più concepito come precondizione sociale dello sviluppo del capitalismo democratico, ma, per i disincentivi e le distorsioni che determina, viene visto come un ostacolo al buon funzionamento del mercato”<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> A. MORRONE, *Stato sociale, cit.*, p. 712.

<sup>100</sup> A. HEMERIJCK, *Come cambia il modello, sociale europeo*, in *Stato mer.*, 2002, p. 193.

<sup>101</sup> S. Giubboni-A. Pioggia, *op. cit.*, spec. p. 304. Si veda anche L. MENGONI, *Forma, cit.*, pp. 159-160.

Tuttavia, se il secolo passato, nel suo ultimo decennio, ci ha lasciato un'eredità, questa consiste nella convinzione che lo Stato sociale può vacillare, ma è camaleonticamente capace di resistere.<sup>102</sup>

Le spiegazioni fornite per la capacità di conservazione del Welfare State sono state molte, a volte anche fra loro contraddittorie: da quelle di ordine politico, basate sull'impopolarità dello smantellamento di prestazioni dalle quali dipende la coesione sociale;<sup>103</sup> a quelle fondate sulle teorie economiche della *path-dependency*, che mettono in risalto le difficoltà di cambiamento di sistemi istituzionalmente radicati; da quelle che, relegando la *path dependency* relativa allo Stato sociale nell'area della contingenza storica, empiricamente dimostrano la capacità del Welfare State di mutare adeguandosi ai nuovi contesti economici<sup>104</sup>; sino a quelle che, considerando i diritti sociali, nelle parole di Deakin e Wilkinson, come “forme istituzionalizzate di *capabilities* che forniscono agli individui i mezzi per realizzare il potenziale delle loro dotazioni di risorse e per raggiungere in questo modo un più alto livello di valorizzazione economica”, li ritengono “parte di una serie più ampia di precondizioni istituzionali per l'autosufficienza economica dell'individuo e il mantenimento dei sistemi di produzione della moderna economia europea”<sup>105</sup>.

Giubboni e Pioggia, in particolare, sottolineano la resilienza del Welfare State attraverso il passaggio dalla solidarietà redistributiva alla solidarietà “competitiva” o meglio “capacitante”, ovvero a “a forme di intervento sociale dello stato ritenute più coerenti con l'esigenza di un efficiente funzionamento del mercato del lavoro”. E ancora: “Quello che va delineandosi è un nuovo e diverso modo di essere dei diritti sociali: nello spostamento dello sguardo dalla società all'individuo si dissolve la membrana fra pretese e libertà e l'intervento pubblico si configura come strumentale non solo e non tanto alla realizzazione di un ideale progetto di trasformazione della società, quanto alla concreta li-

<sup>102</sup> Su questi temi si legga, A. HEMERJCK, *op. cit.*, p. 193. Da ultimo si legga anche A. MORRONE, *Stato sociale, cit.*, pp. 707 ss.

<sup>103</sup> Si veda al proposito P. PIERSON, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

<sup>104</sup> A. HEMERJCK, *Come cambia il modello, cit.*, pp. 193 ss.

<sup>105</sup> S. DEAKIN-F. WILKINSON, “*Capabilities*”, *ordine spontaneo del mercato e diritti sociali*, in *Dir. mer. lav.*, 2020, p. 317. Il concetto di *capability* è stato sviluppato da A.K. SEN, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

berazione della persona attraverso il sostegno nel percorso che porta al pieno compimento di sé<sup>106</sup>.

Dal punto di vista del diritto positivo, la funzione di sistema del Welfare State, e la sua necessità istituzionale, sono sancite dal disposto dell'art. 3, c. 2 della Carta costituzionale: il sistema di protezione sociale è strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, la quale a sua volta ha per obiettivo finale la pari dignità, che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana dell'art. 2 della Costituzione. Lo sappiamo tutti ma è molto bello poterlo ripetere.

Se la permanente necessità dello Stato sociale è fuori di dubbio, altrettanto chiaro è che esso abbia bisogno di ulteriori adeguamenti al mutato contesto economico-sociale. Nel modello post-fordista di organizzazione della produzione, viene meno la stabilità del lavoro: le imprese domandano alla forza lavoro flessibilità, adattabilità, livelli di formazione elevati, senza peraltro essere più in grado di garantire sicurezza. Emergono i *working poor*, ovvero lavoratori poveri per la bassa retribuzione percepita e per la scarsità dei diritti a loro tutela<sup>107</sup>. Contesto che è ben tratteggiato da Supiot, quando afferma che “i termini dello scambio fondante il modello di lavoro subordinato – subordinazione in cambio di sicurezza – si trovano sconvolti senza che siano stati ridefiniti i termini di un nuovo scambio”<sup>108</sup>. Peraltro, è chiaro come tra i *working poor* possano essere tranquillamente annoverate anche diverse tipologie di lavoratori autonomi, anche a elevata professionalità. Tufo ce lo rammenta mappando le categorie di lavoratori a rischio povertà, ovvero i part-time, i lavoratori temporanei/precari (contratti a termine, di somministrazione, stagionali), i lavoratori della *gig economy*, gli occasionali, i collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori autonomi privi di dipendenti: “a prescindere dal loro status giuridico sostanziale, questi lavoratori sono generalmente mal pagati a causa della forte dipendenza economica dai committenti e della propria debolezza contrattuale”; essi godono inoltre di tutele scarse<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *op. cit.*, pp. 301 e 313.

<sup>107</sup> G.G. BALANDI-L. MARIUCCI, *Pandemia, cit.*, pp. 195 ss.

<sup>108</sup> A. SUPIOT, a cura di, *Il futuro del lavoro*, Traduzione italiana di P. Barbieri, E. Mingione, Roma, Carocci, 2003, p. 40.

<sup>109</sup> M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, pp. 187 ss.

In questo quadro, lo Stato sociale è un po' preso tra l'incudine e il martello: da un lato, non può supplire alla mancata individuazione di un nuovo modello di regolazione della prestazione di lavoro; dall'altro, si trova ad affrontare, per dirla con Hemerijck, "una difficile scelta tra pieno impiego, obiettivi egualitari nella distribuzione del reddito e contenimento della pressione fiscale"<sup>110</sup>.

Il Welfare State del ventunesimo secolo fa, dunque, i conti con l'istanza di flessibilità da parte del sistema produttivo e dei servizi, con la scarsità delle tutele (anche retributive) sul piano dei rapporti, che è sinonimo di insicurezza sociale, e con i condizionamenti finanziari.

È in tale contesto che diventa necessario individuare la giusta relazione fra tutele nel rapporto di lavoro e protezione sociale. Questa forse è la vera scommessa del secolo che stiamo vivendo: *occorre ripensare il*

L'Autore definisce *working poor* "chi dichiara di lavorare e di essere a rischio di povertà, ossia con un reddito disponibile equivalente al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale riferito al nucleo familiare dopo l'erogazione delle prestazioni sociali", definizione questa ufficialmente accolta dalla Commissione Europea (pp. 187-188). Tufo sottolinea che "il rischio di povertà è più alto per le donne, gli immigrati, i giovani e i disabili, essendo questi spesso impiegati in lavori precari e sottopagati" e per i lavoratori con scarso livello di istruzione; mentre emerge che il lavoro povero esiste anche tra gli *insiders* e non solo fra gli *outsiders* (pp. 190 ss.). V. PAPA, *Working & poor. Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, pp. 51 ss. ci offre una possibile "tassonomia di base" dei lavoratori autonomi, che "può aggregarsi – secondo una classificazione adottata in un report di Eurofound – intorno a cinque *macro-cluster*, comprendenti, rispettivamente: i lavoratori autonomi con dipendenti, i lavoratori autonomi 'stabili' senza dipendenti, i piccoli commercianti e gli agricoltori, i lavoratori autonomi in condizioni di vulnerabilità, e i lavoratori autonomi simulati o falsi lavoratori autonomi"; "secondo questa classificazione", prosegue l'Autrice, "gli ultimi due gruppi – autonomi vulnerabili e simulati – comprendono circa un quarto del lavoro autonomo e sono per lo più caratterizzati da dipendenza economica, scarsi livelli di autonomia e vulnerabilità/debolezza finanziaria"; in quest'ambito Papa include anche i *riders*. L'Autrice offre altresì una esaustiva ricognizione delle politiche di contrasto alla povertà dell'UE nell'ambito del lavoro autonomo, anche in una prospettiva *de iure condendo* (53 ss.). Sulle politiche di contrasto alla povertà dell'OIL, inclusi i *core labour standards* e la *decent work agenda*, e dell'UE, può leggersi inoltre M. BORZAGA, *Le politiche*, cit. Sul tema dei *working poor* si ricorda anche P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lav. dir.* 2018, pp. 657 ss.

<sup>110</sup> A. HEMERIJCK, *Come cambia il modello*, cit., pp. 193.

*paradigma costituzionale del diritto del lavoro e sulla base di esso costruire una interazione efficace tra diritto del rapporto di lavoro, o meglio dei rapporti di lavoro e protezione sociale.*

Ciò avendo in mente che il punto di partenza del paradigma lavoristico utilizzato tradizionalmente è la tensione tra l'eguaglianza formale del contratto e l'eguaglianza sostanziale del rapporto. Mi piace ritornare qui sul ricordo vivo di una bellissima relazione di Costa tenuta a Ferrara anni fa<sup>111</sup>. “La scommessa” – di quei giuslavoristi affezionati alla Costituzione che Costa chiama *originalisti* e fra i quali include Ballestrero<sup>112</sup> – “è riuscire a mantenere intatta la vitalità del modello costituzionale anche in un contesto profondamente mutato e a confermare, per questa via, il carattere ‘presbite’ della costituzione del ‘48, che, lungi dall’essere esaurita, attenderebbe ancora una sua integrale realizzazione”. E ancora: “La centralità della Costituzione resta, sullo sfondo, uno degli *atouts* più importanti di questa strategia ... leggere oggi la costituzione significa tener presente il modello politico-sociale delineato dai costituenti e al contempo sostenere che esso non è tanto o soltanto il frutto di una scelta politico-ideologica legata all’Europa della guerra e dell’immediato dopoguerra, bensì racchiude i profili essenziali di quella democrazia costituzionale che si presenta come la più matura realizzazione della civiltà giuridica occidentale”. Ebbene, chi scrive si riconosce nella strategia giuslavoristica *originalista*, che rinnova la sua fiducia alla Carta costituzionale e al suo postulato fondamentale dell’eguaglianza sostanziale.

In realtà, la relazione ideale tra eguaglianza formale, nella sua dimensione “storicamente individuale”, e l’eguaglianza sostanziale, nella sua “innegabile ‘torsione’ pluralistica<sup>113</sup>, appare inafferrabile almeno quanto l’araba fenice. Illuminante è la composizione, se così si può dire, intuita da Supiot, il quale ci avverte che la combinazione fra eguaglianza formale e sostanziale fonda la razionalità giuridica del diritto del lavoro, mentre qualsiasi dissociazione tra le due facce dell’eguaglianza ne mina

<sup>111</sup> *Diritti e Lavoro nell’Italia Repubblicana*, Ferrara 24 Ottobre 2008, i cui materiali furono poi pubblicati a cura di G.G. BALANDI-G. CAZZETTA, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 21-83.

<sup>112</sup> Citando M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive*, in *Lav. dir.*, 2004, p. 501.

<sup>113</sup> A. D’ALOJA, *op. cit.*, p. 257.

le fondamenta<sup>114</sup>. Conclusione questa che, a mio avviso, traduce, sul piano squisitamente applicativo, quella necessità di un'integrazione dinamica fra eguaglianza sostanziale e formale postulata da D'Aloja. Il pensiero di D'Aloja più che una soluzione propone un metodo di lavoro: l'idea cardine dello studioso è quella di rappresentare l'eguaglianza come "un'immagine 'integrata', costruita non sulla coppia eguaglianza formale/eguaglianza sostanziale come blocchi distinti, alternativi, se non addirittura radicalmente contrapposti, ma su una linea di 'progressione' lungo la quale 'diritti ad un trattamento egualitario' e 'diritti ad un eguale trattamento' ... si pongono in funzione reciproca, l'uno impensabile e impraticabile senza l'altro, in un rapporto di costante 'tensione' dinamica, entrambi rivolti al pieno sviluppo della persona e alla sua dignità"<sup>115</sup>.

Dunque, volendo mettersi alla ricerca del paradigma perduto, in tempi di crisi, forse si può riflettere su di *un'altra relazione dell'eguaglianza: quella fra eguaglianza distributiva e commutativa*.

La distinzione fra eguaglianza distributiva e commutativa ha radici lontane, ma è stata riproposta nell'ambito di una rilettura dei diritti sociali in termini di diritti attuativi dell'eguaglianza sostanziale<sup>116</sup>. Nella lettura di Giorgis, i diritti sociali diretti a realizzare una condizione di eguaglianza sostanziale *commutativa* rappresentano la volontà del legislatore costituzionale "di intervenire direttamente nei rapporti sociali per modellarli secondo i propri precetti ed instaurare così un ordine tra i diversi soggetti che in precedenza non esisteva e che il loro libero e spontaneo confronto non sarebbe in grado di realizzare (o stabilizzare nel tempo)". Questi diritti sono, dunque, destinati "a disciplinare rapporti svolgentisi nella sfera inter subiettiva delle relazioni fra i consociati", nel nostro caso fra datore di lavoro e lavoratore, là dove il lavoratore sarà il soggetto attivo della pretesa giuridica contenuta nella norma e il datore di lavoro il soggetto passivo. L'esempio classico, nella Costituzione italiana, è il diritto alla retribuzione (proporzionale e) sufficiente dell' art. 36: "in questa ipotesi il diritto "sociale" si traduce in una limi-

<sup>114</sup> A. SUPLOT, *Principi di eguaglianza e limiti della razionalità giuridica*, in *Lav. dir.*, 1992, p. 211.

<sup>115</sup> A. D'ALOJA, *op. cit.*, pp. 270 ss.

<sup>116</sup> A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, Jovene, pp. 10 ss.

tazione della libertà contrattuale delle parti, e mira a realizzare in primo luogo un'esigenza di uguaglianza (o giustizia) commutativa". Evidentemente, questa definizione di uguaglianza commutativa supera la definizione tradizionale di giustizia commutativa come quella secondo la quale 'a ciascuno è dato il suo' (nell'ipotesi, la retribuzione proporzionale), per accedere ad una nozione che inserisce, nella sfera commutativa, accanto alle ragioni del libero interscambio delle parti, la necessità costituzionalmente imposta della realizzazione dell'uguaglianza sostanziale (nell'esempio addotto, la retribuzione comunque sufficiente). In sostanza, ancora utilizzando l'esempio della retribuzione, secondo questa lettura dei diritti sociali come diritti all'uguaglianza sostanziale, il parametro della sufficienza esprime un criterio di giustizia/uguaglianza sostanziale commutativa e non di giustizia/uguaglianza distributiva, come sostenuto nell'ambito di lavori condotti secondo le definizioni tradizionali di giustizia/uguaglianza commutativa e distributiva.

La questione non è meramente terminologica: ancorare l'uguaglianza commutativa all'uguaglianza sostanziale in materia di diritti sociali significa, infatti, negare cittadinanza in quest'ambito del nostro ordinamento costituzionale al concetto di uguaglianza come mera corrispettività fra prestazioni.

I diritti all'uguaglianza sostanziale *distributiva*, invece, consistono nel "riconoscimento in capo agli individui economicamente, socialmente, fisicamente o culturalmente più deboli e agli stessi lavoratori, allorché si vengano a trovare nell'oggettiva impossibilità di svolgere un'attività lavorativa, di un articolato complesso di pretese soggettive che dovrebbero valere ad assicurare anche a loro i presupposti materiali e culturali per condurre una vita libera e dignitosa". I soggetti passivi di tali diritti saranno tutti i soggetti contributivamente capaci, nel caso della solidarietà generale (art. 53 Costituzione), o gli stessi lavoratori e datori di lavoro appartenenti alla categoria, nell'ipotesi in cui si realizzi una solidarietà di categoria: "in entrambi i casi comunque i soggetti passivi e il soggetto attivo non si vengono a trovare in una relazione giuridica diretta, istituita liberamente dalla loro stessa iniziativa: il loro rapporto è necessario e mediato dall'intervento dello Stato al quale spetta appunto decidere le forme e i modi della redistribuzione".

Il paradigma uguaglianza commutativa/uguaglianza distributiva resta valido, nonostante il passaggio, che si è evidenziato, della solidarietà da

redistributiva a “capacitante”. Intanto, accanto agli elementi propri del ‘diritto all’inserimento’, o dei servizi diretti alle politiche attive del lavoro in relazione al sistema di tutela della disoccupazione/sottoccupazione, è necessaria, come si avrà modo di apprezzare<sup>117</sup>, una redistribuzione in termini di trasferimento monetario, al fine di perseguire il dettame dell’eguaglianza sostanziale. In secondo luogo, la configurazione di un’orditura equilibrata fra l’istanza di recupero della libertà individuale, il bisogno di sicurezza e la necessità di reintrodurre una responsabilità individuale nel sistema di Welfare State passa proprio dalla conservazione del ruolo redistributivo *ex post* dei trasferimenti monetari. Dunque, a me sembra necessaria, piuttosto che la transizione da una solidarietà ‘redistributiva’ a una ‘capacitante’, una *solidarietà redistributivo-capacitante*. Nel senso che le politiche di attivazione sono parte integrante di un sistema di eguaglianza sostanziale redistributiva, che voglia rimuovere sia gli effetti che la causa dello stato di bisogno, intervenendo sia con trasferimenti monetari per arginare la perdita del reddito, che con politiche attive per reinserire il soggetto nel mercato del lavoro eliminandosi per tal via la causa dello stato di bisogno, ovvero la mancanza di lavoro.

Ebbene, questo paradigma eguaglianza commutativa/eguaglianza distributiva, ci racconta diverse cose.

La prima: che il diritto alla sicurezza sociale realizza essenzialmente un’eguaglianza sostanziale di ordine distributivo. E se ciò può apparire scontato, certamente meno scontata è la considerazione che diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale operano, in linea generale, in aree diverse dell’eguaglianza *sostanziale*, *commutativa* l’uno e *distributiva* l’altro.

La connessione fra le due aree della legislazione è già stata chiaramente enunciata: il sistema di protezione sociale è centrato sul lavoro, dunque, interviene quando non c’è il lavoro (o è insufficiente) – a causa di vecchiaia, invalidità, malattia, infortunio, maternità, disoccupazione, morte del lavoratore – per ripristinare la continuità del reddito. In altri termini, là dove non arriva l’eguaglianza sostanziale commutativa – perché lo scambio tra utilità economicamente apprezzabili non si può realizzare o perché gli elementi dello stesso ne risulterebbero eccessivamente alterati – interviene il sistema di protezione sociale in funzione redistributiva della ricchezza prodotta, onde permettere a tutti i cittadini

<sup>117</sup> *Infra* Capitolo III, par. 1.4.

l'integrazione sociale prevista dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

La seconda: se un ripensamento del ruolo del sistema di protezione sociale e delle sue interrelazioni con il sistema di tutela lavoristico deve esservi, sembra ovvio che questo avrà luogo proprio nell'area dell'eguaglianza distributiva. Ma, il ruolo che il sistema di protezione sociale sarà chiamato a giocare, in termini ovviamente di eguaglianza distributiva, dovrà essere strettamente interconnesso alle scelte di politica del diritto che si compiranno nell'ambito lavoristico.

L'integrazione fra i due sistemi di tutela all'insegna dell'eguaglianza sostanziale, è oramai un dato imprescindibile: il sistema di sicurezza sociale è chiamato a rivestire il ruolo di fattore *temporaneo, mai sine die*, di compensazione dei vuoti di tutela che si aprono nel mercato del lavoro, nell'ambito di determinate forme negoziali ad impegno lavorativo ridotto, nonché dei vuoti di tutela derivanti dalla mancanza di lavoro, al fine di perseguire l'integrazione sociale del lavoratore dell' art. 3, c. 2, della Costituzione.

Valga precisare che non si accede qui alla teoria, datata, che rappresenta lo Stato sociale e i diritti sociali "come compensatori di disfunzioni transitorie, diritti di prelievo in un sistema fondato sul principio di separazione tra sfera economica e sociale"<sup>118</sup>: in questa prospettiva, i diritti sociali, infatti, sono immaginati principalmente in termini di trasferimenti monetari. Mentre l'art. 3, c. 2, che sintetizza mirabilmente il fine del sistema di sicurezza sociale, fa riferimento al "pieno sviluppo della persona umana" e all'"effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", con ciò implicando l'erogazione non solo di trasferimenti monetari, ma anche di servizi idonei a reintegrare socialmente il soggetto protetto. Nel caso della disoccupazione/sottoccupazione tali servizi coincideranno con le politiche attive del lavoro. Quella che con terminologia aggiornata si chiama la "funzione capacitante" della sicurezza sociale o della solidarietà, posto che si eviti di trasformarla in un meccanismo arbitrario di limitazione della spesa sociale, dischiude "sfere di autonomia e di libertà delle persone come possibilità di autorealizzazione di sé in una logica di "ricono-

<sup>118</sup> L. TASCHINI, *cit.*, p. 96.

scimento” che, senza obliterare la basilare funzione redistributiva dello stato sociale, rideclina la garanzia del benessere”<sup>119</sup>.

C’è un’altra trappola da evitare nella ricerca di un rapporto equilibrato tra i diritti di chi lavora e la protezione sociale. A un certo punto si è immaginata “... non più la protezione che si collega al lavoro; o la protezione dove non c’è il lavoro, ma il lavoro collegato alla protezione”<sup>120</sup>. È proprio in quest’ultima espressione che il terreno diventa minato: non si deve giungere sino ad affermare, per questa via, che il lavoro diventa solo un aspetto della cittadinanza sociale “guadagnando la libertà, in conseguenza, di sfaccettarsi in tutte le sue esplicazioni possibili ...”<sup>121</sup>. L’interazione proposta fra diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale non può evidentemente trovare il suo punto di equilibrio nell’“espungere dal diritto del lavoro tutti gli aspetti “sociali” del rapporto di lavoro stesso, per spostarli dall’area del contratto a quella del welfare state”<sup>122</sup>; altrimenti il Re è nudo, il sistema integrato diventa assistenzialistico.

E questo non accade solo se il diritto del lavoro non rinuncia al perseguimento dell’eguaglianza sostanziale commutativa. Ciò che, detto diversamente, significa che se l’obiettivo congiunto delle due branche della legislazione, quella lavoristica e quella della protezione sociale, è

<sup>119</sup> S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *op. cit.*, p. 301. Si legga anche P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Parigi, Seuil, 2011, pp. 370 ss.

<sup>120</sup> G.G. BALANDI, *Non lavoro e protezione sociale*, in *Lav. dir.*, 1995, p. 15. Peraltro, nello scritto *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno reddito*, in *Lav. dir.*, 2018, pp. 584-585, l’Autore sembra aver mutato le sue convinzioni, posto che scrive: “L’impalcatura lavoristica della Costituzione resiste, ad avviso di chi scrive, anche nella stagione della destrutturazione del mercato, dell’avvento della *gig economy*, della globalizzazione e della finanziarizzazione dell’economia. Intanto, non al solo lavoro “regolare” – subordinato, a tempo pieno e indeterminato – guarda la Carta, e questa è opinione accettata dalla migliore dottrina. In più, per affermare il contrario bisognerebbe accogliere le tesi di coloro che negli ultimi decenni hanno profetizzato la fine – o una drastica riduzione – del lavoro, in generale, e svilire intanto il meno, e soprattutto diverso, lavoro rimasto – se così stanno davvero le cose – a condizione occasionale del cittadino, disgiunta, o disgiungibile, dalla essenza più profonda dell’essere componente e partecipe di una società democratica”.

<sup>121</sup> G.G. BALANDI, *Non lavoro, cit.*, p. 15.

<sup>122</sup> G. DE SIMONE, *Problemi d’identità: il “cittadino lavoratore” e l’evoluzione del diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 1995, p. 27.

l'eguaglianza sostanziale, il modo in cui si arriva a realizzare questo obiettivo non è affatto indifferente. Il punto focale, nel gioco dell'integrazione, è che entrambi i rami della legislazione hanno il compito di realizzare dei diritti sociali, che sono diritti all'eguaglianza sostanziale: l'integrazione fra i due non si può concretare nel recupero da parte del sistema di sicurezza sociale della 'quota' di eguaglianza sostanziale 'dismessa' dal diritto del lavoro. Il diritto del lavoro, infatti, non può prescindere dal perseguimento dell'eguaglianza *sostanziale commutativa*, nell'accezione già analizzata da chi vede nei diritti sociali diritti all'eguaglianza sostanziale.

Detto a-tecnicamente, il sistema di protezione sociale non può avere funzione sostitutiva delle tutele dismesse sul piano del rapporto. La formula della *flexicurity*, che per molti anni ha guidato le politiche del lavoro comunitarie a contrasto della teoria economica degli *insider/outsider*, peraltro provocando nel nostro paese una levata di scudi, conteneva dei germi in seno che solo più tardi sarebbero venuti alla luce. Nel nostro Paese, risale al *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità* la convinzione che al necessario affievolirsi delle tutele sul piano del rapporto, rispondente alle esigenze di flessibilità nella gestione della forza lavoro, dovesse corrispondere una sicurezza del lavoratore nel mercato, nell'ambito della quale le prestazioni di tutela della disoccupazione avrebbero dovuto giocare un ruolo indispensabile. Peccato che la *flexicurity* si basi su di un delicato equilibrio tra flessibilità e sicurezza e che spesso tale equilibrio si rompa dal lato della sicurezza, per cui all'incremento della flessibilità non corrisponde un aumento adeguatamente controbilanciante di sicurezza. Lo abbiamo toccato con mano quando ci siamo trovati, dal D.L.vo n. 276/2003 in poi (ma direi anche prima di ciò), a fronteggiare una nuova *flexibility* nella gestione della forza lavoro senza un programma organico di *security*.<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Sul punto si legga anche T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., p. 237. In tema di *flexicurity* si leggano, da ultimo: M. Barbera, *La "flexicurity" come politica e come narrazione*, in Caruso B, Del Punta R., Treu T., a cura di, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 239 ss. e G. Fontana, S. Giubboni, *"Flexicurity, precarietà e disuguaglianza nel diritto del lavoro italiano"*, in Caruso B, Del Punta R., Treu T., a cura di, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 281 ss.

La crisi del 2008, nata con la bolla dei *subprime*, ha fornito, del resto, assieme alla crisi del debito sovrano del 2011, una dimostrazione in diretta della debolezza delle politiche di *flexicurity* di fronte a cambiamenti dell'economia non congiunturali ma strutturali. Sebbene, ancora Treu, ci rammenti che alcuni Stati dell'Unione abbiano "arricchito la impostazione originaria di queste politiche rafforzando gli interventi a favore della continuità dell'occupazione dentro e fuori le imprese, combinandole con politiche di sviluppo, con incentivi alle imprese per ordinarle in settori con maggiori prospettive e con iniziative di riqualificazione dei lavoratori per metterli in grado di operare nelle nuove realtà"<sup>124</sup>. Certo non è stato questo il caso del nostro Paese<sup>125</sup>. E sottolineare la ragione, consistente sì nella storica inadeguatezza dei nostri strumenti di politica attiva, ma soprattutto nella debolezza della nostra politica industriale e dello sviluppo, ci aiuta anche a comprendere come sia perfettamente inutile avere uno splendido sistema di politiche attive se c'è poi un'incapacità del tessuto produttivo e della politica economica di produrre opportunità occupazionali<sup>126</sup>.

Ma al di là di ciò, la pericolosità delle politiche di *flexicurity* sta tutta nel fatto che esse finiscono per alterare proprio la funzione di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale commutativa del diritto del lavoro, cercando di compensare i vuoti di tutela che si originano con iniezioni di eguaglianza sostanziale distributiva aggiuntive, la *security*, da parte del Welfare State, iniezioni che probabilmente risultano insostenibili a livello finanziario e inique a livello sostanziale.

Nel nostro Paese, la sottrazione di tutele e diritti che sembravano acquisiti sul piano del rapporto di lavoro cercando di contraccambiare, ma con fatica, in termini di tutele sociali è diventata endemica, non è più cessata, quasi come se per noi il mondo si fosse fermato sulla chimera della *flexicurity*. *Bismarckianamente*: assicurazioni in cambio di pace sociale. Nell'epoca renziana e post-renziana: licenziamento facile e lavoro agile in cambio dei cosiddetti ammortizzatori sociali.

<sup>124</sup> T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., p. 241.

<sup>125</sup> Così anche B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, cit., p. 45.

<sup>126</sup> F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO, a cura di, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, p. 15.

Anche nel recente *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, di Caruso, Del Punta e Treu, si indugia sulla tentazione di ridimensionare la centralità della regolazione dei rapporti individuali di lavoro “per cedere compiti e chiedere apporti alle istituzioni del mercato del lavoro e agli strumenti atti a garantire la sicurezza nelle transizioni occupazionali”. Sebbene poi, si chiarisca più avanti come sia tuttora necessario per i lavoratori un primo livello di protezione “fatta di divieti e limiti imperativi ... a fini di contenimento del dominio datoriale e di salvaguardia dei suoi beni fondamentali”. Quel che preoccupa è l'estensione, in funzione in parte sostitutiva del primo, del secondo livello di protezione, ovvero di quello che si sostanzia “in una protezione non meramente tutoria, bensì proattiva e capacitante, ossia rivolta a sostenere il lavoratore nell'arricchimento della propria dotazione di risorse professionali e personali, così da metterlo in condizione di sviluppare appieno la propria personalità sul lavoro e anche di conciliarla il più possibile con le altre sfere della vita”<sup>127</sup>. L'approccio delle *capabilities* di Sen e Nussbaum, infatti, va benissimo solo se declinato in termini di politiche attive del lavoro, che si affiancano alla tutela della norma inderogabile, a protezione dei diritti fondamentali del lavoratore.

Lo stesso principio di sostenibilità ha offerto il destro per immaginare relazioni tra diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale che tradiscono la funzione dispensatrice di eguaglianza sostanziale commutativa del diritto del lavoro, per estendere al massimo la stanza di compensazione dell'eguaglianza distributiva. Garofalo<sup>128</sup>, per esempio, afferma: “La politica nazionale sulla sostenibilità, testé tratteggiata, induce a chiederci se il diritto del lavoro possa ampliare il proprio raggio di azione, con una sorta di “ritorno alle origini”, andando oltre la propria “missione tradizionale (...) di tutelare il lavoratore dalla disparità di potere che caratterizza il rapporto di lavoro subordinato”, tornando ad essere diritto della sicurezza sociale, secondo una *rilettura del diritto del lavoro in chiave universalistica*, in grado di valorizzare ed esaltare adeguatamente il valore costituzionalizzato della solidarietà, tenendo conto delle transizioni occupazionali, dei crescenti bisogni socio-economici e delle fragilità crescenti che colpiscono fasce di popolazione estremamen-

<sup>127</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, cit., pp. 11 e 45.

<sup>128</sup> D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, cit., p. 18.

te eterogenee tra loro: diventa così imprescindibile “un dialogo teorico e operativo con altre discipline economiche, sociologiche e tecniche”, specie alla luce delle profonde trasformazioni che stanno caratterizzando il diritto del lavoro del terzo millennio”<sup>129</sup>.

Ebbene, il rapporto fra tutele lavoristiche e tutele sociali va ricostruito diversamente. Il sistema di sicurezza sociale è un sistema di garanzie costituzionali dotate di propri strumenti e soprattutto di propri obiettivi. Lo Stato sociale non può supplire alla mancata individuazione di un nuovo modello lavoristico di regolazione della prestazione che sia rispettoso dei diritti costituzionali di chi lavora.<sup>130</sup> Vero è che tra i deficit più importanti delle nostre politiche sociali ci sono “il vuoto delle politiche attive del lavoro, la debolezza dei sostegni all’occupazione, l’incapacità del welfare di rispondere ai bisogni dei lavoratori vecchi e nuovi e di contrastare le crescenti diseguaglianze” e che a questi vuoti di tutela sociale debba porsi rimedio<sup>131</sup>; tuttavia, non basta rafforzare il sistema di protezione sociale per rendere il lavoro socialmente sostenibile.

Che poi i diritti sul piano del rapporto si vogliano ricercare su dei cambi radicali del paradigma del diritto del lavoro, nella teoria poco esplorata dei mercati transizionali del lavoro<sup>132</sup>, nella “valorizzazione della funzione premiale, promozionale, partecipativa, abilitante delle

<sup>129</sup> D. GAROFALO, *Diritto del lavoro, cit.*, p. 18. I brani citati dall’Autore sono di B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto, cit.*, pp. 4 e 5. Si legga anche P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Modena, Adapt University Press, 2018, spec. p. 67 ss.

<sup>130</sup> Su questi temi S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino 2006 e S. RENGA, *Il paradigma perduto dei giuslavoristi e la protezione sociale per i disoccupati in epoca di crisi economica*, in AA.VV., *Coniectanea Iuris. Studi sul diritto in transizione*, Bologna 2012, 101.

<sup>131</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto, cit.*, pp. 1-6.

<sup>132</sup> Si leggano al proposito: G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Dir. rel. lav.*, 2011, p. 1; B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 1; B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 1; Ciucciovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppi L., a cura di, *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, Modena, Adapt University Press, 2021.

capacitazioni della persona”<sup>133</sup>, o nel principio di sostenibilità<sup>134</sup>, questo ai fini della funzione della Sicurezza sociale e del suo rapporto con il diritto del lavoro poco cambia, purché il diritto del lavoro non dimentichi il suo DNA, che si concreta nel perseguimento dell’eguaglianza sostanziale, commutativa, in quanto strumento di pari dignità sociale.

Certamente, come riconosciuto pressoché da tutta la dottrina giuslavoristica: “La missione tradizionale del diritto del lavoro, di tutelare il lavoratore dalla disparità di potere che caratterizza il rapporto di lavoro subordinato, non è esaurita, ma va ora misurata sulla sua capacità di estendersi con modulazioni a rapporti non standard, non solo subordinati ma anche caratterizzati da varie gradazioni di autonomia. È proprio qui, infatti, che le forme della tutela giuslavoristica si debbono arricchire di obiettivi e strumenti per la difesa e per la promozione dei diritti fondamentali della persona”<sup>135</sup>. Del resto, il lavoro ha cambiato volto rispetto al *secolo breve*: Caruso e Zappalà ci descrivono bene i vari scenari attualmente presenti: dalla rivoluzione tecnologica digitale di Industria 4.0, al “capitalismo delle piattaforme” della *gig economy*, passando per “i servizi di E-Commerce e di logistica organizzati e gestiti dall’algoritmo”<sup>136</sup>. Soprattutto è chiaro che appaia “più complicato, rispetto al passato, veicolare, attraverso le tradizionali strategie rivendicative e regolative, i valori dell’uguaglianza e della solidarietà in contesti in cui la

<sup>133</sup> B. CARUSO-L. ZAPPALÀ, *Un diritto del lavoro “tridimensionale”: valori e tecniche di fronte ai mutamenti dei luoghi di lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, 2020, n. 439, p. 37.

<sup>134</sup> Della sostenibilità, nella sua triplice valenza, è stato scritto che potrebbe diventare il “nuovo paradigma di riferimento per il diritto del lavoro”, come ci avverte Garofalo (*Diritto del lavoro, cit.*, 3); il quale anche ammonisce, subito dopo, che “a ben guardare ... il “cambio di paradigma” sta diventando, forse, una locuzione inflazionata”, per l’ampio uso che se ne fa in molte materie. L’Autore (*Diritto del lavoro, cit.*, sub nota 7) cita a sua volta le ricerche in questa direzione di: V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters Kluwer Ipsa, 2018, p. 19; V. EADEM, *Crisi e diritto del lavoro: la via della sostenibilità*, in *Ianus*, 2012, pp. 177 ss; A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile, cit.*, 63 ss.; T. TREU, *Diritto e politiche, cit.*, pp. 257 ss.; S. GIUBBONI, *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 2018, pp. 591 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>135</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto, cit.*, pp. 1-6.

<sup>136</sup> B. CARUSO-L. ZAPPALÀ, *Un diritto del lavoro, cit.*, pp. 4 ss.

differenziazione e la atomizzazione degli interessi sono un effetto strutturale del cambiamento del luogo di lavoro”<sup>137</sup>. Penso abbiano ragione quanti affermano che è ormai tempo di ripensare il paradigma della protezione lavoristica, superando i concetti di subordinazione e dipendenza. Lo Stato sociale, d’altra parte, è stato precursore nel varcare le soglie dell’*hic sunt leones* del lavoro autonomo, affrontando, sebbene in maniera assolutamente insufficiente, il tema delle tutele sociali dei lavoratori autonomi. Concordo con quanto afferma Bronzini sul recente, bel libro di Perulli<sup>138</sup>: “Non si tratterebbe più esclusivamente di “estendere” le protezioni proprie del lavoro dipendente a chi – per caratteristiche dell’attività svolta, per debolezza contrattuale di chi la esegue o, ancora, per dipendenza strutturale da un committente – può vantare un qualche criterio di assimilazione alla condizione di subordinato (certamente anche questo), ma di riconfigurare il “lavoro” ed i suoi diritti autenticamente attorno ad un *genus* più comprensivo ... attraverso la formulazione di un “*right to engage in work*” capace di offrire a tutti coloro che “operano per altri” le basi necessarie per godere di un’esistenza libera e dignitosa e per poter realizzare il “proprio” progetto di vita (anche lavorativa)”, come progettato dai costituenti italiani e della Carta di Nizza<sup>139</sup>.

Altrettanto ovviamente, la sicurezza sociale, in quanto fattore temporaneo di compensazione dei vuoti di tutela che si generano nel mercato del lavoro, nonostante l’esistenza del diritto del lavoro e delle sue norme inderogabili di protezione dei diritti fondamentali, dovrà contenere le politiche passive, per il sostegno del reddito e le politiche attive, per il reinserimento del soggetto nel mercato, per la valorizzazione delle sue *capabilities* e nel farlo non potrà prescindere, come vedremo<sup>140</sup>, dal fatto che il mercato del lavoro non è più caratterizzato, come a metà del secolo scorso, dalla stabilità dell’impiego, ma dalla mobilità della forza lavoro, o se preferite dalle *transizioni occupazionali*.

Tuttavia, come afferma correttamente Treu: “il rafforzamento dei si-

<sup>137</sup> B. CARUSO-L. ZAPPALÀ, *Un diritto del lavoro*, cit., pp. 10 ss.

<sup>138</sup> Oltre la subordinazione: la nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro, Torino, Giappichelli, 2021.

<sup>139</sup> G. BRONZINI, *L’Unione europea e la tutela del lavoro autonomo: verso una “svolta” dell’Unione?*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 3, pp. 2 ss.

<sup>140</sup> *Infra* Capitolo II, par. 2.3 e Capitolo III, par. 1.4.

stemi di welfare non basterà a superare le diseguaglianze se non sarà accompagnato da forti investimenti sia nelle nuove tecnologie ...sia in una formazione diffusa ...”<sup>141</sup>. In sostanza, una delle chiavi di volta per il superamento della crisi di sistema è la progettazione e realizzazione di una politica industriale sostenibile e di lungo respiro. Ed è chiaro a tutti che ciò va ben oltre i confini e gli obiettivi del Welfare State e delle politiche attive del lavoro.

<sup>141</sup> T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., p. 265.



## CAPITOLO II

### IL SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE PER L'INATTIVITÀ DETERMINATA DALLA MANCANZA DI LAVORO NEL MERCATO

SOMMARIO: 1. *Una ricostruzione teorica.* – 2. *Le caratteristiche morfologiche del sistema positivo di tutela.* – 2.1 *La natura assicurativa del sistema.* – 2.2. *L'assenza di una specifica tecnica di tutela governata da principi ispiratori determinati.* – 2.3. *Il difficile rapporto tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro.* – 3. *La disciplina normativa.* – 3.1 *NASpI e Dis-Coll.* – 3.1.1 *Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).* – 3.1.2 *Dis-Coll.* – 3.1.3 *La condizionalità.* – 3.1.4 *I lavoratori agricoli.* – 3.2 *La tutela in costanza di rapporto.* – 3.2.1 *Cassa integrazione guadagni.* – 3.2.2 *Fondi di solidarietà bilaterali.* – 3.2.3 *Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (Cisoa).* – 3.2.4 *Ipotesi speciali, settoriali e ammortizzatori in deroga.* – 3.3 *Normativa Covid.* – 3.4 *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (IsCro).*

#### 1. *Una ricostruzione teorica*

La tutela per la disoccupazione/sottoccupazione è parte integrante del sistema di sicurezza sociale divisato dal combinato disposto degli articoli 38 e 3, c. 2 della Costituzione.

La lettera controversa dell'articolo 38 ha dato luogo a diverse interpretazioni del progetto di sicurezza sociale contenuto nel nostro ordinamento: alla luce di tale norma si è proceduto ad una ricostruzione del modello di protezione sociale voluto dalla carta costituzionale sia in termini di separazione fra assistenza e previdenza, l'una rivolta ai cittadini in stato di indigenza e l'altra destinata ai lavoratori colpiti da determinati eventi<sup>1</sup>, che di unitarietà del sistema di sicurezza sociale preordinato alla liberazione dal bisogno<sup>2</sup>; peraltro, l'articolo 38 è stato

<sup>1</sup> Si veda, in particolare, G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 1979.

<sup>2</sup> Così: M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1988; M. Per-

riguardato, in una fase successiva, anche come “neutrale” rispetto all’alternativa previdenza-sicurezza<sup>3</sup>.

Ebbene, qui si accede alla nozione unitaria di sicurezza sociale. Le innegabili aporie dell’articolo 38 non ne hanno, infatti, impedito una lettura integrata con i principi costituzionali rilevanti in tale materia degli articoli 3, c. 2 e 32, giusta la quale il sistema di sicurezza sociale si delinea come quel complesso di disposizioni che hanno ad oggetto l’erogazione da parte dello Stato, ovvero attraverso l’intervento della solidarietà generale, di beni e servizi ai cittadini in condizioni di bisogno, al fine di consentirne l’effettiva partecipazione alla vita politica economica e sociale del Paese, ovvero l’integrazione sociale<sup>4</sup>.

In questo quadro costituzionale, va aggiunto un tassello essenziale:

siani, *Voce Sicurezza Sociale, Nuovo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1970. Persiani in particolare afferma: “Certo nell’articolo 38 della costituzione viene a mancare la distinzione tra cittadini e lavoratori, ma distinguere non significa separare. Peraltro, se si dà il dovuto rilievo alla circostanza per cui l’intervento dello Stato alla liberazione dal bisogno corrisponde, ormai, a un interesse di tutta la collettività (art. 3, c. 2, Cost.) e costituisce, al tempo stesso, una specifica tutela della personalità umana, garantendo la sussistenza delle condizioni necessarie all’effettivo godimento dei diritti fondamentali, si deve ritenere che quell’intervento dovrà riguardare allo stesso modo e allo stesso titolo tanto i cittadini lavoratori che i cittadini in genere. In questa prospettiva, la distinzione tra previdenza e assistenza sociale non può che ridursi alla diversità dell’ambito e dell’intensità della tutela, giustificata non già da una diversità di fondamento, ma dal diverso modo in cui l’ordinamento ha valutato le esigenze dei cittadini in genere rispetto a quelle dei lavoratori ...” (M. PERSIANI, *Diritto, cit.*, pp. 26-27). Lo stesso autore, coerentemente con il progetto costituzionale di sicurezza sociale, ricostruisce le relazioni intercorrenti, nell’ambito delle forme previdenziali di tutela, fra datore di lavoro, lavoratore e istituto erogante, configurate dalla concezione assicurativa della previdenza sociale come un unico rapporto trilatero, in termini di rapporti autonomi fra datore di lavoro e istituto (rapporto contributivo), da un lato, e tra ente previdenziale e lavoratore protetto (rapporto contributivo previdenziale), dall’altro, sottolineandone per tal via la funzionalizzazione a obiettivi pubblici di tutela (M. PERSIANI, *Diritto, cit.*, Cap. II-IV).

<sup>3</sup> M. Cinelli, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 1989, pp. 11, ss. Su questi temi si legga anche E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità, cit.*, pp. 255 ss.

<sup>4</sup> Cfr. più specificamente: M. PERSIANI, *Diritto, cit.*, pp. 25 ss.; G.G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *Pol. dir.*, 1984, p. 576. Si legga anche *retro*, Capitolo 1, par. 2 e par. 1.3.

il *principio di solidarietà*. Eguaglianza sostanziale e solidarietà sono strettamente interconnesse: l'una trova realizzazione nell'altra e viceversa. E la solidarietà è al tempo stesso un valore e uno strumento. Che la solidarietà sociale sia un *valore* costituzionalmente sancito, agli artt. 2 e 3, c. 2, della Carta costituzionale, si tende a darlo per scontato, concentrandosi piuttosto sull'aspetto relativo al dovere di solidarietà imposto ai cittadini. Piacevole, dunque, è leggere degli scritti di previdenzialisti in cui si ricorda che "l'assenza di relazioni solidaristiche ... crea divisione tra le persone, priva ciascuno della qualità degli altri, crea dominio e subordinazione anche dove non sono necessari, rende ciascuno di noi inferiore a quello che potrebbe essere"<sup>5</sup>. Ma la solidarietà è anche il mezzo per il fine dell'eguaglianza sostanziale distributiva. La redistribuzione di risorse volta a realizzare l'integrazione sociale prevista dal c. 2 dell'art. 3 della Carta costituzionale si realizza per il tramite della solidarietà generale. All'attuazione dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2 Cost.) sono chiamati tutti i cittadini.<sup>6</sup> Il sistema di sicurezza sociale trae, dunque, le

<sup>5</sup> Il ricordo di Richard Titmuss, di S.M. MILLER, *Introduction: The Legacy of Richard Titmuss*, in B. ABEL-SMITH-K. TITMUSS, a cura di, *The Philosophy of Welfare, Selected Writings of Richard M. Titmuss*, London, Allen & Unwin, 1987, è citato da G.G. BALANDI, *Che cosa resta della Fraternità*, in *Lav. Dir.*, 1990, p. 26. Sul valore della solidarietà si leggano, fra gli altri: M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2001, pp. 22 e 53; L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, pp. 310 e 311; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, p. 525; R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 595. Con riferimento ai diritti sociali nel sistema multilivello, può leggersi E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, cit., p. 241.

<sup>6</sup> La nozione di solidarietà è agevolmente deducibile: la solidarietà, nei sistemi di Stato sociale, consiste nella redistribuzione di risorse finalizzata alla rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (G. BALANDI, *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, in *Rechtsgeschichte*, 2004, p. 18. Si legga per una diversa visione C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, Cacucci, 2001, 28). Per inciso, la solidarietà alla base del sistema di sicurezza sociale non può che essere riferita alla totalità dei cittadini. Il legislatore, invece, a volte utilizza lo stesso termine per individuare situazioni transattive d'interessi collettivi (per esempio, il contratto di prossimità), o fattispecie più correttamente inquadrabili come mutualistico-corporative (per esempio, il contratto di solidarietà). Tanto

risorse economiche per il suo funzionamento dalla solidarietà generale<sup>7</sup>.

La configurazione dei diversi istituti appartenenti al sistema di sicurezza sociale si specifica a seconda del tipo di evento generatore di bisogno.

Gli articoli 38, 3, c. 2 e 32 Cost. impongono che le prestazioni erogate siano funzionalizzate, oltreché all'eliminazione degli effetti negativi dell'evento lesivo, anche alla rimozione della causa che ha determinato lo stato di bisogno. Soltanto l'intervento diretto sull'evento pregiudizievole, là dove sia possibile, garantisce il pieno reinserimento del soggetto colpito nell'organizzazione sociale di appartenenza e il godimento effettivo dei diritti civili e politici che ne consegue. Ebbene, è evidente che la finalizzazione del sistema alla rimozione dell'accadimento che ha cagionato una condizione di bisogno rende imprescindibile una specializzazione della protezione sociale basata sulle caratteristiche che contraddistinguono i diversi eventi lesivi. Correttamente, è stato posto in evidenza a questo proposito come il termine *prestazione* non abbia nel diritto della sicurezza sociale lo stesso significato che riveste nel diritto delle obbligazioni: "la tutela previdenziale non si realizza, infatti, soltanto con l'apprestamento e la messa a disposizione di beni (e somme) o servizi, ma anche attraverso l'attribuzione di altri tipi di "vantaggi", che non consistono propriamente in un *prae-stare* (quali, ad esempio, l'accreditamento di contributi figurativi, l'attribuzione di una tutela previdenziale per il collocamento, l'attribuzione del diritto all'assistenza sanitaria); anche a questi, in tanto in quanto integrino il complesso di "mezzi adeguati alle esigenze di vita", si deve riconoscere il carattere di prestazione di sicurezza sociale". Coerentemente con tali premesse, al termine prestazione viene conferito il significato di mezzo idoneo alla realizzazione dello scopo, che è poi la liberazione dal bisogno<sup>8</sup>.

è vero che in dottrina si è parlato di "poliformismo" della solidarietà (L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2018, pp. 13 e 14): questa lettura costringe il previdenzialista a ripensare, o quantomeno a non dare per scontata, la nozione di solidarietà tradizionalmente utilizzata.

<sup>7</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale, cit.*, pp. 13-14.

<sup>8</sup> M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, Angeli,

Incidentalmente, si vuole sottolineare che la diversificazione delle prestazioni erogate sulla base dell'evento protetto non contrasta con il principio fondamentale di uniformità della tutela per tutti i cittadini in condizioni di bisogno, cui è informato il sistema di sicurezza sociale divisato nella Costituzione. La necessaria specificità degli istituti di tutela contro la disoccupazione/sottoccupazione non può servire da volano per riproporre la partizione, all'interno del sistema, fra cittadini e lavoratori. Destinatari dell'apparato di protezione sociale restano, infatti, i cittadini in stato di bisogno; viceversa, il tipo di tutela predisposta può ben articolarsi in relazione alla natura dell'evento lesivo, in ipotesi l'inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato, la cui rimozione costituisce l'obiettivo prioritario dell'ordinamento. Le prestazioni economiche, dalle quali pure dipende la reintegrazione del soggetto colpito nella vita della comunità di appartenenza, uniche in grado di garantire la neutralità del sistema rispetto all'oggetto della tutela, risultano, d'altra parte, palesemente insufficienti nell'area dell'eliminazione della causa dello stato di bisogno.

Né, d'altro canto, prevedere l'adeguamento delle prestazioni sociali alle cause che generano lo stato di bisogno significa per ciò stesso circoscrivere la tutela soltanto a determinati eventi specificamente individuati: oggetto immediato della tutela resta, infatti, la situazione di bisogno, indipendentemente dall'evento che l'ha cagionata; la diversificazione per evento implica esclusivamente una corrispondente variazione delle prestazioni erogate, ferma restando naturalmente la tutela economica di base garantita dall'articolo 38 della Carta costituzionale.

Nell'ambito del sistema di sicurezza sociale, in particolare, la tutela contro la disoccupazione/sottoccupazione trova fondamento negli articoli 38, 4 e 35 della Costituzione.<sup>9</sup>

1982, pp. 249-250.

<sup>9</sup> Deve qui sottolinearsi quello che Canavesi (G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia. Riflessioni sulle tutele per i lavoratori autonomi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Garilli*, in corso di pubblicazione) definisce "il paradosso applicativo ... dell'art. 35, c.1": "La tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, a lungo confinata, sul versante della relazione giuridica, soltanto al lavoro dipendente, ha invece avuto da subito effetti espansivi sul versante previdenziale, in ragione del collegamento instaurato con i lavoratori dell'art. 38, c. 2, Cost."; d'altra parte è anche vero che "proprio la previdenza sociale ha rappresentato il punto

La protezione sociale viene attivata a fronte di un'*inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato, idonea a ingenerare uno stato di bisogno nel soggetto protetto*. Tale è l'indicazione fornita dall'articolo 38, c. 2. La norma subordina l'intervento pubblico a una condizione di disoccupazione qualificata dall'involontarietà dell'inattività del prestatore. L'inattività deve dipendere, in sostanza, da un'assenza di lavoro connessa alla particolare posizione occupata dal soggetto nel mercato e non da una libera determinazione dello stesso, deprivandosi con ciò di tutela la disoccupazione volontaria e quella connessa a un'incapacità fisica del lavoratore. Una nozione di disoccupazione utile alla bisogna, del resto, esisteva nel nostro ordinamento già da prima dell'entrata in vigore della Carta costituzionale: l'art. 45, c. 3, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 individuava, infatti, l'evento protetto dall'assicurazione disoccupazione nella "disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro".<sup>10</sup> Il fatto che l'inattività sia causata da mancanza di lavoro esclude, naturalmente, le forme volontarie di astensione dal lavoro e quelle originate da altre cause, quali la malattia.

L'individuazione dell'evento oggetto di protezione sociale nella situazione di involontaria inattività del lavoratore prescinde dalla *qualificazione giuridica* dalla stessa assunta in relazione all'eventuale rapporto contrattuale in corso, definendosi per questa via direttamente la causa generatrice del bisogno tutelato. Talché, accanto a situazioni di disoccupazione e di inoccupazione, sono riconducibili alla medesima area di tutela stati di inattività che non importano l'assenza formale del rapporto di lavoro, quali quelli connessi alla riduzione o sospensione dell'attività produttiva con intervento della cassa integrazione guadagni o i contratti di solidarietà, tutte forme di disoccupazione parziale, che includono i fenomeni di sottoccupazione, in termini sia di discontinuità di impiego (per esempio, prestazioni occasionali, contratti a termine, lavoro temporaneo) che di quantità di lavoro inferiore allo standard (per esempio, part time).<sup>11</sup>

d'annessione del lavoro autonomo al diritto del lavoro".

<sup>10</sup> Cfr. anche gli artt. 3, c. 1, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3158 e 19, c. 1, R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636. Si legga anche Corte Cost. 6 giugno 1974, n. 160.

<sup>11</sup> Si legga su questi temi, P. BOZZAO, *Poveri, cit.* Per l'Autrice "quel rischio antico, protetto in ragione della incapacità di trovare una nuova occupazione, ha visto

L'aggettivo *involontaria*, utilizzata dall'art. 38 soltanto in relazione alla disoccupazione e non anche con riferimento agli altri eventi previsti dalla norma, ha condotto ad affermare che "la disoccupazione si distingue – *rectius* è deputata distinguersi dal legislatore anche costituzionale – dagli altri eventi per ciò che non è in sé generatrice di afflizione": ovvero, la tutela per la disoccupazione "è apprestata per fronteggiare la conseguenza *incapacità di procurarsi un reddito* derivante dall'evento, e non l'evento in sé considerato". In sostanza, "la tutela si esercita a fronte di una situazione (incapacità di reddito) originata da eventi normalmente afflittivi in senso più vasto (infortunio malattia invalidità) o sottratti ... al dominio della volontà (vecchiaia) salvo il caso della disoccupazione, nel quale è solo la conseguenza ad essere ritenuta afflittiva e non l'evento generatore"<sup>12</sup>. Ebbene, l'interpretazione

esponenzialmente ampliati i suoi confini, fino a inglobare nuove situazioni di incertezza occupazionale, che investono la mancanza di lavoro, in sé e per sé considerata; così come, e sempre più, la sua precarietà, e l'inadeguatezza del valore economico del lavoro prestato" (pp. 659-660). Rispetto all' "inadeguatezza del valore economico del lavoro prestato", credo che il problema non sia di pertinenze del sistema di sicurezza sociale per la tutela dalla mancanza di lavoro. Piuttosto è un tema che, in primo luogo, attiene a quel delicato equilibrio che deve instaurarsi tra diritti sociali protetti attraverso il diritto del lavoro e diritti sociali tutelati attraverso la sicurezza sociale: in sostanza, l'equa retribuzione, magari nella forma di un salario minimo legale (si legga in tema infra nel *paper* dell'Aurice, pp. 662 ss.), è un diritto sociale che pertiene all'eguaglianza commutativa che il diritto del lavoro è chiamato a realizzare, ex art. 36 Cost.; non è un problema di eguaglianza distributiva ovvero di diritto della sicurezza sociale (si legga al proposito *retro*, Capitolo I, par. 2 di questo lavoro). Comunque, quandanche volessimo pensare all' "inadeguatezza del valore economico del lavoro prestato" in termini di necessità di integrazione del reddito individuale, questo sarebbe un problema non di mancanza di lavoro nel mercato ma di sicurezza sociale in termini di rete assistenziale, *means tested*, di tutela contro la povertà e l'esclusione sociale. *Contra* sul concetto di disoccupazione posto dall'art. 38 Cost. G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori*, cit., p. 8.

<sup>12</sup> G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 2 ss. In particolare, secondo Balandi "l'idea che la mancanza di lavoro sia una condizione sociale e personale negativa solo in ragione della conseguente mancanza di reddito deriva logicamente dalla percezione del lavoro come pena". Egli esclude che tale sia il valore attribuito al lavoro dalla Carta costituzionale: "ivi il lavoro è elevato a rango di principio fondamentale dello Stato, strumento e fonte di dignità personale sociale; e anche quando se ne proclama la doverosità,

avanzata in queste pagine trasferendo l'analisi sul piano oggettivo, tende, per converso, a porre in rilievo la ineludibile qualità di elemento costitutivo dell'*evento inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato* rivestita dall'aggettivazione *involontaria*: l'evento è riguardato in sé come pregiudizievole dall'ordinamento e intrinsecamente involontario. Ciò equivale ad affermare ellitticamente, nei termini utilizzati dal legislatore costituzionale, che soltanto la disoccupazione involontaria è tutelata, non anche lo stato di disoccupazione che, in quanto non provocato da una mancanza di lavoro nel mercato (o più puntualmente dalla collocazione professionale del soggetto nel mercato), né da un'incapacità fisica del lavoratore, risulta determinato da una scelta volontaria del soggetto.<sup>13</sup>

La funzione positiva del requisito dell'involontarietà nell'ambito di un sistema di tutela della disoccupazione è, in particolare, quella di controllare i movimenti della forza lavoro sul mercato, indirizzandola verso le aree più recettive dal punto di vista occupazionale. La condizione dell'involontarietà della disoccupazione rappresenta, in sostanza, sul piano strutturale, lo strumento per lo svolgimento di una politica attiva dell'impiego. L'involontarietà della disoccupazione è stata dap-

all'articolo 4, c. 2, questa non può essere intesa come esattamente corrispondente alla penosità". L'aggettivazione utilizzata dall'articolo 38 riflette, tuttavia, per l'Autore "la contraddizione irrisolta, tra dignità e pena, in cui affonda le proprie radici un'ambiguità mai venuta meno" in relazione al concetto di lavoro, ciò che viene reputato "una grave disarmonia nell'insieme costituzionale, una caduta delle capacità e tensioni propositive che altrove caratterizzano così puntualmente la Carta": l'aggettivo in analisi è, infatti, riguardato da Balandi come "espressione di un vieto moralismo piccolo-borghese, che tiene i potenziali disoccupati – ossia i lavoratori di più umile condizione – in conto di potenziali frodatori della pubblica previdenza ... ovvero, al contrario, espressione di un lucido e duro teorema astratto che nega al lavoro – di ogni condizione – qualsiasi valore che non sia di scambio contro salario, quest'ultimo essendo sempre fungibile da una erogazione sociale".

<sup>13</sup> L'involontarietà della disoccupazione esiste ed è normativamente richiesta anche per il lavoratore collaboratore coordinato e continuativo che chiude la partita IVA e beneficia conseguentemente della DIS-COLL. L'esistenza della involontarietà della disoccupazione è, infatti, dimostrata, inizialmente, dalla insufficienza delle commesse che porta alla chiusura della partita IVA e, successivamente, dalla permanenza dello stato di disoccupazione come normativamente definito. *Contra*: G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori*, cit., p. 14.

prima individuata, complice il monopolio pubblico del collocamento, nel dato esclusivamente formale dell'iscrizione alle liste di collocamento; più recentemente, invece, è stata tradotta nella *condizionalità*, termine al quale sono state connesse funzioni ulteriori, ivi inclusi obblighi di attivazione del soggetto protetto definiti con i servizi per l'impiego<sup>14</sup>. Come avremo modo di dimostrare<sup>15</sup>, l'involontarietà/condizionalità deve avere per obiettivo il reinserimento occupazionale del lavoratore (artt. 4 e 35 Cost.), tenendosi presenti le caratteristiche di professionalità del soggetto spendibili nel mercato.

Deve anche essere chiaro, tuttavia, che l'altro obiettivo dell'involontarietà/condizionalità è quello di scoraggiare la fruizione passiva delle prestazioni sociali da parte del beneficiario: l'art. 4, c. 2 della Carta costituzionale ci ricorda il dovere di contribuire "al progresso materiale o spirituale della società"; mentre l'art. 2 della Costituzione, "letto nella sua connotazione bidirezionale, ... vede la collettività farsi carico della liberazione dal bisogno (effettivo) del singolo ... e quest'ultimo rispondere in modo partecipativo, assolvendo il dovere di essere socialmente utile, attivo e responsabile", per dirlo con le parole di Bozzao<sup>16</sup>.

Ciò che non deve, invece, accadere è che la condizionalità si trasformi in un meccanismo arbitrario di limitazione della spesa sociale, o in uno strumento nelle mani dell'amministratore per riproporre improbabili caccie alle streghe stile *Poor Laws*, o, ancora peggio, in uno spot elettorale per nascondere l'assenza di adeguate politiche/strategie economiche e di politica industriale di medio-lungo periodo: una condizionalità eccessiva può diventare, paradossalmente, nemica della connessione virtuosa tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro e anche della equità dovuta nella tutela.

L'afflittività in sé dell'evento *inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato* è, del resto, ulteriormente dimostrata *a contrario* proprio dalla posizione attribuita al lavoro nella nostra Carta costitu-

<sup>14</sup> L'origine del "*mutual obligation approach*" è tracciata nel *paper* di R. DI MEO, *op. cit.*, a partire dagli Stati Uniti. Si legga sui patti di servizio la critica di L. TASCHINI, *cit.*, pp. 99 ss. Cfr. *infra*, Capitolo III, par. 1.4.

<sup>15</sup> *Infra, sub* par. 2.3 e Capitolo III, par. 1.4.

<sup>16</sup> P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, p. 9.

zionale. La situazione giuridica rilevante tutelata attraverso il sistema di sicurezza sociale trova, in particolare, riconoscimento, nella sua dimensione sostanziale, negli art. 4, c. 1 e 35, c.1, là dove attribuiscono il diritto al lavoro a tutti i cittadini. Alla posizione giuridica soggettiva contemplata dagli artt. 4 e 35 è riconosciuta natura di diritto sociale.<sup>17</sup> L'art. 4 si concreta in una "pretesa dei cittadini a un comportamento dei pubblici poteri che ... realizzi condizioni di pieno impiego"<sup>18</sup>. L'art. 35 contiene una direttiva generale di promozione positiva dell'impiego e individua nella formazione professionale uno degli strumenti attuativi della stessa.

In dottrina, ma anche nella legislazione, la relazione esistente fra prestazioni economiche di tutela ex art. 38, nelle quali viene fatto consistere il sistema di previdenza sociale, e soddisfazione sostanziale del diritto al lavoro ex artt. 4 e 35 non è stata subito colta: spesso essa è stata ricostruita in termini di "rapporto d'indifferenza"<sup>19</sup>. Esiste, per converso, un preciso rapporto di complementarità tra gli artt. 38, 4 e 35 della Costituzione. Intanto, sul piano logico, la condizione di mancanza di lavoro scaturisce proprio dall'inattuazione del diritto al lavoro<sup>20</sup>. Mentre la protezione del diritto al lavoro si realizza mediante

<sup>17</sup> Si leggano in tema: G.F. MANCINI, *Articolo 4*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, Il Foro italiano, 1975; T. TREU, *Articolo 35*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, Il Foro italiano, 1975.

<sup>18</sup> G.F. MANCINI, *Articolo 4*, *cit.*

<sup>19</sup> M. CINELLI, *La tutela*, *cit.*, pp. 31 ss. Cinelli in particolare, afferma a tale proposito che "nella considerazione delle norme costituzionali è dato rinvenire una sorta di separazione tra il momento c.d. previdenziale (o assistenziale) della tutela e quello della realizzazione sostanziale della situazione giuridica rilevante". Secondo l'Autore, "la tutela esclusivamente economica, "necessaria" e sostanzialmente indennizzatoria, garantita dall'art. 38 Cost., si rivela "indifferente" ... ai problemi diversi da quelli concernenti la garanzia del reddito (quali ... l'esigenza, appunto, di reintegrazione del diritto al lavoro e, quindi, di garanzia del posto di lavoro genericamente inteso)". In un'opera successiva, Cinelli rileva la presenza della "distinzione concettuale" tra "tutela per la disoccupazione" e "tutela contro la disoccupazione", ovvero tra prestazioni previdenziali e garanzia del diritto al lavoro, oltre che nel disegno costituzionale, anche "nella legislazione ordinaria e nella prassi applicativa" (M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 177 ss.).

<sup>20</sup> M. CINELLI, *La tutela*, *cit.*, pp. 28 ss.

strumenti atti a prevenire o a rimuovere stati di disoccupazione, sottoccupazione o inoccupazione. Dal punto di vista sistematico, non può dimenticarsi che l'obiettivo principale dell'apparato di sicurezza sociale costituzionalmente previsto consiste nella rimozione della causa, oltre che degli effetti, dello stato di bisogno, ossia nella reintegrazione del lavoratore in quella posizione sostanziale nel mercato garantita dagli artt. 4 e 35 Cost. Gli artt. 4 e 35, analogamente all'art. 38, inoltre, sono strettamente collegati con l'art. 3, c. 2 Cost.: il riconoscimento a tutti i cittadini del diritto al lavoro e la promozione delle condizioni che rendano effettivo questo diritto sono preordinati alla soddisfazione della "prima e più elementare condizione" affinché i lavoratori "partecipino realmente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"<sup>21</sup>. I diritti garantiti dagli artt. 4, c. 1, 35 e 38 sono in sostanza riconducibili ad unità in quell'ampio progetto di promozione sociale contenuto nella Carta costituzionale i cui obiettivi sono enucleati dall'articolo 3, c. 2 e del quale il sistema di sicurezza sociale è strumento essenziale.

La relazione di complementarità individuata fra gli artt. 4, c. 1, 35 e 38 costituisce, dunque, il sostrato costituzionale sul quale affonda le sue radici il sistema di sicurezza sociale per l'*evento inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato*.<sup>22</sup>

L'assenza di una cesura tra tutela del reddito e garanzia del posto di lavoro, nell'ambito del sistema di sicurezza sociale, è altresì smentita dall'analisi dell'evoluzione della legislazione ordinaria in materia di di-

<sup>21</sup> G.F. MANCINI, *Articolo 4, cit.*, p. 208. T. TREU, *Articolo 35, cit.*, p. 5 afferma a proposito dell'art. 35 Cost. che "la tutela speciale del lavoro si giustifica non in una generica ottica protettivo-assistenziale, ma in quanto funzionale al compito di rimuovere gli ostacoli esistenti nei fatti all'uguaglianza sostanziale dei lavoratori".

<sup>22</sup> Anche G.G. BALANDI, *Tutela del reddito, cit.*, pp. 7 ss. sembra mantenere la distinzione fra tutela del reddito e tutela del diritto al lavoro. Egli individua, in particolare, "tre poli normativi: la previsione di tutela del bisogno, di cui all'art. 38 in generale; la previsione d'intervento sul mercato del lavoro di cui agli artt. 4, c. 1 e 35". Nel corso del suo lavoro, l'Autore analizza, tuttavia, "i rapporti di coerenza/incoerenza" che intercorrono tra questi insiemi normativi: le disposizioni di garanzia del reddito vengono, più specificamente, passate al vaglio sia dei principi costituzionali in materia di tutela del bisogno di cui all'art. 38, che di quelli di tutela del diritto al lavoro degli artt. 4 e 35 Cost.

soccupazione. La tutela, infatti, è affidata: a istituti, la cui natura di disposizioni di sicurezza sociale non è revocabile in dubbio, quali per esempio i contratti di solidarietà, che dispensano una protezione di carattere composito economica ed occupazionale; a istituti tradizionalmente rivolti alla garanzia del reddito del lavoratore, quali la cassa integrazione guadagni e la NASpI, da tempo finalizzati anche alla ricollocazione del lavoratore nel mercato; infine, a istituti, come le agevolazioni all'assunzione o al passaggio al lavoro autonomo o alla creazione di piccole imprese o di cooperative, che dispensano una tutela di natura esclusivamente occupazionale.

Il sistema di sicurezza sociale nell'area del non lavoro, concepito dalla Carta costituzionale, il cui carattere essenziale è l'universalità, eroga, dunque, una tutela di tipo sia *economico* che *occupazionale*: l'una rivolta alla reintegrazione del reddito del cittadino lavoratore rimasto privo di occupazione fino a raggiungere i livelli di *adeguatezza* alle esigenze di vita prescritti dall'art. 38, c. 2, ovvero ad attenuare le conseguenze dell'evento lesivo; l'altra, presidio della effettività della garanzia costituzionale del diritto al lavoro, prevista dagli artt. 4 e 35, diretta ad incentivare l'impiego dei soggetti beneficiari nel mercato, rimuovendo per tal via la causa dello stato di bisogno.<sup>23</sup> La ragion d'essere della tutela, lo si è detto, è la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale – distributiva – la quale a sua volta ha per obiettivo finale la pari dignità umana, che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana dell'art. 2 Cost.; il sistema, nella sua funzione di realizzazione della giustizia distributiva, deve fornire prestazioni nel complesso idonee a rendere effettiva la garanzia dell'integrazione sociale, ossia “il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” dell'art. 3, c. 2, Cost.

Deve, peraltro, precisarsi che non tutti i provvedimenti di tutela del diritto al lavoro in attuazione degli artt. 4 e 35 Cost. possono essere ricondotti al sistema di sicurezza sociale per i lavoratori disoccupati. L'obiettivo del riconoscimento a tutti i cittadini del diritto al lavoro e

<sup>23</sup> Sul concetto di adeguatezza delle prestazioni si legga, da ultimo, E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. straord., 2022, pp. 277 ss.

la promozione delle condizioni che rendano effettivo questo diritto è in generale perseguibile sia attraverso politiche di governo della mobilità e del mercato del lavoro, che mediante “un più vasto intervento sui temi della politica industriale e degli investimenti”<sup>24</sup>. Nondimeno, soltanto quando le attività dei pubblici poteri hanno per scopo primario la creazione o la salvaguardia di opportunità occupazionali a fronte di una mancanza di lavoro nel mercato e si concretano nell’attribuzione a singoli soggetti inoccupati, disoccupati o sottoccupati di specifiche posizioni giuridiche di vantaggio, esse possono essere incluse nel sistema di protezione contro la disoccupazione. La funzione strutturalmente attribuita all’apparato di sicurezza sociale, a norma del combinato disposto degli artt. 38, 2 e 3, c. 2, Cost., coincide, infatti, con l’erogazione di beni o servizi a soggetti specificamente individuati quali portatori di una condizione di bisogno generata da un evento lesivo.

Sulla base della definizione che abbiamo appena ricostruito<sup>25</sup>, sono riconducibili al sistema di sicurezza sociale nell’area del non lavoro i seguenti istituti: la *Nuova assicurazione sociale per l’impiego (NASpI)*, la *Dis-Coll* e le altre prestazioni di disoccupazione; la *Cassa integrazione guadagni (Cig)*, la *Cassa per l’integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (Cisoa)*, le altre forme di integrazione salariale e di sostegno del reddito; i *Fondi di solidarietà bilaterali* e il *Fondo d’integrazione salariale (FIS)*; l’*Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro)*; i *contratti di solidarietà*; il *contratto di espansione*<sup>26</sup>; le agevolazioni all’assunzione<sup>27</sup> o al passaggio al lavoro

<sup>24</sup> T. Treu, *Articolo 35, cit.*, pp. 9 ss. L’Autore auspicava, in particolare, un ripensamento del rapporto tra interventi garantistici tradizionali impostati sul piano del rapporto individuale di lavoro, decisamente privilegiati dal legislatore, e interventi promozionali dell’occupazione a livello macroeconomico. Sulla stessa linea G.F. MANCINI, *Articolo 4, cit.*, pp. 220 ss. esemplificava il contenuto dell’art. 4 nell’attuazione di una politica che si articolasse “da un canto, in una serie di misure intese a realizzare un’efficiente servizio di collocamento e a migliorare la formazione professionale della manodopera ...; dall’altro, secondo la classica ricetta keynesiana, nell’adozione di programmi di spesa in investimenti sociali idonei a espandere la domanda aggregata”. Si veda anche l’articolo 41, c. 3, Cost.

<sup>25</sup> Su questi temi sia consentito il rinvio a S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, Angeli, 1996 e S. RENGA, *La tutela sociale, cit.*

<sup>26</sup> Sul ruolo del contratto di espansione in una prospettiva di riforma degli ammortizzatori sociali, si legga D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come pas-*

autonomo o alla creazione di piccole imprese o di cooperative; le forme di pensionamento anticipato legate allo stato di disoccupazione (*Ape sociale*, prestazione in scadenza a fine 2021<sup>28</sup>); i lavori socialmente utili<sup>29</sup>; istituti del passato, come i trattamenti di mobilità. In sostanza, tutto quanto oggi chiamiamo, con formula a-giuridicamente omnicomprensiva, *ammortizzatori sociali*. La nozione di ammortizzatore sociale era originariamente limitata alle provvisori di tutela del reddito in caso di eccedenze di personale in costanza di rapporto di lavoro; essa si è poi estesa ad includere le prestazioni di disoccupazione in ipotesi di licenziamenti collettivi; successivamente, ha ricompreso anche le

*sare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in D. GAROFALO, a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, p. 3: "Non appare ... peregrina o estemporanea l'ipotesi di dirottare, se del caso attraverso una nuova versione del neonato contratto di espansione, che potremmo definire "esterno", tutte le risorse destinate agli ammortizzatori, comprese quelle per contribuzione figurativa, verso incentivi all'occupazione, anche a termine lungo, per una durata pari all'integrazione salariale, con l'unico onere a carico di chi assume dell'eventuale differenziale salariale e contributivo".

<sup>27</sup> Per esempio, si vedano fra i tanti, i seguenti provvedimenti, emanati nel corso del tempo: art. 8, c. 9, L. 29 dicembre 1990, n. 407; art. 4, c. 3, D.L. 20 maggio 1993, n. 148, per i cassintegrati; art. 2, c. 10 bis, L. 28 giugno 2012, n. 92, per i percettori di NASpI; art. 1, cc. 178 ss., L. 28 dicembre 2015, n. 208; art. 1, cc. 308 ss., L. 11 dicembre 2016, n. 232; art. 1, cc. 100 ss., L. 27 dicembre 2017, n. 205; le agevolazioni nell'ambito del Programma garanzia giovani; gli esoneri contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato di under 35 disposte dal D.L. 12 luglio 2018, n. 87; art. 1, cc. 28, 247 e 706 ss., L. 30 dicembre 2018, n. 145; art. 1, cc. 100 ss. e 110, L. n. 205/2017; art. 32 D.L.vo. 14 settembre 2015, n. 150; art. 4, cc. 8-11, L. n. 92/2012; art. 8, c. 1, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, per chi assuma a tempo pieno e indeterminato i beneficiari di *Rdc*; art. 27, c. 1, D.L. 14 agosto 2020, n. 104; art. 1, cc. 10 ss (assunzioni/trasformazioni contratti a tempo indeterminato giovani under 36), 16 ss (assunzioni di donne), 161 ss., L. 30 dicembre 2020, n. 178; e, da ultimo, l'art. 1, c. 119, L. 30 dicembre 2021, n. 234, come modificato dall'art. 12, D.L. 21 marzo 2022, n. 21. Si legga sul punto anche M. TUFO, *I working poor*, cit., pp. 206 ss.

<sup>28</sup> Art. 1, commi 339, lett. a) e b) e 340, L. 30 dicembre 2020, n. 178. Si legga in tema A. OCCHINO, *Le pensioni anticipate (ammortizzatori sociali vs. invecchiamento attivo)*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, pp. 628 ss.

<sup>29</sup> Cfr. D.L.vo 28 febbraio 2000, n. 81. Si vedano da ultimo i lavori utili alla collettività, nell'ambito del *Patto per il lavoro* e del *Patto per l'inclusione sociale*, richiedibili ai percettori del *Rdc* ex art. 4, c. 15, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 e l'art. 37 ter D.L. 25 maggio 2021, n. 73.

prestazioni per mancanza di lavoro nel mercato e quindi gli strumenti di politica attiva del lavoro.<sup>30</sup> Ebbene, volendo affrontare la questione in termini giuridici, una legislazione realmente riformatrice dovrebbe abbandonare questa sorta di metafora degli ammortizzatori sociali, per giungere, nei termini appena descritti, a un'univoca definizione dello stato di disoccupazione, inoccupazione, sottoccupazione e sospensione/riduzione del lavoro in costanza di rapporto, valida sia ai fini dell'erogazione di tutte le prestazioni previdenziali previste per il sostegno del reddito che delle politiche attive del lavoro<sup>31</sup>.

## *2. Le caratteristiche morfologiche del sistema positivo di tutela*

Il sistema di sicurezza sociale nell'area del non lavoro presenta una precisa configurazione strutturale, nel cui ambito sono rintracciabili elementi di forte divergenza rispetto al modello prefigurato dagli articoli 38, c. 2, 4, c. 1, 35 e 3, c. 2 della Carta costituzionale, imperniato

<sup>30</sup> Fa eccezione a questa evoluzione linguistica la legge Fornero (L. 28 giugno 2012, n. 92), che usa l'espressione solo per designare il sostegno del reddito in ipotesi di disoccupazione, sia essa derivante da licenziamenti individuali o collettivi o dalla gestione di crisi aziendali con eccedenze di personale, estromettendo per tal via dalla nozione la tutela in costanza di rapporto di lavoro. Correttamente, D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *Lav. giur.*, 2012, p. 1003 sottolinea che la scelta del legislatore della riforma Fornero riprende "la bipartizione, cara a Mattia Persiani, tra sostegno alla disoccupazione parziale, in costanza di rapporto di lavoro, e sostegno alla disoccupazione totale, conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro". Sulla valenza definitoria del termine ammortizzatori sociali si leggano, fra gli altri: P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI, a cura di, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*. Torino, Giappichelli, 2010, p. 49; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, p. 415; F. LISO, *Gli ammortizzatori*, pp. 14-15; M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO, a cura di, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, p. 83; F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Dir. mer. lav.*, 2010, p. 11.; E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 47 ss.

<sup>31</sup> S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, Utet, 2006, pp. 336 e ss. Si leggano in tema anche: F. SANTONI, *op. cit.*, p. 12; M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga, cit.*, p. 83.

sulla *universalità* della protezione sociale, sull'*adeguatezza* delle prestazioni economiche<sup>32</sup>, sulla predisposizione di una strumentazione idonea a *rimuovere la causa generatrice dello stato di bisogno*, ovvero di una tutela di natura occupazionale.

In particolare, il sistema di tutela della disoccupazione/sottoccupazione – volendo qui limitare l'analisi alle prestazioni di tutela del reddito – presenta delle caratteristiche, per così dire, morfologiche che, nella loro reciproca interazione, gli impediscono di adattarsi ai

<sup>32</sup> I parametri cui una tutela adeguata nel suo ammontare dovrebbe essere ispirata sono stati oggetto di numerose diatribe, a livello dottrinale e giurisprudenziale. Come giustamente sottolinea Cinelli, “le difficoltà che ... si incontrano nel definire il *concetto di adeguatezza* ... sono non solo l'effetto combinato della oggettiva relatività del termine e di una certa ambiguità della norma che quello contiene ..., ma anche (e, forse, soprattutto) effetto della scarsa riflessione che, a tutt'oggi, nel complesso, si è ritenuto di dedicare a tale profilo”. La conseguenza principale di ciò è che la nozione di prestazione adeguata è stata riempita di contenuto da parte del legislatore essenzialmente “in via empirica o secondo schemi largamente opinabili, in quanto collegati all'apprezzamento del mutevole stato della finanza pubblica” (M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 148 ss.). Si legga anche M. CINELLI, *Condizionamenti*, cit., pp. 1 ss., che, nel tentativo di limitare la discrezionalità del legislatore nel definire una prestazione adeguata, afferma: “il canone della ragionevolezza appare ben prestarsi, se applicato *con sistema*, a gestire il difficile equilibrio tra potere del legislatore di intervenire (anche) regressivamente sui diritti sociali, da un lato, e tutela della *effettività* di quegli stessi diritti, da un altro lato, secondo quelli che sono, innegabilmente, gli obiettivi materiali del sindacato di legittimità costituzionale”: in particolare, tale canone consentirebbe di verificare “l'effettività dell'esigenza addotta a giustificazione dell'intervento legislativo”, “la razionalità della scelta tra i vari oggetti (o risorse), astrattamente suscettibili di essere incisi”, “l'apprezzamento del *merito* caratterizzante l'interesse coinvolto”, il rispetto dei principi di eguaglianza e non discriminazione, “la gradualità, la temporaneità, l'intensità dell'intervento legislativo” (pp. 27-28). La giurisprudenza della Corte costituzionale è lo specchio delle difficoltà cui facevamo cenno. Su questi temi, la cui elaborazione dottrinale e giurisprudenziale è smisurata, si legga da ultimo R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, pp. 661 ss. Bisogna anche tenere presente che il concetto di adeguatezza della prestazione è stato elaborato dalla giurisprudenza costituzionale quasi esclusivamente con riferimento alle pensioni. In relazione al lavoratore disoccupato e sottoccupato, intuitivamente, assume un rilievo determinante la quantificazione del margine inferiore dell'adeguatezza: si legga al proposito *infra* Capitolo III, par. 1.3. Sul concetto di adeguatezza delle prestazioni si legga, da ultimo, E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati*, cit., pp. 277 ss.

nuovi bisogni ormai emersi da tempo. Innanzitutto, le prestazioni sono ancora strutturalmente condizionate dalla loro matrice assicurativa. In secondo luogo, alla progressiva erosione dei principi assicurativi nell'ambito degli istituti di tutela del reddito dei disoccupati, avvenuta sin dagli anni '70, non ha fatto seguito l'individuazione di strumentazioni di tutela alternative conformi ai canoni costituzionalmente imposti. Infine, le prestazioni di tutela non sono ancora finalizzate, in maniera sistematica, alla realizzazione, accanto alla tutela del reddito, di una politica attiva del lavoro idonea a rimuovere la causa dello stato di bisogno del lavoratore, ovvero diretta ad incentivare il reimpiego dei soggetti beneficiari nel mercato.

### 2.1 *La natura assicurativa del sistema*

Il *principio assicurativo* ha caratterizzato la protezione sociale fin dai primordi del *welfare state* ed è sopravvissuto in molte delle sue applicazioni anche dopo, e nonostante, l'accoglimento nella nostra Carta costituzionale della concezione della sicurezza sociale.<sup>33</sup>

Le ragioni della "fortuna" dello strumento assicurativo riposano essenzialmente in tre ordini di fattori<sup>34</sup>. In primo luogo, il meccanismo assicurativo è tale che il disequilibrio prodotto dall'erogazione di reddito non connesso all'effettuazione di una prestazione lavorativa viene adeguatamente controbilanciato dalla funzione di controllo sul comportamento del soggetto protetto che l'assicurazione riesce a esercitare, restandone per questa via inalterato l'ordine economico-sociale. L'erogazione della prestazione economica viene, infatti, condizionata: al verificarsi di un evento protetto, il quale riporta tutte le caratteristiche del rischio assicurato, consistenti nell'essere l'evento "futuro, incerto, possibile, controllabile nel suo verificarsi"; a un comportamento specifico del soggetto assicurato beneficiario della prestazione, coincidente con il pagamento dei contributi e con un atteggiamento di meri-

<sup>33</sup> Per una disamina del ruolo interpretato da tale principio nel nostro ordinamento possono leggersi: G.G. BALANDI, *Assicurazione sociale*, in *Digesto IV*, Torino, Utet, 1987; M. PERSIANI, *Diritto*, cit., pp. 47 ss. e M. CINELLI, *Problemi*, cit., pp. 12 ss.

<sup>34</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 12.

tevolezza, riassumibile nella estraneità del soggetto al verificarsi dell'evento, che deve rimanere appunto aleatorio<sup>35</sup>.

Queste considerazioni conducono alla seconda ragione del successo dello strumento assicurativo: i soggetti protetti possono vantare la titolarità formale di un diritto soggettivo, piuttosto che un interesse legittimo; l'*an* e il *quantum* della tutela, al verificarsi delle condizioni previste, diventano certi.

Infine, la forma assicurazione consente di far rimanere l'onere finanziario della tutela a carico delle categorie interessate o, comunque, dei datori di lavoro<sup>36</sup>.

Il principio assicurativo in sé e per sé è privo di un fondamento costituzionale. Dalla lettera dell'art. 38 della Carta costituzionale, infatti, non si può certo trarre alcuna opzione di favore per il principio assicurativo. Trasmigrato dalle assicurazioni private a quelle sociali, tracce consistenti del principio assicurativo sono invece rinvenibili nella legislazione ordinaria, ovvero nella struttura composita e spesso contraddittoria del nostro sistema previdenziale.

Ebbene, gli elementi costitutivi della *NASpI* e la declinazione che ne è stata offerta dal legislatore certamente trovano l'ispirazione prevalente nel *principio di tutela assicurativo*. Del resto, questa caratterizzazione non è nuova al sistema, essendo stata in passato propria anche dell'*Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria*. Sebbene, l'istituto abbia da sempre avuto anche alcune caratteristiche riconducibili al principio di solidarietà.

L'*involontarietà* dell'evento disoccupazione – che appare addirittura nel testo costituzionale, all'art. 38, c. 2, come si è detto – non è che la traduzione in termini previdenziali della richiesta estraneità del soggetto al verificarsi dell'evento, ovvero della non imputabilità all'assicurato del rischio. All'*involontarietà* è connessa innanzitutto una funzione di disciplina sociale sul comportamento del soggetto protetto, che si sostanzia nella richiesta di disponibilità al lavoro, accertata dagli organi di gestione del mercato del lavoro. All'*involontarietà* è legata, inoltre, la negazione della tutela al lavoratore dimissionario o in

<sup>35</sup> G.G. BALANDI, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1986, pp. 524-525.

<sup>36</sup> G.G. BALANDI, *Attualità e problemi*, *cit.*, pp. 524 ss.

caso di risoluzione consensuale del rapporto, in quanto 'volontariamente' disoccupato;<sup>37</sup> per inciso, si sottolinea che la volontà di porre fine al rapporto non necessariamente conduce a una successiva mancanza di lavoro né implica la volontà di rimanere in uno stato di disoccupazione.<sup>38</sup> Anche i *part timer* verticali restano vittime del requisito dell'involontarietà della disoccupazione: la Corte di Cassazione, prima, e la Corte costituzionale, poi, hanno negato la corresponsione dell'indennità di disoccupazione ai *part timer* verticali, sulla base del fatto che la stipulazione di un contratto a tempo parziale su base annua dipende dalla libera volontà del lavoratore contraente e perciò non dà luogo a disoccupazione involontaria, ossia indennizzabile, nei periodi di pausa.<sup>39</sup>

I tratti peculiari del rischio assicurato, del resto, conducono a esclusioni dal campo di applicazione soggettivo della tutela che sono direttamente dipendenti dall'inesistenza del rischio, dalla certezza del suo verificarsi o dalla sua volontaria accettazione. Così, per esempio, l'eccettuazione dal campo applicativo dell'assicurazione dei lavoratori cui sia garantita la stabilità dell'impiego è riconducibile all'assenza del rischio. Mentre la *ratio* della preclusione operante nei confronti dei lavoratori titolari di rapporti contrassegnati da elementi associativi riposa nella volontaria assunzione del rischio di disoccupazione da parte del soggetto assicurato.

Il ruolo assunto dal meccanismo assicurativo emerge, altresì, in tutta la sua pregnanza nella previsione dei requisiti di anzianità assicurativa, cui è subordinato l'accesso alla prestazione.

Anche le modalità di computo della *NASpI* conservano un legame

<sup>37</sup> La disoccupazione resta, invece, involontaria nell'ipotesi di dimissioni per giusta causa ex art. 2119 c.c., in quanto in questa ipotesi le dimissioni sono la conseguenza di un grave inadempimento del datore di lavoro piuttosto che il frutto di una scelta volontaria del lavoratore: in questi termini Corte Cost. 17 giugno 2002, n. 269. Si legga sul punto anche la circolare Inps 4 giugno 2003, n. 97.

<sup>38</sup> Si legga in materia, G.G. BALANDI, *Tutela del reddito*, cit., pp. 59 ss.; cfr., però, D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO, a cura di, *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, Cacucci, 2004, p. 61.

<sup>39</sup> Cass. civ., sez. un., 6 febbraio 2003, n. 1732 e Corte Cost. 24 marzo 2006, n. 121; ma anche Cass., ord. 2 ottobre 2013, n. 22576.

con i principi assicurativi: la prestazione è proporzionalmente commisurata, infatti, alla retribuzione, base di calcolo dei contributi datoriali. La durata della prestazione, che è calibrata sulle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, è severa espressione del principio assicurativo. Lo stesso allungamento, rispetto al passato, del periodo di riferimento per il calcolo dell'indennità è un altro elemento di accentuazione della natura assicurativa della prestazione.

Il periodo di carenza assicurativa di 7 giorni, infine, è diretta derivazione dell'istituto della franchigia delle assicurazioni private: i benefici della corresponsione di un trattamento per pochi giorni vengono ritenuti insufficienti a giustificare i costi<sup>40</sup>.

Anche sotto l'aspetto del finanziamento, la *NASpI* resta intrisa di reflui del principio assicurativo. I contributi datoriali sono differenziati per settore, presumibilmente a seconda dell'entità del rischio del verificarsi dell'evento; inoltre, le contribuzioni addizionali sulla stipula di contratti a termine e sui licenziamenti effettuati altro non sono che sanzioni per l'aggravamento del rischio.

Considerazioni simili, sotto questi aspetti, possono farsi, *mutatis mutandis* per la *Dis-Coll*.

Il *principio di solidarietà* è intervenuto a mitigare l'operatività del principio assicurativo sotto diversi aspetti. Intanto, i requisiti contributivi sono stati ridotti ai minimi termini. Poi, come si è più volte avuto modo di precisare, le esigenze attuariali connesse ai requisiti contributivi conservano oggi valore a un livello meramente strutturale, risultando prive di rilevanza sul piano finanziario. L'intervento pubblico in quest'area completa il sistema di finanziamento.

La *Dis-Coll* rappresenta in sé un'eccezione alla circoscrizione del campo applicativo della tutela a opera del rischio assicurato: i beneficiari, ovvero i collaboratori coordinati e continuativi, restano lavoratori autonomi; dunque, soggetti per i quali si realizza la certezza del verificarsi del rischio.

D'altra parte, va detto che, diversamente da quanto accade nelle assicurazioni private, nella previdenza sociale, non si ha più quell'assunzione di una molteplicità di rischi omogenei verso il pagamento dei contributi in misura sufficiente a sostenere l'onere della

<sup>40</sup> G.G. BALANDI, *Tutela del reddito, cit.*, pp. 75 ss.

prestazione. Come didascalicamente ha affermato Persiani: “Nel sistema giuridico della previdenza sociale, il “rischio” rileva, oramai, soltanto come motivo che induce il legislatore, per la natura di determinati eventi e per le conseguenze che ne possono derivare, a predisporre una forma di tutela a favore dei soggetti che si vengono a trovare in situazioni di “bisogno socialmente rilevante”<sup>41</sup>.

Ancora in relazione alla *Dis-Coll*, il contributo posto su amministratori e sindaci (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata) può essere letto soltanto con le lenti della solidarietà, atteso che gli stessi non sono beneficiari della prestazione di disoccupazione che sono chiamati a finanziare.

Argomentazioni simili a quelle della *Dis-Coll*, in tema di campo applicativo, possono prodursi in relazione ai lavoratori a tempo determinato, i quali hanno accesso alla *NASpI* pur versando anche essi in una situazione connotata dalla prevedibilità della futura disoccupazione. Lo stesso può dirsi del periodo di riferimento per il calcolo della prestazione: nonostante esso sia stato aumentato, comunque non corrisponde, evidentemente per ragioni di solidarietà di sistema, all'intera vita lavorativa.

Anche l'istituto della contribuzione figurativa è espressione del principio di solidarietà.

In tema di condizionalità, infine, è considerato disponibile al lavoro, e come tale meritevole della tutela economica e occupazionale, anche chi, a causa della marginalità o discontinuità del proprio lavoro, non riesce a raggiungere un reddito sufficiente a garantirgli l'integrazione sociale, nel senso posto dall'art. 3, c. 2 della Carta costituzionale. La strada percorsa, nel nome del principio di solidarietà, è stata in sostanza quella della ridefinizione del concetto d'involontarietà della disoccupazione e della sua misura, ovvero della disponibilità al lavoro.

L'esercizio di definire i diversi aspetti della natura composita di *NASpI* e *Dis-Coll* ci aiuta a comprenderne le potenzialità di attuazione del sistema di tutela della disoccupazione immaginato dal legislatore costituzionale.

<sup>41</sup> M. PERSIANI, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale, Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Rimini 28-29 Aprile 1984, Milano, Giuffrè, 1985, p. 16.

È evidente che se la tutela per la disoccupazione si esaurisse in prestazioni di matrice assicurativa, essa risulterebbe inadeguata alla luce dei principi costituzionali. Il principio assicurativo, infatti, genericamente preclude l'universalità della tutela: coloro che non hanno una provvista contributiva o che non hanno un numero di contributi sufficienti, ovvero gli inoccupati e i lavoratori saltuari, occasionali, discontinui, frequentemente disoccupati sono esclusi dalla protezione sociale.

Il concetto stesso di rischio assicurato circoscrive il campo applicativo della protezione, attesa l'impossibilità di accordare tutela alle situazioni di bisogno che non rispondano alle caratteristiche proprie del rischio.

Inoltre, l'entità della prestazione e la sua durata non risultano determinate sulla base della condizione di bisogno, ma in relazione a parametri di origine assicurativa.

L'inadeguatezza del principio assicurativo nella tutela sociale della disoccupazione, d'altra parte, è fenomeno che non emerge certo con l'incremento nel mercato di forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo pieno e indeterminato. Sono piuttosto le crisi economiche degli anni '70 a porre in discussione, e con riferimento al lavoratore a tempo pieno e indeterminato, l'idoneità dell'assicurazione contro la disoccupazione a integrare la soglia di garanzia costituzionalmente riconosciuta: anche per il lavoratore 'tipico', infatti, i criteri assicurativi hanno reso inevitabile la circoscrizione della tutela erogata dall'assicurazione di disoccupazione sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo; ancora a elementi di chiara matrice assicurativa è stata a lungo connessa l'entità irrisoria e la durata limitata dell'indennità ordinaria. Ne sono prova, a tacer d'altro, i meccanismi d'emergenza – quali gli ammortizzatori in deroga, e le proroghe infinite dei trattamenti di mobilità o di integrazione salariale, o i mostri dalla natura ibrida quale l'ormai abrogato *Assegno di disoccupazione (ASDI)* – che negli anni sono serviti a compensare l'assenza di un *safety net* specificamente rivolto ai lavoratori disoccupati.

Come sottolinea Balandi: “la condizione di “lavoratore povero” può essere generata da tanti fattori, così da non poter più essere considerata un “rischio sociale” nei termini nei quali tale espressione è utilizzata nella teoria della sicurezza sociale .... Ma se viene meno il ri-

schio – seppure “sociale” – viene meno la possibilità di usare la tecnica dell’assicurazione”<sup>42</sup>.

Diventano, dunque, strutturalmente importanti le iniezioni di solidarietà che hanno reso queste prestazioni socialmente più sostenibili.

Mentre, resta cruciale la necessità di avere sempre nel sistema di tutela una rete minima di protezione specificamente rivolta agli inoccupati/disoccupati.

Accanto a ogni assicurazione sociale, anche a quella più *soft* quanto a requisiti contributivi, è necessaria una ulteriore prestazione, di sicurezza sociale, finanziata attraverso la solidarietà generale e idonea a garantire l’integrazione sociale dell’art. 3, c. 2 della Costituzione.

## *2.2. L'assenza di una specifica tecnica di tutela governata da principi ispiratori determinati*

Alla progressiva erosione dei principi assicurativi, attraverso l’introduzione di istituti quali i sussidi straordinari, i trattamenti speciali, le integrazioni salariali<sup>43</sup> e, successivamente, l’indennità di mobili-

<sup>42</sup> G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno reddito*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 582. Cfr. anche G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, pp. 197 ss. Si leggano sul punto anche M. CINELLI, *Il Novum della previdenza oggi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, p. 355 e M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, pp. 22 ss.

<sup>43</sup> Il definitivo allontanamento dai principi assicurativi delle integrazioni salariali viene rilevato sia nell’area soggettiva dell’intervento che in relazione all’evento integrabile e all’entità della prestazione erogata. La circoscrizione del campo applicativo delle integrazioni è fortemente marcata da scelte discrezionali di politica economica: da queste dipende la natura settoriale dell’intervento. L’evento protetto, oramai privo delle originarie caratteristiche dell’oggettività e non imputabilità, non ha più attinenza alcuna con il rischio assicurato. Una ulteriore fondamentale deviazione dagli assiomi previdenziali riposa nella circostanza che il verificarsi dell’evento integrabile non è sufficiente a determinare la nascita del diritto alla prestazione: la concessione dell’integrazione è, infatti, sottoposta all’esercizio di un potere autoritativo di natura discrezionale della pubblica amministrazione, talché le posizioni giuridiche dei soggetti coinvolti nell’episodio sospensivo nei confronti dell’atto di ammissione al trattamento sono di interesse legittimo. Questa circostanza è, del resto, indice delle istanze di politica economica sottese all’intervento delle integrazioni salariali. Parimenti avulsa da strumentazioni assicurativo-previdenziali di tutela risulta l’entità del trattamento offer-

tà<sup>44</sup>, non ha fatto, tuttavia, seguito l'individuazione di principi di tutela alternativi, strutturali, conformi ai canoni costituzionalmente imposti. In realtà, ai meccanismi assicurativi si sono quasi sempre sostituite, nella configurazione dei diversi istituti, valutazioni squisitamente congiunturali di ordine politico-economico.

Ne è scaturito un sistema disorganico, caratterizzato da inutili sovrapposizioni e da vuoti di tutela, ispirato dalla logica del contingente, assillato da problemi di bilancio pubblico. A fronte del medesimo stato di bisogno sono state approntate le prestazioni più disparate, attribuite in relazione al settore produttivo, alle dimensioni dell'azienda, o all'area territoriale di appartenenza del lavoratore, o ancora a seconda del modo di cessazione del rapporto o del numero di soggetti coinvolti dal licenziamento. I trattamenti si sono differenziati radicalmente fra loro in relazione all'ammontare, alla durata, al tipo di posizione giuri-

to al lavoratore interessato dalla contrazione produttiva. L'ammontare della prestazione risponde, infatti, unicamente a logiche di tutela dello stato di bisogno dei lavoratori. Mentre la definizione della durata della stessa appare piuttosto frutto di scelte di politica sociale, la cui concreta esplicazione è demandata agli organi amministrativi che presiedono alla gestione dell'intervento. Anche il sistema di finanziamento delle integrazioni salariali, infine, prescinde da metodologie organizzative di tipo previdenziale, traducendo piuttosto le scelte contingenti di politica economico-finanziaria. Su questi temi si rinvia a G.G. BALANDI, *Tutela del reddito*, cit., pp. 149 e ss. e a S. RENGA, *Mercato del lavoro*, cit., pp. 152 e ss.

<sup>44</sup> La tecnica di tutela del reddito utilizzata con l'indennità di mobilità conferma ulteriormente il definitivo allontanamento dalle sistematiche assicurativo previdenziali. La forma assicurazione conserva una qualche rilevanza esclusivamente nell'area dell'evento protetto; in quest'ambito tuttora forte è l'influenza della caratteristica della non imputabilità dell'evento propria del rischio assicurato, la quale si traduce ancora una volta nell'involontarietà della disoccupazione e, conseguentemente, nell'imposizione al soggetto beneficiario, pena la perdita della prestazione, di un atteggiamento di disponibilità al lavoro. L'indennità di mobilità è tuttavia pagata a fronte di specifiche cause di cessazione del rapporto, in ragione del perseguimento di obiettivi di politica economico-sociale determinati. Anche il campo applicativo della tutela appare definito principalmente in funzione di scelte di politica economica; ai requisiti assicurativi e contributivi si è sostituito, d'altra parte, il criterio dell'anzianità aziendale. L'entità della tutela erogata è pure scevra da condizionamenti assicurativo-previdenziali: sia all'ammontare che alla durata delle prestazioni sono piuttosto sottese valutazioni di ordine sociale. Il sistema di finanziamento della prestazione, infine, traduce scelte contingenti di carattere squisitamente finanziario.

dica soggettiva garantita ai prestatori disoccupati. L'assenza, per lungo tempo, di un trattamento di sicurezza sociale, a carattere generale e sussidiario, ha contribuito a scavare un solco incolmabile fra chi, avendo già fatto ingresso nel mercato, aveva perso il proprio lavoro e quanti, non essendo neanche riusciti ad accedervi, erano esclusi dalla stragrande maggioranza delle prestazioni, istituzionalmente riservate ai soggetti già precedentemente occupati.

Un sistema di tal genere ha prodotto nel tempo gravi disparità fra lavoratori colpiti dallo stesso evento lesivo; ma la cosa più grave è che gli statuti di protezione, variamente articolati, di gruppi distinti di lavoratori sul mercato si sono moltiplicati, senza che le differenziazioni rispondessero ad una diversa configurazione della condizione di bisogno dei titolari delle prestazioni, ma unicamente in dipendenza della capacità di pressione politica e della conflittualità sociale propria di ciascun gruppo.

Nell'ambito della disciplina generale delle integrazioni salariali, la L. n. 223/1991 ha rappresentato uno sforzo apprezzabile di riportare in vita temporaneità dell'evento e certezza della ripresa produttiva<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> La cassa integrazione guadagni nacque come cassa ordinaria *stricto sensu*, venne cioè originariamente concepita come uno strumento di garanzia del reddito dei lavoratori, in costanza di rapporto, in presenza di eventi di temporanea sospensione o riduzione dell'attività dell'impresa non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori. La prassi amministrativa, riflessa a livello legislativo nella previsione della fattispecie integrabile della crisi di mercato, ha sempre concesso, tuttavia, la cassa integrazione ordinaria anche a fronte di contrazioni dell'attività produttiva non riconducibili a vere e proprie ipotesi d'impossibilità oggettiva sopravvenuta ma a situazioni di mera *difficultas* connesse a "scelte "non arbitrarie" dell'imprenditore". Proprio l'allontanamento dell'istituto dall'impossibilità oggettiva sopravvenuta alimentò il noto dibattito dottrinale sul rapporto tra disciplina delle integrazioni e disciplina del contratto di lavoro (L. MENGONI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in AA.VV., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Lussemburgo, Servizi pubblicazioni delle comunità europee, 1961; E. GHERA, *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *Dir. giur. lav.*, 1965, I, pp. 173 ss.; G. GHEZZI, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1965; M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice d'ausilio all'impresa*, in *Dir. giur. lav.*, 1973, pp. 545 ss.; M. CINELLI, *La tutela*, cit.; M. V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Milano, Angeli, 1985; da ultimo ancora M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 354). D'altra parte, poi, con l'introduzione dell'integrazione

In tale normativa vennero riposte le speranze di razionalizzazione degli interventi speciali della cassa. Il proposito era restituire trasparenza al mercato del lavoro, licenziando e ponendo nelle liste di mobilità, con il pagamento della relativa indennità e l'erogazione di politiche attive del lavoro, quanti erano oramai privi di collocazione nell'apparato produttivo dell'impresa. Gli ostacoli insiti nel rendere operativa la L. n. 223/1991 sfociarono, tuttavia, in una serie di provvedimenti dilatori, nell'autorizzazione di proroghe alla durata delle integrazioni salariali, nella previsione di deroghe. I provvedimenti in parola, quasi tutti concepiti a termine, vennero, nondimeno, riproposti una o più volte ed in alcuni casi ne fu esteso il campo applicativo. Mentre, in sede amministrativa, a suon di delibere del Cipe e di decreti e circolari del Ministe-

straordinaria, hanno assunto rilevanza "eventi non più "esterni", indotti da ineluttabili accadimenti naturali, bensì "interni" al ciclo generale (crisi economiche), quando non alle stesse vicende della specifica impresa"; il requisito della transitorietà dell'intervento viene, d'altra parte, definitivamente rimosso dal meccanismo delle proroghe, dal 1972 virtualmente illimitate, alla durata dell'integrazione straordinaria. La compromissione della condizione della transitorietà della contrazione evidentemente trasforma l'esigenza della certezza della ripresa della normale attività, originariamente necessaria per accedere alla cassa, nella probabilità del verificarsi della stessa; d'altra parte, in prosieguo di tempo, il risanamento produttivo dell'impresa non viene neanche più presupposto dalla causale d'integrazione straordinaria (M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 14, p. 191). Del resto, la stessa legge, nell'approntare particolari procedure di mobilità fra aziende specificamente individuate, con correlativa sospensione dei licenziamenti ed erogazione del trattamento d'integrazione salariale ai prestatori interessati, inserisce, nel tempo, espressamente fra i destinatari della cassa i lavoratori eccedentari. Parallelamente alla trasformazione delle cause integrabili, anche in conseguenza della limitazione del campo applicativo generale dell'istituto riservato a industria, edilizia e agricoltura, si è assistito ad una proliferazione incontrollata di interventi settoriali, fattispecie speciali – *Gepi* e *Insar*, *Legge Taranto*, ipotesi di fallimento e di amministrazione straordinaria, fattispecie *ad hoc* per singole imprese di erogazione del trattamento straordinario, in relazione ai quali i criteri della transitorietà dell'evento giustificativo e della ripresa dell'attività economica non sono mai assurti a validi parametri di riferimento nella concessione dell'intervento. A ciò si affiancarono le fattispecie previste per i casi di calamità naturali o di gravi incidenti industriali, di natura squisitamente assistenziale. Queste prestazioni, per grandissima parte sarebbero passate anche di là del cerchio di fuoco della L. n. 223/1991 e sono state l'*humus* di coltura degli ammortizzatori in deroga e degli interventi speciali/settoriali/*ad hoc* successivi, che ancora oggi rappresentano un sistema parallelo rispetto a quello generale, tanto deprecato quanto reiterato.

ro del lavoro, l'intervento delle integrazioni salariali veniva progressivamente svincolato dalla condizione della ripresa produttiva. Analogamente, le velleità di riordino della normativa speciale si arenarono su di una serie di disposizioni reiteratorie, successive alla L. n. 223/1991.

È di quegli anni, anche l'art. 5 della L. 19 luglio 1993, n. 236 che costituisce la prima forma, assolutamente *in fieri*, di ammortizzatore in deroga. Tale norma, emanata per il settore artigiano, derogava per espressa disposizione di legge, al campo applicativo di un ammortizzatore sociale, cioè dei contratti di solidarietà. La deroga aveva, quale condizione legittimante dell'intervento pubblico, la partecipazione delle prestazioni del fondo bilaterale. Essa conteneva, dunque, *in nuce* i due elementi che si sarebbero poi combinati, per diversi anni, nella miscela esplosiva degli ammortizzatori in deroga, ovvero la deroga appunto alla disciplina originariamente prevista per gli ammortizzatori sociali e l'affiancamento finanziario dei fondi bilaterali quale condizione per l'intervento pubblico.<sup>46</sup>

Talché si è giustamente sottolineato che “la legge 223 del 1991 rimane come buon esempio di legislazione, ma cattivo esempio di applicazione”<sup>47</sup>.

Peraltro, le difficoltà di razionalizzazione delle integrazioni salariali sono anche riconducibili alle intersezioni esistenti con le altre prestazioni di tutela della disoccupazione: le integrazioni salariali, nel corso degli anni, hanno, infatti, assunto compiti di supplenza del sistema di protezione del lavoratore privo di occupazione, a dispetto della loro funzione istituzionale di tutela di uno stato di bisogno derivante da una sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto.

Sul piano della tecnica normativa, questa situazione è rappresenta-

<sup>46</sup> Lo schema della norma venne ripetuto nell'art. 13, c. 8, L. 14 maggio 2005, n. 80, sempre nel settore artigiano, e poi generalizzato per gli altri settori dall'art. 19, c. 1, L. 28 gennaio 2009, n. 2 (norma abrogata dalla riforma Fornero (art. 2, c. 55), ma riproposta sotto diverse spoglie nell'ambito dell'ASpI, ex art. 3, commi 17 e 18, a loro volta abrogati dalla riforma Renzi, ex art. 46, c. 1, lett. q), D.L.vo 14 settembre 2015, n. 148).

<sup>47</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, *Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Venezia 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè, 2007, p. 135.

ta da un susseguirsi disordinato di interventi legislativi – spesso fra loro non coordinati, di difficile lettura quando non di oscuro significato, nascosti nelle pieghe di articoli e commi di leggi dalle epigrafi più disperate – e di disposizioni regolamentari del Governo centrale o delle amministrazioni regionali.

Le promesse e le proposte di riforma – dalla “disattivazione” della L. n. 223/1991, correttamente definita “antesignana” della *flexicurity*, sino alla Legge Fornero<sup>48</sup> – si sono rinnovate per anni per forza di inerzia, sino a giungere alla L. 24 dicembre 2007, n. 247 (commi 28 e 29 dell’unico articolo), di delega al Governo “a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito”; tale delega sarebbe stata poi successivamente vanamente reiterata.<sup>49</sup>

Nella prima decade del nuovo secolo, si assiste, d’altra parte, all’apoteosi degli ammortizzatori in deroga. Lo strumento prende piede dal 2001, immaginato per far fronte alla ricaduta economica della encefalopatia spongiforme bovina. Da allora e per molti anni a venire, il decreto interministeriale, del Ministero del Lavoro emanato di concerto con il Ministero dell’economia, avrebbe derogato a qualsiasi legge in materia di ammortizzatori sociali, con riferimento sia alle causali delle integrazioni salariali che all’ambito di applicazione degli ammortizzatori, come anche alla durata e alla funzione giuridica degli istituti. Ciò, purché fossero stipulati degli accordi in sede governativa e nei limiti di spesa previsti annualmente dal legislatore, talché “chi tardi ar-

<sup>48</sup> F. LISO, *Gli ammortizzatori, cit.*, p. 23

<sup>49</sup> La L. 24 dicembre 2007, n. 247, reiterata dall’art. 46, c. 1, lett. a) della L. 4 novembre 2010, n. 183, ha attuato il Protocollo del 23.7.2007 tra Governo e parti sociali. Le mancate riforme degli ammortizzatori sociali annoverano tra esse la proposta della *Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, (Relazione finale, 28 febbraio 1997), presieduta da Paolo Onofri e insediata dal Governo Prodi. Personalmente, ritengo che la lettura del sistema da parte della Commissione Onofri ed i suggerimenti in essa contenuti fossero tra le pagine più lucide e complete mai scritte in materia, tanto da essere ancora attuali. Sulle varie ipotesi di riforma si legga anche U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 46 ss.

riva male alloggia”<sup>50</sup>. Se fossimo degli storici o degli economisti riusciremmo a leggere, attraverso le vicende di questi interventi, anche molte delle problematiche della politica industriale italiana.

Grazie poi all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, cui fece seguito l'Intesa della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'8 Aprile 2009, la gestione e, parzialmente, il finanziamento degli ammortizzatori in deroga venne posto a carico delle Regioni. Tali accordi, reiterati nel tempo, disposero che la partecipazione finanziaria delle Regioni si concretasse nell'utilizzazione delle risorse del Fondo Sociale Europeo. L'Accordo Stato Regioni del 20.4.2011 prorogò gli ammortizzatori in deroga regionali sino al 2012, prevedendo anche il ricorso ai fondi interprofessionali e agli enti bilaterali in relazione alla formazione.

Degli ammortizzatori sociali in deroga regionalizzati si esaltava, d'altra parte, la capacità di universalizzazione della tutela, l'introduzione di un positivo “federalismo previdenziale”, la semplificazione delle procedure, ivi incluso l'anticipo del pagamento della prestazione ai lavoratori da parte dell'Inps con la traslazione all'ente previdenziale del rischio della mancata autorizzazione e della rivalsa sull'impresa che prima gravava sui lavoratori<sup>51</sup>. Certamente gli accordi regionali sono riusciti, all'interno del territorio di pertinenza, a rendere più trasparente ed uniforme la tutela erogata, che è stata universalizzata. Il tipo d'intervento rimane, tuttavia, governato da un'ampia discrezionalità; è condizionato dall'ammontare dei fondi destinati allo scopo; conserva integra la sua natura squisitamente congiunturale cui sono sottese considerazioni politico-economiche; nella versione regionale, permane una frammentazione dei trattamenti a livello nazionale, che difficilmente si giustifica alla luce degli artt. 38, 3 della Carta Costituzionale, ma anche 117, posto che lo Stato ha competenza esclusiva in tema di previdenza

<sup>50</sup> F. LISO, *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in *Working Paper n. 68*, Adapt, 4, <www.fmb.unimore.it>, 2008, p. 4. Si leggano anche M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., pp. 98 s. e M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p. 178.

<sup>51</sup> M. Miscione, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 550 ss. Ciò ferme restando le perplessità dell'Autore sulla legittimità di un sistema comunque disuniforme su scala nazionale.

sociale e per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali, che devono essere garantite uniformemente su tutto il territorio nazionale.<sup>52</sup>

Infine, in quel lasso di tempo, l'art. 19, c. 1, L. 28 gennaio 2009, n. 2 generalizzava, negli altri settori, lo schema di ammortizzatore in deroga accoppiato all'intervento della bilateralità, prima operativo solo nel settore artigiano. Dal punto di vista sistematico, la disciplina del comma 1 dell'art. 19 della L. n. 2/2009 ha rappresentato un momento di rottura rispetto a quanto previsto nella allora legge delega per la riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nell'art. 45 della L.n. 247/2007. Le leggi delega emanate sino a quel periodo, e con esse il protocollo con le parti sociali del 23.7.2007, avevano suggerito un sistema di ammortizzatori sociali unitario basato su di una progressiva estensione ed armonizzazione delle disposizioni in materia di integrazioni salariali, mentre la valorizzazione della bilateralità, pur presente, veniva letta in chiave di prestazioni aggiuntive di quelle pubbliche. Ebbene, il modello proposto dalla L. n. 2/2009 evidentemente tradiva quelle aspettative, posto che produceva un "modello binario e non ...un modello unitario" di tutela, e che conferiva alle prestazioni della bilateralità il delicato ruolo di *condizioni* legittimanti l'intervento pubblico<sup>53</sup>.

Lucidamente, Liso, in uno scritto del 2009, individuava le ragioni di una "disorganicità ... elevata a sistema", dalla quale non si riusciva ad uscire: "debolezza del sistema politico; forte presenza sindacale in determinate aree; debole condizionamento, almeno fin ad un certo momento (pensiamo alla svolta di Maastricht), dei vincoli di bilancio; incapacità del tessuto produttivo e della politica economica a produrre risposte idonee ad offrire alternative occupazionali; debolezza estrema degli apparati deputati alla gestione di politiche attive"<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Così anche M. MISCIONE, *Le indennità, cit.*, pp. 551 ss.

<sup>53</sup> F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, pp. 707 ss.

<sup>54</sup> F. LISO, *Gli ammortizzatori, cit.*, p. 15. Nelle pagine 19 e ss. dello stesso saggio può leggersi una efficace ricostruzione dei percorsi del sistema degli ammortizzatori sociali, dalle origini sino al 2009, ovvero dalla L. 5 novembre 1968, n. 1115 sino alla prassi amministrativa e regionale degli ammortizzatori in deroga, passando per "gli anni che un valente collega (Mariucci) definì dei *licenziamenti impossibili*" della L. 8

Questo era il contesto in cui si inserì la L 28 giugno 2012, n. 92. Ebbene, il Governo Monti più che riformare ed innovare, accennò appena a un'opera di razionalizzazione degli istituti esistenti di tutela del reddito, apportando qualche variazione importante e disegnando una cornice sistematica peraltro ancora molto lacunosa. L'*ASpI* realizzò una estensione dell'ambito di tutela quasi all'intero spettro della subordinazione, ma il lavoro parasubordinato restò confinato a misure sperimentali, vincolate ai fondi stanziati. Un elemento di rottura rispetto al passato fu certamente rappresentato dalla riforma della disoccupazione con requisiti ridotti: la *Mini-ASpI* aveva oramai ricondotto l'istituto alle sistematiche di tutela della disoccupazione tradizionali, non erogandosi più la prestazione nell'anno successivo a quello interessato dalla disoccupazione e senza alcun controllo sulla disponibilità al lavoro del beneficiario, ma in connessione con il verificarsi dell'evento e con la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro del richiedente.

Era lecito aspettarsi, tuttavia, che, una volta posta mano alla tutela della disoccupazione – attraverso la razionalizzazione di una prestazione divenuta dignitosa per ammontare e durata e l'abolizione dell'Indennità di mobilità – si procedesse ad una riforma più incisiva nell'area delle integrazioni salariali. Le integrazioni salariali, invece, passarono praticamente indenni dalla riforma, salvo l'improvvida abrogazione dell'intervento straordinario per le procedure concorsuali.

In realtà, l'unica vera novità di quella riforma consistette nella scelta, difficile dire se più coraggiosa o temeraria, di affidare l'universalizzazione della tutela del reddito in costanza di rapporto ai fondi di solidarietà bilaterali. Sebbene il meccanismo dei fondi bilaterali avesse illustri precedenti, che certamente rappresentarono il riferimento normativo più immediato del Governo. E qui il pensiero corre più immediatamente all'art. 2, c. 28 della L. 23 dicembre 1996, n. 662, in forza del quale si rimetteva alla contrattazione collettiva e alla costituzione di fondi bilaterali il compito di gestire le eccedenze, con risorse reperite nell'ambito delle stesse categorie interessate. Come dire che

agosto 1972, n. 464 e della L. 12 agosto 1977, n. 675, per la vicenda delle "aziende scatola" della Gepi e per il periodo di "intensa attività di bricolage" che di fatto avrebbe neutralizzato la riforma della L. n. 223/1991.

l'universalizzazione della tutela in costanza di rapporto di lavoro deve passare dalla cruna di un ago, ovvero dall'attivazione del sistema ibrido, negoziale e obbligatorio, sicuramente non pubblico, dei fondi bilaterali di solidarietà. Le incertezze sul decollo dei fondi negoziali in funzione erogatoria di prestazioni previdenziali sono evidentemente figlie di un pregiudizio, ma chi scrive non riesce a sottrarvisi. Esso scaturisce dall'incapacità di accettare la possibilità che interessi pubblici, quali quelli a una tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, vengano soddisfatti attraverso strumenti essenzialmente privatistici, quali i fondi negoziali, il cui ruolo dovrebbe piuttosto essere quello integrativo di una tutela di base.<sup>55</sup>

È anche vero che la pesante situazione di crisi economica di quel momento, unita alla perdurante assenza di una rete di tutela di base quale un reddito minimo garantito, possano essere stati decisivi nel bloccare la volontà di riforma.

E comunque, il ripensamento e l'universalizzazione degli interventi di tutela nacquero con delle crepe *in nuce*. Intanto, il mantenimento temporaneo (non senza rischi di definitività) dell'indennità di mobilità, il cui vuoto di tutela in termini di gestione della crisi aziendale non venne facilmente compensato dall'*ASpI*. Poi, la riproposizione e successivo rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga, figli della politica dell'emergenza priva di principi informativi, sui quali pesavano dubbi di compatibilità con la disciplina comunitaria in tema di aiuti di stato e di Fondo sociale europeo (in relazione a quelli regionali). Quindi, la versione dell'*ASpI* per sospensione accoppiata all'intervento dei fondi bilaterali di solidarietà, che subentrò con identica formula a quel particolare ammortizzatore in deroga che era l'indennità di disoccupazione per sospensione. Infine, la conservazione del regime dei lavoratori agricoli.

In buona sostanza, *la legge Fornero si pose in una solida linea di continuità con il passato*. Un elemento di ulteriore continuità – assieme all'assenza di un reddito minimo di base per gli inoccupati ed i disoc-

<sup>55</sup> Si leggano su questi temi, in relazione alla previdenza complementare R. PESSI, *La previdenza complementare*, Padova, Cedam, 1999 e M. CINELLI, *Previdenza pubblica e previdenza complementare nel sistema costituzionale*, in G. FERRARO, a cura di, *La previdenza complementare nella riforma del Welfare*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2000.

cupati che non avevano requisiti contributivi sufficienti per accedere all'*ASpI* – era la povertà dell'articolato sul tema delle politiche attive del lavoro.

In questa prospettiva si possono riconoscere chiaramente il tentativo di riduzione della spesa pubblica per il sostegno del reddito, il corrispondente aumento della partecipazione finanziaria delle imprese, l'intensificazione del ruolo del *welfare negoziale*.<sup>56</sup> In questa *impasse* di sistema, sono altresì individuabili il condizionamento politico e le resistenze delle parti sociali a condurre un'opera di riforma radicale degli ammortizzatori sociali.<sup>57</sup> Non è un caso, infatti, che l'avvicendamento del successivo Governo Letta non produsse, nonostante i molti effetti annuncio (che ha peraltro condiviso con il Governo che l'ha preceduto), un cambio di marcia in una delle aree più calde del sistema Paese.

Alla L. n. 92/2012 venne attribuita la volontà di spostare l'asse del nostro sistema verso la *flexicurity* europea<sup>58</sup>. La distanza fra l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione Europea si poteva misurare, tuttavia, proprio in relazione alla tipologia di *flexicurity* che stavamo applicando. La formula europea, come ci insegnò Treu nella bella Relazione alle *Giornate di Studio dell'Aidlass della primavera 2013*, “comprende tutte le principali politiche costitutive dei moderni mercati del lavoro: politiche attive in senso stretto, dirette all'inserimento e reinserimento dei lavoratori e a gestire le transizioni, forme sistematiche di *life long learning*, sistemi di welfare e sicurezza sociale atti a gestire la mobilità del lavoro, forme e tipi contrattuali che devono essere *flessibili e affidabili*”. Tuttavia, come egli sottolineava, le riserve circa tale formula erano motivate dal fatto che “il senso della *flexicurity* dipende molto dal contesto in cui si colloca”<sup>59</sup>. La debolezza delle politiche attive del lavoro,

<sup>56</sup> Si legga sul punto anche D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 1003.

<sup>57</sup> Così anche T. TREU, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in M. MAGNANI-M. TIRABOSCHI, a cura di, *La Nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 24 e 25.

<sup>58</sup> T. TREU, *Riequilibrio delle tutele*, cit., p. 23.

<sup>59</sup> T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *La crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*, *Atti delle Giornate di Studio Aidlass*, Bologna, 16-17 Maggio 2013, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 18 ss. L'Autore sottolinea come “l'allargamento della formula ha aumentato l'ambiguità del concetto” ed è cosciente del rischio, paventato dalle organizzazioni sindacali, che essa “rappresenti un  *cavallo di Troia*  per la deregolazione dei mercati del lavoro”.

l'inefficienza dei servizi per l'impiego, la "scarsa *civicness*"<sup>60</sup>, i vuoti di tutela nel sostegno del reddito che caratterizzavano il nostro Paese minavano alle radici quel difficile equilibrio tra protezione e flessibilità in cui si dibatteva questa formula<sup>61</sup>. D'altra parte, che il pendolo della *flexicurity* si fosse spostato verso la flessibilità, emarginando le misure di sicurezza, venne rilevato anche in contesti diversi dal nostro, avendo alla mano i dati dell'*Employment outlook* 2012 dell'OCSE<sup>62</sup>. Complici in ciò la scarsità di risorse pubbliche, sia a livello di bilanci nazionali che comunitari, come anche la difficoltà di reperire risorse privato-collettive di settore. Inoltre, in quel lasso di tempo, ci si rese rapidamente conto che la *flexicurity*, per quanto correttamente applicata, "non garantisce di per sé il raggiungimento di buoni livelli quantitativi e qualitativi di occupazione"<sup>63</sup>. Ma questo vale per qualsiasi misura di protezione sociale. Né *flexicurity*, né protezione sociale possono sostituire il sostegno alla crescita e alla domanda di lavoro.

In quello scorcio di tempo, fecero una pudica entrata in scena anche le preoccupazioni finanziarie legate agli ammortizzatori in deroga, talché si dispose che, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché delle competenti Commissioni parlamentari e sentite le parti sociali, venissero determinati, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati, criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente (art. 4, c. 2, D.L. 21 maggio 2013, n. 54). Ne scaturì il noto decreto interministeriale n. 83473 dell'1 Agosto 2014, che restituisce un vero e proprio affresco degli ammortizzatori in deroga ai tempi della legge Fornero. Tali fattispecie erano state, successivamente, rfinanziate più volte, sino al termine di utilizzo del 2016, consentendosi alle Regioni, cui era stata attribuita la competenza in relazione alla conces-

<sup>60</sup> T. TREU, *Le istituzioni del lavoro, cit.*, pp. 23-24.

<sup>61</sup> S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, Utet, 2006, pp. 282 ss. In questi termini anche T. TREU, *Le istituzioni del lavoro, cit.*, p. 28.

<sup>62</sup> T. TREU, *Le istituzioni del lavoro, cit.*, pp. 22 e ss.

<sup>63</sup> T. TREU, *Le istituzioni del lavoro, cit.*, pp. 24 ss. In tema di *flexicurity* si leggano da ultimo anche M. Barbera, *La "flexicurity"*, *cit.*, e G. Fontana, S. Giubboni, *"Flexicurity, precarietà e disuguaglianza, cit.*

sione delle integrazioni, anche di derogare ai criteri del D.M. n. 83473/2014; le varie proroghe coinvolsero anche prestazioni a esaurimento, come l'indennità di mobilità.

In questo panorama, si inserisce, in tutta la sua complessità, la riforma delegata dalla L. 10 dicembre 2014, n. 183, definita dall'allora Governo Renzi *Jobs Act*, con un anglismo improvvisato e probabilmente scopiazzato dall'amministrazione Obama (in cui stava a significare tutt'altro, ovvero una legge sugli incentivi alle piccole imprese). Il D.L.vo 4 marzo 2015, n. 22, più specificamente, sostituisce le prestazioni di Aspi e Mini-Aspi della L. n. 92/2012 del Governo Monti con la *Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)*. La scelta dell'acronimo della nuova prestazione non è delle più felici: i NASpI, infatti, sono attrezzature antincendio che servono a sparare acqua in pressione. Nella sua casualità, il nome evoca una situazione di primo soccorso: in questo caso arginare le fiamme sociali in attesa di una ripresa del mercato. Detta più criticamente, l'operazione, letta avendo in mente il disegno Renzi di riforma del sistema lavoristico nella sua globalità, non è nuova: si sottraggono tutele e diritti che sembravano acquisiti sul piano del rapporto di lavoro, da un lato, e si contraccambia, ma con fatica, in termini di tutele sociali, dall'altro. Non siamo al *panem et circenses*, ma l'ispirazione *bismarckiana* torna a rifulgere. Ovvero, assicurazioni in cambio di pace sociale, come si propugnava nei discorsi al *Reichstag* del cancelliere tedesco, in un quadro legislativo che si opponeva ai socialisti. Ma il sistema di protezione sociale non può avere funzione sostitutiva delle tutele mancanti sul piano del rapporto, né può avere la funzione di creare occupazione.

Volendo comunque soffermarsi esclusivamente sugli aspetti di revisione della prestazione di disoccupazione, il requisito contributivo viene evidentemente portato ai minimi termini: difficile ridurlo dell'altro, pena lo snaturamento della prestazione verso la deriva assistenziale. E qui il legislatore ha tenuto presenti i dipendenti i cui record contributivi siano ridotti a causa della saltuarietà e discontinuità della loro carriera lavorativa. Il rilassamento dei requisiti contributivi, tuttavia, viene subito compensato dalla riduzione della durata della prestazione, strettamente connessa al record contributivo e parametrata alla metà delle settimane di contribuzione. Il *décalage* nella misura della prestazione viene ulteriormente ammorbidito rispetto all'*Aspi*.

Mentre il periodo di riferimento per il calcolo della prestazione viene allungato, con ciò esponendo il beneficiario in misura maggiore alle oscillazioni di reddito subite nel tempo. La Riforma Renzi prevede, infine, per i collaboratori coordinati e continuativi e per i lavoratori a progetto, per molto tempo i grandi esclusi dalla tutela contro la disoccupazione, una indennità di disoccupazione mensile (*Dis-Coll*). La *Dis-Coll*, inizialmente prevista in via temporanea, diventa definitiva con la L. 22 maggio 2017, n. 81.

Un'ultima novità della disciplina del D.L.vo n. 22/2015 è stata l'*Assegno di disoccupazione*, o *ASDI*. La prestazione era importante in quanto segnalava la necessità di una prestazione di sicurezza sociale, finanziata attraverso la solidarietà generale e idonea a garantire l'integrazione sociale, accanto alla assicurazione sociale. Tuttavia, siccome la strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni, la concreta realizzazione dell'*ASDI* lasciava molto a desiderare, risolvendosi in una prestazione dalla natura ibrida, non contributiva e dunque finanziata dalla fiscalità generale, erogata però solo ai titolari di una posizione contributiva, ovvero agli *ex* beneficiari *NASpI* che avessero esaurito la prestazione principale. In sostanza, i lavoratori più deboli, perché esclusi dal campo applicativo della *NASpI* e quelli che sono alla ricerca di prima occupazione restavano esclusi anche da questa forma di tutela. Come dire, che continuava a piovere sul bagnato: il mercato del lavoro restava, in termini di tutele sociali, fortemente segmentato, quasi a non volersi discostare poi troppo (giusto quel che basta per calmierare il mercato) dall'idea delle tutele diverse, decrescenti o assenti, propugnata dal legislatore sul piano del rapporto. In ogni caso, l'art. 18 del D.L.vo 15 settembre 2017, n. 147, d'introduzione del *Reddito di inclusione*, avrebbe di lì a poco abrogato l'*ASDI*.

In relazione alla disciplina delle integrazioni salariali, la riforma Renzi, contenuta nel D.L.vo 14 settembre 2015, n. 148, anche esso attuativo del *Jobs Act*, sembrava aver lasciato un qualche spazio alla speranza, con riguardo al ripristino della temporaneità dell'intervento e alla razionalizzazione della normativa dell'istituto.

In un unico testo di legge si danno, infatti, le regole dell'integrazione ordinaria, straordinaria, delle integrazioni salariali per l'edilizia, dei fondi di solidarietà e dei contratti di solidarietà. Da questo punto di vista, la norma di gran lunga più importante del D.L.vo n.

148/2015 è l'art. 46, *Abrogazioni*. Il comma 4 della norma recita: “è abrogata ogni altra disposizione contraria o incompatibile con le disposizioni del presente decreto”; mentre il quinto comma precisa che i rinvii alle norme abrogate sono da intendersi riferiti alle norme corrispondenti del decreto n. 148. L'art. 46 spazza via definitivamente norme storiche in materia d'integrazioni salariali, riportando la situazione al via in un eterno gioco dell'oca. La norma teoricamente consente un sospiro di sollievo a chi conosce bene le difficoltà esegetiche connesse a normative alluvionali, mal coordinate, di difficile lettura, quali quelle che hanno regolamentato per diverse decadi gli ammortizzatori sociali. Lo sforzo è titanico, considerando le innumerevoli ipotesi di crisi contenute nel corso di oltre settant'anni nelle cause integrabili: così tante e variegate da ricordare il celebre romanzo di Andrea Camilleri, *La forma dell'acqua*<sup>64</sup>, che non può essere altra che quella del recipiente in cui viene versata.

Lo sforzo di razionalizzazione del decreto 148 emerge sia nell'area delle casuali d'integrazione salariale, che si cerca di ricondurre alle ipotesi di prestazioni per situazioni di difficoltà o ristrutturazione temporanee<sup>65</sup>, che nel reticolo di plurimi limiti temporali agli interventi, relativi sia alle singole tipologie che al cumulo delle stesse, nel com-

<sup>64</sup> Palermo, Sellerio, 1994.

<sup>65</sup> Dalla causale della crisi aziendale è esclusa la cessazione dell'attività dell'azienda o di un suo ramo. Le difficoltà politiche del legislatore a riformare in periodi di recessione emergono, tuttavia, là dove quello che è uscito dalla porta rientra costantemente dalla finestra: la causale della cessazione di attività, nell'ambito di un intervento per crisi aziendale, rimane, infatti, nel cerchio magico della Cigs, a condizione che sia caratterizzata da cessione di azienda e riassorbimento occupazionale, per un periodo massimo di proroga di 12 mesi, in deroga ai limiti massimi previsti per la Cigs per crisi aziendale e al tetto di durata cumulativo, ma entro i limiti di un finanziamento annuale apposito. La fattispecie è immaginata come temporanea, ma a dimostrazione che nel nostro Paese niente è più definitivo delle situazioni temporanee, viene reiteratamente riproposta per gli anni dal 2016 al 2022 (Art. 21, c. 4, D.L.vo n. 148/2015, ora art. 44 D.L. 28 settembre 2018, n. 109, prorogata dall'art. 1, c. 278, L. 30 dicembre 2020, n. 178 e dagli artt. 45 e 50 bis, D.L. 25 maggio 2021, n. 73). D'altra parte, c'è chi sottolinea come le integrazioni salariali sfiorano soltanto le problematiche del trasferimento dell'azienda in crisi (A. PANDOLFO, *La cassa integrazione guadagni straordinaria per crisi aziendale*, in R. PESSI-G. SIGILLÒ MASSARA, a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 55 e ss.).

plesso decisamente più rigoroso rispetto al passato. Inoltre, la riforma Renzi, ha reso gli interventi ordinari e straordinari della Cassa decisamente più costosi per i datori di lavoro che ne beneficiano effettivamente, incrementando il contributo addizionale.<sup>66</sup>

Peccato però che la partita della razionalizzazione della disciplina si giuochi su di un tavolo diverso e ulteriore, che è quello delle ipotesi speciali, settoriali e soprattutto degli ammortizzatori in deroga. Ebbene, il legislatore del D.L.vo n. 148/2015 questa sfida l'ha persa, non diversamente peraltro dai legislatori del 1991 e del 2012. Il mondo parallelo delle ipotesi derogatorie, speciali, settoriali è sempre lì, ben radicato accanto alla disciplina generale degli ammortizzatori sociali. Tutti i tentativi di riforma attuati in oltre settanta anni di vita dell'istituto non sono riusciti a cogliere il duplice obiettivo della riconduzione alle finalità originarie e dunque della necessaria razionalizzazione delle integrazioni salariali, da un lato, e dell'universalizzazione dell'istituto, dall'altro. Paradossalmente, la flessibilità delle integrazioni salariali ne rappresenta il limite più grande: la sua adattabilità alle situazioni di crisi più svariate è pari alla sua capacità d'inquinamento della trasparenza del mercato del lavoro.

Infatti, lo stesso decreto 148 contiene delle ipotesi di deroga alla disciplina generale tutt'ora attive. Il decreto 148 nasce, dunque, con delle serpi in seno. Gli ammortizzatori in deroga, del resto, presentano tutte le caratteristiche del fiume carsico che sembra sparire inghiottito dalla Terra, salvo poi riemergere quando meno te lo aspetti<sup>67</sup>.

Ma le fattispecie derogatorie trovano titolo anche in altri provvedimenti, alcuni già esauriti e altri, troppi, ancora attivi. Alcune deroghe hanno, come da tradizione, natura settoriale, come i provvedimen-

<sup>66</sup> Il contributo ha delle aliquote maggiori. Poi – indipendente dai settori e dalla consistenza occupazionale, presi invece in considerazione in vigenza della precedente disciplina – è ancorato in maniera crescente esclusivamente alla durata di utilizzo delle integrazioni salariali da parte delle aziende. Infine, è diversa la base imponibile di calcolo del contributo: prima esso veniva quantificato sulle integrazioni salariali corrisposte ai lavoratori al netto dei contributi; con la normativa Renzi, invece, sulla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore non prestate: è evidente come quest'ultima rappresenti una differenza di non poco conto in termini di costi per le aziende (art. 5 D.L.vo n. 148/2015).

<sup>67</sup> F. LISO, *Gli ammortizzatori*, cit., pp. 27 ss.

ti per il settore aereo. Altri provvedimenti sono tarati sulla situazione economico-occupazionale di una regione; sul singolo gruppo aziendale – si pensi all'ex ILVA (normativa il cui antenato è la L. 8 agosto 1977, n. 501 o Legge Taranto), o sulla situazione giudiziaria dell'azienda.

Sotto l'aspetto della riconduzione a unità degli interventi si deve, inoltre, sottolineare che l'editoria resta a cavallo tra la disciplina speciale e quella generale, almeno sino al 2023. Così come i lavoratori portuali e i lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima, compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca, restano assoggettati alla disciplina speciale prevista per tali settori.

Successivamente alla riforma del 2015, diversi interventi, da poco esauriti, hanno ripercorso, altresì, l'usuale sentiero delle ipotesi di integrazione salariale per catastrofi naturali, e non, che un tempo lasciarono libero l'immaginario collettivo di pensare alle integrazioni salariali come alla panacea di tutti i mali.<sup>68</sup> Per inciso, in questa carrellata di provvedimenti in deroga, c'è un'apertura, nelle fattispecie del Ponte Morandi e della SS 3bis, al sostegno del reddito dei lavoratori autonomi, fattispecie che sarebbe diventata di lì a poco centrale nella sicurezza sociale Covid-19, per sfociare poi nella introduzione dell'*In-dennità straordinaria di continuità reddituale e operativa* (Iscro).

Il tipo d'intervento in deroga – *latu sensu* intesa, deroga che può essere alle causali, alla durata, al campo applicativo, al procedimento autorizzativo della disciplina generale<sup>69</sup> – resta comunque sempre governato da un'ampia discrezionalità; è condizionato dall'ammontare dei fondi destinati allo scopo; conserva integra la sua natura squisitamente congiunturale cui sono sottese considerazioni politico-economiche; spesso si pone su di un delicato crinale di confine con gli effetti distorsivi della concorrenza sanzionati dal diritto comunitario.

Il punto focale è che la sopravvivenza degli ammortizzatori in deroga mette a nudo l'incapacità del legislatore di individuare sistemati-

<sup>68</sup> Si veda per la descrizione specifica della batteria degli ammortizzatori in deroga *infra*, par. 3.2.4 di questo capitolo.

<sup>69</sup> Interessante ai fini della comprensione delle dinamiche politico-economiche degli ammortizzatori in deroga e delle ipotesi speciali e settoriali è il *paper* di L. VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, pp. 1081 ss.

che di tutela, conformi ai canoni costituzionali, alternative rispetto ai principi assicurativi propri dell'indennità di disoccupazione, che per larga parte e per svariate ragioni, sia economiche che di ordine costituzionale, si sono nel tempo progressivamente erosi. Come si è già detto, è mancata e continua a mancare la risposta del *sistema* di protezione sociale, costituzionalmente prefigurato negli artt. 38, 3 e 4, ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle situazioni di crisi economica strutturale, rispetto alle quali l'assicurazione disoccupazione non è evidentemente sufficiente. Il vuoto di tutela che si continua a rincorrere è stato piuttosto volta a volta riempito con provvedimenti contingenti, fonte di gravi disparità tra i lavoratori disoccupati.

La mancanza di una risposta del sistema di protezione sociale adeguata all'attuale situazione del mercato del lavoro e conforme al sistema costituzionale emerge a tutto tondo nella fase pandemica di tutela della disoccupazione. La pandemia di Covid-19 si scatena in un quadro di insieme, come si è scritto<sup>70</sup>, già di per sé molto fragile. Un'epoca in cui imperversano vari limiti all'accesso o al godimento delle prestazioni sociali. Covid-19, come una cartina tornasole, evidenzia questi limiti del sistema di sicurezza sociale e le deviazioni dai suoi principi fondanti, primi fra tutti il principio di eguaglianza (Art. 3 Cost.) e quello di solidarietà (Art. 2 Cost.). Le prestazioni si sono innestate, infatti, per scelta precisa, su istituti già esistenti, cercando di colmarne, ove possibile, vuoti di tutela e diseguaglianze: non ha prevalso, dunque, "una logica costituente dell'emergenza"<sup>71</sup>, nel senso che non sono state introdotte nuove prestazioni né è stata compiuta un'opera di razionalizzazione sistematica che andasse oltre la situazione contingente. Né forse c'era tempo sufficiente perché ciò accadesse. Infatti, le disposizioni Covid-19 nell'area della disoccupazione/sottoccupazione si inseriscono evidentemente nell'ordinario intreccio di tutele di integrazioni salariali/fondi bilaterali/integrazioni in deroga/cassa integrazione agricoltura, aumentando convintamente il quadro frastagliato degli istituti di protezione sociale. Lo sforzo di universalizzazione del legislatore pandemico lasciava comunque fuori categorie di prestatori. Ed

<sup>70</sup> Si legga *retro*, Capitolo I, par. 1.1

<sup>71</sup> G. BRONZINI, *Webinar di LLC (Labour Law Community), L'emergenza pandemia e le misure di diritto del lavoro: una analisi comparata*, 4.5.2020.

infatti il legislatore è costretto a muoversi anche nell'area assistenziale, soprattutto nei confronti della categoria dei lavoratori autonomi.<sup>72</sup> La legislazione Covid, oltre ad agire, ammorbidendoli, sui requisiti per la fruizione del Reddito di cittadinanza e a introdurre misure di sostegno per i segmenti più poveri della popolazione (Reddito di ultima istanza e poi il Reddito di emergenza o REM), ha creato infatti, per la prima volta nel nostro paese, una tutela del reddito per i lavoratori autonomi.

A questo vuoto si sarebbe indirizzata di lì a poco la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, commi 386 ss., L.n. 178/2020) introducendo, sebbene in via sperimentale e dunque temporanea, l'*Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro)* per i soggetti iscritti alla Gestione separata Inps (art. 2, c. 26, L. 8 agosto 1995, n. 335) che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo. L'obiettivo dell'*Iscro*, istituto largamente ispirato a un progetto di legge del *Cnel*, è quello di preservare, nei momenti di flessione, l'attività professionale degli iscritti alla Gestione separata: un ammortizzatore sociale, dunque, nella forma di una integrazione salariale. Come ormai d'abitudine, tuttavia, il pagamento dell'*Iscro* è subordinato alla presenza dei finanziamenti stanziati allo scopo.

L'ultimo intervento in tema di ammortizzatori sociali, infine, è rappresentato dal *Riordino* contenuto nella legge di bilancio 2022 (L.

<sup>72</sup> Si veda sul tema G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori*, cit. Anche l'Autore qualifica il tipo di prestazioni pandemiche erogate ai lavoratori autonomi come assistenziali, nell'ambito di "una generica valenza di sostegno economico emergenziale". Tuttavia, egli sottolinea come sia "da escludere, invece, un qualsivoglia rimando alla sostanza costituzionale dell'assistenza sociale". Ciò in quanto: "Se nel perimetro dell'art. 38, co. 1, Cost. il finanziamento fiscale è necessitato, non è, però, esclusivo di quell'ambito, ricorrendo sempre più ampiamente anche nella previdenza sociale. Esso non è pertanto sufficiente a ricondurre le misure in questione nell'ambito dell'assistenza sociale, occorrendo anche l'esistenza di una concreta situazione di bisogno"; inoltre, "a ritenere valida simile configurazione si aprirebbero delicate questioni di competenza, l'assetto disegnato dall'art. 117 Cost. precludendo l'intervento legislativo statale, salvo lo spazio, ritagliato dalla giurisprudenza costituzionale in corrispondenza all'art. 2 Cost., per situazioni di estrema povertà che pregiudichino la stessa dignità della persona, ipotesi cui non sembrano riconducibili le misure predisposte" (pp. 3 e 4). Si legga sulle prestazioni per i lavoratori autonomi anche C. GARBUIO, *Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, pp. 122 ss.

30 dicembre 2021, n. 234)<sup>73</sup>. Alla fine esso stesso figlio della emergenza pandemica, il *Riordino* ha cercato in qualche modo di coprire, in via strutturale, i vuoti di tutela del sistema ammortizzatori sociali. Il *Riordino* prevede, dunque, nell'area delle integrazioni salariali, un ampliamento del campo di applicazione oggettivo e soggettivo, che tuttavia è ancora ben lungi dal cogliere l'obiettivo della universalità, quand'anche si volesse parlare di universalismo differenziato, e della razionalizzazione dei trattamenti: non c'è un'estensione del campo oggettivo di applicazione della *Cig* e la *Cigs* non va sotto i 15 dipendenti (fatta eccezione per il settore aeroportuale e i partiti). Quel che accade, invece, è che si estende illimitatamente il campo applicativo dei fondi bilaterali e conseguentemente anche del *FIS*, riconfermandosi per tal via, come nelle migliori tradizioni, la scelta di universalizzare la prestazione affidandosi alla stampella malferma della bilateralità. Ciò che significa anche, naturalmente, perduranti differenziazioni di trattamento tra lavoratori colpiti dallo stesso evento lesivo. E infatti, in questo contesto, diventa essenziale per il legislatore, al fine di avvicinare il più possibile le prestazioni erogate dalla bilateralità e quelle del sistema pubblico, agire sull'entità, sulla durata e sulle causali del trattamento erogato dai fondi bilaterali e, in via sostitutiva, dal *FIS*, parificandole, per quanto possibile, alle integrazioni pubbliche. Il nuovo assegno erogato dai fondi cerca una vicinanza con la prestazione pubblica anche nel nome: da *assegno ordinario* si passa ad *assegno di integrazione salariale*. Le nuove norme, comunque, creeranno difficoltà in relazione al reperimento dei fondi e il legislatore lo sa bene, posto che prevede per gli anni 2022 e 2023 un sostanzioso contributo al *FIS*.

Un'altra area in cui il *Riordino* incide è quella del miglioramento delle prestazioni, sia d'integrazione salariale che di *NASpI* e *Dis-Coll* e anche in relazione ai lavoratori a tempo parziale e discontinui. Il ritocco della *Dis-Coll* rappresenta tuttavia una occasione persa, posto che la tutela resta confinata ai collaboratori, lasciando scoperto il resto del vasto e composito mondo dei lavoratori autonomi.

Il *Riordino* mostra, comunque, tutta la sua continuità con

<sup>73</sup> Per le norme di riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali si legga anche il D.L. 27 gennaio 2022, n. 4. Si vedano altresì la circ. Min. Lav. 3 Gennaio 2022 e le circolari Inps 4 Gennaio 2022, n. 3 e 1 Febbraio 2022, n. 18.

l'esistente nelle disposizioni in tema di ammortizzatori in deroga, lasciando questo universo parallelo grandemente inalterato.

### *2.3. Il difficile rapporto tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro*

Il terzo difetto di sistema consiste nella permanente difficoltà di finalizzare, in maniera strutturale ed efficace, le prestazioni di sostegno del reddito alla realizzazione di una politica attiva del lavoro idonea a rimuovere la causa dello stato di bisogno del lavoratore, ovvero diretta ad incentivare il reimpiego dei soggetti beneficiari nel mercato.

Al sistema di sicurezza sociale nell'area del non lavoro è intrinsecamente connesso un rapporto d'interazione necessaria fra prestazione di disoccupazione e mercato del lavoro. Lo stato di bisogno del lavoratore oggetto della disciplina di tutela è, infatti, direttamente determinato, dato il carattere involontario della disoccupazione, dalla posizione del prestatore nel mercato. L'intervento previdenziale costituisce, in linea generale, uno degli elementi che compongono il mercato del lavoro.

L'obiettivo principale dell'apparato di sicurezza sociale costituzionalmente previsto consiste, d'altra parte, come si è scritto pocanzi<sup>74</sup>, nella rimozione della causa, oltre che degli effetti, dello stato di bisogno: ciò che in questa fattispecie si sostanzia appunto nella reintegrazione del lavoratore nel mercato. La capacità del sistema di creare valide alternative occupazionali è fortemente condizionata dagli effetti prodotti nel mercato del lavoro dalle prestazioni di disoccupazione; in altre parole, il tipo di interrelazione che si viene a determinare fra sicurezza sociale e mercato del lavoro acquisisce una rilevanza centrale dal punto di vista della possibilità dell'apparato di protezione sociale di farsi strumento di una politica attiva dell'impiego. Esiste, in definitiva, una capacità del sistema di sicurezza sociale di incentivare alcune modalità occupazionali piuttosto che altre: il che significa che il sistema di prestazioni per la disoccupazione può diventare un potente strumento di politica attiva del lavoro.

Questa interazione fra sicurezza sociale per i disoccupati e mercato

<sup>74</sup> Si legga al proposito *retro*, par. 1 di questo Capitolo.

del lavoro si è modificata nel corso del tempo. Gli effetti volta a volta prodotti nel mercato del lavoro dalle prestazioni di disoccupazione non si sono rivelati sempre compatibili con le esigenze in esso prevalenti.

Una consonanza fra regole indotte dal sistema di sicurezza sociale e regole naturali di funzionamento del mercato del lavoro si registra nella prima metà del secolo scorso. In quel periodo, la necessità primaria era quella di mantenimento sotto il controllo datoriale della mobilità della forza lavoro. L'assicurazione disoccupazione costituiva appunto uno degli strumenti attuativi del progetto di limitazione degli spostamenti della manodopera nell'ambito dei settori produttivi centrali nell'economia del paese: i meccanismi assicurativi ad essa sottesi premiavano, infatti, la *stabilità* dell'occupazione in rapporti di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, la regolarità e continuità dell'impiego.

La relazione fra sicurezza sociale e mercato cambia decisamente di segno, negli anni Settanta del secolo scorso, con le integrazioni salariali. La funzione di controllo della mobilità, propria del sistema di tutela incentrato sull'assicurazione disoccupazione ed inizialmente condivisa dalle integrazioni salariali nella loro versione originaria, si snatura in un effetto di congelamento della forza lavoro all'interno dei settori produttivi interessati dai trattamenti, nelle professionalità e negli schemi contrattuali di appartenenza, peraltro saturi dal punto di vista occupazionale. Il contrasto con i meccanismi che regolano il funzionamento del mercato del lavoro si rivela, nell'ipotesi delle integrazioni salariali straordinarie, radicale: attraverso la conservazione, frequentemente a tempo indefinito, di vincoli contrattuali fittizi fra lavoratori e datori di lavoro e di una quota di reddito vicina alla precedente retribuzione, l'istituto dà di fatto voce ad un disegno di distribuzione dei fattori di scambio presenti nel mercato del lavoro che si sovrappone a quello naturale; le integrazioni giungono, in sostanza, fino a sostituire i meccanismi ordinari di destinazione della risorsa lavoro nel mercato.

Negli ultimi quarant'anni, la composizione della domanda di lavoro nel mercato muta profondamente. Il mercato del lavoro attuale si caratterizza per l'estrema dinamicità delle sue componenti: la necessità in esso preminente è quella, opposta rispetto al passato, della *mobilità* della manodopera; là dove per mobilità s'intende disponibilità dei pre-

statori di lavoro a convergere rapidamente verso settori produttivi emergenti, nuove professionalità, forme di lavoro diverse dalla fattispecie ordinaria del rapporto di lavoro stabile a tempo pieno ed indeterminato.

In sostanza, per dirla con Balandi, “le sistematiche ‘storiche’ di organizzazione della protezione del reddito, sintetizzate nelle due icone Bismarck e Beveridge, non dispongono degli attrezzi per intervenire oggi, avendo come punto di riferimento – la prima in termini pressoché esclusivi, la seconda in termini più mediati – un mercato del lavoro caratterizzato dalla prevalenza dei *regularly attached to the labour market*, con tutto ciò che *regularly* significa”<sup>75</sup>.

Come si è potuto agevolmente desumere dal funzionamento dell'istituto delle integrazioni salariali, l'alterazione o sostituzione dei meccanismi ordinari di allocazione della risorsa lavoro nel mercato non costituiscono efficaci strumenti di tutela occupazionale. In sostanza, un sistema di protezione sociale che abbia quale obiettivo primario la tutela dell'occupazione, ovvero la rimozione della causa generatrice dello stato di bisogno, non può essere veicolo di politiche del lavoro di segno contrario rispetto alle esigenze del mercato. La morfologia della domanda di lavoro nel mercato – purtroppo o per fortuna – non può essere mutata dal sistema di sicurezza sociale, dipendendo essa da variabili, di carattere economico e normativo, che trascendono le prestazioni di disoccupazione.

Gli obiettivi di tutela occupazionale del sistema di sicurezza sociale sono realizzabili, dunque, esclusivamente attraverso l'attuazione di una politica di governo dei movimenti della forza lavoro nel mercato compatibile con le regole naturali di funzionamento dello stesso e corrispondente alle necessità in esso prevalenti. Tradotto in termini attuali, in un mercato caratterizzato da una forte fluidità a livello tecnologico, produttivo ed economico, nell'ambito del quale la prestazione prevalentemente personale di energie lavorative è declinabile al plurale, il sistema di sicurezza sociale deve farsi strumento di una politica attiva dell'impiego idonea ad incentivare la mobilità dei lavoratori disoccupati verso nuove occupazioni, professionalità alternative, schemi negoziali diversi dal lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato. Il

<sup>75</sup> G.G. BALANDI, *La collocazione, cit.*, p. 581.

progetto di governo della mobilità della manodopera deve avere, in sostanza, ad oggetto le posizioni occupazionali concretamente disponibili, conferendosi per tal via un'attenzione maggiore alle condizioni oggettive del mercato.

Deve, comunque, sottolinearsi che la funzione di creazione e salvaguardia di opportunità occupazionali esplicita dall'apparato di protezione sociale non può essere riguardata come sostitutiva di politiche macroeconomiche dirette alla realizzazione del pieno impiego. Le politiche attive dell'occupazione sono certamente necessarie nell'attuale mercato del lavoro, ma insufficienti a garantire livelli di occupazione accettabili. Il progetto di governo attivo della manodopera attuabile attraverso il sistema di sicurezza sociale ha l'unico scopo di far fronte all'estrema dinamicità di un mercato del lavoro in rapida evoluzione ed alle sue conseguenze in termini occupazionali; le politiche attive del lavoro non possono, per converso, compensare gli effetti di strategie economiche che indirettamente accrescono il livello di disoccupazione dipendente dai mutamenti strutturali del mercato.

La leva principale per finalizzare il sistema di sostegno del reddito alla mobilità della forza lavoro nel mercato è rappresentata dall'*evento oggetto di tutela*.

Occorre, innanzitutto, una definizione dello stato di disoccupazione/sottoccupazione *valida sia per l'attivazione delle politiche del lavoro che ai fini dell'erogazione di tutte le prestazioni previdenziali* previste. Soltanto per questa via, infatti, si istituzionalizza la connessione necessaria fra erogazione di prestazioni economiche per la disoccupazione e attuazione di politiche attive del lavoro dirette alla reintegrazione del lavoratore nel mercato.

L'evento protetto deve essere, altresì, capace di contenere, oltre alla disoccupazione tradizionalmente intesa, *anche la sottoccupazione e la discontinuità lavorativa*. La strada da percorrere a questo fine è essenzialmente quella della ridefinizione del concetto di involontarietà della disoccupazione e della sua misura, ovvero della disponibilità al lavoro. In altri termini, deve essere considerato disponibile al lavoro, e come tale meritevole della tutela economica e occupazionale, anche chi, a causa della marginalità o discontinuità del proprio lavoro, non riesce a raggiungere un reddito sufficiente a garantirgli l'integrazione sociale,

nel senso posto dall'art. 3, c. 2, della Carta costituzionale.<sup>76</sup> Vanno in questa direzione, tutte quelle disposizioni che sospendono (non cancellano) lo status di disoccupato e l'indennità previdenziale quando intervengano brevi periodi di occupazione, o che mantengono lo status di disoccupato a fronte della percezione di redditi da lavoro inferiori ad un certo limite minimo.

*Last but not least*, le condizioni effettive del mercato del lavoro, *le concrete possibilità di ricollocazione del soggetto protetto, dovranno essere valutate nell'ambito del giudizio di disponibilità al lavoro*. Ciò che ha molto a che fare con l'offerta di lavoro *congrua*.<sup>77</sup> Affinché la disponibilità al lavoro dichiarata dal disoccupato abbia una sua consistenza deve esserci quello che, nel sistema inglese di tutela del reddito dei disoccupati, viene chiamato un *reasonable prospect* di ottenere l'occupazione richiesta. L'emersione, nel concetto di disponibilità al lavoro ai fini dell'erogazione delle prestazioni previdenziali, delle condizioni oggettive del mercato è la *conditio sine qua non* per l'instaurazione di un collegamento fra tutela del reddito e politiche attive del lavoro dirette al reimpiego del prestatore ovvero alla rimozione della causa dello stato di bisogno generato dalla mancanza di lavoro. Tuttavia, la considerazione delle posizioni di lavoro concretamente assumibili nel mercato non può giungere fino al punto di sacrificare integralmente la professionalità acquisita dal lavoratore, la quale rappresenta un modo di estrinsecazione della personalità del soggetto, come si evince dalla connessione voluta dal costituente fra i diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost.) e il diritto al lavoro (art. 4 Cost.)<sup>78</sup>. Detto diversamente: un conto è imporre ai lavoratori disoccupati l'accettazione, pena la perdita delle prestazioni, di posizioni lavorative

<sup>76</sup> Si legga su questi temi, P. BOZZAO, *Poveri, cit.* Ma si veda anche *retro*, par. 1, Capitolo II di questo lavoro.

<sup>77</sup> Si legga al proposito C. GARBUIO, *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 575 ss.

<sup>78</sup> Si legga sul punto anche L. TASCHINI, *cit.*, p. 119, che ci ricorda quel che scrisse M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav. Supplemento al n. 3*, 1999, pp. 15 ss., sul diritto al lavoro dell'art. 4 Cost., che comprende "un diritto sociale e un diritto di libertà. Il diritto di libertà è che la scelta del lavoro non può essere imposta dall'esterno".

rispetto alle quali vi sia una ragionevole prospettiva d'impiego nel mercato del lavoro, fatta peraltro salva una connessione delle stesse con il lavoro precedentemente svolto o comunque con la professionalità del lavoratore emersa nell'ambito delle interviste e dei colloqui fra il lavoratore e i servizi per l'impiego; tutt'altra impostazione è imporre un lavoro purchessia al titolare delle prestazioni previdenziali, con l'unico limite del mantenimento di un livello retributivo non inferiore a un certo standard rispetto all'indennità percepita. In questo quadro anche la distanza dal luogo di residenza, meglio se domicilio, ha un suo ruolo in connessione con le esigenze familiari e di cura del lavoratore.<sup>79</sup>

### 3. La disciplina normativa

#### 3.1 NASpI e Dis-Coll

##### 3.1.1 Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)

La tutela sociale per la disoccupazione trova un importante strumento nella *Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)*. La prestazione è stata così ribattezzata dalla riforma Renzi (D.l.vo. 4 marzo 2015 n. 22, attuativo della L.n. 183/2014), che ha perseverato nell'uso dell'eufemismo già congegnato dalla riforma Fornero, la quale aveva coniato il nome appunto di Assicurazione sociale per l'impiego (*ASpI*) in sostituzione della vecchia Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, il cui nome era certamente più rispondente al vero.

Il campo applicativo della *NASpI* viene definito *ad escludendum*. Restano in particolare fuori dalla tutela i pubblici dipendenti a tempo indeterminato (quelli a tempo determinato rimangono inclusi) e gli operai agricoli a tempo determinato. I primi sono stati da sempre esclusi dalla tutela contro la disoccupazione in virtù della loro stabilità

<sup>79</sup> Sull'offerta di lavoro congrua si veda *infra* in questo lavoro, *sub* Capitolo III, par. 1.4. Sia consentito su questi temi il rinvio a S. RENGA, *Mercato del lavoro, cit.* e S. RENGA, *La tutela sociale, cit.*

d'impiego, caratteristica rispetto alla quale oggi ci si può certamente interrogare. Gli operai agricoli conservano, d'altra parte, la loro area di privilegio, posto che ad essi si continuerà ad applicare una disciplina speciale.<sup>80</sup> Da ultimo, la legge di bilancio 2022 (art. 1, cc. 221 e 222, L. 30 dicembre 2021, n. 234), che ha operato un riordino degli ammortizzatori sociali, tuttavia, ha incluso nella tutela anche gli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci.

Per l'accesso alla prestazione sono richieste, oltre alla disoccupazione involontaria, 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'evento. Il *Riordino 2022* ha, invece, eliminato il requisito dei 30 giorni di lavoro effettivo o equivalenti nei dodici mesi antecedenti l'inizio della disoccupazione (art. 1, c. 221, L.n. 234/2021), procedendosi così nella strada dell'inclusione dei lavoratori discontinui attraverso l'eliminazione dei requisiti di attualità lavorativa. Il requisito contributivo è evidentemente stato portato dall'ultima riforma ai minimi termini; difficile ridurlo dell'altro, pena lo snaturamento della prestazione. È chiaro come il legislatore abbia tenuto presenti i dipendenti i cui record contributivi siano ridotti a causa della saltuarietà e discontinuità della loro carriera lavorativa.

Il rilassamento dei requisiti contributivi, tuttavia, è subito compensato dalla durata della prestazione, che è corrisposta, mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni. In ciò si evidenzia una severa applicazione dei principi assicurativi. Ai fini del calcolo della durata, non sono comunque computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni di disoccupazione. Permane il periodo di carenza assicurativa di 7 giorni.

L'ammontare della *NASpI* è pari al 75% della retribuzione mensile media degli ultimi quattro anni, qualora tale retribuzione sia inferiore a 1.227,55 euro (annualmente rivalutato); mentre, nel caso in cui la re-

<sup>80</sup> Anche i giornalisti iscritti all'*Inpgi* godono di una tutela speciale. Una tutela speciale è stata recentemente introdotta nei confronti dei lavoratori frontalieri dall'art. 103 bis, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dall'art. 49, D.L. 25 maggio 2021, n. 73.

tribUZIONE mensile sia superiore al predetto importo, l'indennità è pari al 75% dell'importo in questione, incrementato di una somma pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e tale importo; l'indennità, non risibile, non può in ogni caso superare l'importo massimo mensile di 1.335,40 euro (annualmente rivalutato). Il recente *Riordino* ha modificato la norma in tema di *décalage*: il *décalage* del 3% della prestazione viene portato, infatti, dal quarto al sesto mese di fruizione e sino all'ottavo, per i disoccupati che abbiano almeno 55 anni di età (art. 1, c. 221, L.n. 234/2021).

Una cattiva sorpresa nella disciplina attuale è la lunghezza del periodo di riferimento per il calcolo della indennità, rapportato alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni utili.<sup>81</sup> Originariamente il periodo utile era tre mesi, poi esteso a due anni con l'*Aspi*. È chiaro che più lungo è il periodo di riferimento, più esso risentirà delle oscillazioni del reddito patite dal lavoratore. Dal punto di vista del sistema, questo è un altro elemento di accentuazione della natura assicurativa della prestazione.

Si tenga presente che il lavoratore può anche richiedere la liquidazione anticipata della *NASpI*, in unica soluzione, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio. La norma ha evidentemente per obiettivo l'assecondare quello che, nel sistema inglese di tutela del reddito dei disoccupati, viene chiamato il *reasonable prospect* di occupazione offerto dal mercato.

Inoltre, alla prestazione accede, come di consueto la contribuzione figurativa ai fini del diritto e della misura dei trattamenti pensionistici, tuttavia con un tetto ai contributi riconoscibili in totale. Al beneficiario *NASpI* spettano, infine, le prestazioni familiari.

La *NASpI* è finanziata: dai contributi ordinari a carico dei datori di lavoro; da un contributo addizionale dell'1,4% sui contratti a termi-

<sup>81</sup> Più precisamente, la *NASpI* è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33.

ne;<sup>82</sup> da un ulteriore contributo una tantum, una “tassa di licenziamento”<sup>83</sup>, pari al 41% del trattamento mensile iniziale di disoccupazione per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni, triplicabile in caso di licenziamento collettivo non supportato da accordo aziendale.<sup>84</sup>

### *3.1.2. Dis-Coll*

La *NASpI* si tramuta in *Dis-Coll* per i collaboratori coordinati e continuativi (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA), per molto tempo i grandi esclusi dalla tutela contro la disoccupazione, assieme ai lavoratori a progetto. Con la riforma Monti-Fornero, i collaboratori coordinati e continuativi erano stati resi destinatari in via definitiva, ma a condizioni stringenti e nei limiti dei fondi a ciò destinati, di quella indennità *una tantum* già prevista in passato in via provvisoria dall'art. 19, L. 28 gennaio 2009, n. 2. La riforma Renzi, temporaneamente, aveva riconosciuto ai collaboratori coordinati e continuativi e ai lavoratori a progetto una indennità di disoccupazione mensile (*Dis-Coll*). L'art. 7 della L. 22 maggio 2017, n. 81 rende definitiva la *Dis-Coll* per i collaboratori coordinati e continuativi, estendendola anche agli assegnisti universitari e ai dottori di ricerca con borse di studio.

Per poter fruire della prestazione, oltre ad essere involontariamente disoccupati, i parasubordinati devono far valere almeno un mese di contribuzione, nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno precedente sino all'evento di cessazione dal lavoro<sup>85</sup>.

La misura della prestazione è calcolata, *mutatis mutandis*, come la *NASpI*, in relazione al reddito imponibile, derivante da rapporti di collaborazione, dell'anno in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e dell'anno precedente.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Restituibile nei limiti delle ultime 6 mensilità in caso di conversione a tempo indeterminato (Art. 2, cc. 28-30, L. 28 giugno 2012, n. 92).

<sup>83</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 367.

<sup>84</sup> Art. 2, cc. 31-35, L. n. 92/2012 e art. 1, c. 250, L. 24 dicembre 2012, n. 228.

<sup>85</sup> Il requisito di tre mesi è stato ridotto ad uno dall'art. 2, c. 1, D.L. 3 settembre 2019, n. 101.

<sup>86</sup> L'art. 15, c. 3, D.L.vo. n. 22/2015, più specificamente stabilisce che la *Dis-Coll* è

Sulla durata dell'indennità è intervenuta la disciplina di *Riordino* (art. 1, c. 223, L.n. 234/2021), che ha considerevolmente aumentato la prestazione: da un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione e comunque non superiore a 6, a un numero di mesi pari ai mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente sino all'evento di cessazione del lavoro, con un massimo di 12 mesi. Ai fini della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione della prestazione. Anche qui è applicato il periodo di carenza di 7 giorni e il *décalage* del 3% per ogni mese, che il *Riordino* ha portato dal quarto al sesto mese di fruizione. Sempre alla normativa di *Riordino* si deve il pagamento, prima non previsto, della contribuzione figurativa in misura parziale.

A decorrere dal 1° luglio 2017, i collaboratori, gli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio, che hanno diritto di percepire la *Dis-Coll*, nonché amministratori e sindaci (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata), che tale diritto non hanno, sono tenuti a versare i contributi per il finanziamento della prestazione<sup>87</sup>.

Siccome tutto ha un prezzo, le modifiche migliorative apportate dal *Riordino* hanno condotto all'incremento dell'aliquota contributiva, ora parificata al livello previsto per la *NASpI*.

### 3.1.3. La condizionalità

*NASpI* e *Dis-Coll*, come da articolo 38 della Costituzione, sono erogate a fronte di una disoccupazione *involontaria*.

rapportata al reddito imponibile ai fini previdenziali risultante dai versamenti contributivi effettuati, derivante da rapporti di collaborazione, relativo all'anno in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e all'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi.

<sup>87</sup> Art. 15, c. 15 bis, D.L.vo. n. 22/2015. L'art. 66, c. 7 e ss., D.L. 25 maggio 2021, n. 73 ha introdotto una indennità di disoccupazione per i lavoratori autonomi dello spettacolo (Alas), che rappresenta una ulteriore disciplina speciale in seno all'Inps; la prestazione ha carattere previdenziale. Sul tema si veda G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, cit. e G. CANAVESI, *Considerazioni sull' «indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo» (ALAS)*, in *Dir. lav. Marche*, in corso di stampa.

L'involontarietà è sanzionata dall'iniziale esistenza e dalla successiva permanenza dello *stato di disoccupazione* come normativamente definito.

La conseguenza più immediata dell'esistenza iniziale dell'involontarietà è che i lavoratori la cui disoccupazione dipenda da dimissioni, fatta salva l'ipotesi della giusta causa, o risoluzione consensuale del rapporto restano esclusi dalla tutela sociale.<sup>88</sup>

La misura dell'involontarietà della disoccupazione resta la *disponibilità al lavoro*. In quest'area, il D.L.vo 14 settembre 2015, n. 150 ha finalmente realizzato un sistema organico di definizione dello stato di disoccupazione e della condizionalità, valido sia ai fini delle politiche attive del lavoro, che delle prestazioni di disoccupazione. In particolare, la normativa definisce disoccupati i soggetti privi d'impiego che dichiarino, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego. La domanda all'Inps di una prestazione di disoccupazione equivale a dichiarazione di immediata disponibilità ed è trasmessa dall'Inps all'*Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal)*, ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione, gli utenti dei servizi per l'impiego vengono assegnati a una classe di profilazione (periodicamente aggiornata), secondo una procedura automatizzata di elaborazione dei dati, allo scopo di valutarne il livello di occupabilità. I beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito sono tenuti a contattare i centri per l'impiego entro il termine di 15 giorni dalla data di presentazione della domanda; in mancanza, sono convocati dal centro per l'impiego. In quella sede, viene elaborato il *patto di*

<sup>88</sup> La regola è risalente. Da ultimo essa è prevista dall'art. 2, c. 5, L.n. 92/2012. La risoluzione consensuale non impedisce, tuttavia, il godimento della prestazione di disoccupazione qualora sia intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'art. 7, L. 15 luglio 1966, n. 604 e successive modificazioni o di cui all'art. 6 D.L.vo 4 Marzo 2015, n. 23. Si legga in tema M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 363. Si vedano anche gli artt. 189 e 190, D.L.vo 12 gennaio 2019, n. 14 per il caso del licenziamento da parte del curatore in corso di liquidazione giudiziale, che viene equiparato alla perdita involontaria della occupazione.

*servizio personalizzato*, nel cui ambito il lavoratore si impegna a partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, a occasioni di carattere formativo o di riqualificazione nonché ad accettare congrue offerte di lavoro.<sup>89</sup>

L'*offerta di lavoro congrua* è proposta dall'*Anpal*, sulla base della: coerenza con le esperienze e le competenze maturate; distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata della disoccupazione; livello di retribuzione offerta, che deve essere superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità percepita nel mese precedente.<sup>90</sup> E' evidente che il legame fra retribuzione e indennità percepita, che va in *décalage*, può risultare molto penalizzante per il lavoratore. Mentre importante, dal punto di vista della valorizzazione professionale del lavoratore, è il riferimento alle competenze progresse.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Sul patto di servizio personalizzato si legga R. DI MEO, *Da "lavoratore disoccupato" ad "utente": il significato giuridico del patto di servizio personalizzato quale strumento di attivazione, I giovani giustlaboristi e gli studi di diritto del lavoro*, Webinar in memoria del Prof. M.G. Garofalo, V edizione, Aidlass, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 26 Febbraio 2021, che illustra criticamente le teorie possibili sulla natura giuridica del patto di servizio personalizzato, individuandola infine sull' "obbligo a contrarre sanzionato per una sola parte".

<sup>90</sup> Si veda il D.M. 10 aprile 2018 per la definizione dell'offerta di lavoro congrua.

<sup>91</sup> L'art. 25, D.L.vo 14 settembre 2015, n. 150, come modificato dall'art. 1, cc. 81, lett. a) e b), L.n. 234/2021, più specificamente, recita: "Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell'ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà, di cui agli articoli 26 e seguenti del decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 1, c. 2, della legge n. 183 del 2014, ovvero, per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, superiore di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio mensile massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione, riproporzionata in base all'orario di lavoro previsto nel contratto individuale di lavoro; d-bis) per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81; rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60 per cento dell'orario a

Nel caso in cui il beneficiario di prestazioni non si attenga ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato, decadrà dalle prestazioni di disoccupazione, per una parte o per l'intero, a seconda della gravità e della reiterazione delle infrazioni.

Inoltre, ai disoccupati percettori della *NASpI*, la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi è riconosciuta, qualora ne facciano richiesta, una somma denominata *assegno di ricollocazione*, graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati. Sulla carta, l'assegno si differenzia dal patto di servizio, che viene sospeso per il periodo di erogazione dell'assegno, per l'intensità del servizio erogato, cui è coesenziale lo strumento del tutoraggio. Il soggetto accreditato a rendere il servizio previsto dall'assegno ha diritto all'incasso solo a risultato occupazionale ottenuto.<sup>92</sup>

Utile al reinserimento lavorativo dei percettori della *NASpI* è anche il programma *GOL*, previsto dal *PNRR* e istituito dal comma 324 dell'art. 1 della legge di bilancio 2021 (L. 30 dicembre 2020, n. 178)<sup>93</sup>.

tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi; rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi". L'art. 3 del D.M. 10 Aprile 2018, n. 42, prevede tre intervalli di tempo in relazione alla durata della disoccupazione rispetto ai quali valutare la congruità dell'offerta di lavoro: a) da zero a sei mesi di disoccupazione; b) da più di sei fino a dodici mesi; c) più di dodici mesi. Si legga in tema C. GARBUIO, *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 584 ss., la quale è molto critica rispetto all'applicazione delle stesse regole di condizionalità ai lavoratori subordinati e a quelli autonomi.

<sup>92</sup> Artt. 18-26, D.L.vo 14 settembre 2015, n. 150. Il D.L.vo 21 aprile 2000, n. 181 (salvi gli artt. 1 *bis* e 4 *bis*) è abrogato, come anche è abrogato l'art. 4, commi 40-45, L.n. 92/2012 (art. 34 D.L.vo n. 150/2015). Si legga anche l'art. 7 D.L.vo n. 22/2015. Si vedano inoltre: l'art. 8 D.L.vo n. 22/2015 e l'art. 7, c. 5, L. 9 agosto 2013, n. 99, come modificato dall'art. 24, c. 3, D.L.vo n. 150/2015. Sull'assegno di ricollocazione si leggano anche le delibere *Anpal* n. 1/2017 e nn. 3 e 14/2018. Da ultimo si vedano: l'art. 9, c. 7, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4; l'art. 1, cc. 325-328, L. 30 dicembre 2020, n. 178; l'art. 11 ter, D.L. 21 ottobre 2021, n. 146.

<sup>93</sup> Come modificato dall'art. 11 *ter* D.L. 21 ottobre 2021, n. 146. Si legga *retro*, Capitolo 1, par. 1.2 e *infra*, Capitolo 3, par. 1.4. Il D.M. 5 novembre 2021 ha individuato le prestazioni connesse al programma nazionale *GOL*, ivi compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le caratteristiche

Da ultimo, i cc. 249 e 250 dell'art. 1 della L.n. 234/2021 hanno anche stabilito che, nell'ambito del programma *GOL*, possono essere sottoscritti accordi fra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, associazioni sindacali, con lo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale diretti a: inserire e reinserire, con adeguata formazione, i lavoratori disoccupati, inoccupati e inattivi; riqualificare i lavoratori già occupati e potenziare le loro conoscenze. A questo scopo può essere utilizzato anche il contratto di apprendistato. I commi 251 e 252 della stessa norma estendono *GOL* anche ai lavoratori autonomi che cessano in via definitiva la propria attività professionale.

Ancora nell'ambito del programma *GOL*, l'art. 50 bis, cc. 8 ss. del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, modificato dalla legge di conversione 23 luglio 2021, n. 106, ha introdotto un altro strumento il cui obiettivo è l'utile ricollocazione del lavoratore nel mercato: la norma ha istituito, in particolare, il *Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale (FPCRP)*; il Fondo è finalizzato a contribuire al finanziamento di progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari della *NASpI* e di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30%, calcolata in un periodo di 12 mesi<sup>94</sup>.

È chiaro che il sistema nel suo complesso ha inasprito rispetto al passato il requisito della condizionalità per il lavoratore beneficiario di prestazioni di tutela della disoccupazione.<sup>95</sup>

L'efficacia di questo apparato di tutela, che sulla carta ha una apparenza di organicità, dipende molto dal grado di effettività che i servizi di gestione del mercato del lavoro e delle politiche attive riusciranno a raggiungere.<sup>96</sup> Diversamente, il patto di servizio personalizzato

dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze.

<sup>94</sup> Lo stesso D.M. 5-11-2021 ha stabilito i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse del Fondo.

<sup>95</sup> Così anche M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 383.

<sup>96</sup> Nella stessa lunghezza d'onda, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale, cit.*, p. 383.

conterrebbe obblighi solo per i lavoratori disoccupati, garantendo l'involontarietà della loro disoccupazione, ma non assolverebbe all'obbligo posto allo Stato dall'art. 4, c. 1 della Carta costituzionale: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto".

Un segnale positivo che ha a che fare con la condizionalità, in relazione alla ridefinizione dell'evento oggetto di tutela, è contenuto nelle disposizioni della *NASpI* e *Dis-Coll* che completano l'accoglimento della figura del lavoratore marginale, ovvero del lavoratore che non guadagna un reddito sufficiente all'integrazione sociale o che è titolare di un rapporto di lavoro di breve periodo. Questo concetto era già stato parzialmente introdotto dalla riforma Fornero ed era già utilizzato nell'area delle politiche attive del lavoro *ex art. 4* del D.L.vo. 21 aprile 2000, n. 181.

Si prevede, in particolare, la sospensione e non la decadenza dalla prestazione a fronte di rapporti di lavoro di durata non superiore ai sei mesi instaurati dal disoccupato. Inoltre, qualora il reddito derivante da un rapporto di lavoro (subordinato o parasubordinato) assunto dal percettore delle prestazioni sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, la *NASpI* viene mantenuta, naturalmente in misura ridotta.<sup>97</sup> D'altro canto, il lavoratore titolare di due rapporti a tempo parziale che ne perda uno e il cui reddito corrisponda a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni dell'imposta sul reddito può chiedere la prestazione di disoccupazione in misura ridotta. La *NASpI* viene ridotta anche: quando il soggetto percettore dell'indennità svolga attività di lavoro accessorio con reddito annuo previsto tra 3.000 e 7.000 euro (sino a 3.000 euro, prestazione e reddito sono cumulabili); in caso di rioccupazione con contratto di lavoro intermittente, con o senza obbligo di risposta alla chiamata, ove il reddito prodotto consenta il mantenimento dello stato di disoccupazione.<sup>98</sup>

Parallelamente, il titolare della prestazione che intraprenda un'attività autonoma o d'impresa individuale, dalla quale derivi un reddito che corrisponda a un'imposta lorda pari o inferiore alle detra-

<sup>97</sup> I contributi versati in connessione con tali attività possono essere fatti valere ai fini della durata e dei requisiti contributivi.

<sup>98</sup> Circolare Inps 23 novembre 2017, n. 174.

zioni dell'imposta sul reddito, conserva la prestazione sociale in misura ridotta.<sup>99</sup> Si tenga, infine, presente su questo tema anche la l. 21 giugno 2017, n. 96, che all'articolo 54 bis, c. 4, prevede che i compensi percepiti dal prestatore di lavoro occasionale sono esenti da imposizione fiscale e non incidono sullo stato di disoccupazione.

In caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato, anche la *Dis-Coll* è sospesa sino a un massimo di 5 giorni. Se invece il reinserimento nel mercato del lavoro avviene attraverso un'attività lavorativa autonoma o d'impresa individuale, dalla quale derivi un reddito che corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai fini dell'imposta sul reddito, la *Dis-Coll* è conservata in misura ridotta.<sup>100</sup> La *Dis-Coll* è ridotta anche in caso di attività di lavoro accessorio dalla quale derivi un compenso superiore a 3.000 euro netti (sino a 3.000 euro, prestazione e reddito sono cumulabili).<sup>101</sup>

Ebbene, per tale via, l'evento protetto diventa capace di contenere, oltre alla disoccupazione tradizionalmente intesa, anche la *sottoccupazione e la discontinuità lavorativa*.<sup>102</sup>

### 3.1.4 I lavoratori agricoli

La prestazione di disoccupazione prevista per il settore agricolo è fortemente caratterizzata dalla stagionalità dell'attività. È per questa ragione che la prestazione indennizza gli assicurati per periodi di inattività già decorsa e non per periodi di disoccupazione successivi alla presentazione della domanda, come avviene invece per gli altri settori d'attività. L'erogazione, simile a una integrazione del reddito, avviene in un'unica soluzione e prescinde dallo status di disoccupato del lavoratore. La prestazione va richiesta, dunque, nell'anno successivo, entro il 31 Marzo, a pena di decadenza.

<sup>99</sup> Artt. 9 e 10 D.L.vo n. 22/2015, come modificati dall'art. 34, c. 3, lett. a) e b), D.L.vo n. 150/2015.

<sup>100</sup> Art. 15 D.L.vo n. 22/2015, come modificato dall'art. 34, c. 3, lett. b), D.L.vo n. 150/2015.

<sup>101</sup> Circolare Inps 19 luglio 2017, n.115.

<sup>102</sup> Per questi concetti si legga P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità". Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, Riv. dir. sic. soc., 2003, pp. 568 ss.

La prestazione ha per destinatari: gli operai con contratto a tempo indeterminato, i salariati e i braccianti fissi<sup>103</sup>; gli operai con contratto a tempo determinato; i piccoli coloni o i coadiuvanti familiari di agricoltori, o i piccoli coltivatori diretti con attività lavorativa e copertura previdenziale obbligatoria discontinua (che integrano fino a 51 le giornate di iscrizione negli elenchi nominativi mediante versamenti volontari).

Più specificamente, l'art. 32 della L. 29 aprile 1949, n. 264<sup>104</sup> stabilisce che i lavoratori agricoli iscritti negli elenchi nominativi hanno accesso alla tutela con 102 giornate lavorative nel biennio e due anni di anzianità assicurativa. L'anzianità assicurativa viene riconosciuta per l'intero anno solare, indipendentemente dal numero delle giornate di lavoro agricolo effettuate e dal giorno di inizio dell'attività lavorativa.

L'indennità di disoccupazione è corrisposta per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, entro il limite di 365 giornate del parametro annuo di riferimento (dal quale sono detratti i periodi di lavoro agricolo e non agricolo dipendente e autonomo, le giornate indennizzate ad altro titolo, quali malattia, maternità o infortunio o cassa integrazione, e quelle non indennizzabili, ad esempio, per espatrio definitivo).<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Da ultimo, la legge di bilancio n. 234/2021 (art. 1, c. 221) ha esteso il campo applicativo della *NASpI* agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci.

<sup>104</sup> Come modificato dal d.p.r. 3 dicembre 1970, n. 1049 e dall'art. 1, c. 55 e ss. della L. 24 dicembre 2007, n. 247. Si veda anche in materia l'art. 7 della L. 20 maggio 1988, n. 160.

<sup>105</sup> Art. 1, c. 55, L.n. 247/2007, come interpretato ex art. 2, c. 3, L. n. 92/2012, norma quest'ultima confermata successivamente dall'art. 2, c. 1, D.L.vo. n. 22/2015. Tali ultime due disposizioni escludono dall'applicazione della disciplina ordinaria della *Naspi*, gli operai agricoli *a tempo determinato o indeterminato*, per i quali, afferma la normativa, "trovano applicazione le norme di cui all'articolo 7, c. 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni, all'articolo 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'articolo 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, e successive modificazioni". Si legga in tema D. MESITI, *L'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato* (*Corte costituzionale*, 28 febbraio 2019, n. 30), in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 462 ss. Sulla intricata

L'ammontare dell'indennità, per gli operai agricoli a tempo determinato è pari al 40% della retribuzione giornaliera; a tale indennità va detratto, per i primi 150 giorni, un contributo di solidarietà del 9%, a titolo di compartecipazione alla contribuzione figurativa. La prestazione scende al 30% della retribuzione, per gli operai a tempo indeterminato; non è applicata la trattenuta per contributo di solidarietà. La retribuzione giornaliera utilizzata come base di calcolo della prestazione è una media delle retribuzioni registrate nelle dichiarazioni trimestrali di manodopera agricola nel corso dell'anno.

Infine, ex art. 21, c. 2 della L.n. 223/1991, ai lavoratori con contratto a tempo indeterminato che vengano licenziati durante il periodo di godimento del trattamento di integrazione salariale agricoltura per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale è attribuito il trattamento ordinario di disoccupazione nella misura del 40% della retribuzione, per una durata massima di 90 giorni. Le imprese che si avvalgono di tale trattamento sono tenute a una contribuzione addizionale.<sup>106</sup>

I vari trattamenti sono considerati utili, in diverse misure, ai fini del riconoscimento del diritto alla pensione e della sua misura.

Alla corresponsione delle prestazioni provvede l'Inps.<sup>107</sup>

materia della determinazione della durata dell'indennità di disoccupazione, si legga anche C. Cost. 22 gennaio 2019, n. 30.

<sup>106</sup> Si vedano anche l'art. 7, L. 16 febbraio 1977, n. 37, come modificato dall'art. 1, c. 55 e ss. della L.n. 247/2007, e gli artt. 25 e ss. L. 8 agosto 1972, n. 457, come modificato dall'art. 1, c. 55 e ss. della L.n. 247/2007.

<sup>107</sup> Si legga in tema A. AVIO, *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 471 ss. L'art. 69, D.L. 25 maggio 2021, n. 73 ha previsto una indennità speciale una tantum di 800 euro per i lavoratori agricoli a tempo determinato, che nel 2020 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo. L'indennità è erogata dall'Inps, con limite di spesa, per l'anno 2021. Nell'ambito dell'indennità di disoccupazione agricola 2020-2021 si legga la circolare Inps del 23 aprile 2021, n. 69.

### *3.2 La tutela in costanza di rapporto*

#### *3.2.1 Cassa integrazione guadagni*

Il D.L.vo. n. 148/2015 propose, a suo tempo, una sorta di Testo Unico delle integrazioni salariali: praticamente un ossimoro. Basti riflettere sui numerosi testi di legge, articoli, commi, più o meno nascosti a seconda della dimensione e dei promotori delle varie deroghe, attraverso i quali ha preso vita l'enorme, intricata e spesso polverosa ragnatela delle integrazioni salariali.

Da questo punto di vista, la norma di gran lunga più importante del D.L.vo. n. 148 è l'art. 46, Abrogazioni. Il comma quarto della norma recita: «è abrogata ogni altra disposizione contraria o incompatibile con le disposizioni del presente decreto»; mentre il quinto comma precisa che i rinvii alle norme abrogate sono da intendersi riferiti alle norme corrispondenti del decreto n. 148. L'art. 46 spazza via definitivamente norme storiche in materia d'integrazioni salariali. La norma teoricamente consente un sospiro di sollievo a chi conosce bene le difficoltà esegetiche connesse a normative alluvionali, mal coordinate, di difficile lettura, quali quelle che hanno regolamentato per diverse decenni gli ammortizzatori sociali.

Peccato però che la partita della razionalizzazione della disciplina, come abbiamo avuto modo di apprezzare, si giocasse su di un tavolo diverso e ulteriore: quello delle ipotesi speciali, settoriali e soprattutto degli ammortizzatori in deroga.

Da ultimo, un ulteriore testo normativo, l'art. 1, cc. 192-257 della L.n. 234/2021 (modificato dall'art. 23, D.L. n. 4/2022), si aggiunge al testo unico del 2015 e alle ancora numerose norme sugli ammortizzatori in deroga: la pretesa è quella, minimale, di un *riordino* della materia. Anche queste disposizioni, dunque, si muovono, nel solco dell'esistente.

*a) Il campo applicativo delle integrazioni salariali.* La riforma del 2015 lasciava invariato l'*ambito di operatività oggettivo* della cassa integrazione, con ciò continuando a ipotecare pesantemente l'universalità dell'istituto. Il *Riordino* del 2021 ha ampliato la platea dei beneficiari delle integrazioni salariali, ma l'obiettivo dell'universalità delle presta-

zioni pubbliche è stato, ancora una volta, mancato: non c'è stato, infatti, un ampliamento del campo oggettivo di applicazione della cassa integrazione ordinaria (*Cigo*), rispetto alla riforma del 2015 e la cassa integrazione straordinaria (*Cigs*) non è andata sotto i 15 dipendenti (fatta eccezione per il settore aeroportuale e i partiti)<sup>108</sup>.

Più specificamente, in relazione alla *Cigo*, nel 2015, le integrazioni salariali per i lavoratori dell'edilizia (già regolate dalle leggi 3 febbraio 1963, n. 77 e 6 agosto 1975, n. 427) vennero inglobate nella normativa generale della cassa ordinaria per le imprese industriali. Stessa sorte non toccò alle integrazioni salariali per i lavoratori dell'agricoltura, tuttora disciplinate dalla L. 8 agosto 1972, n. 457.<sup>109</sup> Il *Riordino* del 2021, come si è detto, non ha coinvolto il campo di applicazione oggettivo della *Cigo*. Sono dunque destinatarie delle integrazioni ordinarie: le imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas; le cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali; le imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco; le cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; le imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; le imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; le imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; le imprese addette agli impianti elettrici e telefonici; le imprese addette all'armamento ferroviario; le imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica; le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini; le

<sup>108</sup> Art. 1, cc. 191, 192 e 198, L.n. 234/2021, che modificano gli artt. 1 e 2 e 20 del D.L.vo n. 148/2015. Si veda anche il c. 193 dell'art. 1, che inserisce nel decreto del 2015 l'art. 2 *bis* e che stabilisce, ai fini del computo dei limiti relativi al numero dei dipendenti che "sono da comprendere nel calcolo tutti i lavoratori, inclusi i dirigenti, i lavoratori a domicilio e gli apprendisti, che prestano la propria opera con vincolo di subordinazione sia all'interno che all'esterno dell'azienda".

<sup>109</sup> Art. 18, D.L.vo. n. 148/2015, che al c. 2 stabilisce un ulteriore vantaggio per le imprese agricole, eccettuando le integrazioni salariali per intemperie stagionali nel settore dai massimali alla prestazione salariale dell'art. 3, c. 5 del decreto.

imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo; le imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione.

Con riferimento alla *Cigs*, il D.L.vo n. 148/2015 metteva assieme in un unico articolo i vari gruppi di datori di lavoro destinatari delle prestazioni, declinandoli, come in passato, sia sulla base sia dell'attività svolta, che della consistenza occupazionale: imprese industriali, edili ed affini (e altre imprese ad esse connesse), imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, del comparto produzione e manutenzione del materiale rotabile, cooperative di trasformazione dei prodotti agricoli e loro consorzi, imprese di vigilanza, tutte con più di 15 dipendenti; imprese commerciali (e della logistica), agenzie di viaggio e turismo (compresi gli operatori turistici), con più di 50 dipendenti; infine, indipendentemente dal numero di dipendenti impiegati, imprese del trasporto aereo e gestione aeroportuale, società derivate ed imprese del sistema aeroportuale, partiti e movimenti politici entro precisi limiti di spesa. Con il *Riordino* del 2021, invece, le integrazioni salariali straordinarie sono erogate a tutti i datori di lavoro che occupano più di 15 dipendenti, non coperti dai fondi di solidarietà bilaterali, dai fondi alternativi o dal fondo territoriale intersettoriale delle province di Trento e Bolzano<sup>110</sup>. Qui la modifica è rilevante, in quanto non si parla più di imprese, ma di datori di lavoro, viene eliminata la lista di imprese ammesse e dunque il trattamento diventa indipendente dal settore produttivo di appartenenza, salta il limite dei 50 dipendenti per le imprese commerciali e per le agenzie di viaggio e turismo; i datori di lavoro sono coperti anche se iscritti al FIS<sup>111</sup>. Resta, invece, uguale la norma per le imprese del trasporto aereo, di gestione aeroportuale, del sistema aeroportuale e per i partiti e movimenti politici, per i quali si prescinde dal numero dei dipendenti.

<sup>110</sup> A carico dei datori di lavoro con più di quindici dipendenti è stabilito un contributo ordinario nella misura dello 0,90 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, di cui lo 0,30 per cento è a carico del lavoratore, come già previsto, del resto, per le ipotesi di *Cigs* previgenti (art. 1, c. 201, L.n. 234/2021).

<sup>111</sup> Circolare Ministero del lavoro 3 Gennaio 2022, n. 1.

Dal punto di vista del campo di applicazione *soggettivo* delle integrazioni salariali, la riforma del 2015 aveva apportato alcuni cambiamenti: potevano beneficiare dei trattamenti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ivi inclusi gli apprendisti con contratto professionalizzante (con alcune limitazioni in relazione alle causali), con esclusione dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio. Il *Riordino* del 2021 va oltre questi limiti: le integrazioni salariali vengono estese a tutte le categorie degli apprendisti, in relazione a tutte le causali di intervento e ai lavoratori a domicilio, con estensione degli obblighi contributivi. Rimangono esclusi i dirigenti.

Ai fini dell'accesso alle prestazioni integrative del reddito, il *Riordino*, sempre alla ricerca dell'universalismo, a tutto vantaggio dei lavoratori discontinui, abbassa il requisito di anzianità di effettivo lavoro per accedere alle prestazioni da 90 a 30 giorni, alla data di presentazione della domanda di concessione. Si prescinde dal requisito dell'anzianità di lavoro qualora la sospensione o riduzione sia dovuta a eventi oggettivamente non evitabili<sup>112</sup>.

*b) Le cause integrabili.* L'art. 11 del D.L.vo. n. 148/2015 individua le cause integrabili ordinarie, ovvero gli eventi cui è condizionato l'intervento, nelle "situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali" e nelle "situazioni temporanee di mercato".

Nell'area delle causali *Cigs*, il D.L.vo n. 148/2015 ha rappresentato l'ennesimo sforzo di ricondurre le integrazioni salariali alle proprie funzioni originarie di prestazione per situazioni di difficoltà o ristrutturazione temporanee: sforzo titanico, considerando le innumeri ipotesi di crisi contenute nel corso di oltre settant'anni nelle cause integrabili. Le ipotesi di *Cigs* attualmente previste sono: riorganizzazione; crisi aziendale; contratto di solidarietà. Assente l'integrazione per procedure concorsuali, mentre l'ipotesi dell'amministrazione straordinaria è contemplata, ma solo sino al termine dell'attività del commissario<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Si veda l'art. 1, c. 308, L. 28 dicembre 2015, n. 208, che ha modificato l'art. 1 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>113</sup> Il trattamento viene concesso inizialmente per 12 mesi e poi prorogato sino alla fine del programma del commissario. Si vedano al proposito la circolare del Ministero

Dalla causale della crisi aziendale è esclusa la cessazione dell'attività dell'azienda o di un suo ramo. Le difficoltà politiche del legislatore a riformare in periodi di recessione emergono, tuttavia, là dove quello che è uscito dalla porta rientra costantemente dalla finestra: la causale della cessazione di attività, nell'ambito di un intervento per crisi aziendale, rimane, infatti, nel cerchio magico della *Cigs*, a condizione che sia caratterizzata da cessione di azienda e riassorbimento occupazionale, per un periodo massimo di proroga di 12 mesi, in deroga ai limiti massimi previsti per la *Cigs* per crisi aziendale e al tetto di durata cumulativo, ma entro i limiti di un finanziamento annuale apposito. La fattispecie è immaginata come temporanea, ma a dimostrazione che nel nostro Paese niente è più definitivo delle situazioni temporanee, viene reiteratamente riproposta per gli anni dal 2016 al 2022.<sup>114</sup> D'altra parte, c'è chi sottolinea come le integrazioni salariali sfiorano soltanto le problematiche del trasferimento dell'azienda in crisi<sup>115</sup>.

Nella riorganizzazione sono comprese naturalmente le antiche causali della ristrutturazione e conversione aziendale. Dal 2019, nella fattispecie della riorganizzazione è stata ricompresa anche la causale del *contratto di espansione*. La norma, assai complessa, è stata introdotta dall'art. 26 quater, c. 1 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (e successive modifiche<sup>116</sup>), che sostituisce il titolo III del D.L.vo n. 148/2015 e in par-

del lavoro 28 novembre 2017, n. 20 e l'art. 11, c. 3 del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, che si è occupata del calcolo dell'integrazione straordinaria, per le imprese della grande distribuzione in amministrazione straordinaria, cedute con patto di riservato dominio a società poi fallite. Si veda in tema, tuttavia, la proroga concessa ai dipendenti Alitalia, anche oltre l'attività del commissario, per tutto il 2022, dall'art. 10, c. 1, D.L. n. 146/2021 (cfr. anche *infra*, sub par. 3.2.4).

<sup>114</sup> Art. 21, c. 4, D.L.vo n. 148/2015, ora art. 44 D.L. n. 109/2018, prorogata dall'art. 1, c. 278 L.n. 178/2020 e dall'art. 45 D.L. n. 73/2021. Si vedano anche in relazione all'utilizzo della integrazione salariale nella cessazione di azienda: gli artt. 44, c. 1 bis, L.n. 109/2018 e 45, c. 1, D.L. n. 73/2021; l'art. 50 bis, c. 1, D.L. n.73/2021 (come modificato dalla legge di conversione n. 106/2021, che ha abrogato l'art. 4, c. 1 del D.L. 30 giugno 2021, n. 99). Cfr. anche *infra* sub 3.2.4, b).

<sup>115</sup> A. PANDOLFO, *La cassa integrazione guadagni straordinaria per crisi aziendale*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA, a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 55 ss.

<sup>116</sup> Norma successivamente modificata dall'art. 1, c. 349 della L.n. 178/2020 e

ticolare la figura dei contratti di solidarietà espansiva, prevista all'art. 41; la circolare Inps del 3 Settembre 2020, n. 98 ne ha decifrato la portata applicativa, per quel che riguarda le integrazioni salariali. La fattispecie, di natura temporanea e assoggettata a limiti di spesa annuali, sarà attiva in relazione all'intervento dell'integrazione salariale straordinaria sino al 2023. L'istituto si rivolge alle imprese, già rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs, con organico superiore alle 50 unità (anche calcolate complessivamente nelle ipotesi di aggregazione stabile di imprese con un'unica finalità produttiva o di servizi), che si trovino nella necessità di intraprendere percorsi di reindustrializzazione e riorganizzazione, con conseguenti modifiche dei processi aziendali, per recepire e sviluppare nuove competenze in organico, attraverso un impiego più razionale e l'assunzione di nuove professionalità<sup>117</sup>. Per utilizzare questo strumento, le aziende dovranno avviare una procedura di consultazione sindacale (Art. 24, D.L.vo n. 148/2015), finalizzata alla stipula del contratto di espansione; quest'ultimo dovrà, quindi, essere sottoscritto in sede governativa con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale oppure con le loro rappresentanze sindacali aziendali o con la rappresentanza sindacale unitaria<sup>118</sup>. In sostanza, a sostegno del programma di sviluppo aziendale, il contratto di espansione consente alle imprese di immettere nel proprio organico nuove professionalità, avviando, parallelamente, un percorso di riqua-

dall'art. 39 del D.L. n. 73/2021.

<sup>117</sup> Il contratto di espansione è stato prorogato sino al 2023 e il limite occupazionale per beneficiarne è stato abbassato da 100 a 50 dipendenti dall'art. 1, c. 215 della L.n. 234/2021, che ha modificato l'art. 41 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>118</sup> Il contratto d'espansione è di natura gestionale e deve contenere: a) il numero dei lavoratori da assumere e l'indicazione dei relativi profili professionali compatibili con i piani di reindustrializzazione o riorganizzazione; b) la programmazione temporale delle assunzioni; c) l'indicazione della durata a tempo indeterminato dei contratti di lavoro, compreso il contratto di apprendistato professionalizzante; d) relativamente alle professionalità in organico, la riduzione complessiva media dell'orario di lavoro e il numero dei lavoratori interessati, nonché il numero dei lavoratori che possono accedere al trattamento di pensionamento anticipato. Ai fini della stipula del contratto di espansione il Ministero del lavoro e delle politiche sociali verifica il progetto di formazione e di riqualificazione nonché il numero delle assunzioni (Art. 41, cc. 2 e 4, D.L.vo n. 148/2015).

lificazione del personale esistente, finalizzato all'aggiornamento delle competenze individuali e collettive. A questo fine, l'impresa è tenuta a presentare un progetto di formazione e di riqualificazione, che sarà parte integrante del contratto di espansione.<sup>119</sup> In relazione al personale difficilmente utilizzabile in modo produttivo in conseguenza dello sviluppo tecnologico avviato, le imprese hanno due opzioni: a) con i lavoratori che si trovino a non più di 5 anni dalla pensione di vecchiaia o da quella anticipata e che abbiano il requisito minimo contributivo, è possibile concordare un'uscita anticipata dall'azienda, attraverso la risoluzione dei rapporti di lavoro e il pagamento di una indennità mensile da parte del datore di lavoro sino alla maturazione del pensionamento (Art. 41, cc. 5 e 5 *bis*, D.L.vo n. 148/2015)<sup>120</sup>; b) per i lavoratori che non possono aderire allo scivolo pensionistico, al fine di garantire loro un'adeguata attività formativa finalizzata alla riqualificazione e all'aggiornamento delle loro competenze professionali, l'impresa può procedere a riduzioni orarie tutelabili attraverso il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale straordinaria<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> Il progetto di formazione e di riqualificazione può intendersi assolto, previa idonea certificazione, anche qualora il datore di lavoro abbia impartito o fatto impartire l'insegnamento necessario per il conseguimento di una diversa competenza tecnica professionale, rispetto a quella cui è adibito il lavoratore, utilizzando l'opera del lavoratore in azienda anche mediante la sola applicazione pratica. Il progetto deve contenere le misure idonee a garantire l'effettività della formazione necessarie per fare conseguire al prestatore competenze tecniche idonee alla mansione a cui sarà adibito il lavoratore. Ai lavoratori si applica l'accordo di ricollocazione e il relativo assegno (art 24 *bis*, D.L.vo n. 148/2015). Il progetto di formazione descrive i contenuti formativi e le modalità attuative, il numero complessivo dei lavoratori interessati, il numero delle ore di formazione, le competenze tecniche professionali iniziali e finali, è distinto per categorie e deve rispettare i criteri del Ministero del lavoro per l'approvazione dei programmi di integrazione salariale straordinaria ex D.M. 13 gennaio 2016, n. 94033.

<sup>120</sup> A seconda della ipotesi prevista dalla legge, l'indennità pagata dal datore di lavoro e commisurata al trattamento pensionistico lordo maturato dal lavoratore al momento della cessazione del rapporto di lavoro comprende l'importo della NASpI, ove spettante (Art. 41, c. 5, D.L.vo n. 148/2015), oppure la esclude e la NASpI viene in questa ipotesi versata dall'Inps (Art. 41, c. 5 *bis*, D.L.vo n. 148/2015).

<sup>121</sup> Per i lavoratori che non si trovano nella condizione di beneficiare dello scivolo pensionistico, è consentita una riduzione oraria, con integrazione salariale straordinaria. La riduzione media oraria non può essere superiore al 30 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati al contratto di espansione.

Il *Riordino* del 2021 ha stabilito che la casuale della riorganizzazione aziendale potrà ora riguardare anche processi di transizione individuati e regolati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico; la finalizzazione del programma, volta a un consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro, può avvenire anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze<sup>122</sup>.

Il contratto di solidarietà difensivo utile ai fini dell'intervento dell'integrazione salariale stabilisce una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego. I sindacati legittimati alla stipula sono le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero le loro rappresentanze sindacali aziendali (RSA) o la rappresentanza sindacale unitaria (RSU). Non è richiesta la presentazione di un progetto/programma di risanamento. Il *Riordino* del 2021 ha portato il limite massimo di riduzione media oraria per il complesso dei lavoratori interessati dal 60% all'80% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile; mentre la contrazione individuale dell'orario giornaliero, settimanale o mensile concessa in relazione al singolo dipendente, nell'arco dell'intero periodo oggetto del contratto di solidarietà, è elevata dal 70% al 90%. Insomma, rispetto al decreto 148, la disciplina di riordino amplia decisamente le maglie dell'intervento<sup>123</sup>.

Da sottolineare che il decreto del Ministero del lavoro del 13 Gennaio 2016, n. 94033, vera e propria linea guida in tema di causali integrabili straordinarie, pone l'obiettivo occupazionale per le imprese in *Cigs* per riorganizzazione del recupero, anche in altre unità produttive o imprese, di almeno il 70% dei lavoratori sospesi; nella causale per

Per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro può essere concordata, ove necessario, fino al 100 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di espansione è stipulato.

<sup>122</sup> Art. 1, c. 199 L.n. 234/2021, che modifica l'art. 21, cc. 1 e 2 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>123</sup> Art. 1, c. 199 L.n. 234/2021, che modifica l'art. 21, c. 5 del D.L.vo n. 148/2015. Si veda anche l'art. 11, c. 3, D.L. n. 162/2019.

crisi aziendale, invece, si domanda solo un generico piano di gestione degli esuberanti.

*c) Importo e durata.* L'art. 3 del decreto n. 148 recita: "Il trattamento di integrazione salariale ammonta all'80 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese fra le ore zero e il limite dell'orario contrattuale". Disposizioni specifiche regolano il caso di orario su periodi ultrasettimanali, i lavoratori con retribuzione fissa periodica, le indennità accessorie, i lavoratori retribuiti a cottimo e quelli retribuiti in tutto o in parte con premi di produzione.<sup>124</sup>

La prestazione è soggetta agli obblighi contributivi ridotti previsti per gli apprendisti e alle ritenute fiscali.

Il *Riordino* del 2021 ha eliminato il massimale dell'integrazione salariale per gli stipendi più bassi. Ora esiste, quindi, un unico massimale alla prestazione, rivalutabile, fissato per il 2022 a 1.225,51 euro<sup>125</sup>. Il massimale è incrementato nella misura ulteriore del 20% per i trattamenti di integrazione salariale concessi in favore delle imprese del settore edile e lapideo, per intemperie stagionali; mentre non si applica ai trattamenti per intemperie stagionali per le imprese agricole. Da notare, infine, che il massimale si applica ai contratti di solidarietà, ciò che certamente li rende meno vantaggiosi anche per i lavoratori<sup>126</sup>.

Ai lavoratori spettano prestazioni familiari e contribuzione figurativa ai fini del diritto e della misura della pensione anticipata, ovvero basata sui contributi e non sull'età pensionabile, o di vecchiaia (art. 6). Ci si può chiedere se, nel silenzio della norma, la contribuzione figurativa sia o meno utile per tutto il sistema IVS, cioè anche per la pensione di invalidità e ai superstiti. Infine, il periodo d'integrazione salariale è equiparato al lavoro effettivo utile per la maturazione del diritto

<sup>124</sup> Per i lavoratori retribuiti a cottimo e per quelli retribuiti in tutto o in parte con premi di produzione, si prende in considerazione il "guadagno medio orario percepito nel periodo di paga per il quale l'integrazione è dovuta" (art. 3, c. 4, D.L.vo n. 148/2015).

<sup>125</sup> Art. 1, c. 194, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 3, c. 5 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>126</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione guadagni*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, a cura di, *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Vicenza, Cedam-Wolters Kluwer, 2016, p. 393.

all'indennità di malattia e di maternità, come anche per il calcolo del trattamento di fine rapporto.

Il pagamento delle integrazioni è anticipato dall'impresa ai dipendenti, alla fine di ogni periodo di paga. L'importo è poi rimborsato dall'Inps all'impresa o conguagliato in sede di pagamento dei contributi. Il conguaglio o la richiesta di rimborso delle prestazioni anticipate devono essere effettuati dall'azienda, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza del termine di durata della concessione o dalla data del provvedimento di concessione, se successivo. La sede dell'Inps territorialmente competente può autorizzare, su richiesta del datore di lavoro, il pagamento diretto della *Cigo*, eventualmente con le connesse prestazioni familiari, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa. L'autorizzazione al pagamento diretto è, per la *Cigs*, in capo al Ministero del lavoro, il quale può anche revocare il pagamento diretto ove vengano meno le difficoltà che lo hanno cagionato. Il *Riordino* 2021, ha stabilito anche che in caso di pagamento diretto, il datore di lavoro è tenuto, a pena di decadenza, ad inviare all'*Inps* tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, entro la fine del secondo mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di autorizzazione; trascorsi inutilmente tali termini, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente<sup>127</sup>.

Nell'ambito dei contratti di solidarietà, esiste ancora la possibilità di rimborso del TFR: le quote di accantonamento del trattamento di fine rapporto relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro sono a carico dell'Inps, qualora i lavoratori non vengano licenziati per motivo oggettivo o con licenziamento collettivo, entro 90 giorni dal termine del periodo di fruizione della *Cigs*, ovvero entro 90 giorni dal termine del periodo di fruizione dell'ulteriore trattamento *Cigs* concesso nei 120 giorni successivi alla fine del trattamento precedente.

La *durata* della prestazione ordinaria è di 13 settimane, prorogabili

<sup>127</sup> Art. 1, c. 196, L.n. 234/2021 (come modificato dall'art. 23, c. 1, lett. b), D.L. n. 4/2022), che aggiunge all'art. 7 del D.L.vo n. 148/2015 il c. 5 *bis*.

trimestralmente sino a 52 settimane. Per ottenere un nuovo intervento, dopo 52 settimane consecutive di fruizione nella stessa unità produttiva, tuttavia, deve trascorrere un periodo di almeno 52 settimane di attività lavorativa. L'integrazione salariale relativa a più periodi non consecutivi non può superare complessivamente la durata di 52 settimane in un biennio mobile. I due limiti appena citati non si applicano agli interventi integrativi determinati da eventi oggettivamente non evitabili, fatti salvi i trattamenti richiesti da imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo e da imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei.

Un'ulteriore rilevante disposizione la si legge al c. 5 dell'art. 12 del decreto n. 148: non possono essere autorizzate ore di *Cigo* eccedenti il limite di un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione del trattamento. Un limite questo che incide non poco nelle richieste d'integrazione salariale ordinaria, quantomeno in relazione alle sospensioni a zero ore.

Questi, invece, i limiti di durata dell'intervento straordinario: 24 mesi, anche non continuativi nel quinquennio mobile, per la riorganizzazione aziendale e per il contratto di solidarietà; 18 mesi per la riorganizzazione legata al contratto di espansione (che, in deroga a limiti di durata, non sono conteggiabile nel quinquennio di riferimento); 12 mesi, anche non continuativi, per la crisi aziendale. Inoltre, una nuova autorizzazione per crisi aziendale non può essere concessa prima che sia decorso un periodo pari a 2/3 di quello relativo alla precedente erogazione. Per il contratto di solidarietà, si può arrivare anche sino a 36 mesi di durata, purché non venga superato il tetto cumulativo. Infine, per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale, possono essere autorizzate sospensioni del lavoro soltanto nel limite dell'80 per cento delle ore lavorabili nell'unità produttiva, nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato.

A questi limiti vanno aggiunti quelli di durata massima complessiva, (art. 4 del D.L.vo n. 148/2015): il trattamento ordinario e quello straordinario, infatti, non possono superare, in ciascuna unità produttiva, i 24 mesi nel quinquennio mobile. Sono fatti salvi i diversi limiti

per i contratti di solidarietà, evidentemente destinati ad incentivare tale strumento: la durata dei trattamenti per la causale di contratto di solidarietà viene computata, infatti, nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente. Il limite è portato a 30 mesi per le imprese industriali ed artigiane dell'edilizia e affini, per le imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo e per le imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei.

Infine, si ricorda, tra i limiti alla concessione delle integrazioni, l'art. 21, c. 6 del D.L.vo n. 148/2015, il quale stabilisce che l'impresa non può richiedere l'intervento straordinario d'integrazione salariale per le unità produttive per le quali abbia richiesto, con riferimento agli stessi periodi e per causali sostanzialmente coincidenti, l'intervento ordinario.

Le buone intenzioni del legislatore in relazione ai limiti temporali di erogazione dei trattamenti si infrangono però, come vedremo fra poco<sup>128</sup>, sulle ipotesi di deroga alla durata degli interventi: il fatto che interventi normativi in deroga ai limiti temporali ordinari si susseguano e vengano prorogati senza posa, l'uno a ridosso dell'altro, racconta la storia infinita della difficoltà di liberarsi delle deroghe ai tetti di durata posti in via generale per le integrazioni salariali. Paradossalmente la flessibilità di questo strumento di tutela del reddito ne rappresenta il limite più grande: la sua adattabilità alle situazioni di crisi più svariate è pari alla sua capacità d'inquinamento della trasparenza del mercato del lavoro.

*d) Il procedimento per la concessione degli interventi.* La procedura per giungere all'erogazione dell'intervento ordinario e straordinario si articola praticamente da sempre in due momenti: informazione e consultazione sindacale e procedimento amministrativo vero e proprio. Una sorta di "controllo incrociato", sindacale e pubblico, sia per la Cigo che per la Cigs<sup>129</sup>.

L'impresa è tenuta a comunicare preventivamente alle RSA o alla RSU nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali

<sup>128</sup> Infra, sub par. 3.2.4, b).

<sup>129</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione, cit.*, 2016, p. 396.

comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile ed infine il numero dei lavoratori interessati. A tale comunicazione può seguire, su richiesta di una delle parti, un esame congiunto, anche telematico<sup>130</sup>. L'intera procedura deve esaurirsi entro 25 giorni dalla data della comunicazione, ridotti a 10 per le imprese fino a 50 dipendenti.

Diversa è la procedura nei casi di eventi oggettivamente non evitabili che rendano non differibile la sospensione o la riduzione dell'attività produttiva. In questa ipotesi, l'impresa è tenuta a comunicare ai sindacati la durata prevedibile della sospensione o riduzione e il numero dei lavoratori interessati. Quando la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro è superiore a sedici ore settimanali si procede, a richiesta dell'impresa o dei sindacati, da presentarsi entro tre giorni dalla comunicazione, a un esame congiunto in ordine alla ripresa della normale attività produttiva e ai criteri di distribuzione degli orari di lavoro. La procedura deve esaurirsi entro i cinque giorni successivi a quello della richiesta.

All'atto della presentazione della domanda di concessione dell'integrazione salariale, deve essere data comunicazione dell'esecuzione degli adempimenti riguardanti l'informazione e la consultazione sindacale.

Manca, nella disciplina della *Cigs* contenuta nel testo unico, la preventiva comunicazione, prevista in precedenza, dei criteri di scelta dei lavoratori da sospendere e delle modalità della rotazione, oggetto peraltro di successivo esame congiunto. Si tenga presente che il legislatore non impone per legge i criteri di scelta dei lavoratori da adottare o la rotazione, lasciando alla dinamica contrattuale la definizione di un aspetto cruciale. Sebbene, come viene correttamente sottolineato<sup>131</sup>, il richiamo, espresso nella normativa in tema di esame congiunto, alla coerenza dei criteri con le ragioni dell'intervento conferma l'applicabilità dei principi giurisprudenziali sui limiti interni ed esterni alla scelta dei lavoratori elaborati negli anni; d'altra parte, la stessa norma-

<sup>130</sup> Artt. 14 e 24 D.L.vo n. 148/2015 e art. 23, c. 1, lett. d) e lett. g), D.L. n. 4/2022.

<sup>131</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione, cit.*, 2016, pp. 401 e 402.

tiva stabilisce la priorità della rotazione rispetto agli altri criteri. Ancora per espressa disposizione normativa, il mancato rispetto delle modalità di rotazione tra i lavoratori comporta, a titolo sanzionatorio, un incremento della contribuzione addizionale.

In relazione al contenuto dell'esame congiunto per l'intervento straordinario, importante è l'imposizione del vaglio di forme alternative di riduzione d'orario, quali potrebbero essere non solo i contratti di solidarietà, ma anche modulazioni multi-periodali dell'orario o la fruizione di ferie o permessi annui retribuiti. In questo contesto, acquista un senso preciso la disposizione del c. 4 dell'art. 24, là dove impone alle parti di dichiarare espressamente la non percorribilità della causale del contratto di solidarietà, consegnando così nelle mani del sindacato un'arma davvero importante, che qualcuno considera alla stregua di una sorta di diritto di veto nell'accesso ai trattamenti<sup>132</sup>.

Veniamo al procedimento amministrativo: l'obiettivo dichiarato del legislatore è quello della semplificazione e abbreviazione dei tempi.

In relazione alla *Cigo*, le integrazioni sono concesse dalla sede dell'Inps<sup>133</sup>. A questo scopo, un decreto del Ministero del Lavoro definisce i criteri di esame delle domande di concessione<sup>134</sup>. Questa disposizione può, indubbiamente, creare problemi in relazione alla conoscenza della situazione delle singole aziende e del territorio produttivo. Vero è, comunque, che la procedura amministrativa è preceduta dall'informazione e consultazione dei sindacati e che forse rimettere la decisione a un organo tecnico contribuisce ad un uso dello strumento di tutela più in linea con le sue finalità istituzionali. Dal punto di vista squisitamente giuridico, come viene correttamente sottolineato, "la semplificazione apportata dal decreto del 2015 alle modalità di riconoscimento dell'intervento ordinario, ormai di competenza esclusiva della sede ... dell'Inps, che opera sulla base di mera discrezionalità tecnica, potrebbe forse riaprire la questione della giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto questo tipo di intervento"<sup>135</sup>. In sostanza

<sup>132</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione, cit.*, 2016, pp. 399, 400.

<sup>133</sup> Si veda da ultimo l'art. 23, c. 1, lett. e), D.L. n. 4/2022.

<sup>134</sup> In attuazione di ciò si legga il D.M. 15 aprile 2016, n. 95442.

<sup>135</sup> M. CINELLI, *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 353.

un passaggio dall'attuale giurisdizione amministrativa a quella ordinaria.

La domanda di *Cigo* deve essere presentata entro 15 giorni dall'inizio della contrazione dell'attività lavorativa (fatti salvi gli eventi oggettivamente non evitabili, per i quali si applica il termine della fine del mese successivo a quello in cui si è verificato l'evento).

La domanda dovrà essere presentata, con modalità esclusivamente telematica, all'Inps. Nella domanda dovranno essere indicati, fra l'altro, i nominativi dei lavoratori interessati: richiesta particolarmente insidiosa, un fattore di rigidità per le imprese<sup>136</sup>. Le informazioni contenute nella domanda vengono inviate dall'Inps alle Regioni e Province Autonome, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ai fini delle attività e degli obblighi inerenti alla condizionalità. Qualora la domanda venga presentata dopo il termine indicato, l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione. Qualora dalla omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale, l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori stessi una somma di importo equivalente all'integrazione salariale non percepita.

La domanda di concessione della *Cigs*, invece, va presentata entro 7 giorni dalla data di conclusione della procedura di consultazione sindacale o dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo al ricorso all'intervento e deve essere corredata, come per la *Cigo*, dall'elenco nominativo dei lavoratori interessati dalle sospensioni o riduzioni di orario, dato quest'ultimo che, come si è detto, può mettere in difficoltà l'azienda. L'art. 25 del decreto n. 148 prevede che, qualora la domanda venga presentata dopo il termine indicato, il trattamento decorra dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima; se poi dall'omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale, l'impresa dovrà corrispondere, come accade per la cassa ordinaria, agli stessi una somma di importo equivalente all'integrazione salariale non percepita.

<sup>136</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione, cit.*, 2016, p. 401.

La domanda di concessione del trattamento straordinario d'integrazione salariale deve essere presentata contestualmente e in via telematica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle Direzioni territoriali del lavoro competenti per territorio. Anche per le integrazioni straordinarie, le informazioni contenute nella domanda vengono inviate alle Regioni e Province Autonome, ai fini delle attività e degli obblighi inerenti la condizionalità.

La concessione della *Cigs* avviene con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro 90 giorni dalla presentazione della domanda.<sup>137</sup> La sospensione o la riduzione dell'orario così come concordata tra le parti ha comunque inizio entro 30 giorni dalla data di presentazione della domanda.

Ovviamente, in caso di diniego, o eventuale revoca dell'integrazione salariale straordinaria per mancato svolgimento del programma presentato dall'impresa<sup>138</sup>, il datore di lavoro verserà in una situazione di *mora credendi* e sarà tenuto al pagamento ai lavoratori dell'intera retribuzione contrattualmente pattuita e all'ente previdenziale della contribuzione dovuta.<sup>139</sup> L'impresa, sentite le rappresentanze sindacali aziendali o la rappresentanza sindacale unitaria, o in mancanza le articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, può chiedere una modifica del programma nel corso del suo svolgimento.

<sup>137</sup> Per i criteri per l'approvazione di programmi di cassa integrazione guadagni straordinaria di cui al presente articolo, si veda il D.M. 13 gennaio 2016, n. 94033.

<sup>138</sup> Le Direzioni territoriali del lavoro competenti per territorio, nei tre mesi antecedenti la conclusione dell'intervento di integrazione salariale, procedono alle verifiche finalizzate all'accertamento degli impegni aziendali. La relazione ispettiva deve essere trasmessa al competente ufficio ministeriale entro 30 giorni dalla conclusione dell'intervento straordinario di integrazione salariale autorizzato. Nel caso in cui dalla relazione ispettiva emerga il mancato svolgimento, in tutto o in parte, del programma presentato dall'impresa, il procedimento amministrativo volto al riesame del decreto di concessione si conclude nei successivi 90 giorni, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fatte salve eventuali sospensioni che si rendano necessarie ai fini istruttori.

<sup>139</sup> L'eventuale ricorso contro il rigetto della domanda di integrazione salariale, da esperire entro 30 giorni dalla comunicazione da parte dell'Inps, verrà deciso dal Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, il quale presenta una composizione paritetica.

e) *Il finanziamento*. I trattamenti di *Cigo* afferiscono alla Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti istituita presso l'*Inps* (art. 24, L. 9 marzo 1989, n. 88). Mentre la *Cigs* afferisce alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'*Inps* (art. 37, L. n. 88/1989).

Le integrazioni salariali, come è noto, sono alimentate in linea generale dai contributi a carico degli imprenditori e, in relazione all'intervento straordinario, anche dei lavoratori e dello Stato.

I contributi si distinguono in ordinari e addizionali. Questi ultimi sono pagati dai datori di lavoro che utilizzano in concreto le integrazioni salariali.

La riforma Renzi del 2015 aveva reso gli interventi ordinari e straordinari della Cassa, ivi incluso quello per contratti di solidarietà, decisamente più costosi per le imprese (e i partiti politici) che ne beneficiano effettivamente. L'art. 5, in particolare, ha aumentato considerevolmente il contributo addizionale. Il nuovo contributo ha intanto delle aliquote maggiori. Poi il contributo – indipendente dai settori e dalla consistenza occupazionale, presi invece in considerazione in vigenza della precedente disciplina – è ancorato in maniera crescente esclusivamente alla durata di utilizzo delle integrazioni salariali da parte delle aziende. Infine, è diversa la base imponibile di calcolo del contributo: prima esso veniva quantificato sulle integrazioni salariali corrisposte ai lavoratori al netto dei contributi; dal 2015, invece, sulla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore non prestate: è evidente come quest'ultima rappresenti una differenza di non poco conto in termini di costi per le aziende.<sup>140</sup> Il contributo addizionale non è dovuto a fronte d'interventi concessi per eventi oggettiva-

<sup>140</sup> L'art. 5 del D.L.vo n. 148/2015 recita, in particolare: "A carico delle imprese che presentano domanda di integrazione salariale è stabilito un contributo addizionale, in misura pari a: a) 9 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, relativamente ai periodi di integrazione salariale ordinaria o straordinaria fruiti all'interno di uno o più interventi concessi sino a un limite complessivo di 52 settimane in un quinquennio mobile; b) 12 per cento oltre il limite di cui alla lettera a) e sino a 104 settimane in un quinquennio mobile; c) 15 per cento oltre il limite di cui alla lettera b), in un quinquennio mobile".

mente non evitabili. Resta, invece, l'esenzione per le residue ipotesi di *Cigs* accessibili alle imprese assoggettate a procedure concorsuali.<sup>141</sup>

Il contributo ordinario *Cigs*, a carico dell'azienda (dei partiti politici) e del lavoratore, è dello 0,90% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori per i quali trova applicazione la disciplina delle integrazioni salariali straordinarie, di cui 0,60% a carico dell'impresa o del partito politico e 0,30% a carico del lavoratore. Mentre l'art. 13 del decreto n. 148 operò, a suo tempo, una riduzione generalizzata del 10% sul contributo ordinario *Cigo*, che è esclusivamente a carico delle imprese; il contributo alla *Cigo* è differenziato sulla base del settore merceologico di appartenenza, della categoria di inquadramento dei lavoratori e della consistenza occupazionale dell'impresa.

Sulla contribuzione è intervenuto il recente *Riordino* degli ammortizzatori, che ha cercato di rendere meno costose le integrazioni salariali pubbliche, attraverso una riduzione, per il 2022, dell'aliquota di finanziamento ordinaria per i datori di lavoro con più di 15 dipendenti e, a decorrere dal 2025, uno sconto sulla contribuzione addizionale a favore dei datori di lavoro che non abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno ventiquattro mesi<sup>142</sup>.

*f) La condizionalità.* Prima del recente intervento di *Riordino* degli ammortizzatori sociali, i lavoratori beneficiari d'integrazioni salariali per i quali era programmata una sospensione o riduzione superiore al

<sup>141</sup> Si vedano anche: l'art. 11, c. 1, D.L. n. 101/2019 e successive modifiche, sull'esonero dalla contribuzione addizionale per le grandi imprese di elettrodomestici che stipulano contratti di solidarietà; l'art. 94, c. 2 bis D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che esclude dal contributo addizionale le integrazioni salariali del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, costituito ai sensi dell'articolo 1 *ter* del D.L. 5 ottobre 2004, n. 249.

<sup>142</sup> Art. 1, cc. 220 e 195, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 5 del D.L. n. 148/2015. Si legga anche l'art. 23, c. 1, lett. a), D.L. n. 4/2022. Si veda, inoltre, l'esonero dal pagamento dei contributi addizionali a favore di specifici settori, previsto, per i primi tre mesi del 2022, dall'art. 7 del D.L. n. 4/2022. Una norma ulteriore di esonero dalla contribuzione addizionale, al fine di "fronteggiare le difficoltà economiche derivanti dalla grave crisi internazionale in atto in Ucraina", per specifici codici *ATECO* (siderurgia, legno, ceramica, automotive, agroindustria) è l'art. 11, c. 2, D.L. n. 21/2022.

50% dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di 12 mesi, erano soggetti alle disposizioni, di cui all'articolo 22 del d. lgs. n. 150/2015, in tema di patto di servizio personalizzato con il Centro per l'impiego. Il *Riordino* ha, invece, abrogato il patto di servizio per i cassintegrati. La nuova disciplina della condizionalità punta molto sul potenziamento delle politiche attive nei confronti dei percettori delle integrazioni salariali straordinarie (sia a carico del regime pubblico che della bilateralità), attraverso iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, anche mediante i fondi interprofessionali: la mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alle iniziative formative comporterà sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino alla decadenza dallo stesso. Il legislatore, inoltre, ribadisce, una volta per tutte, che lo svolgimento di attività lavorativa sospende il trattamento in relazione alle giornate prestate, ma non lo fa cessare, ciò che testimonia l'accoglimento nell'evento protetto della sottoccupazione e della discontinuità lavorativa.<sup>143</sup>

Una norma importante in questa area, introdotta dalla L. 27 dicembre 2017, n. 205, è l'art. 24 *bis* del D.L.vo n. 148/2015, che prevede anche per i cassintegrati l'*assegno di ricollocazione*. In particolare, la norma regola un accordo di ricollocazione, al fine di limitare il ricorso al licenziamento all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale, nei casi di riorganizzazione ovvero di crisi aziendale per i quali non sia espressamente previsto il completo recupero occupazionale: la procedura di consultazione finalizzata alla concessione delle integrazioni salariali può concludersi, infatti, con un accordo che preveda un piano di ricollocazione, con l'indicazione degli ambiti aziendali e dei profili professionali a rischio di esubero. I lavoratori rientranti nei già menzionati ambiti o profili possono richiedere all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (*Anpal*), entro

<sup>143</sup> Art. 1, cc. 197 (come modificato dall'art. 23, c. 1, lett. c), D.L. n. 4/2022), 202 e 203, L. n. 234/2021. Il c. 197 modifica l'art. 8 del D.L.vo n. 148/2015; mentre il c. 202 aggiunge a tale decreto l'art. 25 *ter* in tema di formazione professionale (poi modificato dall'art. 23, c. 1, lett. h), D.L. n. 4/2022); il comma 203 abroga l'art. 22 del D.L.vo n. 150/2015. I cc. 241 e 242, infine, prevedono l'uso dei fondi interprofessionali dell'art. 118, L. n. 388/2000 per la formazione professionale dei cassintegrati e un contributo finanziario per i fondi interprofessionali che erogano formazione ai cassintegrati.

trenta giorni dalla data di sottoscrizione dell'accordo, l'attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del D.L. n. 150/2015. L'assegno è spendibile in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale al fine di ottenere un servizio intensivo di assistenza nella ricerca di un altro lavoro. Il servizio ha una durata corrispondente a quella del trattamento straordinario di integrazione salariale e comunque non inferiore a sei mesi.<sup>144</sup> Ai lavoratori ammessi all'assegno di ricollocazione non si applica l'obbligo di accettazione di un'offerta di lavoro congrua<sup>145</sup>. I lavoratori in integrazione salariale sono ammessi al programma *GOL*<sup>146</sup>.

Altra norma rilevante è l'art. 4, c. 11 del D.L. 30 giugno 2021, n. 99, ora art. 50 *bis*, cc. 8 ss. del D.L. 25 maggio 2021, n. 73 (come modificato dalla legge di conversione 23 luglio 2021, n. 106, che ha abrogato il D.L. n. 99/2021), il quale ha istituito il *Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale (FPCRP)*; il Fondo è finalizzato a contribuire al finanziamento di progetti formativi

<sup>144</sup> L'assegno è prorogabile di ulteriori dodici mesi nel caso non sia stato utilizzato, entro il termine del trattamento straordinario di integrazione salariale, l'intero ammontare dell'assegno.

<sup>145</sup> Il lavoratore che, nel periodo in cui usufruisce dell'assegno di ricollocazione, accetta l'offerta di un contratto di lavoro con altro datore, la cui impresa non presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa del datore in essere, beneficia dell'esenzione dal reddito imponibile ai fini IRPEF delle somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro, entro il limite massimo di nove mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto. In questo caso, il lavoratore ha diritto altresì alla corresponsione di un contributo mensile pari al 50 per cento del trattamento straordinario di integrazione salariale che gli sarebbe stato altrimenti corrisposto. Al datore di lavoro che assume il lavoratore è invece riconosciuto, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, l'esonero dal versamento del 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di importo pari a 4.030 euro su base annua, annualmente rivalutata sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. L'esonero è riconosciuto per una durata non superiore a 18 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato e 12 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato; nel caso in cui, nel corso del suo svolgimento, il contratto a tempo determinato venga trasformato in contratto a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori sei mesi.

<sup>146</sup> Art. 11 *ter*, c. 2, D.L. n. 146/2021.

rivolti ai lavoratori beneficiari, oltre che della *NASpI*, di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30%, calcolata in un periodo di 12 mesi<sup>147</sup>.

Questo gruppo di disposizioni certamente rappresenta un apprezzabile tentativo di coordinare tutela del reddito e politiche attive del lavoro, attraverso le funzioni attribuite ai servizi per l'impiego.

### *3.2.2 Fondi di solidarietà bilaterali*

L'universalizzazione della tutela del reddito in costanza di rapporto è affidata, prima dalla legge Fornero (art. 3, L.n. 92/2012), poi dal D.L.vo. n. 148/2015 (artt. da 26 a 40, tutti contenuti nel Titolo II) ed infine dal *Riordino* della legge di bilancio per il 2022 (art. 1, cc. 204-214 e 219, L.n. 234/2021) ai Fondi di solidarietà bilaterali. Una scelta politica costante nel tempo compiuta sulla scia di illustri precedenti<sup>148</sup>.

*a) Fondi di solidarietà bilaterali.* L'obbligatorietà dei fondi di solidarietà bilaterali viene estesa, dal *Riordino* 2021, ai datori di lavoro che occupano anche un solo lavoratore; i fondi sono costituiti in relazione a quei datori di lavoro che non rientrano nel campo applicativo delle integrazioni salariali ordinarie. La disciplina previgente richiedeva più di 5 lavoratori e imponeva la costituzione dei fondi nei settori esclusi da tutta la normativa delle integrazioni salariali (sia ordinarie che straordinarie)<sup>149</sup>.

Si tratta, dunque, di fondi sostitutivi e questo era già chiaro all'indomani della riforma Fornero.

<sup>147</sup> Si legga al proposito il D.M. 5 novembre 2021. Cfr. retro, cap. 2, par. 3.1.3.

<sup>148</sup> Art. 2, c. 28, L.n. 662/1996, per citare uno di tali precedenti, in forza del quale si rimetteva alla contrattazione collettiva e alla costituzione di fondi bilaterali il compito di gestire le eccedenze, con risorse reperite nell'ambito delle stesse categorie interessate.

<sup>149</sup> Art. 1, c. 204, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 26 del D.L.vo n. 148/2015. Se i fondi non si adeguano entro il 31 dicembre 2022, i datori di lavoro confluiscono, per i fini delle integrazioni salariali, nel FIS, cui sono anche trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti. Stessa sorte è condivisa dai fondi di cui all'art. 40 del D.L.vo n. 148/2015 (art. 1, c. 213, L.n. 234/2021 e art. 23, c. 1, lett. n), D.L. n. 4/2022).

Il limite di 1 dipendente rappresenta un abbassamento della soglia di accesso rispetto ai 15 previsti per l'intervento pubblico delle integrazioni salariali straordinarie.

Tra i lavoratori destinatari della protezione, non sono immediatamente inclusi i dirigenti, ai quali le prestazioni dei fondi e i correlativi obblighi contributivi sono resi applicabili solo se ciò è espressamente previsto dalle fonti istitutive dei fondi.

La normativa non chiarisce alcune questioni emerse al tempo della legge Fornero, quali, per esempio, se i fondi possano ammettere alla tutela lavoratori privi dei requisiti soggettivi di accesso all'intervento nei settori coperti dalle integrazioni salariali pubbliche; oppure in merito alla possibilità delle fonti istitutive di definire il campo applicativo con una certa dose di discrezionalità rispetto alle indicazioni di legge, per esempio, ponendo tetti massimi alle soglie occupazionali di accesso alla tutela<sup>150</sup>.

La costituzione dei fondi resta demandata alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, attraverso accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali.

La finalità dei fondi è quella di assicurare ai lavoratori una tutela nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, per le cause previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

La normativa di *Riordino* del 2021, al fine di avvicinare il più possibile le prestazioni erogate dalla bilateralità e quelle del sistema pubblico, agisce anche sull'entità del trattamento erogato dai fondi bilaterali: così, i fondi bilaterali assicurano, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, la prestazione di un *assegno di integrazione salariale* di importo quantomeno pari a quello delle prestazioni pubbliche di integrazione salariale e stabiliscono la durata della prestazione in misura almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale, a seconda della soglia dimen-

<sup>150</sup> Si leggano su questi punti: A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 483 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *LG*, 2012, pp. 1010 ss.

sionale dell'impresa e della causale invocata, e comunque nel rispetto delle durate massime complessive dei trattamenti di 24 mesi nel quinquennio mobile. La normativa previgente fissava, invece, la durata minima a 13 settimane; cade, inoltre, il tetto massimo della durata non superiore a quella dei trattamenti ordinari e straordinari pubblici; nulla cambia in relazione all'importo delle prestazioni; cambia inoltre il nome della prestazione, che prima si chiamava *assegno ordinario*<sup>151</sup>. All'*assegno di integrazione salariale* accedono le prestazioni familiari<sup>152</sup>. Comunque, fatta la legge trovata la deroga: il recentissimo D.L. 21 marzo 2022, n. 21, all'art. 11, prevede, infatti, che "per fronteggiare, nell'anno 2022, situazioni di particolare difficoltà economica", ai datori di lavoro, con particolari codici *ATECO* (settori turismo, ristorazione, attività ricreative, servizi connessi al trasporto marittimo, distribuzione cinematografica<sup>153</sup>), che occupano fino a 15 dipendenti e che hanno esaurito l'assegno di integrazione salariale è riconosciuto, entro limiti di spesa definiti, un ulteriore trattamento di integrazione salaria-

<sup>151</sup> Stessa sorte è toccata ai fondi di cui all'art. 40 del D.L.vo n. 148/2015. Art. 1, c. 208, L.n. 234/2021 e art. 23, c. 1, lett. l), D.L. n. 4/2022, che modificano l'art. 30 del D.L.vo n. 148/2015. Più specificamente, la circolare Inps 1 febbraio 2022, n. 18 prevede, in applicazione di tale normativa le seguenti prestazioni: fino a 5 dipendenti nel semestre precedente, 13 settimane di assegno di integrazione salariale per causali sia ordinarie che straordinarie; oltre 5 e fino a 15 dipendenti, 26 settimane di assegno di integrazione salariale per causali sia ordinarie che straordinarie; oltre 15 dipendenti nel semestre precedente: i) 26 settimane di assegno di integrazione salariale per causali ordinarie; ii) 24 mesi per causale *Cigs* "riorganizzazione aziendale" (anche per realizzare processi di transizione); iii) 12 mesi per causale *Cigs* "crisi aziendale"; iv) 36 mesi per causale *Cigs* "contratto di solidarietà". Entro il 31 dicembre 2022, i fondi già costituiti devono adeguarsi alle disposizioni in tema di durata e causali, pena la confluenza nel *FIS*, ai soli fini dell'erogazione delle integrazioni salariali.

<sup>152</sup> Art. 1, c. 212, L.n. 234/20121, che modifica l'art. 39 del D.L.vo n. 148/2015. Ciò vale anche per i fondi di cui all'art. 40 del D.L.vo n. 148/2015 (art. 1, c. 212, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 39, c. 1 del D.L.vo n. 148/2015).

<sup>153</sup> Più precisamente, si tratta dei settori turismo, ristorazione, attività ricreative, sale giochi e biliardi, altre attività di intrattenimento e divertimento (sale bingo), musei, altre attività di servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua, attività di distribuzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, attività di proiezione cinematografica, parchi divertimenti e parchi tematici.

le per un massimo di otto settimane, fruibili fino al 31 dicembre 2022<sup>154</sup>.

I fondi bilaterali possono anche avere, oltre alle funzioni sostitutive delle integrazioni salariali nei settori non coperti, altre finalità nell'area della tutela per la disoccupazione. Più specificamente, i fondi possono erogare: prestazioni integrative, in termini d'importi o durate, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini d'importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente; un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.<sup>155</sup> In queste ipotesi, i fondi possono essere facoltativamente istituiti anche in settori già coperti dalla cassa integrazione.

Ai lavoratori che fruiscono di prestazioni dei fondi bilaterali si applica la norma dell'art. 8 del decreto 148 in tema di compatibilità con lo svolgimento della attività lavorativa<sup>156</sup>.

Come da copione, i Fondi vengono rigidamente normati, a dispetto della contrattualizzazione dell'iniziativa costitutiva, da decreti del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia, i quali: istituiscono i fondi come gestione dell'Inps, dunque senza attribuzione di personalità giuridica<sup>157</sup>; possono modificarne gli atti istitutivi; ne decidono l'ambito applicativo, sulla base di quanto previsto dagli accordi collettivi, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro e alla loro classe di ampiezza; determinano le aliquote contributive; possono modificare le aliquote contributive e le prestazioni, su proposta del comitato amministratore.

<sup>154</sup> La deroga in parola è operativa anche per i fondi *ex art.* 40, D.L.vo n. 148/2015.

<sup>155</sup> Si leggano al proposito anche l'art. 22 del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 e l'art. 12, c. 1, D.L. 3 maggio 2016, n. 59.

<sup>156</sup> Si veda in tema *retro*, par. 3.2.1, *sub f*).

<sup>157</sup> Gli oneri di amministrazione di ciascun fondo sono determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'Inps.

La recezione dei contratti collettivi in decreti ministeriali evita alla radice il porsi del problema dell'efficacia soggettiva delle pattuizioni collettive costitutive e consente la costituzione dei rapporti giuridici previdenziali presso l'Inps, che li gestisce appunto come gestione separata interna e ciò sia in termini di raccolta dei contributi obbligatori che di erogazione delle prestazioni.<sup>158</sup>

Il comitato amministratore dei fondi, composto di esperti designati dalle organizzazioni sindacali e da due dirigenti dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia, è nominato con decreto del Ministero del lavoro e ospita alle proprie riunioni il collegio sindacale dell'Inps e il direttore generale dell'Inps (o un suo delegato), con voto consultivo. Il cambiamento introdotto in quest'area dal D.L.vo. n. 148/2015 è stato l'imposizione ai componenti esperti di designazione sindacale del comitato dei requisiti di competenza, onorabilità e assenza di conflitto di interesse, ivi inclusa l'esclusività dell'incarico: novità importante, posta la funzione sostitutiva della previdenza pubblica propria dei fondi<sup>159</sup>.

Il direttore dell'Inps è in possesso dell'incisivo potere di sospendere le decisioni del Comitato che ritenga viziate da illegittimità<sup>160</sup>. Non sorprende, dunque, che la stretta connessione a livello gestionale con l'Inps abbia fatto parlare di «inpsizzazione»<sup>161</sup> dei fondi bilaterali.

<sup>158</sup> Per l'istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali si vedano: per gli ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani, il D.M. 18 aprile 2016, n. 95440; per il personale del settore dei servizi ambientali, il D.M. 9 agosto 2019; per le attività professionali, il D.M. 27 dicembre 2019, n. 104125; per il personale dei settori chimico e farmaceutico, il D.M. 4 dicembre 2020.

<sup>159</sup> Al Comitato amministratore spettano i seguenti compiti: predisporre, sulla base dei criteri stabiliti dal consiglio d'indirizzo e vigilanza dell'Inps, i bilanci annuali, preventivo e consuntivo, della gestione, corredati da una propria relazione, e deliberare sui bilanci tecnici relativi alla gestione stessa; deliberare in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e compiere ogni altro atto richiesto per la gestione delle prestazioni previste dal decreto istitutivo; fare proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti; vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione; decidere in unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza; assolvere ogni altro compito a esso demandato da leggi o regolamenti.

<sup>160</sup> In questa ipotesi la decisione finale è rimessa al presidente dell'Inps, che è chiamato a deliberare in merito nel termine, non breve, di 3 mesi.

<sup>161</sup> S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs*

L'obbligatorietà della costituzione dei fondi da riferirsi alle organizzazioni sindacali, unita alla forte componente eteronoma nella regolamentazione degli stessi, hanno sollevato fra gli studiosi più di una perplessità sulla compatibilità di questa disciplina con il principio di libertà sindacale dell'art. 39, c. 1 Costituzione. La dottrina è stata costretta a elaborazioni di salvataggio della normativa: dalla teoria della «doverosità» dell'attivazione dei fondi, anziché dell'obbligo in capo alle parti sociali<sup>162</sup>; a quella dell'obbligatorietà del «sistema» diviso dal legislatore, piuttosto che dei singoli fondi, posto che l'unica sanzione per la mancata costituzione dei fondi nei termini previsti dalla normativa si sostanzia nell'intervento del fondo residuale<sup>163</sup>.

*b) Il Fondo di integrazione salariale (FIS).* Del complesso rapporto dei fondi, più che con l'art. 39 della Costituzione, con le parti sociali concretamente investite della creazione del nuovo sistema di bilateralità resta consapevole, d'altra parte, il legislatore, il quale predispone in via cautelativa lo strumento alternativo d'iniziativa governativa del Fondo di integrazione salariale (FIS), per i datori di lavoro che occupino almeno 1 dipendente, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione delle integrazioni salariali ordinarie e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali. Il campo applicativo è stato ridefinito, come si è detto, dalla disciplina di Riordino degli ammortizzatori sociali del 2021<sup>164</sup>.

La stessa disciplina di riordino contenuta nella legge di bilancio

*Act*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA, a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 70.

<sup>162</sup> M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, pp. 227 ss.

<sup>163</sup> A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 494 ss.

<sup>164</sup> Art. 1, c. 207, L.n. 234/2021, che ha modificato l'art. 29 del D.L.vo n. 148/2015. In particolare, i datori di lavoro non destinatari della *Cigo* e non coperti dai Fondi bilaterali, che occupano mediamente fino a 15 dipendenti nel semestre precedente avranno sia le integrazioni ordinarie che straordinarie; mentre, i datori di lavoro non destinatari della *Cigo* e non coperti dai Fondi bilaterali che occupano mediamente oltre 15 dipendenti nel semestre precedente, nonché i datori di lavoro assoggettati solo alla *Cigs* accederanno alle integrazioni ordinarie del *FIS*.

per il 2022 ha cambiato il tipo di prestazioni erogate dal *FIS*, cercando di avvicinarle il più possibile a quelle del sistema pubblico di tutela. La disciplina previgente prevedeva che il *FIS* garantisse, nel caso di datori di lavoro che occupavano mediamente più di 15 dipendenti, per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile, l'*assegno ordinario*, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie, a esclusione delle intemperie stagionali, e straordinarie, limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale. La disciplina attuale riconosce l'*assegno di integrazione salariale*, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa della normativa vigente in materia di integrazioni salariali: ai datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente fino a 5 dipendenti, per una durata massima di 13 settimane in un biennio mobile; ai datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 5 dipendenti, per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile. In sostanza, vengono eliminati i limiti relativi al tipo di causale prima esistenti e viene ricalibrata la durata massima delle prestazioni, a seconda delle nuove soglie occupazionali. Alle prestazioni erogate dal fondo di integrazione salariale si provvede nei limiti delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, al fine di garantirne l'equilibrio di bilancio, come accadeva prima; tuttavia, non si applica più il limite delle prestazioni non superiori a dieci volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro.<sup>165</sup> Le prestazioni del *FIS* sono assoggettate al tetto di durata cumulativo delle integrazioni salariali di 24 mesi nel quinquennio mobile<sup>166</sup>. All'*assegno di integrazione salariale* accedono le prestazioni familiari<sup>167</sup>.

Assistiamo, tuttavia, anche qui alla prima deroga successiva al

<sup>165</sup> Art. 1, c. 207, L.n. 234/2021 e art. 23, c. 1, lett. i), D.L. n. 4/2022, che modificano l'art. 29 del D.L.vo n. 148/2015. Si legga anche il c. 206 dell'art. 1, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 28 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>166</sup> Le prestazioni sono altresì sottoposte alle stesse modalità di erogazione previste per le integrazioni pubbliche dall'art. 7, cc. 1-4, D.L.vo n. 148/2015.

<sup>167</sup> Art. 1, c. 212, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 39 del D.L.vo n. 148/2015.

*Riordino*: il recentissimo D.L. n. 21/2022, all'art. 11, prevede che “per fronteggiare, nell'anno 2022, situazioni di particolare difficoltà economica”, ai datori di lavoro, con particolari codici *ATECO* (settori turismo, ristorazione, attività ricreative, servizi connessi al trasporto marittimo, distribuzione cinematografica<sup>168</sup>), che occupano fino a 15 dipendenti e che hanno esaurito l'assegno di integrazione salariale è riconosciuto, entro limiti di spesa definiti, un ulteriore trattamento di integrazione salariale per un massimo di otto settimane, fruibili fino al 31 dicembre 2022.

La disciplina del 2021, inoltre, ha abrogato l'*assegno di solidarietà*, pagato, in vigore della disciplina precedente, in favore dei dipendenti di datori di lavoro, che avessero stipulato, con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, accordi collettivi aziendali di riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'art. 24, L. n. 223/1991, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo<sup>169</sup>.

Ai lavoratori che fruiscono delle prestazioni del *FIS* si applica il limite minimo soggettivo di anzianità di effettivo lavoro presso l'unità produttiva interessata dal trattamento di 30 giorni (fatte salve le domande correlate a eventi oggettivamente non evitabili); si applica altresì la norma dell'art. 8 del decreto 148 in tema di compatibilità con lo svolgimento della attività lavorativa<sup>170</sup>.

I trattamenti d'integrazione salariale erogati dal *FIS* sono autorizzati dalla struttura territoriale Inps competente in relazione all'unità produttiva<sup>171</sup>. Il fondo è gestito dal comitato amministratore<sup>172</sup>. I rap-

<sup>168</sup> Più precisamente, si tratta dei settori turismo, ristorazione, attività ricreative, sale giochi e biliardi, altre attività di intrattenimento e divertimento (sale bingo), musei, altre attività di servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua, attività di distribuzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, attività di proiezione cinematografica, parchi divertimenti e parchi tematici.

<sup>169</sup> Art. 1, c. 207, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 29 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>170</sup> Si veda in tema *retro*, par. 3.2.1, *sub f*).

<sup>171</sup> In caso di aziende plurilocalizzate l'autorizzazione è comunque unica ed è rilasciata dalla sede Inps dove si trova la sede legale del datore di lavoro, o presso la quale il datore di lavoro ha richiesto l'accentramento della posizione contributiva.

<sup>172</sup> Al comitato amministratore spettano gli stessi compiti dei comitati amministra-

porti tra l'Inps e il Comitato amministratore del FIS sono invero un po' fumosi: lo dimostra la disposizione che, sulla base di una relazione dell'Inps sull'utilizzo delle prestazioni del fondo da parte dei datori di lavoro, distinti per classi dimensionali e settori produttivi, autorizza il Comitato amministratore a proporre modifiche all'importo delle prestazioni o alla misura delle aliquote di contribuzione, fermo restando il rispetto delle norme in tema di equilibrio finanziario dei fondi<sup>173</sup>.

Il FIS sanziona l'obbligatorietà del sistema di tutela: ove non vi siano, infatti, i fondi di solidarietà, il contributo deve essere versato al fondo residuale. Il meccanismo è mirabilmente descritto da Tursi: «si riscontra semplicemente un sistema di tutele legalmente necessitato, con correlata obbligatorietà della partecipazione ad esso da parte dei destinatari, secondo lo schema proprio della sussidiarietà orizzontale, che esige l'intervento pubblico solo ove necessario per sussidiare il carente intervento privato»<sup>174</sup>.

c) *Fondi di solidarietà bilaterali alternativi*. Il legislatore continua a mantenere il modello dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi. Posta anche la permanente necessità di coordinamento con l'esistente. Ne sono beneficiati i sistemi di solidarietà bilaterale, i fondi interprofessionali *ex art.* 118, L. 23 dicembre 2000, n. 388, i fondi per la formazione e l'integrazione del reddito *ex art.* 12, D.L.vo. 10 settembre 2003, n. 276, consolidati, nei settori dell'artigianato e del lavoro in somministrazione, le cui fonti normative e istitutive si siano adeguate alle finalità di tutela dei lavoratori previste dalla legislazione per i casi di sospensione e di riduzione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto, entro la data di entrata in vigore del D.L.vo. n. 148/2015. In seguito alla normativa di *Riordino* del 2021, sono soggetti alla disciplina dei fondi alternativi anche i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente<sup>175</sup>.

tori dei fondi di solidarietà bilaterali. Si vedano sul comitato amministratore anche l'art. 1, c. 211, L.n. 234/2021, che ha modificato l'art. 36 del D.L.vo n. 148/2015 e l'art. 23, c. 1, lett. m), D.L. n. 4/2022.

<sup>173</sup> Le modifiche proposte sono poi adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>174</sup> A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, *cit.*, p. 507.

<sup>175</sup> Art. 1, c. 205, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 27 del D.L.vo n. 148/2015. Se

Il modello in questo caso risulta meno eteronomamente contingente del modello base, pena comunque in caso di mancato adeguamento la confluenza nel *FIS*.

I contratti collettivi devono dunque stabilire: l'aliquota contributiva, ma con un tetto minimo fissato per legge, con una ripartizione obbligatoria tra datore di lavoro e lavoratori; le tipologie di prestazioni nonché il loro successivo adeguamento, ma con l'obbligo di assicurare almeno l'assegno ordinario; la possibilità di far confluire nel fondo quota parte del contributo del fondo interprofessionale o del fondo dei lavoratori in somministrazione<sup>176</sup>; la possibilità per il fondo di erogare le prestazioni integrative, fatta eccezione per la contribuzione al finanziamento di programmi formativi; i criteri e i requisiti per la gestione dei fondi. L'aliquota contributiva dovrà essere adeguata in funzione dell'andamento della gestione, oppure le prestazioni dovranno essere rideterminate in relazione alle erogazioni, fra l'altro tenendo presenti l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo, l'andamento previsto nel settore e quello più generale dell'economia.

La normativa di *Riordino* ha imposto ai fondi alternativi di assicurare la prestazione di un *assegno di integrazione salariale* uguale a quello erogato dai fondi bilaterali<sup>177</sup>. All'*assegno di integrazione salariale* accedono le prestazioni familiari<sup>178</sup>. Anche per i fondi alternativi è stato abolito l'assegno di solidarietà<sup>179</sup>.

Gli accordi istitutivi non sono recepiti in decreti ministeriali, né i fondi vengono costituiti presso l'Inps, diversamente da quel che acca-

i fondi non si adeguano a tale disposizione entro il 31 dicembre 2022, i datori di lavoro confluiscono, per i fini delle integrazioni salariali, nel *FIS*, cui sono anche trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti.

<sup>176</sup> Prevedendo in questo caso un tetto minimo dell'aliquota e l'attribuzione della stessa a esclusivo carico del datore di lavoro.

<sup>177</sup> Art. 1, cc. 205 e 208, L.n. 234/2021 e art. 23, c. 1, lett. l), D.L. n. 4/2022, che modificano gli artt. 27 e 30 del D.L.vo n. 148/2015. Entro il 31 dicembre 2022, i fondi già costituiti devono adeguarsi alle disposizioni in tema di durata e causali, pena la confluenza nel *FIS*, ai soli fini dell'erogazione delle integrazioni salariali (si legga anche il c. 216, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 44, D.L.vo n. 148/2015, aggiungendo il c. 11 *quater*). Si veda *retro*, in questo par., *sub a*).

<sup>178</sup> Art. 1, c. 212, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 39 del D.L.vo n. 148/2015.

<sup>179</sup> Art. 1, c. 205, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 27 del D.L.vo n. 148/2015.

de nel modello base di bilateralità. Alla disciplina ministeriale continua a competere: la definizione dei requisiti di onorabilità e professionalità dei gestori; i criteri e requisiti per la contabilità dei fondi; le modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei<sup>180</sup>. I decreti ministeriali sono comunque chiamati a stabilire i criteri volti a garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi<sup>181</sup>.

*d) Il finanziamento.* La contribuzione ai nuovi fondi di solidarietà bilaterali e al *FIS*, fissata come si è detto per decreto, è integralmente privata e ripartita tra datori di lavoro e lavoratori, nella misura di 2/3 e 1/3; la contribuzione deve garantire la precostituzione di risorse continuative adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per la situazione a regime, da verificare anche sulla base dei bilanci di previsione. A essa si aggiunge, qualora vengano effettivamente erogate le prestazioni dell'*assegno di integrazione salariale*, un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, a carico dei datori di lavoro che si avvalgono della prestazione<sup>182</sup>. Inoltre, è dovuto, nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali, un contributo straordinario, imposto ai datori di lavoro che utilizzino le prestazioni integrative di agevolazione all'esodo dei lavoratori prossimi al pensionamento<sup>183</sup>.

La recente normativa di riordino ha nel complesso incrementato la contribuzione ordinaria al *FIS*, salvo poi ridurla, con un successivo comma cuscinetto, per il 2022, su base dimensionale ma anche per gli

<sup>180</sup> In attuazione di ciò si vedano il D.M. 25 marzo 2016, n. 95074 e il D.M. 29 aprile 2016, n. 95581.

<sup>181</sup> Si vedano in tema il D.M. 25 marzo 2016, n. 95074 e il D.M. 29 aprile 2016, n. 95581.

<sup>182</sup> Si veda l'esonero dal pagamento dei contributi addizionali, per il *FIS*, a favore di specifici settori, previsto, per i primi tre mesi del 2022, dall'art. 7 del D.L. n. 4/2022. Una norma ulteriore di esonero dalla contribuzione addizionale al *FIS* e ai fondi bilaterali, al fine di "fronteggiare le difficoltà economiche derivanti dalla grave crisi internazionale in atto in Ucraina", per specifici codici *ATECO* (siderurgia, legno, ceramica, automotive, agroindustria) è l'art. 11, c. 2, D.L. n. 21/2022.

<sup>183</sup> Per la riduzione del contributo straordinario di cui al presente comma, si veda l'art. 1, c. 235, L. n. 232/2016.

specifici settori delle imprese esercenti attività commerciali e turistiche con oltre 50 dipendenti. Un'altra disposizione, parallelamente a quanto avviene per le prestazioni pubbliche, premia, a decorrere dal 2025, i datori di lavoro con fino a 5 dipendenti che non hanno chiesto le integrazioni salariali per almeno 24 mesi, con la riduzione della contribuzione addizionale al *FIS*<sup>184</sup>. A mio parere il reperimento delle risorse per i fondi bilaterali e per lo stesso *FIS*, a fronte della nuova durata delle prestazioni, resta problematico. D'altra parte, che le nuove norme creeranno difficoltà in relazione al reperimento dei fondi il legislatore lo sa bene, posto che prevede per gli anni 2022 e 2023 un sostanzioso contributo al *FIS* "per assicurare le prestazioni di assegno di integrazione salariale in base alle effettive necessità come conseguenti dagli interventi di modifica" previsti dalla normativa di riordino<sup>185</sup>.

La contribuzione ai fondi bilaterali e al *FIS* è definita come obbligatoria dal legislatore, dal che ne discende la sottoposizione alla relativa disciplina previdenziale (a eccezione di quella relativa agli sgravi contributivi)<sup>186</sup>. Il legislatore del *Riordino* ha finalmente qualificato come obbligatoria anche la contribuzione dei datori di lavoro ai fondi preesistenti consolidati secondo le nuove norme<sup>187</sup>. La regolarità del versamento dell'aliquota di contribuzione ordinaria ai fondi di solidarietà bilaterali è condizione per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (*DURC*)<sup>188</sup>.

Tutti i fondi di solidarietà bilaterale, inclusi quelli alternativi e il *FIS*, sono assoggettati al versamento della contribuzione figurativa alla gestione d'iscrizione del lavoratore beneficiario dell'integrazione del salario. L'obbligo sussiste in relazione all'*assegno di integrazione salariale*. Il legislatore rimette, invece, il versamento della contribuzione

<sup>184</sup> Art. 1, cc. 207, che modifica l'art. 29 del D.L.vo n. 148/2015, e 219, L.n. 234/2021. Si veda anche l'esonero dal pagamento dei contributi addizionali, per il *FIS*, a favore di specifici settori, previsto, per i primi tre mesi del 2022, dall'art. 7 del D.L. n. 4/2022.

<sup>185</sup> Art. 1, c. 255, L.n. 234/2021.

<sup>186</sup> Art. 33 D.L.vo n. 148/2015.

<sup>187</sup> Art. 1, c. 210, L.n. 234/2021, che modifica l'art. 33 D.L.vo n. 148/2015.

<sup>188</sup> Art. 1, c. 214, L.n. 234/2021, che inserisce, nel D.L.vo n. 148/2015, l'art. 40 *bis*.

figurativa in relazione alle prestazioni integrative, per i fondi di solidarietà bilaterale e quelli alternativi, al disposto dei decreti istitutivi.

Le prestazioni erogate da tutte e tre le tipologie di fondi (bilaterali, *FIS* e bilaterali alternativi) hanno, tuttavia, un vincolo molto pesante, quello del *pareggio di bilancio*: non possono essere erogate prestazioni in carenza di disponibilità, ovvero gli interventi a carico di tutte le tipologie di fondi sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite.

Ciò, per i fondi di solidarietà bilaterali e per il *FIS*, implica che il comitato amministratore debba predisporre, oltre a bilanci di previsione a 8 anni, anche le modifiche di prestazioni e contributi necessarie a garantire l'equilibrio di bilancio, le quali vengono poi adottate con decreto direttoriale, previa verifica delle compatibilità finanziarie interne al fondo. Tale obbligo comporta anche che, ove il comitato non adempia o comunque in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, l'aliquota contributiva possa essere modificata direttamente con decreto direttoriale dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia. Deve anche sottolinearsi che il comitato amministratore, nel redigere i bilanci annuali, preventivo e consuntivo, deve applicare i criteri stabiliti dal consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps.

Le modifiche delle aliquote contributive e delle prestazioni necessarie al pareggio di bilancio sono, invece, deliberate dalla contrattazione collettiva nel caso dei fondi alternativi.

In ogni caso, in assenza dell'adeguamento di aliquote e prestazioni resosi necessario al pareggio di bilancio, l'Inps è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza. Rispetto all'insieme di tali disposizioni si è sottolineato giustamente come l'operatività del principio dell'automaticità delle prestazioni ne esca attenuata<sup>189</sup>.

### *3.2.3 Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (Cisoa)*

La cassa integrazione Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (*Cisoa*), regolata dagli Artt. 8 e ss.

<sup>189</sup> M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno, cit.*, pp. 227 ss.

della L. 8 agosto 1972, n. 457 ed istituita presso l'Inps, copre i salariati fissi e gli operai occupati a tempo indeterminato per oltre 180 giornate lavorative all'anno presso la stessa azienda.

Da ultimo, l'art. 1, c. 217 della L.n. 234/2021, di *Riordino* degli ammortizzatori (aggiungendo un comma all'art. 8, L.n. 457/1972), ha esteso la cassa integrazione per gli operai agricoli a tempo indeterminato anche ai lavoratori dipendenti imbarcati su navi adibite alla pesca marittima e in acque interne e lagunari, ivi compresi i soci lavoratori di cooperative della piccola pesca, nonché agli armatori e ai proprietari armatori, imbarcati sulla nave dai medesimi gestita, per periodi diversi da quelli di sospensione dell'attività lavorativa derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio. Con ciò una parte della disciplina speciale della pesca viene stabilizzata nella disciplina generale dell'agricoltura.

Le cause integrabili comprendono: le ipotesi di sospensione temporanea dal lavoro “per intemperie stagionali o per altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori”; i casi di sospensione per “esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale” e quelli dipendenti da “eccezionali calamità o avversità atmosferiche”, introdotti dall'art. 21 della L.n. 223/1991. Nei casi di riconversione, l'area di tutela comprende gli impiegati e gli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti da imprese che occupino almeno sei lavoratori con contratto a tempo indeterminato (o quattro lavoratori se nell'anno precedente hanno impiegato manodopera agricola per un numero di giornate non inferiore a 1080); mentre l'ipotesi di casi di calamità naturali è indirizzata agli impiegati ed operai agricoli a tempo indeterminato, dipendenti da imprese situate in comuni colpiti da eventi eccezionali. Il trattamento per riconversione e calamità può essere concesso anche ai lavoratori privi delle 180 giornate annuali, purché siano alle dipendenze della impresa da oltre 1 anno. I periodi di corresponsione del trattamento per riconversione e calamità non concorrono alla configurazione del limite massimo di durata dei 90 giorni e costituiscono periodi lavorativi ai fini del requisito delle 180 giornate lavorative annue.

L'integrazione ammonta ai 2/3 della retribuzione media prevista dai contratti collettivi provinciali, per una durata di 90 giorni all'anno.

L'importo della integrazione salariale è soggetto ad un massimale, rivalutato annualmente; il massimale, tuttavia, non si applica al tratta-

mento per intemperie stagionali nel settore agricolo. Alle integrazioni salariali accede l'accredito d'ufficio della contribuzione figurativa utile ai fini del diritto e della misura della pensione. Ai lavoratori spettano altresì le prestazioni familiari.

Il trattamento sostitutivo non è dovuto per le assenze che non comportino retribuzione nonché per le giornate in cui i lavoratori sospesi si dedicano ad altre attività remunerate. Il trattamento stesso non è dovuto agli assunti o mantenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'impresa.

Per il conseguimento del trattamento, il datore di lavoro è tenuto, entro quindici giorni dalla sospensione del lavoro, a presentare domanda all'Inps, comunicando i nominativi dei lavoratori sospesi, le giornate di sospensione e la causa della sospensione dell'attività lavorativa. Qualora la domanda sia presentata dopo 15 giorni dall'inizio della sospensione del lavoro, il trattamento sostitutivo non potrà essere erogato per periodi anteriori di una settimana alla data di presentazione della domanda stessa<sup>190</sup>. In caso di omessa o tardiva presentazione della domanda, il datore di lavoro, ove da tale inadempimento sia derivata la perdita totale o parziale del diritto del lavoratore al trattamento sostitutivo, è tenuto a corrispondere a quest'ultimo il trattamento salariale.

Al finanziamento della Cassa si provvede con un contributo a carico del datore di lavoro agricolo, dovuto per tutti i lavoratori dipendenti non aventi qualifica impiegatizia; un contributo aggiuntivo è dovuto dagli imprenditori che si avvalgono delle integrazioni per riconversione. Gli oneri non coperti dal contributo predetto sono posti a carico della gestione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria; il contributo non è dovuto dai datori di lavoro assicurati per la malattia.

<sup>190</sup> Si legga anche il c. 218 dell'art. 1, L.n. 234/2021, che aggiunge un articolo alla L.n. 457/1972 e che stabilisce: "Il conguaglio o la richiesta di rimborso degli importi dei trattamenti di integrazione salariale corrisposti dai datori di lavoro ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato devono essere effettuati, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza del termine di durata della concessione o dalla data del provvedimento di concessione se successivo".

### 3.2.4 Ipotesi speciali, settoriali e ammortizzatori in deroga

Già la riforma Fornero del 2012 e la riforma Renzi del 2015 avevano tentato la definitiva abrogazione delle ipotesi di ammortizzatori in deroga, deviandoli sui fondi bilaterali, ma le successive reiterazioni, a dimostrazione della vischiosità di questo istituto elargito secondo criteri di pericolosa discrezionalità, ne hanno in parte vanificato gli sforzi di circoscrizione. Il *Riordino* del 2021 non ha neanche provato ad arginare il fenomeno.

Inoltre, accanto agli ammortizzatori in deroga, si hanno, da sempre, ipotesi speciali e/o settoriali di intervento.

Le norme e le ipotesi degli ammortizzatori nel mondo parallelo delle deroghe al sistema generale sono tante e tali che l'interprete si trova dinanzi ad un enorme puzzle normativo, formato da norme di leggi e regolamentari come pure da prassi amministrative, alquanto impegnativo da ricostruire. Do qui conto di quel che sono riuscita a scovare, anche grazie all'*Osservatorio della legislazione previdenziale* della *Rivista italiana di diritto del lavoro*, opera meritoria di Cinelli e Nicolini, senza pretesa di esaustività, assumendo i panni di una raddomante del diritto, nelle falde della normativa.

*a) La storia.* L'istituto degli ammortizzatori in deroga e le ipotesi settoriali/speciali delle integrazioni salariali risultano incomprensibili senza una panoramica storica delle prestazioni che si sono susseguite nel tempo. Nelle numerose oscillazioni del pendolo delle deroghe e della creazione di norme speciali, succedutesi sotto governi di diverso colore politico, è in realtà racchiusa la storia tormentata della mancata universalizzazione degli ammortizzatori sociali. Se fossimo degli storici o degli economisti riusciremmo a leggere, attraverso le vicende di questi interventi, anche molte delle problematiche della politica industriale italiana.

Lo strumento degli ammortizzatori in deroga parte con il nuovo secolo, dal 2001, immaginato per far fronte alla ricaduta economica della encefalopatia spongiforme bovina.<sup>191</sup> Da allora e per molti anni a

<sup>191</sup> Art. 2 D.L. 3 maggio 2001, n. 158. Sebbene, l'art. 5 della L. 19 luglio 1993, n. 236 costituisca, a mio avviso, la prima forma, assolutamente *in fieri*, di ammortizzatore

venire, il decreto interministeriale, del Ministero del Lavoro emanato di concerto con il Ministero dell'economia, avrebbe derogato a qualsiasi legge in materia di ammortizzatori sociali, con riferimento sia alle causali delle integrazioni salariali che all'ambito di applicazione degli ammortizzatori, come anche alla durata e alla funzione giuridica degli istituti.<sup>192</sup> Ciò, purché fossero stipulati degli accordi in sede governativa e nei limiti di spesa previsti annualmente dal legislatore, talché "chi tardi arriva male alloggia"<sup>193</sup>.

in deroga. Tale norma, emanata per il settore artigiano, deroga per espressa disposizione di legge, al campo applicativo di un ammortizzatore sociale, cioè dei contratti di solidarietà previsti dall'art. 1 del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726. La deroga aveva, quale condizione legittimante dell'intervento pubblico, la partecipazione delle prestazioni del fondo bilaterale. Essa conteneva, dunque, *in nuce* i due elementi che si sarebbero poi combinati, per diversi anni, nella miscela esplosiva degli ammortizzatori in deroga, ovvero la deroga appunto alla disciplina originariamente prevista per gli ammortizzatori sociali e l'affiancamento finanziario dei fondi bilaterali quale condizione per l'intervento pubblico. Lo schema della norma venne ripetuto nell'art. 13, c. 8, L. 14 maggio 1980, n. 80, sempre nel settore artigiano, e poi generalizzato per gli altri settori dall'art. 19, c. 1, L. 28 gennaio 2009, n. 2 (norma abrogata dalla riforma Fornero (art. 2, c. 55, L.n. 92/2012), ma riproposta sotto diverse spoglie nell'ambito dell'ASpI, ex art. 3, cc. 17 e 18, a loro volta abrogati dalla riforma Renzi, ex art. 46, c. 1, lett. q), D.L.vo n. 148/2015).

<sup>192</sup> Si vedano in tema le seguenti norme: Art. 52, c. 45, L. 28 dicembre 2001, n. 448; art. 41, c. 11, L. 27 dicembre 2002, n. 289; art. 3, c. 137, L. 24 dicembre 2003, n. 350; art. 1, c. 155, L. 30 dicembre 2004, n. 311; art. 1, c. 410, L. 23 dicembre 2005, n. 266; art. 1, c. 1190, L. 27 dicembre 2006, n. 296; art. 1, c. 521, L. 24 dicembre 2007, n. 244; art. 2, c. 36, L. 22 dicembre 2008, n. 203; art. 7 ter, c. 4, D.L. 10 febbraio 2009, n. 5; art. 2, c. 138, L. 23 dicembre 2009, n. 191; art. 1, c. 30, L. 13 dicembre 2010, n. 220; art. 33, c. 21, L. 12 novembre 2011, n. 183. Si legga sul punto diffusamente M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Venezia 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 11 ss. e D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Prev. assist. pubbl. priv.*, 2005, p. 42. In relazione alla deroga della funzione giuridica degli istituti, si ricorda l'art. 13, cc. 7-12, L.n. 80/2005, là dove rese possibile l'erogazione dell'indennità di disoccupazione ordinaria anche «ai lavoratori sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato», con ciò utilizzando una prestazione che ha per presupposto l'interruzione del rapporto di lavoro per finalità proprie delle integrazioni salariali.

<sup>193</sup> F. LISO, *Brevi note, cit.*, p. 4; si leggano anche M. BARBIERI, *Ammortizzatori so-*

Grazie poi all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, cui fece seguito l'Intesa della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'8 Aprile 2009, la gestione e, parzialmente, il finanziamento degli ammortizzatori in deroga venne posto a carico delle Regioni.<sup>194</sup> Non ci sono riscontri normativi di questa attribuzione di poteri: si parlò di “una sorta di sub-delega” dal Ministero alle Regioni, attraverso specifici accordi governativi di carattere generale.<sup>195</sup> L'unica disposizione che richiama espressamente gli accordi, conferendo un riconoscimento normativo a quanto in essi contenuto, è l'art. 1, c. 29 della L. 13 dicembre 2010, n. 220<sup>196</sup>, che prevede il coinvolgimento finanziario delle Regioni nel sistema degli ammortizzatori in deroga.<sup>197</sup>

Successivamente, altri accordi di questo tipo si susseguirono negli anni, provvedendo a regolamentare l'utilizzo di questo strumento<sup>198</sup>, in particolare delegando ad accordi quadro regionali, d'intesa con le parti sociali, l'individuazione dei destinatari dei trattamenti, i termini per

*ciali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO, a cura di, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, pp. 98 ss. e M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 178.

<sup>194</sup> Rep. n. 40/CSR e Rep. n. 75. Si vedano sul tema diffusamente M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2011, pp. 548 ss., M. BARBIERI, *Ammortizzatori*, pp. 94 ss., M. MAGNANI, *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, pp. 409 ss.

<sup>195</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 549. F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO, a cura di, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, p. 25 e M. Barbieri, *Ammortizzatori*, p. 91 parlano di una fattispecie di “concertazione gestionale”, posta la gestione comune dell'accordo, con diritto di veto dei sindacati.

<sup>196</sup> Si vedano anche il D.M. 7 luglio 2009, n. 46449 e la delibera Cipe 6 marzo 2009. Si legga in tema D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Milano, Ipsoa-Gruppo Wolters Kluwer, 2010, pp. 15 s.

<sup>197</sup> Ma si legga anche l'art. 19, c. 8, L.n. 2/2009, che prevede che “i decreti di concessione delle misure in deroga possono modulare e differenziare le misure medesime anche in funzione della compartecipazione finanziaria a livello regionale o locale ...”.

<sup>198</sup> *Accordi Stato-Regioni* 16 dicembre 2010 e 20 aprile 2011 e *Intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni* del 25 marzo 2011. Si veda più dettagliatamente M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2011, p. 549.

l'utilizzazione delle prestazioni, la durata, le causali di intervento e il riparto delle risorse assegnate, il procedimento.<sup>199</sup> Tali accordi dispesero che la partecipazione finanziaria delle Regioni si concretasse nell'utilizzazione delle risorse del Fondo Sociale Europeo. *L'Accordo Stato Regioni del 20 aprile 2011* prorogò gli ammortizzatori in deroga regionali sino al 2012, prevedendo anche il ricorso ai fondi interprofessionali ed agli enti bilaterali in relazione alla formazione.<sup>200</sup>

Ma risalendo ancora nel tempo, dietro ai primi provvedimenti sugli ammortizzatori in deroga, c'era stato già ben oltre un ventennio di fattispecie speciali e settoriali, che aveva lastricato la strada della deviazione dalle prestazioni generali, per dare voce agli esclusi o a vicende di crisi particolari. La *Cigs*, infatti, era stata usata spesso per far fronte alle turbolenze produttive e occupazionali di interi settori dell'economia, settori che sono stati in seguito, almeno in parte, ricondotti alla disciplina generale (penso al settore commerciale, alle agenzie di viaggio e turismo, ai vettori aerei, all'editoria, più recentemente ai partiti politici).<sup>201</sup> Deviazioni dalla disciplina generale erano avvenu-

<sup>199</sup> Si legga sul punto D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga, cit.*, pp. 15 s. Naturalmente all'Inps è affidato il monitoraggio dei flussi di spesa.

<sup>200</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga, cit.*, p. 549.

<sup>201</sup> Art. 35, L.n. 416/1981, art. 24, c. 2, L. 25 febbraio 1987, n. 67 e art. 7, c. 3, L.n. 236/1993; art. 9 *quater*, L.n. 236/1993; art. 7, c. 4, L.n. 236/1993 e art. 2, c. 1, L. 29 luglio 1996, n. 402; art. 8, c. 3 *ter*, L. 2 dicembre 2005, n. 248, art. 1, c. 523, L. 24 dicembre 2007, n. 244; Art. 1 *bis*, L. 3 dicembre 2004, n. 291 e art. 2, D.L. 28 agosto 2008, n. 134; art. 3, c. 1, L.n. 92/2012; art. 20 D.L.vo n. 148/2015. Altri settori coinvolti sono stati quelli delle imprese di spedizione e trasporto, delle imprese radio televisive private, delle imprese di spedizione internazionale, dei magazzini generali e degli spedizionieri doganali, dei lavoratori marittimi ed amministrativi di aziende pubbliche e private e dei lavoratori addetti al servizio di rimorchio nei porti, delle imprese coinvolte in processi di riconversione e ristrutturazione produttiva in dipendenza della cessazione dell'impiego dell'amianto (art. 7, c. 7, L.n. 236/1993, art. 4, cc. 15 e 36, L. 28 novembre 1996, n. 608, art. 2, c. 22, L. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 8, c. 3 *ter*, L.n. 248/2005, art. 1, c. 523, L.n. 244/2007; art. 2 L. 30 luglio 1990, n. 222 e art. 2, c. 9, L.n. 608/1996; artt. 1, 2, 3 L. 9 agosto 1993, n. 293, art. 5, c. 13, L. 19 luglio 1994, n. 451; art. 6, cc. 15 e 16, L.n. 236/1993, art. 29, c. 2, L. 28 gennaio 1994, n. 84 e art. 1, c. 13, L. 23 dicembre 1996, n. 647; art. 13, L. 27 marzo 1992, n. 257, art. 4, c. 20, L.n. 608/1996; art. 1 *bis*, L.n. 291/2004; art. 2, c. 37, L. 22 dicembre 2008, n. 203); in relazione alla nutrita serie di interventi eccezionali per i lavoratori del settore portuale si vedano: l'art. 1, c. 1, L. 5 novembre 1992, n. 428; l'art. 1, c. 2, lett. b), L. 8 agosto

te, con multiforme modalità, anche attraverso: la Legge Taranto, per le aree del Mezzogiorno in grave crisi occupazionale; la Gepi (e le società da essa create) e l'Insar (che risolse la situazione del gruppo sardo SIR), società il cui obiettivo era il reimpiego di lavoratori eccedentari al solo scopo di corrispondergli le integrazioni straordinarie;<sup>202</sup> i provvedimenti di concessione delle integrazioni salariali a favore dei dipendenti di aziende industriali fallite e dei lavoratori di aziende sottoposte ad amministrazione straordinaria per le quali fosse cessata la continuazione dell'esercizio dell'impresa, tutti diretti alla protezione di una condizione di sostanziale disoccupazione;<sup>203</sup> le integrazioni salariali per casi *ad hoc*, ovvero per specifiche imprese, quali la Maserati, la Pirelli, la Enichem di Crotona, per citarne solo alcune;<sup>204</sup> le fattispecie

1995, n. 343; l'art. 1, cc. 14 e 19, L.n. 647/1996; l'art. 1, c. 1191, L. n. 296/2006, l'art. 1, cc. 85, 86, L. 24 dicembre 2007, n. 247. Su questi temi S. RENGA, *Sospensione dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale, Aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, pp. 15 ss.

<sup>202</sup> Art. 1, L. 8 agosto 1977, n. 501, sostituito dall'art. 6, L. 9 febbraio 1979, n. 36; art. 1, L. 29 marzo 1976, n. 62; art. 1, L. 28 novembre 1980, n. 784; artt. 4 e 5, L. 5 marzo 1982, n. 63; art. 1, c. 2 e art. 2, L. 27 settembre 1982, n. 684; art. 5, c. 5, L. 31 maggio 1984, n. 193; art. 5, cc. 1 e 2, L.n. 193/1984 e art. 1, cc. 2 e 3, L. 22 aprile 1985, n. 143; dall'art. 2, L. 3 novembre 1987, n. 452; art. 5, L. 5 febbraio 1982, n. 25 e art. 6, L. 29 febbraio 1988, n. 48; art. 22, c. 6, L.n. 223/1991; art. 3 L. 20 gennaio 1992, n. 22; art. 4 L. 1 giugno 1991, n. 169; art. 4, c. 1, lett. a) e c. 2., L.n. 608/1996; art. 7, L.n. 236/1993; art. 3, cc. 3 e 14 e art. 4, c. 1, lett. d) e c. 2, L.n. 608/1996; art. 2 L. 26 novembre 1992, n. 460 e art. 6, c. 9, L.n. 236/1993; art. 1, L. 4 dicembre 1993, n. 501; art. 1 e art. 3, L.n. 608/1996.

<sup>203</sup> Art. 2, L. 27 luglio 1979, n. 301; art. 1, c. 3, L. 24 luglio 1981, n. 390; art. 5, c. 2, L.n. 63/1982; art. 3, c. 3, L.n. 169/1991; art. 2, L.n. 143/1985; art. 4, c. 6, L. 28 febbraio 1986, n. 45; art. 9, L. 6 febbraio 1987, n. 19; art. 1, c. 5, L. 3 novembre 1987, n. 452; art. 4, cc. 1 e 2, L.n. 169/1991; art. 1, L. 9 dicembre 1982, n. 918; art. 3, L.n. 223/1991; Art. 7, c. 8, L.n. 236/1993; art. 4, c. 22, L.n. 608/1996; art. 3 bis, c. 2, L. 23 maggio 1997, n. 135; art. 1, c. 1 bis, L. 26 gennaio 1994, n. 56; art. 4, c. 6, L.n. 608/1996; art. 2 ter, L.n. 56/1994 e art. 5, cc. 10 e 11, L.n. 451/1994; art. 9, c. 25, lett. c), L.n. 608/1996; art. 2, L.n. 460/1992 e art. 6, c. 9, L.n. 236/1993; art. 5, c. 14, L.n. 451/1994, art. 7, c. 10 ter, L.n. 236/1993; art. 4, c. 34, L.n. 608/1996; art. 3, c. 3, L.n. 135/1997, art. 9, L. 16 febbraio 1995, n. 35, art. 5, c. 5, L. 30 giugno 1995, n. 265; art. 1, c. 1157, L.n. 296/2006.

<sup>204</sup> Art. 5, c. 5, L.n. 236/1993; art. 41, cc. 9-11, L.n. 289/2002; art. 8 cc. 5 e 6, L.n. 236/1993; art. 1 c. 2, D.L. 30 luglio 1994, n. 478; art. 4, cc. 6 e 21 e art. 9, c. 25, lett. b), L.n. 608/1996; art. 3, c. 3, D.L. 25 marzo 1997, n. 67; art. 1, c. 1, D.L. 13 novem-

previste per i casi di calamità naturali o di gravi incidenti industriali, di natura squisitamente assistenziale<sup>205</sup>.

Queste prestazioni, per grandissima parte passate anche di là del cerchio di fuoco della L.n. 223/1991, sono state l'*humus* di coltura degli ammortizzatori in deroga e degli interventi speciali/settoriali successivi, che ancora oggi rappresentano un sistema parallelo rispetto a quello generale, tanto deprecato quanto reiterato.

La L.n. 92/2012, come già la L.n. 223/1991, aveva cercato di chiudere, senza molto successo, la partita degli ammortizzatori in deroga con il comma 64 dell'art. 2. In particolare, l'art. 2, c. 64 stabiliva, per gli anni dal 2013 al termine ultimo del 2016, che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, potesse disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e

bre 1997, n. 393; art. 63, L. 27 dicembre 1997, n. 449; art. 1, c. 1 lett. a), D.L. 8 aprile 1998, n. 78; art. 45, c. 17, lett. e), L. 17 maggio 1999, n. 144; art. 62, c. 1, lett. b), L. 23 dicembre 1999, n. 488; art. 1, c. 6, lett. c), D.L. 24 novembre 2000, n. 346. Si veda su questi temi M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Venezia 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 159 ss.

<sup>205</sup> Le integrazioni salariali intervennero, fra l'altro, per: il disastro del Vajont (L. 4 novembre 1967, n. 1457); la frana di Agrigento (L. 28 settembre 1966, n. 749); le calamità atmosferiche che colpirono Firenze (L. 23 dicembre 1966, n. 1141), la Sicilia e la Calabria (L. 23 marzo 1973, n. 36), la Basilicata e Cosenza (L. 8 novembre 1973, n. 731), Sondrio, Bolzano e Novara (art. 14, L.n. 452/1987); i terremoti delle Marche (L. 2 dicembre 1972, n. 734), del Friuli (L. 29 maggio 1976, n. 336, L. 30 ottobre 1976, n. 730), della Basilicata e Campania (L. 22 dicembre 1980, n. 874, art. 5, L. 7 dicembre 1989, n. 389); l'inquinamento di Seveso (L. 8 ottobre 1976, n. 688). Le integrazioni salariali vennero attivate in ipotesi di calamità naturali o avversità atmosferiche anche a favore del settore agricolo, attraverso provvedimenti temporanei di estensione delle prestazioni ex art. 8 L.n. 457/1972, succedutisi nel corso degli anni (art. 7, L. 13 maggio 1985, n. 198; art. 5, c. 8, L. 3 ottobre 1987, n. 400; art. 4, c. 14, L. 19 novembre 1987, n. 470; art. 7 bis, L. 4 agosto 1989, n. 286; art. 12, L. 1 giugno 1991, n. 166), fino alla definitiva generalizzazione della fattispecie avvenuta con l'art. 21, L.n. 223/1991.

formazione. Gli faceva, tuttavia, da contraltare il c. 66 dell'art. 2, là dove consentiva la proroga della durata dei trattamenti in deroga concessi ai sensi dell'art. 33, c. 21 della L. 12 novembre 2011, n. 183, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, coinvolgendosi così anche le fattispecie pre-riforma Fornero. Il c. 66, come da copione, garantiva, d'altra parte, la prorogabilità dei trattamenti in deroga concessi ai sensi del precedente c. 64.

In quello scorcio di tempo, fanno una pudica entrata in scena le preoccupazioni finanziarie legate agli ammortizzatori in deroga, talché si dispone che, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché delle competenti Commissioni parlamentari e sentite le parti sociali, vengano determinati, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati, criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente, con particolare riguardo: ai termini di presentazione, a pena di decadenza, delle relative domande, alle causali di concessione, ai limiti di durata e reiterazione delle prestazioni, anche in relazione alla continuazione rispetto ad altre prestazioni di sostegno del reddito, alle tipologie di datori di lavoro e lavoratori beneficiari (art. 4, c. 2, D.L. n. 54/2013). Ne scaturisce il noto decreto interministeriale n. 83473 dell'1 Agosto 2014, che restituisce un vero e proprio affresco degli ammortizzatori in deroga ai tempi della legge Fornero.

Tali fattispecie erano state, successivamente, rifinanziate più volte<sup>206</sup>, sino al termine di utilizzo del 2016, consentendosi alle Regioni,

<sup>206</sup> In particolare, si vedano le seguenti normative: Art. 1, cc. 254-255, L.n. 228/2012 (il comma 229 di quest'articolo stanziava, per l'anno 2013, ad incremento del Fondo sociale per l'occupazione e formazione, ulteriori risorse per il riconoscimento della cassa integrazione guadagni in deroga specificamente nel settore della pesca); Art. 1, c. 253 L.n. 228/2012 (come modificato dall'art. 40, c. 5, D.L. 133/2014), che stabiliva che la riprogrammazione dei Fondi strutturali 2007-2013, oggetto del Piano di azione e coesione, poteva prevedere il finanziamento di ammortizzatori sociali in deroga nelle Regioni, connessi a misure di politica attiva e ad azioni innovative e sperimentali di tutela dell'occupazione; art. 4, c. 1, D.L. 21 maggio 2013, n. 54; art. 21,

cui era stata attribuita la competenza in relazione alla concessione delle integrazioni<sup>207</sup>, anche di derogare ai criteri del D.M. n. 83473/2014<sup>208</sup>; le varie proroghe hanno coinvolto anche prestazioni ad esaurimento, come l'indennità di mobilità.

b) *Il presente*. Come già si è avuto modo di sottolineare, la sfida della razionalizzazione della disciplina degli ammortizzatori sociali, condizione imprescindibile per la loro universalizzazione, si giuoca sull'arena delle ipotesi speciali/settoriali d'intervento e, soprattutto, degli ammortizzatori in deroga. Ebbene, mi duole dire che né il legislatore del 2015 né quello del 2021 sono riusciti ad arginare queste prestazioni, così come fallirono nell'intento anche i legislatori del 1991 e del 2012.

Lo stesso decreto 148 contiene delle ipotesi di deroga alla disciplina generale tutt'ora attive, accanto ad altre da poco scadute<sup>209</sup>.

c. 1, L. 3 agosto 2013, n. 90; art. 1, cc. 304-307, L. 28 dicembre 2015, n. 208 (il c. 307 disponeva uno stanziamento specifico, nell'ambito degli ammortizzatori in deroga ex art. 2, cc. 64-66, L.n. 92/2012, a favore del settore della pesca); infine, art. 8, D.L. 22 ottobre 2016, n. 193.

<sup>207</sup> Si legga al proposito il D.M. 83473/2014.

<sup>208</sup> Si legga sul punto C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in C.A., NICOLINI, a cura di, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 85.

<sup>209</sup> In particolare: l'art. 42, commi da 3 a 5, D.L.vo n. 148/2015, che si riferiva ad accordi sottoscritti in sede governativa, riguardanti casi di rilevante interesse strategico per l'economia nazionale, che comportavano notevoli ricadute occupazionali, tali da condizionare le possibilità di sviluppo economico territoriale, il cui piano industriale aveva previsto l'utilizzo di trattamenti straordinari di integrazione salariale oltre i limiti di durata delle integrazioni per riorganizzazione aziendale e contratto di solidarietà nonché oltre quelli di durata massima complessiva (per la sua attuazione v. D.M. 29 dicembre 2016, n. 98189), norma questa attiva sino al 2018; l'art. 44, cc. 6, 6 *bis* e 6 *ter*, D.L.vo n. 148/2015, che consentiva alle regioni e province autonome di disporre la concessione dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche in deroga ai criteri di cui al D.M. n. 83473/2014, norma attiva sino al 2017 (si vedano anche: circolare Inps 13 dicembre 2016, n. 217; art. 1, c. 145, L.n. 205/2017; art. 26 *quater* D.L. n. 4/2019). L'art. 44, c. 6 *bis* del D.L.vo n. 148/2015 aveva trovato una coda, sino al 2018, nella proroga in continuità, da parte delle Regioni, delle prestazioni di cassa integrazione guadagni in deroga aventi efficacia temporale entro il 31 dicembre 2016 e durata fino al 31 dicembre 2017, al fine del compimento dei piani di nuova industria-

Un esempio lo troviamo nell'art. 21, c. 4 del decreto 148, ora art. 44 D.L. n. 109/2018: la deroga, oltre che alle causali previste<sup>210</sup>, si rivolge ai limiti di durata della Cigs per crisi aziendale e al limite cumulativo dei 24 mesi nel quinquennio mobile. La fattispecie rende possibile, entro limiti di spesa dati annualmente, sino a un massimo di dodici mesi complessivi e previo accordo stipulato in sede governativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza del Ministero dello sviluppo economico e della Regione interessata, l'autorizzazione di un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria per crisi aziendale, qualora l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'attività e di un conseguente riassorbimento occupazionale; questo in relazione agli anni dal 2016 al 2022.<sup>211</sup> I lavoratori in integrazione salariale sono ammessi al programma *GOL*<sup>212</sup>.

La cessazione d'azienda è stata, da ultimo, ulteriormente coinvolta nelle deroghe alla disciplina ordinaria dell'integrazione salariale: l'art. 45, c. 1 del D.L. n. 73/2021, infatti, ha aggiunto all'art. 44 della L.n. 109/2018 il comma 1 *bis*, che dispone che, in via eccezionale, al fine di sostenere i lavoratori nella fase di ripresa delle attività dopo l'emergenza epidemiologica, sino al 2021, può essere autorizzata una proroga di sei mesi, previo ulteriore accordo da stipulare in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione del Ministero dello sviluppo economico e della Regione interessata, per le aziende che abbiano particolare rilevanza strategica sul territorio, qualora abbiano avviato un processo di cessazione aziendale, le cui azioni necessarie al suo completamento e per la salva-

lizzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi aziendali incardinate presso le unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle regioni, nel limite massimo del 50 per cento delle risorse loro assegnate ai sensi appunto dell'articolo 44, c. 6 *bis* del D.L. n. 148/2015 (c. 145); si vedano in tema anche l'art. 2, c. 1, D.L. 9 maggio 2018, n. 44 e l'art. 26 *ter*, cc. 2 e 3, D.L. n. 4/2019.

<sup>210</sup> Si legga anche *retro*, *sub* par. 3.2.1, b).

<sup>211</sup> Art. 21, c. 4, D.L. n. 148/2015; art. 44 D.L. n. 109/2018; art. 58 *ter*, c. 1, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124; art. 1, c. 493, L. 27 dicembre 2019, n. 160; art. 11 *quater*, c. 5 D.L. 30 dicembre 2019, n. 162; art. 1, c. 278 L.n. 178/2020.

<sup>212</sup> Art. 11 *ter*, c. 2, D.L. n. 146/2021.

guardia occupazionale abbiano incontrato fasi di particolare complessità, anche rappresentate dal Ministero dello sviluppo economico.<sup>213</sup>

Un'altra fattispecie è l'44, c. 11 *bis* del decreto 148, introdotto dal D.L.vo 24 settembre 2016, n. 185 e poi ulteriormente modificato e prorogato<sup>214</sup>, che rifà da lontano il verso agli ammortizzatori in deroga regionali vecchio stampo. Infatti, in deroga sia ai limiti di durata della *Cigs*, nelle sue tre causali, che al limite cumulativo dei 24 mesi nel quinquennio mobile, entro un tetto massimo di spesa fissato annualmente, previo accordo stipulato in sede governativa, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la presenza del Ministero dello sviluppo economico e della Regione, può essere concesso un ulteriore intervento di *Cigs*, sino ad un massimo di 12 mesi, alle imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa riconosciuta dal Ministero dello sviluppo economico alla data di entrata in vigore della disposizione. Al fine di essere ammessa all'ulteriore intervento *Cigs*, l'impresa deve presentare un piano di recupero occupazionale, che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la Regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori. A questa fattispecie si affianca l'indennità di mobilità (istituto abrogato da tempo) in deroga, sino a 12 mesi, sempre per i lavoratori di aree di crisi industriale complessa, dell'art. 53 *ter* del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, corrisposta a prescindere dall'applicazione dei criteri ministeriali, con le risorse finanziarie stanziare per l'attuazione dell'art. 44, c. 11 *bis* ed eventualmente non utilizzate. Anche la gestione dei meccanismi e delle risorse dell'art. 53 *ter* è ovviamente affidata alle Regioni. I vari stanziamenti in bilancio per queste prestazioni arrivano all'anno 2022.<sup>215</sup>

<sup>213</sup> L'art. 50 *bis* D.L. n. 73/2021 estende tale proroga anche al settore aereo: si legga *infra* in questo par.

<sup>214</sup> Comma aggiunto dall' art. 2, c. 1, lett. f), n. 3), D.L.vo n. 185/2016. Successivamente, la disposizione è stata modificata dall' art. 3, c. 1, lett. a), b) e c), D.L. 30 dicembre 2016, n. 244 e dall' art. 3 *ter*, c. 1, D.L. 20 giugno 2017, n. 91. Il trattamento è stato prorogato dagli artt.: 1, c. 139, L.n. 205/2017; 1, D.L. n. 44/2018; 9 *quater*, D.L. 25 luglio 2018, n. 91; 1, cc. 282 e 1136, L.n. 145/2018; 9 e 10, D.L. 3 settembre 2019, n. 101; 11 *quater*, c. 7, D.L. n. 162/2019; 1, cc. 491 e 492, L.n. 160/2019; dall'art. 1, cc. 286, 289 e 290, L.n. 178/2020.

<sup>215</sup> Fattispecie prorogata dagli artt.: 1, c. 139, L.n. 205/2017; 1, D.L. n. 44/2018; 1, cc. 282 e 1136, L.n. 145/2018; 9 e 10, D.L. n. 101/2019; 1, c. 492, L.n. 160/2019 e 1,

Di recente, il *Riordino* degli ammortizzatori ha aggiunto un ulteriore comma all'art. 44, l'11 *ter*, introducendo così una ulteriore ipotesi di integrazione salariale in deroga alla durata prevista dalla disciplina generale, per 52 settimane, entro un limite massimo di spesa, allo scopo di fronteggiare “i processi di riorganizzazione e le situazioni di particolare difficoltà economica” del biennio 2022-2023<sup>216</sup>. Ma la saga dell'art. 44 non è terminata qui. Fresco di stampa, il D.L. n. 21/2022, all'art. 11, ha infatti veduto bene di aggiungere all'art. 44 il comma 11 *quinquies*: “per fronteggiare, nell'anno 2022, situazioni di particolare difficoltà economica”, ai datori di lavoro che non possono più ricorrere ai trattamenti ordinari di integrazione salariale per esaurimento dei limiti di durata, è riconosciuto un trattamento ordinario di integrazione salariale per un massimo di ventisei settimane fruibili fino al 31 dicembre 2022; il trattamento è assoggettato a limiti di spesa.

Infine, l'art. 22 *bis* del decreto 148 prevede, sino al 2024, in deroga alle disposizioni sulla durata degli interventi, entro un tetto massimo di spesa prefissato, per le imprese con rilevanza economica strategica, anche a livello regionale, che presentino importanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la presenza delle regioni interessate, la concessione della proroga dell'intervento straordinario di integrazione salariale, sino al limite massimo di dodici mesi. In questi casi, l'impresa deve presentare piani di gestione volti alla salvaguardia occupazionale che prevedano specifiche azioni di politiche attive concordati con le regioni interessate.<sup>217</sup> Anche questa ipotesi ha molte somiglianze con i

cc. 286, 289 e 290, L.n. 178/2020; 1, c. 127, L.n. 234/2021. Si vedano anche l'art. 25 *bis*, D.L. 23 ottobre 2018, n. 119 e l'art. 38 D.L. n. 73/2021. Un'altra ipotesi di integrazione salariale in deroga per aree di crisi industriale complessa, scaduta nel 2018, era contenuta nell'art. 1, c. 140 della L.n. 205/2017. La stessa disposizione, al c. 142, prevedeva per tali aree, sino al 2020, un trattamento di mobilità in deroga (si vedano al proposito anche l'art. 25 *ter* D.L. n. 119/2018 e l'art. 41, D.L. 30 aprile 2019, n. 34).

<sup>216</sup> Art. 1, c. 216, L.n. 234/2021.

<sup>217</sup> L'art. 22 *bis* è stato inserito dall'art. 1, c. 133, L.n. 205/2017 e poi più volte modificato. La fattispecie è stata prorogata e rifinanziata dalle seguenti norme: art. 25, D.L. n. 119/2018; 26 *bis* e 26 *ter* D.L. n. 4/2019; 9 *bis*, D.L. n. 101/2019; 58 *ter*, c. 2, D.L. n. 124/2019; art. 11 *quater*, c. 6, L.n. 162/2019; art. 1, c. 285, L.n. 178/2020; art.

congegni degli ammortizzatori in deroga regionali.

Ad aumentare il set di deroghe del decreto 148, la disciplina di *Riordino* degli ammortizzatori ha introdotto, con l'aggiunta dell'art. 22 *ter*, una nuova fattispecie di integrazione straordinaria, legata ad accordi di transizione occupazionale. Più specificamente, al fine di sostenere le transizioni occupazionali a seguito dell'intervento straordinario di integrazione salariale per riorganizzazione e crisi aziendale, ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti può essere concesso, in deroga alla durata massima prevista per tali causali, un ulteriore intervento finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, pari a un massimo di dodici mesi complessivi non ulteriormente prorogabili. Ai fini del riconoscimento di tale trattamento, in sede di procedura di consultazione sindacale, devono essere definite, con accordo sindacale, le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali<sup>218</sup>. Una disposizione questa apparentemente destinata a diventare strutturale ed estesa, con limite massimo di spesa, anche ai datori di lavoro con almeno 250 dipendenti, che intendano procedere alla chiusura di una sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a 50, a condizione che venga sottoscritto con i sindacati un piano per limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura<sup>219</sup>. I lavoratori coinvolti

1, c. 129, L.n. 234/2021. L'art. 1, c. 200 della L.n. 234/2021 prevedeva che per il 2022 il trattamento dell'art. 22 *bis* potesse essere concesso esclusivamente per la proroga dell'intervento di integrazione salariale straordinaria per contratto di solidarietà; tuttavia l'art. 23, c. 1, lett. f), D.L. n. 4/2022 ha abrogato questo limite, a dimostrazione delle difficoltà politiche di circoscrizione delle ipotesi derogatorie delle integrazioni salariali. L'art. 22 *bis* prevede, in attesa del completamento dell'istruttoria prevista, anche l'anticipo fino a sei mesi dell'integrazione salariale (c. 1 *bis*).

<sup>218</sup> Art. 1, c. 200, L.n. 234/2021. La mancata partecipazione alle azioni di rioccupazione o autoimpiego, per esclusiva responsabilità del lavoratore, comporta la decadenza dalla prestazione di integrazione salariale. Tali azioni possono essere cofinanziate dalle regioni nell'ambito delle rispettive misure di formazione e politica attiva del lavoro.

<sup>219</sup> Art. 1, cc. 224-237, L.n. 234/2021.

dall'accordo di transizione occupazionale beneficiari della *Cigs* vengono inseriti nel programma *GOL*, sono beneficiari di incentivi alla assunzione e della normativa sull'apprendistato professionalizzante, indipendentemente dall'età<sup>220</sup>.

Ha invece natura settoriale, la disciplina derogatoria per i *call centers*, inizialmente prevista dall'art. 44, c. 7 del decreto 148 e poi ulteriormente prorogata sino al 2022.<sup>221</sup>

Ma le fattispecie derogatorie trovano titolo anche in altri provvedimenti, alcuni già esauriti e altri, troppi, ancora attivi.

Alcune deroghe hanno, come da tradizione, natura settoriale, come i provvedimenti per il settore aereo: il trattamento straordinario di integrazione salariale è previsto, sino al 2021, in deroga agli artt. 4 e 22 del D.L.vo n. 148/2015, per crisi aziendale in favore delle aziende operanti nel settore aereo, che hanno cessato o cessano l'attività produttiva nel corso dell'anno 2020 e che non sono sottoposte a procedure concorsuali; una ulteriore disposizione a favore del settore aereo è stata da ultimo prevista dall'art. 4, 1 c. del D.L. n. 99/2021, ora art. 50 *bis* cc. 1 ss. del D.L. n. 73/2021 (come modificato dalla legge di conversione n. 106/2021, che ha abrogato il D.L. n. 99/2021), che gli estende, sino al 31.12.2021, la proroga di sei mesi dell'integrazione straordinaria per i casi di cessazione d'azienda disposta dall'art. 44, c. 1 *bis* del D.L. n. 109/2018; da ultimo, l'art. 10, c. 1, D.L. n. 146/2021 ha esteso, ai dipendenti di Alitalia – Società aerea italiana Spa e di Alitalia Cityliner Spa, l'integrazione salariale per amministrazione straordinaria (art. 7, c. 10 *ter*, D.L. 20 maggio 1993, n. 148), anche oltre la conclusione dell'attività del commissario, per 12 mesi, sino al 2022; tale disposizione è poi stata ulteriormente estesa, per 12 mesi, sino al 2023, dall'art. 1, c. 131 della L.n. 234/2021.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> Art. 1, cc. 200, 232 e 243-248, L.n. 234/2021.

<sup>221</sup> Per la proroga ed il rifinanziamento delle misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei *call center*, si vedano gli artt.: 1, c. 240, L.n. 232/2016; 26 *sexies*, D.L. n. 4/2019; 11 *quater*, c. 2, D.L. n. 162/2019; 1, c. 280, L.n. 178/2020; 1, c. 125, L.n. 234/2021. Si veda in materia il D.M. 12 novembre 2015, n. 22763.

<sup>222</sup> Si vedano anche gli artt. 94, c. 2, D.L. n. 18/2020 e 20, D.L. n. 104/2020. In tale settore si è provveduto anche all'incremento del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (costituito *ex art. 1 ter*, D.L. 5 ottobre

Altri provvedimenti sono tarati sulla situazione economico-occupazionale di una regione, sul singolo gruppo aziendale, o sulla situazione giudiziaria dell'azienda. Più specificamente, è stata attiva, sino al 2021, la disposizione dell'art. 1 *ter* del D.L. n. 104/2020, che proroga per i lavoratori della Regione Campania l'indennità di mobilità, prestazione come è noto non più esistente;<sup>223</sup> ciò non deve, d'altra parte, sorprendere, perché l'indennità di mobilità in deroga è stata usata più volte anche dopo la riforma del 2015, per quanti non avessero accesso alla NASpI.<sup>224</sup> Un'altra normativa ancora operativa, sino al 2022, è quella delle integrazioni salariali straordinarie per il gruppo *ex* ILVA, il cui antenato è la L. n. 501/1977 o Legge Taranto.<sup>225</sup> Mentre

2004, n. 249 e oggi regolato dal D.M. 7 aprile 2016, n. 95269) e si è consentito l'intervento dello stesso ad integrazione delle prestazioni degli ammortizzatori sociali in deroga della disciplina Covid-19: art. 94, c. 1, D.L. n. 18/2020; art. 204, D.L. n. 34/2020, art. 1, c. 714, L.n. 178/2020 e art. 9, c. 3, D.L. n. 41/2021; art. 40 *ter* D.L. 73/2021; art. 10, c. 2, D.L. n. 146/2021. Lo stesso intervento del fondo è stato successivamente previsto (*ex* art. 1, c. 132, L.n. 234/2021) per incrementare l'integrazione salariale per amministrazione straordinaria anche oltre la conclusione dell'attività del commissario (art. 7, c. 10 *ter* del D.L. n. 148/1993), prorogata dal c. 131 dell'art. 1, L.n. 234/2021, come si è scritto, sino al 2023. Si legga anche il c. 133, L.n. 234/2021.

<sup>223</sup> Norma prorogata dall'art. 1, c. 291, L.n. 178/2020.

<sup>224</sup> Per esempio, è scaduta soltanto nel 2020 l'indennità di mobilità in deroga dell'art. 1, cc. 251-253, L.n. 145/2018, che stabiliva: "Ai lavoratori che hanno cessato la cassa integrazione guadagni in deroga nel periodo dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2018 e non hanno diritto all'indennità di disoccupazione denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) è concessa, nel limite massimo di dodici mesi e in ogni caso con termine entro il 31 dicembre 2020, in continuità con la prestazione di Cassa integrazione guadagni in deroga, un'indennità pari al trattamento di mobilità in deroga, comprensiva della contribuzione figurativa". Si vedano in tema anche gli artt.: 11 *bis*, D.L. n. 101/2019; 87, D.L. n. 34/2020; 1 *bis*, D.L. n. 104/2020 e 11, c. 16, lett. a), D.L. n. 146/2021, che estendono la prestazione, fino al 31 dicembre 2021, ai lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ubicate nel territorio della Regione siciliana, i quali cessino di percepire l'indennità di disoccupazione denominata NASpI nell'anno 2020.

<sup>225</sup> Art. 1 *bis*, D.L. 29 dicembre 2016, n. 243. Il trattamento è stato prorogato dalle seguenti disposizioni: art. 1, c. 1167, L.n. 205/2017; art. 1, c. 248, L.n. 145/2018; art. 11 *quater*, c. 1, D.L. n. 162/2019; art. 9, c. 2, D.L. n. 41/2021; art. 1, c. 128, L.n. 234/2021. Un'altra disposizione derogatoria di origine aziendale, prevista per la crisi della Whirpool, è lo sconto del contributo addizionale per le imprese del settore della fabbricazione di elettrodomestici, con un organico superiore alle 4.000 unità e con

l'intervento delle integrazioni salariali diventa strumento di tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate con l'art. 1 del D.L.vo 18 maggio 2018, n. 72 (che attua l'art. 34 della L. 17 ottobre 2017, n. 161), per gli anni dal 2018 al 2023: ai lavoratori sospesi dal lavoro o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria per le quali è stato approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività, e fino alla loro assegnazione o destinazione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali concede, nel rispetto dello specifico limite di spesa definito, su richiesta dell'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, uno specifico trattamento di sostegno al reddito, pari al trattamento straordinario di integrazione salariale, per la durata massima complessiva di dodici mesi nel triennio.<sup>226</sup> Nell'ambito di questa normativa, sino al 2020, è stata attiva anche una ipotesi di *NASpI* in deroga, per i lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha adempiuto in tutto o in parte agli obblighi in materia di lavoro e legislazione sociale, il cui rapporto di lavoro è risolto dall'amministratore giudiziario o dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e che non hanno i requisiti per accedere alla *NASpI*.<sup>227</sup>

Sotto l'aspetto della riconduzione a unità degli interventi si deve, inoltre, sottolineare che l'editoria resta a cavallo tra la disciplina speciale e quella generale. L'art. 1, c. 1 del D.L.vo. 15 maggio 2017, n. 69

unità produttive site nel territorio nazionale, di cui almeno una in un'area di crisi industriale complessa, le quali, al fine di mantenere la produzione esistente con la stabilità dei livelli occupazionali, abbiano stipulato contratti di solidarietà, che prevedono, nell'anno 2019, la riduzione concordata dell'orario di lavoro di durata non inferiore a quindici mesi: art. 11, D.L. n. 101/2019, che ha modificato, aggiungendo il c. 1 *bis*, l'art. 5, D.L.vo n. 148/2015; art. 1, c. 195, lett. a), L.n. 234/2021; art. 23, c. 1, lett. a), D.L. n.4/2022; anche qui il rimpallo tra le ultime due norme – la prima che prevedeva la cessazione dell'agevolazione con il 2021, la seconda che abroga il limite temporale – mostra le difficoltà del legislatore ad arginare le disposizioni in deroga alla disciplina generale delle integrazioni salariali .

<sup>226</sup> Normativa prorogata dall'art. 1, c. 284, L.n. 178/2020. Si veda anche il D.M. 10 gennaio 2019, n. 1.

<sup>227</sup> Art. 2, D.L.vo n. 72/2018.

ha abrogato, infatti, a decorrere dall'1.1.2018, la disciplina speciale dell'intervento straordinario per le imprese editrici e le agenzie di stampa (art. 35, L. 5 agosto 1081, n. 416), salvo poi inserire nel decreto n. 148 l'art. 25 *bis*, ovviamente applicabile dall'1.1.2018, il cui titolo recita: "Disposizioni particolari per le imprese del settore dell'editoria": per esse non esiste limite di consistenza occupazionale in relazione al campo applicativo dell'intervento e la durata dell'integrazione per crisi aziendale è duplicata rispetto alla norma generale; il trattamento per integrazione straordinaria, d'altra parte, è stato già oggetto di provvedimenti, derogatori, di proroga<sup>228</sup>. Più di recente, l'intervento di *Riordino* degli ammortizzatori ha stabilito che, a decorrere dal 2024, si applicherà ai giornalisti la disciplina prevista per la generalità dei lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti<sup>229</sup>. Anche i lavoratori portuali<sup>230</sup> e i lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima, compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca<sup>231</sup>, restano assoggettati alla disciplina speciale prevista per tali

<sup>228</sup> Art. 11, c. 2 bis, D.L. n. 162/2019, che ha prorogato i trattamenti straordinari di cassa integrazione salariale ex art. 25 *bis*, c. 3, lettere a) e b), D.L.vo n. 148/2015 di 12 mesi, ma non oltre il 31.12.2020.

<sup>229</sup> Art. 1, c. 108, L.n. 234/2021.

<sup>230</sup> I lavoratori del settore portuale, a decorrere dal 1° Gennaio 2013, grazie alla riforma Fornero, diventano destinatari di una indennità di mancato avviamento al lavoro in via definitiva, dopo anni di proroghe transitorie (art.3, cc. 2 e 3, L.n. 92/2012). La disposizione della legge Fornero non cambia di una virgola la norma transitoria reiterata negli anni (per ultimo dall'art. 33, 23° c., L.n. 183/2011, sino a tutto il 2012). Ad imprese e lavoratori beneficiari dell'indennità è esteso l'obbligo contributivo all'intervento straordinario (si legga al proposito il Messaggio Inps 22 aprile 2015, n. 2778). Si vedano in tema, da ultimo, anche l'art. 9 *bis* del D.L. n. 41/2021 e l'art. 40 *quater* del D.L. n. 73/2021.

<sup>231</sup> I lavoratori in questione hanno misure di sostegno al reddito (un'indennità giornaliera onnicomprensiva pari a 30 euro), rifinanziate annualmente, nei periodi di sospensione dell'attività lavorativa derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non: art. 1, c. 346, L.n. 232/2016; art. 10, c. 1 *bis*, D.L. n. 91/2017; art. 1, c. 135, L.n. 205/2017; art. 1, cc. 673, 674 e 803 L.n. 145/2018; art. 1, cc. 515 e 516, L.n. 160/2019; art. 1, c. 282, L.n. 178/2020; art. 1, cc. 123 e 124, L.n. 234/2021. Si ricorda anche in tema l'art. 69, c. 6, D.L. n. 73/2021, che prevede per i pescatori autonomi, compresi i soci di cooperative, che esercitano professionalmente la pesca in acque marittime, interne e lagunari, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, ad esclusione della gestione separata, un'indennità una tantum

settori. Deve avvertirsi, tuttavia, che l'art. 1, c. 217 della L.n. 234/2021, di *Riordino*, ha stabilizzato una parte della disciplina speciale della pesca nella disciplina generale dell'agricoltura: la norma, infatti, ha esteso la cassa integrazione per gli operai agricoli a tempo indeterminato anche ai lavoratori dipendenti imbarcati su navi adibite alla pesca marittima e in acque interne e lagunari, ivi compresi i soci lavoratori di cooperative della piccola pesca, nonché agli armatori e ai proprietari armatori, imbarcati sulla nave dai medesimi gestita, per periodi diversi da quelli di sospensione dell'attività lavorativa derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio.

Neanche sono mancate, successivamente alla riforma del 2015, le ipotesi di intervento determinate da catastrofi naturali, e non, che un tempo lasciarono libero l'immaginario collettivo di pensare alle integrazioni salariali come alla panacea di tutti i mali. Sino al 2019, per esempio, sono stati operativi gli interventi d'integrazione salariale a favore dei lavoratori delle Regioni, colpite dal sisma del 2016, di Abruzzo, Marche, Lazio e Umbria.<sup>232</sup> Mentre sino al 2020 è stata operativa l'integrazione salariale per la tragedia del Ponte Morandi di Genova; in questo caso era presente anche una indennità *una tantum* a favore dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, ivi compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza, che abbiano dovuto sospendere l'attività a seguito del crollo del ponte, con il limite, ben presente al legislatore, del rispetto della normativa dell'Unione europea e nazionale in materia di aiuti di Stato.<sup>233</sup> O ancora: le risorse dell'art 44, c. 11 *bis* del D.L.vo n. 148/2015 per le aree di crisi industriale complessa<sup>234</sup>, quota della Regione Liguria, sono state utilizzate, nel 2020, in favore dei lavoratori dipendenti da imprese del territorio di Savona impossibilitati a prestare attività lavorativa in tutto o in parte a seguito della frana verificatasi lungo l'impianto funiviario

di 950 euro, erogata dall'Inps, per l'anno 2021, entro limiti di spesa.

<sup>232</sup> Art. 45, D.L. 17 ottobre 2016, n. 189; artt. 12 e 18 *undecies*, D.L. 9 febbraio 2017, n. 8; art. 1, c. 6 *quater* e 1 *ter* D.L. 29 maggio 2018, n. 55.

<sup>233</sup> Art. 4 *ter* D.L. n. 109/2018 e art. 15, c. 4, D.L. n. 162/2019.

<sup>234</sup> Cfr. *retro* in questo stesso par.

di Savona in concessione alla società Funivie S.p.a. in conseguenza degli eccezionali eventi atmosferici del mese di novembre 2019.<sup>235</sup> Sempre per il 2019, l'art. 40 del D.L. n. 34/2019 ha concesso un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale, con la relativa contribuzione figurativa, per un massimo di sei mesi, in favore dei lavoratori del settore privato, compreso quello agricolo, impossibilitati a prestare l'attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito della chiusura della strada SS 3bis Tiberina E45 Orte Ravenna dal Km. 168+200 al Km 162+698, per il sequestro del viadotto Puleto con relativa interdizione totale della circolazione; anche questa disposizione, come nel caso del Ponte Morandi aveva previsto il pagamento di una indennità *tantum* a favore dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, ivi compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza, che abbiano dovuto sospendere l'attività a causa del sequestro del viadotto. Interessante in questa carrellata di provvedimenti in deroga determinati da eventi catastrofici naturali e non è l'apertura, presente nelle fattispecie del Ponte Morandi e della strada SS 3bis, al sostegno del reddito dei lavoratori autonomi, che poi sarebbe diventata di lì a poco una delle fattispecie centrali della sicurezza sociale Covid-19.

Pressoché tutte le fattispecie derogatorie sono utilizzabili nei limiti delle risorse volta a volta stanziata.<sup>236</sup>

### *3.3 Normativa Covid*

Le disposizioni Covid-19 sono previste: dai D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (*Cura Italia*), 19 maggio 2020, n. 34 (*Rilancio*), 14 agosto 2020, n. 104 e 28 ottobre 2020, n. 137 (*Ristori*); dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 30 dicembre 2020, n. 178); dai D.L. 13 marzo 2021, n. 30, 22 marzo 2021, n. 41 (*Sostegni*), 25 maggio 2021, n. 73 (*Sostegni bis*) e 21

<sup>235</sup> Art. 94 *bis*, D.L. n. 18/2020.

<sup>236</sup> Interessante ai fini della comprensione delle dinamiche politico-economiche degli ammortizzatori in deroga e delle ipotesi speciali e settoriali è il paper di L. VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, p. 1081.

ottobre 2021, n. 146 (*Decreto fiscale*); infine, dal D.L. 27 gennaio 2022, n. 4,<sup>237</sup> il quale ultimo dimostra tutte le difficoltà, anche del legislatore pandemico, di porre fine ad interventi in deroga.

Le prestazioni pandemiche nell'area della disoccupazione/sottoccupazione si inseriscono evidentemente nell'ordinario intreccio delle tutele già esistenti, aumentando il quadro frastagliato degli istituti di protezione sociale.<sup>238</sup>

Viene autorizzato l'utilizzo della *Cigo* e dell'*assegno ordinario*, al tempo erogato dai fondi bilaterali e dal *FIS*, per la causale COVID-19, per diversi periodi, a partire dal 23 febbraio 2020, volta a volta con dei limiti di durata tra le 4 e le 28 settimane.<sup>239</sup>

Inoltre, ancora in funzione di norma di chiusura di carenze di tutela che certificano l'allontanamento del sistema dal principio di eguaglianza, si eroga la cassa integrazione in deroga, con regole simili a quelle appena descritte: il vestito buono per tutte le stagioni, del quale sono destinatari i datori di lavoro per cui non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro.

Le disposizioni in deroga hanno coinvolto anche la *Cig* per gli operai agricoli.

Numerose sono state le deroghe alla disciplina generale, alcune delle quali hanno fatto riflettere sull'opportunità di limiti rigorosi anche nella disciplina ordinaria: si prescinde dall'anzianità di effettivo lavoro dei destinatari; si apre a nuove categorie di beneficiari; si neu-

<sup>237</sup> In particolare, art. 11 e 11 *bis*, D.L. n. 146/2021 e 7, c. 2, lett. a) e 22 D.L. n. 4/2022. A queste norme si aggiungano anche l'art. 3, D.L. 20 luglio 2021, n. 103 e l'art. 1, c. 120, L.n. 234/2021. Le norme del D.L. 30 giugno 2021, n. 99 sono state abrogate e replicate nel D.L. n. 73/2021 dalla legge di conversione dello stesso decreto, ovvero la L.n. 106/2021.

<sup>238</sup> Si legga sul punto M. FAIOLI, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in [https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_del\\_lavoro/Faioli\\_Tutela\\_del\\_lavoro\\_e\\_emergenza\\_da\\_COVID-19\\_COVID-19\\_e\\_istituti\\_speciali\\_di\\_sostegno\\_al\\_reddito.html](https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Faioli_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_COVID-19_e_istituti_speciali_di_sostegno_al_reddito.html) 2020.

<sup>239</sup> In materia di intervento delle integrazioni salariali per l'emergenza Covid-19 si legga G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 757 ss.

tralizza, per le causali Covid, il reticolo di limiti alla durata massima complessiva e specifica degli interventi; si deroga alle causali; non c'è sindacato in merito sulle causali addotte; si riduce a pochi casi l'applicazione della contribuzione addizionale; si estendono i termini per la presentazione delle domande; la procedura sindacale non è più requisito di procedibilità nella concessione dell'intervento; si eroga la prestazione d'integrazione salariale del FIS anche a imprese con più di 5 dipendenti, quindi al disotto della soglia dei 15 dipendenti prevista al tempo dalla disciplina generale; si disapplica il limite finanziario alle prestazioni che garantiva l'equilibrio di bilancio del FIS; i fondi bilaterali sono supportati da iniezioni di denaro pubblico.<sup>240</sup> Sia per le integrazioni salariali che per *NASpI* e *Dis-Coll* vengono sospese per un periodo limitato le normative in tema di condizionalità.

Anche *NASpI* e *Dis Coll* sono toccate dalla normativa pandemica di deroga, che – con una certa dose di preveggenza rispetto a quanto sarebbe poi accaduto con il *Riordino* 2021 – sospende temporaneamente il requisito dei 30 giorni di lavoro effettivo per poter accedere alla *NASpI* e l'applicazione della riduzione del 3% dal quarto mese di fruizione; sono state altresì concesse proroghe di due mesi del trattamento.

Un ultimo strumento del quale è opportuno dare conto e che può essere classificato ai limiti della categoria degli ammortizzatori sociali è, infine, il contributo a fondo perduto a favore dei titolari di partita IVA, “residenti o stabiliti nel territorio dello Stato”, che svolgono atti-

<sup>240</sup> M. MARRUCCI, *Covid-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale. Prime annotazioni*, in *Giustizia Civile.com, Emergenza Covid-19 speciale* 2020, n. 1, p. 191. L'art. 50 *bis*, c. 10, lett. a), b) e c), D.L. n. 73/2021 (precedentemente art. 4, c. 13 del D.L. n. 99/2021, abrogato dalla L.n. 106/2021, di conversione del D.L. n. 73/2021) ha chiarito che: si applica all'assegno ordinario del FIS il tetto aziendale; “gli oneri relativi alle domande autorizzate di assegno ordinario con causale COVID19, di cui all'articolo 19, commi 1, 5 e 7 del predetto decreto-legge n. 18 del 2020, sono posti prioritariamente a carico delle disponibilità dei rispettivi Fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 29 e 40 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, anche in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente”; “gli oneri relativi alle domande autorizzate di cassa integrazione ordinaria con causale COVID19, di cui agli articoli 19, c. 1, e 20 del citato decreto-legge n. 18 del 2020 sono posti a carico della gestione di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88 ...”.

vità d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario (art. 1 D.L. n. 41/2021); il contributo era legato ad una determinata diminuzione dell'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi rispetto all'anno precedente<sup>241</sup>.

Queste disposizioni sono state affiancate dalla misura del temporaneo blocco dei licenziamenti per riduzione di personale e per giustificato motivo oggettivo<sup>242</sup>.

Tutte le prestazioni sono erogate nei limiti dei fondi stanziati allo scopo.

Il legislatore è stato costretto a muoversi anche nell'area assistenziale. Questo soprattutto nei confronti della categoria dei lavoratori autonomi.<sup>243</sup> La legislazione Covid, oltre ad agire ammorbidendoli sui

<sup>241</sup> Art. 25 D.L. n. 34/2020, art. 1, D.L. n. 137/2020, art. 1, D.L. n. 73/2021. Altri contributi a fondo perduto sono stati previsti dagli artt. 1 *ter*, 10 *bis*, 43 *bis*, 68 *quater*, D.L. n. 73/2021 e 1 *ter*, D.L. n. 41/2021.

<sup>242</sup> L'art. 41 del D.L. n. 73/2021 aveva introdotto, allo scopo di superare gli effetti dello sblocco dei licenziamenti, dall' 1.7.2021 e sino al 31.10.2021, il contratto di rioccupazione, quale contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato assistito da uno sgravio contributivo per i datori di lavoro: condizione per l'assunzione con il contratto di rioccupazione era la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento di 6 mesi, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al nuovo contesto lavorativo.

<sup>243</sup> Si veda sul tema G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, cit. Anche l'Autore qualifica il tipo di prestazioni pandemiche erogate ai lavoratori autonomi come assistenziali, nell'ambito di "una generica valenza di sostegno economico emergenziale". Tuttavia, egli sottolinea come sia "da escludere, invece, un qualsivoglia rimando alla sostanza costituzionale dell'assistenza sociale", ciò in quanto: "Se nel perimetro dell'art. 38, co. 1, Cost. il finanziamento fiscale è necessitato, non è, però, esclusivo di quell'ambito, ricorrendo sempre più ampiamente anche nella previdenza sociale. Esso non è pertanto sufficiente a ricondurre le misure in questione nell'ambito dell'assistenza sociale, occorrendo anche l'esistenza di una concreta situazione di bisogno"; inoltre, "a ritenere valida simile configurazione si aprirebbero delicate questioni di competenza, l'assetto disegnato dall'art. 117 Cost. precludendo l'intervento legislativo statale, salvo lo spazio, ritagliato dalla giurisprudenza costituzionale in corrispondenza all'art. 2 Cost., per situazioni di estrema povertà che pregiudichino la stessa dignità della persona, ipotesi cui non sembrano riconducibili le misure predisposte" (pp. 3-4). Si legga sulle prestazioni per i lavoratori autonomi anche C. GARBUIO, *Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 122.

requisiti per la fruizione del *Reddito di cittadinanza* (*Rdc*) e a introdurre misure di sostegno per i segmenti più poveri della popolazione (*Reddito di ultima istanza* e poi il *Reddito di emergenza* o *REM*), ha creato infatti, per la prima volta nel nostro paese, una tutela del reddito per i lavoratori autonomi. È evidente che la *ratio* dell'indennità è tutelare una categoria, quella dei lavoratori autonomi, priva di integrazioni salariali e difficile da ricondurre dentro le maglie del *Rdc*, posti gli stringenti requisiti patrimoniali e reddituali della prestazione assistenziale. In sostanza, l'indennità corregge una iniquità, un annoso vuoto di tutela del sistema di protezione sociale. A questo vuoto si sarebbe indirizzata di lì a poco la legge di bilancio per il 2021 introducendo l'*Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa* (*IsCro*).

Peraltro, l'indennità Covid-19 ha accomunato soggetti del tutto eterogenei, affiancando ai lavoratori autonomi anche alcune categorie di lavoro subordinato. L'indennità era assistenziale, spesso non *means tested*; sebbene per alcune categorie di lavoratori sia da sottolineare una contaminazione assicurativa, se così si può dire, essendo richiesti requisiti occupazionali e contributivi, seppur minimi e sostanzialmente legati al tipo di occupazione svolta, o l'involontarietà dell'inattività; mentre in altri casi si è richiesta l'assenza di altre prestazioni previdenziali o altri rapporti lavorativi o si è legata la erogazione dell'indennità alla riduzione dei compensi percepiti, su tre scaglioni di reddito. Un limite importante dell'indennità Covid-19, ancora una volta, sull'onda dell'affievolimento dei diritti sociali, è stato quello finanziario: l'indennità era erogata nei limiti di spesa previsti; inoltre, la prestazione mancava del carattere di universalità in relazione alla categoria degli autonomi.<sup>244</sup>

<sup>244</sup> I. ALVINO, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in [http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_del\\_lavoro/Alvino\\_Tutela\\_del\\_lavoro\\_e\\_emergenza\\_da\\_COVID-19\\_Decreto\\_legge\\_Cura\\_Italia.html](http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Alvino_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_Decreto_legge_Cura_Italia.html), 2020. La tutela del reddito ha coperto anche i magistrati onorari e i lavoratori frontalieri. Su questi temi si legga la puntuale ricostruzione di S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in D. GAROFALO, a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University

### 3.4 *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (IsCro)*

L'*Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (IsCro)*, istituita dalla legge di bilancio per il 2021 (L.n. 178/2020), e largamente ispirata a un recente progetto di legge del Cnel, ha per destinatari i soggetti iscritti alla Gestione separata Inps (art. 2, c. 26, L.n. 335/1995), che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo.<sup>245</sup> L'indennità è una misura temporanea, "sperimentale" afferma la norma, riconosciuta "nelle more della riforma degli ammortizzatori sociali", per il triennio 2021-2023. Il suo obiettivo è quello di preservare, nei momenti di flessione, l'attività professionale degli iscritti alla Gestione separata: un ammortizzatore sociale, dunque, nella forma di una integrazione salariale.

L'*IsCro* è assoggettata ai seguenti requisiti: a) non essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie; b) non essere beneficiari del reddito di cittadinanza; c) avere prodotto un reddito di lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei tre anni precedenti; d) aver dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro (cifra che verrà annualmente rivalutata)<sup>246</sup>; e) essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria; f) essere titolari di partita IVA attiva da almeno quattro anni, alla data di presentazione della domanda (Art. 1, c. 388 L.n. 178/2020).<sup>247</sup>

Press, 2020, p. 189.

<sup>245</sup> Art. 1, cc. 386-401, L.n. 178/2020. Il comma 386 rinvia per la definizione di lavoro autonomo al comma 1 dell'articolo 53 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

<sup>246</sup> Cfr sul punto la Circolare Inps 30 giugno 2021, n. 94 e G. CANAVESI, *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 3.

<sup>247</sup> I requisiti di cui al comma 388, lettere a) e b), devono essere mantenuti anche durante la percezione dell'indennità. La domanda *IsCro* è presentata dal lavoratore all'Inps in via telematica entro il 31 ottobre di ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Nella domanda sono autocertificati i redditi prodotti per gli anni di interesse. L'Inps

L'indennità pagata è pari al 25%, su base semestrale, dell'ultimo reddito certificato dall'Agenzia delle entrate ed è erogata per sei mensilità; l'importo della prestazione non può in ogni caso superare il limite di 800 euro mensili e non può essere inferiore a 250 euro mensili (annualmente rivalutati). La prestazione non è tassata. L'indennità non comporta accredito di contribuzione figurativa.

Un limite ulteriore è che l'indennità non può essere domandata più di una volta nel triennio.

La cessazione della partita IVA nel corso dell'erogazione dell'indennità determina l'immediata interruzione della stessa, con recupero delle mensilità eventualmente erogate dopo la data in cui è cessata l'attività.

L'erogazione dell'indennità è accompagnata dalla partecipazione dei lavoratori a percorsi di aggiornamento professionale. Un decreto ministeriale individua i criteri e le modalità di definizione dei percorsi di aggiornamento professionale e del loro finanziamento.<sup>248</sup> L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro monitorerà la partecipazione ai percorsi di aggiornamento professionale dei beneficiari dell'indennità.

L'*Iscro* è finanziata da un aumento della contribuzione dei lavoratori iscritti alla Gestione separata. Siamo, dunque, di fronte ad una prestazione previdenziale, almeno nelle intenzioni. Come ormai d'abitudine, tuttavia, il pagamento dell'*Iscro* è subordinato alla presenza dei finanziamenti stanziati allo scopo. L'Inps provvede al monitoraggio del rispetto del limite di spesa comunicando i risultati di tale attività al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze; qualora dal monitoraggio emerga il veri-

comunica all'Agenzia delle entrate i dati identificativi dei soggetti che hanno presentato domanda per la verifica dei requisiti. L'Agenzia delle entrate comunica all'Inps l'esito dei riscontri effettuati sulla verifica dei requisiti reddituali con le modalità e nei termini definiti mediante accordi di cooperazione tra le parti.

<sup>248</sup> Più specificamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono individuati i criteri e le modalità di definizione dei percorsi di aggiornamento professionale e del loro finanziamento.

ficarsi di scostamenti, anche in via prospettica, rispetto al limite di spesa, non sono adottati altri provvedimenti di concessione dell'indennità.

## CAPITOLO III

### NON LAVORO, PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ, SICUREZZA SOCIALE: IL CUBO DI RUBIK

SOMMARIO: 1. *Per un mercato del lavoro sostenibile: le pietre miliari della protezione sociale.* – 1.1. *Una rete universale di tutela per l'integrazione sociale.* – 1.2. *Lavoro e protezione sociale: un legame inscindibile.* – 1.3. *L'ampliamento della platea dei lavoratori tutelati dalla previdenza sociale.* – 1.4. *Attuazione della Sicurezza attiva: la connessione virtuosa tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro.* – 1.5. *Sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale: il nodo antico della riduzione della 'condizionalità' economica.* – 2. *Il ruolo della previdenza integrativa.* – 3. *Ammortizzatori sociali: riforma versus Riordino.* – 3.1. *Nani sulle spalle di giganti.* – 3.2. *Trattamenti in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro subordinato.* – 3.3. *Prestazione di disoccupazione a favore dei lavoratori subordinati.* – 3.4. *Ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi.* – 3.5. *Il finanziamento.* – 3.6. *Le problematiche dei lavori agricoli.*

#### 1. *Per un mercato del lavoro sostenibile: le pietre miliari della protezione sociale*

Come si è scritto al principio di questo *excursus* sul ruolo della protezione sociale nell'area del non lavoro<sup>1</sup>, il Welfare State del ventesimo secolo deve fare i conti con l'istanza di *flessibilità* da parte del sistema produttivo e con l'*insicurezza sociale* che da essa si origina, in presenza di risorse finanziarie scarse.

La sicurezza sociale, in quanto fattore *temporaneo* di compensazione dei vuoti di tutela che si generano nel mercato del lavoro, dovrà contenere le politiche passive, per il sostegno del reddito e le politiche attive, per il reinserimento del soggetto nel mercato e per la valorizzazione delle sue *capabilities* e nel farlo non potrà prescindere dal fatto che il mercato è oggi caratterizzato dalla mobilità della forza lavoro, o con termine più *à la page* dalle *transizioni occupazionali*. Come si è

<sup>1</sup> *Retro, sub* Capitolo I, par. 2.

scritto, la chiave di volta di un sistema ispirato al principio di sostenibilità è quella di una *solidarietà redistributivo-capacitante*.<sup>2</sup>

La legislazione Covid-19 non è certo riproponibile in termini di intervento strutturale, non fosse altro per i costi che ha comportato e comunque per l'eterogeneità degli interventi proposti, il cui unico obiettivo era quello di rattoppare falle. La normativa pandemica rappresenta, infatti, plasticamente i vuoti di tutela della protezione sociale e l'inarrestabile affievolimento dei diritti sociali. I limiti del sistema di sicurezza sociale, le deviazioni dai suoi principi fondanti, primo fra tutti il principio di eguaglianza (Art. 3 Cost.) sono emerse a tutto tondo.

Giova ricordare che il sistema di sicurezza sociale è strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale – *distributiva*<sup>3</sup> – la quale a sua volta ha per obiettivo finale la pari dignità umana, che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana dell'art. 2 della Costituzione. L'art. 38, norma cardine del sistema di protezione sociale, affonda le sue radici nell'art. 3 della Costituzione, come in dottrina è stato ampiamente dimostrato<sup>4</sup>. La matrice costituzionale dei diritti sociali, dunque, è rinvenibile negli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale.

Il tentativo di rendere il sistema di sicurezza sociale più conforme a equità e più in linea con le norme costituzionali che lo regolano può rappresentare, pertanto, il punto di partenza per un ripensamento, una riformulazione di un Welfare adeguato all'evoluzione socio-economica già in atto da tempo.

Il principio di sostenibilità nella sua triplice inscindibile declinazione, d'altra parte, come si è scritto,<sup>5</sup> ritrova la sua fonte, ma anche uno strumento di realizzazione, nei diritti sociali previsti dalle Carte costituzionali moderne. Se si guarda agli obiettivi dell'*Agenda 2030*, si riconoscono molti dei diritti sociali presenti nella nostra Carta costituzionale. L'ancoraggio del principio di sostenibilità ambientale, economica e sociale alle Carte costituzionali è cruciale, non soltanto in ter-

<sup>2</sup> *Retro*, sub Capitolo I, par. 2.

<sup>3</sup> A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione*, cit.

<sup>4</sup> Per tutti si legga M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1988.

<sup>5</sup> Capitolo I, par. 1.3.

mini di effettività del principio, ma anche in quanto consente un'attuazione del principio equilibrata tra le tre declinazioni della sostenibilità. Il sistema di protezione sociale nell'area del non lavoro, che realizza i diritti sociali previsti dagli artt. 38, 4, 35 e 3, c. 2 della Costituzione, più specificamente, è strumento di attuazione degli obiettivi 1, 4, 5, 8 e 10 dell'*Agenda*.

È utile, del resto, rammentare come sia il principio di sostenibilità che i diritti sociali hanno per obiettivo, sono strade per raggiungere, l'integrazione sociale dell'art.3, c. 2 della Costituzione, ovvero, la "mobilità sociale"<sup>6</sup>, "l'effettiva circolazione delle chances di vita"<sup>7</sup>. Un progetto che naturalmente trova i suoi strumenti anche nell'art. 2 della Costituzione, il principio di solidarietà.<sup>8</sup>

Il principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, c. 2 della Carta costituzionale deve essere perciò la misura, la pietra miliare dalla quale iniziare il percorso di revisione. Se usiamo questo parametro, se riscopriamo il valore fondante del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), mezzo per il fine dell'eguaglianza sostanziale, e sosteniamo che il sistema di sicurezza sociale insiste sull'area dell'*eguaglianza sostanziale ed è espressione di una solidarietà redistributivo-capacitante*, vengono fuori diverse indicazioni, una sorta di viatico per la riforma e per la realizzazione del principio di sostenibilità.

Il sistema di protezione sociale, nel processo di riconfigurazione che lo attende ormai da tempo, deve affrontare, dunque, diversi nodi fondamentali: la garanzia dell'integrazione sociale attraverso una rete universale di tutela; la conservazione di un legame fra tutela sociale e lavoro; l'ampliamento della platea dei lavoratori tutelati dalla previdenza sociale; la creazione di un sistema di condizionalità che garantisca il reinserimento del lavoratore nel mercato; la riduzione della condizionalità finanziaria.

### 1.1 *Una rete universale di tutela per l'integrazione sociale*

Il sistema di protezione sociale, nella sua funzione di realizzazione

<sup>6</sup> C. MORTATI, *Art. 1, Commento sub art. 1 Costituzione, cit.*, p. 15.

<sup>7</sup> A. D'ALOJA, *op. cit.*, p. 11. Cfr. Capitolo I, par. 1.3.

<sup>8</sup> Cfr. *retro* Capitolo I, par. 1

della giustizia distributiva, deve fornire prestazioni – trasferimenti di reddito, servizi ed altri tipi di vantaggi – nel complesso idonee a rendere effettiva la garanzia dell'integrazione sociale, ossia “il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, previsto dal secondo comma dell'art. 3 della Carta costituzionale.

L'integrazione sociale costituisce l'obiettivo minimo del sistema di sicurezza sociale: in esso si sostanzia l'idea di cittadinanza sociale. L'art. 3, c. 2 della Carta costituzionale riconosce ai cittadini, a prescindere dall'attività lavorativa svolta, un diritto all'integrazione sociale, che il sistema di sicurezza sociale è chiamato ad attuare, nell'ipotesi in cui si verifichi uno stato di bisogno. E a ben guardare, lo stesso art. 38 della Costituzione, al comma 1, prevede una rete di tutela universale: “La Corte costituzionale non solo ha utilizzato l'art. 38 a proposito della disoccupazione involontaria, ma, va sottolineato, lo ha fatto richiamando anche i “diritti fondamentali della persona””<sup>9</sup>.

E qui occorre aprire una breve parentesi. Il concetto di “bisogno socialmente rilevante”<sup>10</sup> ha subito nel corso del tempo una significativa evoluzione nel nostro come in altri ordinamenti occidentali. Alla fine del secolo XIX, il bisogno tutelato coincideva con una *poverty line* collocata al limite della mera sopravvivenza materiale. Nel sistema corporativo, in quanto sistema assicurativo, era assente quella che è stata definita una “valutazione oggettiva del bisogno”: l'ammontare delle pensioni veniva determinato avendo riguardo alle contribuzioni versate, senza alcuna preoccupazione in ordine alla capacità dei trattamenti di realizzare una concreta liberazione dallo stato di bisogno<sup>11</sup>.

Con l'entrata in vigore della Carta costituzionale, la tutela del bisogno -“oggettivamente valutato” – ha assunto il significato d'integrazione sociale del cittadino nei termini proposti dall'art. 3, c. 2.<sup>12</sup> Sin dalla fine degli anni sessanta, infine, in risposta alla prevedibile

<sup>9</sup> L. CARLASSARRE, *Diritti*, cit., p. 141. L'Autrice cita a conforto della sua opinione le sentenze della Corte Cost. 27 aprile 1988, n. 497, Corte Cost. 9 marzo 1992, n. 88 e Corte Cost. 30 aprile 2015, n. 70.

<sup>10</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *La Rivista italiana di previdenza sociale*, 1948, p. 1

<sup>11</sup> M. PERSIANI, *Rischio e bisogno*, cit., p. 8.

<sup>12</sup> Cfr. anche G. BALANDI, *Per una definizione*, cit., p. 575.

crisi finanziaria del sistema, si transita da una definizione convenzionale dello stato di bisogno, quale conseguenza presunta del verificarsi di una situazione protetta, a un concreto accertamento a livello individuale dell'effettiva ricorrenza dello stato di bisogno<sup>13</sup>. Ai fini della fruizione di prestazioni sociali agevolate, infatti, sono stati introdotti degli indicatori della situazione economica, ovvero dei criteri unificati di misurazione effettiva e individualizzata dello stato di bisogno. Ebbene, nel linguaggio della solidarietà, un sistema di protezione sociale che misuri lo stato di bisogno in termini di mancata integrazione sociale del cittadino e che valuti l'effettiva ricorrenza della condizione di bisogno realizza il livello massimo di solidarietà. Il fine dell'integrazione sociale si pone, infatti, come obiettivo di una tutela a carattere universalistico, che conduce a una redistribuzione di risorse tarata sul raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale e, conseguentemente, a un grado elevato di circolazione solidaristica di risorse.<sup>14</sup>

Tale obiettivo si raggiunge attraverso due strumenti tra loro strettamente interrelati e coniugabili all'interno di una prestazione a carattere universale, finanziata dalla fiscalità generale<sup>15</sup>, rispondente a principi guida dettati sul piano nazionale, gestita a livello decentrato.

Il primo strumento è quello della restituzione alla vita sociale attraverso la predisposizione di una rete di servizi decentrati di cura, assistenza, inserimento, formazione.<sup>16</sup> La rete di servizi dovrebbe essere gestita a livello di comunità locali: questo permetterebbe una strutturazione delle prestazioni rese *sulla base dell'evento che ha cagionato lo stato di bisogno* e, conseguentemente, *una personalizzazione del servizio*. Le politiche di reinserimento sociale, per essere efficaci, devono, infatti, incidere sulla specifica causa della situazione di disagio. In altre parole, la finalizzazione del sistema di sicurezza sociale alla rimozione

<sup>13</sup> M. PERSIANI, *Rischio e bisogno*, cit., pp. 11 ss.

<sup>14</sup> Su questi aspetti si leggano anche G. BALANDI, *Per una definizione*, cit., p. 575 e G. BALANDI, *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, «Rechtsgeschichte», 2004, pp. 10 ss.

<sup>15</sup> T. TREU, *Riforme o destrutturazione del Welfare*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, pp. 544-545 propone di finanziare la prestazione universale attraverso il gettito di "imposte specifiche", quali "Iva sociale, ecotasse o simili".

<sup>16</sup> Sul punto si legga anche M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 135-136.

dell'accadimento che ha cagionato una condizione di bisogno rende imprescindibile una diversificazione della protezione sociale fondata sulle caratteristiche che contraddistinguono i diversi eventi lesivi.<sup>17</sup>

Il secondo strumento è quello dei trasferimenti monetari. Sotto l'aspetto economico, è difficile quantificare il livello minimo di reddito idoneo a garantire l'integrazione sociale di un soggetto. È chiaro che ci troviamo di fronte ad un concetto relativo, dipendente da diverse variabili, quali innanzitutto la situazione del nucleo familiare di appartenenza del lavoratore, il livello di reddito disponibile e il patrimonio immobiliare da questo posseduto. Sarà, comunque, necessario approntare un meccanismo di valutazione, razionale e trasparente, dello stato di bisogno effettivo del soggetto. Come afferma Bozzao, "è ben noto che al legislatore spetta determinare – in adesione ai principi costituzionali e tenendo quindi anche conto delle risorse finanziarie disponibili – l'ampiezza e le modalità dell'intervento solidaristico, a tal fine ben potendo modulare anche gli indici della sua misurazione; discrezionalità, quest'ultima, che il legislatore ha ampiamente esercitato. Ed invero, le soglie economiche richieste per l'accesso alle prestazioni so-

<sup>17</sup> In questa direzione si è posta, d'altra parte, anche la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali: nel confermare la linea già dettata dalla *Commissione Onofri* del 1997 dell'universalismo selettivo, la legge quadro "realizza un primo passo per spostare il baricentro del sistema di trasferimenti monetari, rigidamente standardizzati e di carattere prevalentemente risarcitorio, a prestazioni e servizi integrati a persone e famiglie, capaci di adattarsi in modo flessibile e personalizzato alla condizione di bisogno dei destinatari, favorendo il loro coinvolgimento attivo e responsabile" (S. GIUBBONI, *Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione: il caso italiano in prospettiva europea*, in M. CINELLI-S. GIUBBONI, a cura di, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 167). Sebbene, L'Autore sottolineasse, tuttavia, come tale legge, nonostante gli intenti, non fosse riuscita a mutare "la struttura portante delle prestazioni assistenziali" nel nostro sistema (p. 167). La legge quadro, comunque, ebbe l'ulteriore pregio di anticipare, nella sua struttura, le linee direttive che sarebbero successivamente emerse dal testo dell'art. 117 della Costituzione, novellato dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3: nelle parole di Giubboni, "il localismo un po' anarcoide e senza principi dell'assistenza sociale italiana ha ... trovato nella legge del 2000 la definizione di un inquadramento e di un'istanza di *governance* nazionale che non mortifica l'essenziale proiezione regionale e comunale della programmazione e gestione dei servizi sociali, ma semmai la rafforza inserendola all'interno di un'architettura istituzionale pluralistica che ha finalmente pretese di coerenza e organicità" (p. 164).

lidaristiche si mostrano alquanto disomogenee: “mentre in alcuni casi la prova dei mezzi risulta tarata sul reddito individuale del beneficiario e del suo coniuge ..., in altri si assume a riferimento il reddito e il patrimonio familiare (Isee). Peraltro – e, si ripete, in ragione del contingentamento delle scarse risorse tempo per tempo disponibili – di questo indicatore sono state individuate soglie variabili, ad oggi ben al di sotto della linea di povertà assoluta ...; in alcuni casi, poi, si è riconosciuto autonomo rilievo al livello del reddito Isee (l’Isre ...)”<sup>18</sup>. Anche l’attuale *Isee* (*Indicatore della situazione economica equivalente*) è certamente perfettibile<sup>19</sup>.

L’integrazione sociale rappresenta, dal punto di vista quantitativo, il minimo comune denominatore tra i due parametri offerti dall’art. 38 della Costituzione, ovvero tra il “mantenimento”, per i cittadini inabili al lavoro, e i “mezzi adeguati alle ... esigenze di vita”, per i lavoratori che non riescono più a trarre dal lavoro quanto necessario per condurre un’esistenza libera e dignitosa. Ciò significa che sia il sistema previdenziale dei lavoratori che quello di protezione sociale dei cittadini devono garantire uno zoccolo minimo, in termini di trasferimenti monetari, corrispondente a quanto necessario a reintegrare socialmente il soggetto in stato di bisogno.

Nella sostanza, non si propone nulla di molto diverso da quanto già auspicato molti anni orsono dalla *Commissione Onofri* riguardo al minimo vitale, destinato ai cittadini in stato di bisogno, *means tested* in base alle risorse del nucleo familiare e integrato con le politiche attive

<sup>18</sup> P. BOZZAO, *Poveri, cit.*, pp. 664 s.

<sup>19</sup> L’art. 2, D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 (di attuazione dell’art. 5 D.L. 6 dicembre 2011, n. 201) definisce l’*Isee* come lo “strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate”, qualificato dalla norma come “livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’art. 117, c. 2, lettera m) della Costituzione”; l’*Isee* è calcolato, con riferimento al nucleo familiare di appartenenza del richiedente, come rapporto tra l’*Ise* (somma dell’indicatore della situazione reddituale e del 20 per cento dell’indicatore della situazione patrimoniale) ed il parametro della scala di equivalenza, corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare. Per la comprensione dell’evoluzione della disciplina dell’*Isee*, si può leggere B. ANGIELLO, *Il nuovo ISEE*, *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 59.

del mercato del lavoro e con quelle assistenziali locali.<sup>20</sup> Un reddito di reinserimento con le caratteristiche qui sommariamente delineate permetterebbe di riportare a equità il panorama variegato delle prestazioni assistenziali presenti nel nostro ordinamento. Nel nostro Paese, tuttavia, una prestazione del genere ha bisogno, per essere operativa, di “un radicale miglioramento degli strumenti applicativi”<sup>21</sup>.

Superfluo ribadire come la costituzione di una rete universale, garantita a tutti i cittadini in stato di bisogno indipendentemente dalla loro storia lavorativa, finanziata dalla fiscalità generale ed impostata su rigorosi standard fissati a livello nazionale, gestita tuttavia a livello locale, composta di servizi e trasferimenti monetari diretti all'integrazione sociale del soggetto divenga assolutamente necessaria in un contesto di flessibilizzazione delle forme di lavoro. L'esclusione da forme di tutela previdenziali che frequentemente affligge i lavoratori marginali, in assenza di una prestazione di cittadinanza nell'ambito del sistema di sicurezza sociale, conduce alla violazione del dettato costituzionale che impone l'integrazione sociale quale strumento per la realizzazione di una società di eguali.<sup>22</sup>

Se sin qui si è descritto il *dover essere* della rete universale di tutela, l'*essere* del nostro sistema restituisce una immagine diversa. L'area dell'assistenza sociale è la più debole, complici l'ambigua formulazione dell'art. 38, c. 1, Cost., che lega inesorabilmente il diritto all'assistenza all'inabilità al lavoro del beneficiario, e la mancanza di una cornice nazionale alla legislazione regionale, cui l'art. 117 Cost. riformato ha devoluto la competenza in materia. L'impalcatura assistenziale del nostro Paese è dunque fragile, nonostante l'afflato universalistico della L. n. 328/2000, anche per ragioni storiche, politico-culturali ed economiche. Il principio di eguaglianza in materia assistenziale ne esce decisamente mortificato, essendo le prestazioni spesso selettive e territorialmente frammentarie anziché universali.

In questo quadro, viene introdotto nel 2019 il *Reddito di cittadi-*

<sup>20</sup> Si veda anche sul tema T. TREU, *Riforme o destrutturazione, cit.*, pp. 543 ss. e 550 ss.

<sup>21</sup> T. TREU, *Riforme o destrutturazione, cit.*, pp. 550 ss.

<sup>22</sup> Si legga su questi temi anche T. TREU, *Riforme o destrutturazione, cit.*, pp. 543 ss.

nanza (*Rdc*, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4<sup>23</sup>), che segue l'esperienza del *Rei* (D.L. 15 settembre 2017, n. 147) nonché le ripetute richieste UE di riallineamento con gli altri paesi europei<sup>24</sup>. Il *Rdc* certamente colma una lacuna importante del nostro sistema costituzionale, innanzitutto a norma dell'art. 3, c. 2, ma anche dell'art. 38 della Carta.<sup>25</sup>

La recente normativa di *Riordino* degli ammortizzatori è intervenuta anche sul *Rdc*. In estrema sintesi la nuova disciplina ha per obiettivi: il rifinanziamento della prestazione; l'incremento dei controlli sui requisiti di accesso al *benefit*, sulla loro permanenza e sulla disponibilità al lavoro; l'irrigidimento della condizionalità, attraverso, fra l'altro, la ridefinizione dell'offerta congrua di lavoro; il rafforzamento delle politiche attive del lavoro per i beneficiari della prestazione, anche attraverso l'incremento dei controlli sull'utilizzo del programma *GOL* da

<sup>23</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26. Si vedano anche i D.M. 21 Ottobre 2019, 22 Ottobre 2019, 19 Aprile 2019, 30 Aprile 2019, 28 Giugno 2019, 2 Settembre 2019, 2 Marzo 2020, 12 Febbraio 2021, 15 Marzo 2021 e 30 Aprile 2021. Si vedano altresì le sentenze della Corte Cost. 23 giugno 2020, n. 122 e 21 giugno 2021, n. 126. Si legga infine la Deliberazione Anpal 12 Dicembre 2019, n. 23. Recentemente, il D.L. 15 Ottobre 2021, n. 146 ha incrementato i finanziamenti del *Rdc*.

<sup>24</sup> Si veda sul tema P. PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *Riv. dir. sic. Soc.*, 2020, pp. 275 ss. e P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, pp. 5 ss., la quale qualifica il *Rdc* come prestazione di sicurezza sociale riconducibile, dunque, “nel campo di applicazione *ratione materiae* del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale ex art. 48 TFUE, così come disciplinato dal reg. n. 883/2004/CE: ambito dal quale è espressamente esclusa l'assistenza sociale (art. 3, par. 5, lett. a)”. Le norme eurounitarie rilevanti, sulle quali riflettere, in relazione al *Rdc*, oltre all'art. 14 del Pilastro europeo, sono l'art. 34 della Carta di Nizza e l'art. 153 del TFUE. Sulle politiche eurounitarie e dell'OIL di contrasto alla povertà si leggano V. PAPA, *op. cit.* e M. BORZAGA, *Le politiche, cit.*

<sup>25</sup> Anche R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. dir. sic. soc.* 2019, pp. 561 ss. riconduce il *Rdc* “al micro-sistema di sicurezza sociale, non ad altri ambiti della protezione sociale: al sistema delle prerogative sociali che presuppongono uno stato di bisogno ostativo dell'eguale accesso ai diritti di partecipazione sociale e sono finalizzate a porvi rimedio”. L'Autrice sottolinea altresì: “con il *Rdc* il legislatore prosegue nell'azione di contrasto alla povertà e alla conseguente esclusione sociale nella prospettiva definitivamente avviata nel 2017: adottando una visione globale, non più frammentata, del fenomeno sociale, in netta rottura con l'esperienza precedente”.

parte dei servizi per il lavoro accreditati e incentivi alle assunzioni e alle agenzie per il lavoro che collocano lavoratori titolari di *Rdc*<sup>26</sup>.

La prestazione viene espressamente definita, sovrabbondantemente, dall'art. 1 del decreto istitutivo: “misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”. La stessa norma ha cura di precisare che il *Rdc* costituisce livello essenziale delle prestazioni, ex art. 117, c. 2, Cost; sebbene poi la portata di questa affermazione sia inficiata dal limitare espressamente la fruizione della prestazione alle risorse disponibili<sup>27</sup>.

C'è da chiedersi, in ogni caso, quale sia in tutto ciò l'area di intervento del livello regionale in materia assistenziale “e se le Regioni mantengano un ruolo integrativo della misura nazionale”<sup>28</sup>: manca un coordinamento tra i due livelli, che invece potrebbe essere importante ai fini dell'efficienza di una prestazione che dovrebbe rispondere a principi guida dettati sul piano nazionale, ma essere gestita da servizi a livello decentrato.

Il *Rdc* – il cui nome non è tecnicamente corretto<sup>29</sup> – è ispirato alla logica dell'universalismo selettivo e si connota per la “visione essenzialmente “offertistica” delle politiche di contrasto della povertà – cen-

<sup>26</sup> Art. 1, cc. 73-84, L.n. 234/2021. Sul *Rdc* si segnalano, da ultimo, R. CASILLO, F. RAVELLI, A. SARTORI, a cura di, *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, pp. 311 ss. nonché CARABELLI U., *Un convegno interdisciplinare sul reddito di cittadinanza: qualche spunto per il dibattito politico*, in *Riv. giur. lav. Giurisprudenza online-Newsletter*, n. 10, 2021.

<sup>27</sup> Così anche G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., p. 191. Da ultimo l'art. 1, c. 73, L.n. 234/2021 ha rideterminato, aumentandola, la spesa per il *Rdc*.

<sup>28</sup> M. VINCERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 37 ss.

<sup>29</sup> La prestazione non prescinde, infatti, dalle condizioni reddituali e patrimoniali del beneficiario, come si addice al reddito di cittadinanza. La prestazione è piuttosto un ‘reddito minimo garantito’. Si legga in tema anche G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., p. 190 e S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona» .IT*, 2019, p. 2.

trate sulla ‘attivazione’ dei destinatari della tutela, perché s’impegnino a prendere ‘responsabilmente’ parte attiva al mercato del lavoro”<sup>30</sup>, entrambe espressamente enunciate dall’ art. 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali.

La prestazione, commisurata al numero dei membri e alla composizione del nucleo familiare secondo una scala di equivalenza, è evidentemente espressione di un welfare “familista”<sup>31</sup>. A tal punto che le inadempienze nell’attivazione di un membro della famiglia nella ricerca di una occupazione si riverberano nell’intero nucleo familiare, con buona pace del principio della responsabilità personale.<sup>32</sup>

La prestazione si rivolge, oltre che ai cittadini inabili al lavoro (per le ragioni più svariate: fisiche, anagrafiche, sociali), “sia ai lavoratori

<sup>30</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti*, cit., p. 9.

<sup>31</sup> G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona» .IT*, 2019, n. 402, p. 2.

<sup>32</sup> Così anche P. PASCUCCI, *Note critiche sparse*, cit., pp. 280 ss.: “nel momento in cui il Rdc svolge la funzione di strumento di politica attiva del lavoro, non appare molto convincente il necessario coinvolgimento di tutti i componenti “occupabili” del nucleo familiare in politiche di attivazione fortemente ispirate ad un principio di condizionalità, il quale, per sua natura, non può non riferirsi che ad una dimensione e ad una responsabilità individuale”. Il *benefit* è composto: da una integrazione del reddito familiare e da una componente, a integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazioni in locazione o di proprietà gravata da mutuo. Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita (art. 12 D.L. 31 maggio 2010, n. 78), il *Rdc* assume la denominazione di *Pensione di cittadinanza*, quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane. Come viene sottolineato: “appare comunque revocabile in dubbio che quella strologata sia la soluzione più efficace per attribuire un *housing benefit* ... certamente non la più semplice” (G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., p. 191). La prestazione è esente dal pagamento dell’Irpef, non può essere complessivamente superiore ad una soglia di 9.360 euro annui e inferiore a 480 euro annui. Il *Rdc* è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, ma può essere rinnovato. R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza*, cit., pp. 568 ss. rileva che l’entità della prestazione possa dar luogo a incongruenze in relazione alle soglie di povertà rilevate attraverso i dati Istat. Inoltre, in relazione alle 780 euro mensili derivanti dalla prestazione totale, l’Autrice afferma: “per i soggetti in età da lavoro, un così elevato sussidio di povertà rischia di alterare il principio che governa il sistema di sicurezza sociale: il rapporto tra lavoro, cittadinanza sociale e solidarietà”; in altre parole, il sussidio, e questo è assolutamente possibile in un mercato del lavoro povero quale l’attuale, può in determinate ipotesi essere superiore al reddito da lavoro.

poveri che ai ‘poveri di lavoro’<sup>33</sup>: infatti, è cumulabile, entro i requisiti reddituali prefissati, sia con la *NASpI* che con la *Dis-Coll.* Non lo è, tuttavia, con l’assegno sociale e questo anche concreta una disparità di trattamento: “non può non colpire il fatto che la legge n. 26/2019 consenta che l’importo del *Rdc*, e ancor più quello della pensione di cittadinanza, possano essere superiori a quello del trattamento minimo della pensione, senza che il titolare di quest’ultimo sia legittimato, come tale, ad accedere di per sé all’integrazione reddituale garantita dai primi: si tratta di una sperequazione che, in termini di “adeguatezza relativa” (sub specie di giustizia distributiva), sembra contraddire la logica che presiede al rapporto tra il 1° ed il 2° comma dell’art. 38 Cost., capovolgendola in modo inammissibile”<sup>34</sup>.

Inoltre, si considerano in stato di disoccupazione (ed esentati dagli obblighi di attivazione), ai fini della percezione del *Rdc*, anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un’imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi TU delle imposte sui redditi<sup>35</sup>: previsione questa molto positiva, posto che tiene in debito conto i *working poor*, ampliando la nozione di disoccupazione nel senso già qui auspicato<sup>36</sup>.

Ai beneficiari del *Rdc* che avviano un’attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del *Rdc*, è riconosciuto, in un’unica soluzione, un beneficio addizionale pari a sei mensilità del *Rdc* nei limiti di 780 euro mensili: norma questa destinata a trovare spazi di inserimento in un mercato povero di lavoro.

La selettività del *benefit* si concreta in stringenti requisiti: reddituali e patrimoniali, riferiti al nucleo familiare e parametrati sull’*Isee*; nel godimento di alcuni beni durevoli, in riferimento ai componenti del nucleo familiare; di fedina penale, nonché di cittadinanza, residenza e soggiorno, per il richiedente. Ad ogni erogazione, attraverso complica-

<sup>33</sup> G. MODICA SCALA, *op. cit.*, p. 2. Così anche P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza*, *cit.*, p. 10 e P. PASCUCI, *Note critiche sparse*, *cit.*, pp. 277 ss.

<sup>34</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti*, *cit.*, pp. 20-21.

<sup>35</sup> Si legga la circolare Anpal 23 Luglio 2019, n. 1.

<sup>36</sup> Cfr *retro*, Capitolo II, par. 1. Sul punto si legga P. PASCUCI, *Note critiche sparse*, *cit.*, p. 288.

ti oneri di comunicazione, si opera l'adeguamento della prestazione ai requisiti richiesti, che naturalmente possono variare nel tempo.<sup>37</sup> Da ultimo, la disciplina di *Riordino* degli ammortizzatori ha reso più severo il controllo e la successiva permanenza dei requisiti patrimoniali e di residenza e soggiorno<sup>38</sup>; anche i reati in presenza dei quali viene revocato il *Rdc* sono stati incrementati e il controllo ad essi legato è stato rafforzato<sup>39</sup>.

Il rigore dei requisiti, nella richiesta dei 10 anni di residenza (dei quali gli ultimi due in modo continuativo), sfocia in una discriminazione indiretta nei confronti dei migranti, siano essi cittadini dell'Unione o di Paesi terzi<sup>40</sup>, e dei soggetti "senza dimora" in quei comuni privi di normativa in tema di "residenza fittizia"<sup>41</sup>. Per inciso, i requisiti di residenza nell'area delle prestazioni sociali (e a volte anche di cittadinanza<sup>42</sup>) hanno una lunga storia discriminatoria alle spalle; storia che coinvolge i cittadini di paesi terzi in primo luogo<sup>43</sup>, ma come dimostrano le sentenze della Corte di Giustizia sui casi Dano e Brey<sup>44</sup>, anche i cittadini dell'UE economicamente inattivi<sup>45</sup>, scomodando tutte le varie disposizioni dell'UE su questi temi ivi incluso il reg. 883/2004 (come le direttive 2011/98, 2004/38, 2003/109, il regolamento 859/2003 e così via).<sup>46</sup>

<sup>37</sup> In particolare, sull'art. 3, cc. 8 e 9, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 si veda P. PASCUCCI, *Note critiche sparse, cit.*, pp. 282 ss.

<sup>38</sup> Art. 1, c. 74, lett. a) e d), L.n. 234/2021.

<sup>39</sup> art. 1, cc. 74, lett. f), n. 1) e 75, L.n. 234/2021.

<sup>40</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti, cit.*, pp. 21 ss. Si leggano su questi temi le sentenze della Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50 e Corte Cost. 20 luglio 2018, n. 166 nonché P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, 15 ss.

<sup>41</sup> G. MODICA SCALA, *op.cit.*, p. 2.

<sup>42</sup> Cfr. M. LUGHEZZANI, *Prestazioni sociali familiari e discriminazione per nazionalità. La posizione della Corte di Strasburgo*, in *Riv. it. dir. lav.* 2014, 900 ss.

<sup>43</sup> W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, pp. 947 ss.

<sup>44</sup> C.G. 11 novembre 2014, n. 333/13 e C.G. 19 settembre 2013, n. 140/12.

<sup>45</sup> M. E. BARTOLONI, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Dir. um. dir. internaz.* 2015, 476 ss.

<sup>46</sup> Si legga su questi temi la completa disamina di M. VINCERI, *Spunti critici, cit.*,

A ciò si aggiunga la particolare severità della disciplina in tema di condizionalità, di cui fa parte anche la penalizzazione delle dimissioni volontarie (non per giusta causa), che, come si è scritto pocanzi e soprattutto con buona pace del principio di responsabilità individuale, coinvolge l'intero nucleo familiare<sup>47</sup>. Con la disciplina di *Riordino*, la condizionalità è stata resa persino più rigorosa, posto che dall'obbligo di accettazione di almeno una di tre congrue offerte di lavoro, a un certo stadio anche senza limiti geografici, si è passati all'obbligo di accettazione di almeno una di due offerte congrue (in caso di rinnovo della prestazione deve essere accettata la prima offerta congrua); la stessa congruità dell'offerta è stata ridefinita in termini più rigidi<sup>48</sup>. Inoltre, la mancata accettazione di offerte congrue è stata sanzionata attraverso la diminuzione della prestazione di una somma pari a 5 euro per ciascun mese, a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta di lavoro congrua, fatto salvo che la prestazione non scenda sotto i 300 euro mensili moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza<sup>49</sup>. Ebbene, la severità

39 ss. nonché P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, 15 ss. Anche la richiesta, ai cittadini di Paesi terzi, del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è stata oggetto di analisi in relazione a eventuali profili discriminatori: si leggano sul punto P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, 12 ss., R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza, cit.*, 567 e M. D'ONGHIA, *Welfare, cit.*, 104 ss. Si vedano anche le seguenti sentenze: Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50; Corte Cost. 19 luglio 2013, n. 222; Corte Cost. 7 giugno 2013, n. 133; Corte Cost. 9 febbraio 2011, n. 40. Da ultimo, Corte Cost. 4 marzo 2022, n. 54, conformemente a quanto deciso da C.G. 2 settembre 2021, n. 350/20, ha dichiarato incostituzionali le norme in materia di bonus bebè e assegno maternità che escludevano i cittadini extra UE non lungo soggiornanti dalla fruizione delle due prestazioni.

<sup>47</sup> Si legga in tema anche P. PASCUCCI, *Note critiche sparse, cit.*, 289, che precisa: “la congruità dell'offerta di lavoro risulta non solo da quanto previsto dal D.L. n. 4/2019, bensì anche dalla disciplina dell'offerta congrua ricavabile dall'art. 25, D.L.vo n. 150/2015 — e, di conseguenza, anche dal D.M. n. 42/2018, dovendosi in particolare tenere conto della coerenza sia delle esperienze e competenze maturate sia delle tipologie contrattuali menzionate nel predetto decreto”. *Contra* questa interpretazione si legga M. CINELLI, *La previdenza che cambia, cit.*, 9 ss. In tema si legga anche M. VINCERI, *Spunti critici, cit.*, 52 ss.

<sup>48</sup> Si legga al proposito l'Art. 1, cc. 74, lett. c) e 81, L.n. 234/2021, di modifica degli artt. 4, D.L. n.4/2019 e 25, D.L.vo n. 150/2015.

<sup>49</sup> Art. 1, cc. 76-80, L.n. 234/2021. La riduzione è sospesa dal mese successivo a

della condizionalità sembra andare oltre la connessione virtuosa tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro e oltre il “principio di laboriosità”<sup>50</sup>, che trovano la loro fonte negli artt. 4, c. 2 e 2 della Carta costituzionale, per sanzionare il *moral hazard* e limitare la spesa sociale<sup>51</sup>.

quello in cui almeno un componente del nucleo familiare abbia avviato attività da lavoro dipendente o autonomo da almeno un mese continuativo. La riduzione, cumulata a partire dal mese dell'ultimo azzeramento, continua ad essere applicata anche a seguito dell'eventuale rinnovo del beneficio.

<sup>50</sup>P. BOZZAO, *Dal “lavoro” alla “laboriosità”. Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, p. 568. P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, p. 3, afferma: “È allora evidente che, di là dei proclami universalistici, nel suo invero legislativo il Rdc si rivela fortemente selettivo, e strettamente incardinato alla logica dell'inclusione sociale attiva, secondo un modello teorico-ricostruttivo del sistema di welfare oramai incentrato sul principio di laboriosità. Principio che pone al centro delle tutele le potenzialità dei singoli, in una più inclusiva logica di responsabilizzazione partecipativa degli stessi, capace di estendere l'assetto protettivo a tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità, si mostrino effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo. Tale prospettiva, come vedremo, non solo è allineata alle indicazioni che provengono dall'ordinamento euro-unitario; ma trova puntuale riscontro in una lettura attualizzata dei principi informativi su cui è incardinato il nostro sistema di sicurezza sociale: l'art. 38, letto in collegamento con gli artt. 2, 3, 4 e – non ultimo, per le implicazioni in termini di riparto delle competenze legislative – 117 Cost.”.

<sup>51</sup>La condizionalità, più specificamente, si concreta: nella dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, fatta con la presentazione della domanda; nella verifica della ricerca attiva di lavoro presso il centro per l'impiego in presenza con frequenza almeno mensile, pena, in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo, la decadenza dal beneficio (art. 1, c. 74, lett. c), n. 1, L.n. 234/2021); nel *Patto per il lavoro* (che equivale al *Patto di servizio personalizzato* di cui all'art. 20, D.L.vo 14 settembre 2015, n. 150), gestito dai Centri per l'impiego e comprensivo di svariati momenti di attivazione imposti al beneficiario e ai componenti maggiorenni del nucleo familiare (che non siano occupati o studenti); nel *Patto per l'inclusione sociale* (che assume le caratteristiche del progetto personalizzato di cui all'articolo 6, D.L.vo 15 settembre, 2017, n. 147), nell'ipotesi di bisogni complessi e multidimensionali che coinvolgano i servizi comunali per il contrasto alla povertà, i quali si coordinano a livello di ambito territoriale (L.n. 328/2000); nella frequenza almeno mensile in presenza presso i servizi di contrasto alla povertà al fine della verifica dei risultati raggiunti e del rispetto degli impegni assunti nell'ambito del progetto personalizzato, pena la decadenza dal beneficio, fatta salva l'assenza per comprovato giustificato motivo (art. 1, c. 74, lett. c), L.n. 234/2021). I

D'altra parte, sulla condizionalità imposta ai titolari del *Rdc* pesa molto anche la scarsa funzionalità dell'apparato di gestione delle politiche attive del lavoro, che la riforma del 2015 non è riuscita a migliorare di molto: sia qui sufficiente rammentare la vicenda sconcertante dei *navigators*. Non è un caso che la normativa di *Riordino* abbia cercato di rinforzare il sistema mettendo in campo le Agenzie per il lavoro autorizzate, al fine di fargli svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro per i beneficiari di *Rdc* e dando loro un incentivo per ogni soggetto assunto a seguito della loro attività; le stesse Agenzie hanno l'obbligo di comunicare ad *Anpal* e centro per l'impiego la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua da parte dei beneficiari di *Rdc* ammessi a *GOL*, pena la decadenza dalla partecipazione da parte delle Agenzie al programma *GOL* per sei mesi; ancora, le Agenzie vengono valutate dall'*Anpal* e ove le criticità segnalate non vengano risolte, possono essere escluse dal programma *GOL*<sup>52</sup>.

Anche l'effettiva efficienza delle piattaforme digitali, sulle quali si basa la gestione dei *Patti per il lavoro* e dei *Patti per l'inclusione sociale*<sup>53</sup>, desta più di una perplessità, non risolvendo probabilmente la

*Patti per il lavoro* e i *Patti per l'inclusione sociale* prevedono, comunque, necessariamente la partecipazione periodica dei beneficiari ad attività e colloqui da svolgere in presenza (art. 1, c. 74, lett. c), L.n. 234/2021). Il beneficiario è tenuto ad offrire nell'ambito del *Patto per il lavoro* e del *Patto per l'inclusione sociale* la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività (l'art. 1, c. 74, lett. c), L.n. 234/2021 ha irrigidito tale obbligo). La legge prevede ipotesi di esonero dagli obblighi di attivazione. I destinatari del *Rdc* sono anche beneficiari dell'assegnazione di ricollocazione (art. 23, D.L.vo n. 150/2015) e del programma *GOL*. I datori di lavoro, che assumano beneficiari di *Rdc* a tempo pieno e indeterminato, o part time o con contratto a tempo determinato, o in apprendistato, anche a seguito di un *Patto* di formazione, hanno diritto a sgravi contributivi (si veda al proposito la recente modifica introdotta dall'art. 1, c. 74, lett. g), L.n. 234/2021). Il *Patto per il lavoro* e il *Patto per l'inclusione sociale* e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, sempre tuttavia nei limiti delle risorse disponibili. Una analisi accurata dell'art. 8 del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 può leggersi in P. PASCUCCI, *Note critiche sparse*, cit., pp. 292 ss. e in M. VINCERI, *Spunti critici*, cit., pp. 55 ss.

<sup>52</sup> Art. 1, c. 74, lett. g), L.n. 234/2021. L'incentivo pagato alle agenzie è decurtato da quello riservato ai datori di lavoro che assumono soggetti in *Rdc*.

<sup>53</sup> Al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei *Patti per il lavoro* e dei *Patti per l'inclusione sociale*, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni,

mancanza, atavica e non risolta dal *Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro* del *Jobs Act*, di un efficace sistema di scambio di flussi informativi nell'ambito dei servizi per l'impiego e a livello nazionale<sup>54</sup>. Come viene sottolineato, il *Rdc* avrebbe bisogno di ben altre strutture di gestione del mercato del lavoro: "La fisionomia operativa dei Centri per l'impiego evidenzia, infatti, un grave sottodimensionamento operativo e strutturale, che si ripercuote sulle funzioni e sulle azioni di servizio più complesse e delicate e finisce con il contaminare pesantemente i servizi erogati. La sofferenza registrata non è, poi, solo quantitativa, ma anche qualitativa; il rafforzamento del personale necessita di essere orientato verso l'acquisizione di quelle professionalità e competenze funzionali ... a implementare i servizi più specialistici: mancano, in particolare, orientatori, mediatori culturali, personale in grado di servire l'utenza datoriale"<sup>55</sup>.

Più in generale, un'altra carenza di tutela, che sfocia in un'altezzamento del principio di eguaglianza sostanziale, riposa nella frequente complessità delle procedure burocratiche per ottenere una prestazione e nella carenza di adeguata informazione, che ne minano l'accessibilità, là dove le persone più povere ed emarginate sono proprio quelle che hanno più difficoltà a ottemperare e a informarsi. Si pensi, a titolo di mero esempio, alla presentazione dell'*Isee*.<sup>56</sup>

nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del *Rdc*, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il *Sistema informativo del Reddito di cittadinanza*. Nell'ambito del *Sistema informativo* operano due apposite piattaforme digitali dedicate al *Rdc*, una presso l'*Anpal*, per il coordinamento dei centri per l'impiego, e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il coordinamento dei comuni, in forma singola o associata. Le piattaforme rappresentano strumenti per rendere disponibili le informazioni alle amministrazioni centrali e ai servizi territoriali coinvolti, nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali. Si legga in tema il D.M. 2 Settembre 2019. Si veda anche l'art. 1, c. 74, lett. e), L.n. 234/2021.

<sup>54</sup> così anche P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza*, cit., p. 23.

<sup>55</sup> P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza*, cit., p. 22.

<sup>56</sup> Si legga sul punto *Forum Disuguaglianze e Diversità (ForumDD)*, *Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)*, *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani. Proposta per rendere universale la protezione sociale contro la crisi*, 30 marzo 2020, in [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/03/ForumDD\\_ASVIS\\_DEF.x21401.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/03/ForumDD_ASVIS_DEF.x21401.pdf).

Infine, va rilevato che l'apparato sanzionatorio penale per chi rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute è decisamente severo.<sup>57</sup>

Dal punto di vista sistematico, è vero quel che dice Balandi, ovvero che il *Rdc* “unisce in sé un rimedio alla povertà e un rimedio alla disoccupazione”<sup>58</sup>. Non accadeva dalle *Poor Laws* britanniche, le ultime emanate negli anni Trenta dell'Ottocento, nelle quali il lavoro nelle *workhouses* venne sostituito dal principio di *less eligibility*, che imponeva che il *benefit* fosse in ogni caso più basso del salario del lavoro di più basso livello. Nei sistemi occidentali, dagli anni Ottanta del secolo XIX, “le assicurazioni sociali nascono proprio perché non è più opportuno – per l'economia e la società capitalistica ... – confondere e trattare allo stesso modo i poveri con i disoccupati”<sup>59</sup>. Solo i disoccupati avranno l'assicurazione, mentre ai poveri sarà destinata l'assistenza, con le sue sistematiche di tutela, ovvero il *means testing* e il finanziamento attraverso la tassazione generale. L'assicurazione, lo si è detto<sup>60</sup>, tra i tanti difetti di copertura che incontra nel sistema attuale, dei pregi li ha pure: non è necessario accertare il bisogno, ma solo il verificarsi dell'evento per il quale si sono pagati i contributi; il pagamento dei contributi consente anche la definizione dei soggetti protetti; infine, i soggetti protetti partecipano al finanziamento della tutela. Per contrappeso, con l'assicurazione sociale, l'obiettivo di tornare a far lavorare il disoccupato viene perseguito con la condizionalità. Il modello di separazione tra poveri e disoccupati, come scrive Balandi, è confermato dal sistema assicurativo tedesco di Bismarck, da quello britannico di *social security* di Beveridge settanta anni dopo, nel secondo dopoguerra e infine dalla nostra Costituzione (Art. 38). Secondo l'Autore, il modello comincia a perdere colpi proprio quando appaiono all'orizzonte i *working poor*, i poveri di salario e di tutele: “la separazione tra l'intervento a favore del disoccupato e quello a favore del

<sup>57</sup> Si legga sul punto anche G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., p. 193 e S. GIUBBONI, *Primi appunti*, cit., pp. 21-22.

<sup>58</sup> G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., p. 193

<sup>59</sup> G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, p. 194.

<sup>60</sup> Cfr. *retro* Capitolo II, par. 2.1.

povero si fonda sul duplice assunto che l'occupazione, il lavoro, sia disponibile per tutte le persone che intendano impiegarsi e che questa occupazione garantisca di stare lontani dalla povertà<sup>61</sup>.

Quello che di questo ritorno al passato non piace a Balandi è che nella riunificazione della tutela del povero e del disoccupato non si intraveda “un disegno preciso per favorire un incremento dell'occupazione decente”, del *decent work* propugnato dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dall' ILO<sup>62</sup>, “ma solo un confuso affastellarsi di previsioni a volte incoerenti e comunque di difficilissima applicazione”<sup>63</sup>. Soprattutto oggetto di critica sono le disposizioni in tema di condizionalità e di politiche attive del lavoro. E devo dire che non si può non concordare con ciò.

Ribadisco, in aggiunta, come già scritto poc'anzi, che una rete di tutela sociale universale, finanziata dalla fiscalità generale, dovrebbe essere strutturata, oltre che con trasferimenti di reddito, con servizi diversificati *a seconda della tipologia di bisogno del singolo individuo* (più che del nucleo familiare<sup>64</sup>); dovrebbe rispondere a principi guida dettati sul piano nazionale, ma essere gestita a livello decentrato. Soltanto per questa via, attraverso una diversificazione della tutela a seconda

<sup>61</sup> G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., pp. 194 ss.

<sup>62</sup> Sui temi della *decent work agenda* dell'OIL (poi *Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta*, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2008) può leggersi M. BORZAGA, *Le politiche*, cit., pp. 67 ss., che mette in luce come ciò che colpisce dell'agenda “è il fatto che essa si pone l'assai ambizioso obiettivo di tutelare tutti i lavoratori, a prescindere addirittura dal fondamento contrattuale o meno della relativa prestazione, e che concepisce il lavoro dignitoso come quello che consente di liberare dal bisogno chi lo svolge, ovvero, in un certo senso, come antidoto alla povertà”; è evidente che si tratta di “una politica pensata anzitutto per i Paesi emergenti, e che tuttavia può oggi avere una sua ragion d'essere anche con riguardo a quelli industrializzati, atteso il peggioramento della qualità del lavoro che li sta caratterizzando da alcuni anni a questa parte”. Uno dei pilastri dell'agenda è proprio lo sviluppo e il potenziamento dei sistemi di protezione sociale e di contrasto alla povertà, anche attraverso lo strumento del reddito minimo. Successivamente l'OIL ha emanato su questi temi anche la Raccomandazione 14 giugno 2012, n. 202.

<sup>63</sup> G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., pp. 198 ss.

<sup>64</sup> Si legga in tema anche M. VINCERI, *Spunti critici*, cit., pp. 47 ss., che mette in rilievo che l'art. 34 della Carta di Nizza è orientato alla protezione sociale del singolo individuo.

della specifica condizione di bisogno e del singolo individuo, si può giungere alla rimozione non solo degli effetti ma anche delle cause generatrici di afflizione. In realtà, a parte il tentativo ibrido dell'*Asdi* (prestazione per i lavoratori disoccupati che avessero esaurito la tutela contributiva, dall'anima composita, previdenziale e assistenziale, tuttavia abrogata), una rete di tutela di base specificamente dedicata alla mancanza di lavoro nel mercato non è mai esistita; questo tipo di bisogno è stato sempre delegato alle prestazioni di tutela della povertà e dell'inclusione sociale<sup>65</sup>. Non sono un'entusiasta dei ritorni al passato: ma qui, al di là del *mood* personale, quello che non ritengo apprezzabile è la mescolanza di cause diverse di bisogno<sup>66</sup>, per di più di varie persone appartenenti a un nucleo familiare piuttosto che di singoli individui. Lo dice chiaramente anche Bozzao, che definisce la struttura del *Rdc* "marcatamente polifunzionale" e parla di "sovraccarico funzionale della misura": esistono, ammonisce l'Autrice, "esigenze socialmente rilevanti che non possono ricevere adeguata tutela all'interno di un'unica misura protettiva. Quest'ultima, cioè, deve costituire un tassello di un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità; potenziando i servizi sociali e sanitari, nonché le politiche abitative, per le quali il nostro sistema sociale appare, ancora, troppo arretrato"<sup>67</sup>.

Inoltre, il *Patto per il lavoro* e il *Patto per l'inclusione sociale*, nonostante l'intervento rafforzativo dell'art. 1, c. 74, c) della L.n. 234/2021, non sono, a mio avviso, ben congegnati e dunque idonei a una corretta e proficua diversificazione degli interventi, piuttosto sembrano preludere a un sovrapporsi di competenze tra centri per l'impiego e servizi comunali (o a uno scarico di responsabilità, volendo essere più pessimisti). Concordo anche con Pascucci, quando rileva una confusione di intenti e procedure fra i due Patti: "il legislatore non distingue netta-

<sup>65</sup> P. BOZZAO, *Poveri, cit.*, p. 667.

<sup>66</sup> Secondo P. PASCUCCI, *Note critiche sparse, cit.*, p. 277: "In realtà, benché riferibili ad ambiti diversi della protezione sociale, queste finalità – e tutte le altre richiamate all'art. 1, D.L. n. 4/2019 (il diritto all'istruzione, all'informazione, alla formazione e alla cultura) – ben possono essere ricondotte ad unità sistematica, perché appaiono la declinazione in dettaglio della finalità unica e comprensiva di inclusione sociale".

<sup>67</sup> P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, pp. 2 ss.

mente il Patto per l'inclusione sociale rispetto al Patto per il lavoro dal momento che nel primo, oltre agli interventi ed ai servizi sociali di contrasto alla povertà di cui all'art. 7, D.L.vo n. 147/2017 (che, conseguentemente, si intendono riferiti al *Rdc*), sono inclusi, ove opportuni e fermo restando gli obblighi legati alla condizionalità di cui al comma 8, anche gli interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo. E si precisa inoltre che gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà sono comunque attivati, ove opportuni e richiesti, anche in favore dei beneficiari che sottoscrivono il Patto per il lavoro"<sup>68</sup>.

### 1.2 Lavoro e protezione sociale: un legame inscindibile

Una volta presente nel sistema una rete di sicurezza composta di diritti sociali universali, è necessario mantenere un saldo *legame fra lavoro e protezione sociale*.<sup>69</sup>

La controindicazione principale alla recisione netta del legame fra lavoro e protezione sociale si concreta in un rischio ben definito: "se si giunge a sradicare la persona dall'attività lavorativa svolta e dai diritti che da essa conseguono, se ne fa un soggetto meramente assistito", ammonisce Bozzao<sup>70</sup>. Detto altrimenti, il rischio consiste nell' "introdurre pericolose cesure tra 'sociale' ed 'economico', tra diritti sociali e inserimento effettivo dei singoli nel tessuto delle 'attività economiche'", fa eco Giubboni<sup>71</sup>. E hanno perfettamente ragione.

La scommessa da giocare è, quindi, quella del "superamento dei

<sup>68</sup> P. PASCUCCI, *Note critiche sparse, cit.*, pp. 287 ss. E anche quando afferma: "la trama dell'art. 4, D.L. n. 4/2019 non sembra tenere nel debito conto la logica consequenzialità che dovrebbe caratterizzare i vari passaggi tramite i quali si costruiscono i percorsi" (pp. 283 ss.). Sui temi della rete universale di tutela si legga anche S. RENGA, *La tutela sociale, cit.* e S. RENGA, *NASpI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *Dir. lav. mer.*, 2018, pp. 469 ss.

<sup>69</sup> Sull'importanza del legame tra lavoro e protezione sociale, si leggano: R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi, 2004 e M. PACI, *op. cit.*

<sup>70</sup> P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità", cit.*, p. 600.

<sup>71</sup> S. GIUBBONI, *Flessibilità, mobilità, "atipicità" dei lavori e sicurezza sociale*, in M. CINELLI, S. GIUBBONI, a cura di, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 13.

limiti della selezione operata dal welfare occupazionale e categoriale, per allargare le occasioni d'inclusione dello Stato sociale"<sup>72</sup>, senza tuttavia spezzare la connessione fra diritti sociali e lavoro. Il lavoratore marginale, discontinuo, autonomo deve essere riportato dentro il sistema di protezione sociale.

Vincere questa scommessa può voler dire ridefinire il concetto di lavoro. I tentativi in questa direzione sono stati diversi. Si pensi alle affascinanti ricostruzioni del *Rapporto Supiot* già nel 1999 o di Paci<sup>73</sup>. Ma l'esigenza dell'ampliamento della platea dei destinatari del sistema previdenziale, attraverso una rilettura della nozione di lavoro e di lavoratore, trova voce anche tra gli studiosi del diritto della sicurezza sociale. Un tentativo suggestivo è compiuto da Bozzao<sup>74</sup>, là dove, partendo dai concetti di "laboriosità" e "attesa laboriosa" coniati da Sandulli<sup>75</sup>, propone una ricostruzione della tutela previdenziale attorno "all'apporto di un'attività di utilità sociale, effettiva o potenziale". Detto diversamente, il suggerimento è quello di "rivalutare l'accentuazione dell'utilità sociale del lavoro, di cui all'art. 4, c. 2, Cost., per utilizzarla quale possibile chiave di accesso per la identificazione di una più ampia area di soggetti destinatari di uno speciale intervento protettivo da parte dello Stato"<sup>76</sup>.

In ricostruzioni come queste, emerge chiaramente la necessità di superamento del welfare occupazionale, *ma non anche del "welfare lavoristico"*, attraverso l'introduzione di una figura di *lavoratore* che oltrepassi il limite del lavoro produttivo per il mercato e che cominci ad inglobare alcune selezionate forme di lavoro non per il mercato.

Quello che è evidente è che un sistema di *welfare lavoristico* basato su di un concetto allargato di lavoro è proficuamente prospettabile se il criterio qualificatorio utilizzato per ricondurvi una parte delle attivi-

<sup>72</sup> S. GIUBBONI, *Flessibilità, mobilità, "atipicità"*, cit., p. 14.

<sup>73</sup> A. SUPLOT, *Au-delà de l'emploi*, cit., p. 40; M. PACI, *op. cit.*

<sup>74</sup> P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*, cit. Come anche P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoratore discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, Giappichelli, 2005 e da ultimo P. BOZZAO, *Poveri*, cit., pp. 657 ss.

<sup>75</sup> P. SANDULLI, *Intervento*, in *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, *Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002, Milano, Giuffrè, 2003, p. 562.

<sup>76</sup> P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*, cit., p. 597.

tà fuori mercato è effettivamente idoneo ad operare una selezione. Diversamente, il rischio che qui si corre è quello di scivolare nella “società delle attività”, preconizzata svariati anni fa da Dahrendorf<sup>77</sup>, in una prospettiva, fortunatamente mai avveratasi, di superamento radicale della società del lavoro. Il pericolo è di nuovo quello di sfociare nell’assistenzialismo e nella segmentazione irreversibile del mercato del lavoro.

Una considerazione ulteriore deve essere fatta. L’operazione di espansione del concetto di *lavoro* trova il suo significato nell’ambito di un processo di riconfigurazione dei presupposti d’intervento del sistema di *welfare* previdenziale, ove previdenziale è sinonimo di *centrato sul lavoro*, in una prospettiva costituzionale, ritenuta ancora attuale, di valorizzazione del *cittadino attivo* (o che tale vorrebbe essere). Quando, dunque, si ipotizza, a fronte dello svolgimento di attività non di mercato incluse nella nozione allargata di *lavoro*, l’erogazione di una sorta di reddito minimo garantito di cittadinanza a carico della collettività, come hanno proposto Rifkin e Beck<sup>78</sup>, quello che è uscito dalla porta principale rientra per la finestra: si ricade ancora nella trappola sempre aperta dell’assistenzialismo pubblico nei confronti di lavoratori di serie B, cui è negato l’accesso al sistema di tutela sociale proprio dei lavoratori di mercato; la dilatazione del concetto di *lavoro* diviene allora irrilevante ai fini della tutela sociale, come dire ‘tanto rumore per nulla’. Neanche Treu è un entusiasta di misure di *basic income*, slegate da ogni condizionalità: al di là dei costi e del livello di copertura, che potrebbe rivelarsi regressivo qualora la prestazione sostituisse quelle assistenziali già esistenti, contro la generalizzazione del *basic income* “militano anche ragioni di principio, in quanto una simile erogazione economica senza condizioni rischierebbe di disincentivare il lavoro e di implicare quasi la rinuncia alla possibilità di sostenere un lavoro dignitoso per tutti”, sminuendo “il valore del lavoro come contributo delle persone in grado di svolgerlo alla comunità in cui vivono”<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

<sup>78</sup> J. RIFKIN, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l’avvento del post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995 e U. BECK, *Il lavoro nell’epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000.

<sup>79</sup> T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., p. 262. Su questi temi si legga anche G. BRON-

Anche il “Conto personale di Attività” (CPA), attivo dal 2017, della legge di riforma del mercato del lavoro francese (*Loi Rebsamen*)<sup>80</sup>, che lega la protezione sociale alla persona e non al posto di lavoro<sup>81</sup>, sembra contenere dei rischi nel senso appena descritto dell’assistenzialismo e della segmentazione del mercato del lavoro, oltre ad apparire un programma poco definito. Si tratterebbe, nelle parole di Battisti di un “un “conto personale di attività che riunisce, dall’ingresso nel mercato del lavoro e lungo tutto il corso della vita professionale, indipendentemente dallo status occupazionale, i diritti sociali personali utili a rendere sicuri i percorsi professionali”, ovvero uno strumento universale di tutela, che convertirà in punti i diversi diritti connessi a un’attività professionale e/o connessi ad attività non professionali (nozioni, queste ultime, invero poco definite), con l’obiettivo di dare accesso a nuovi diritti (formazione, aiuti per la cura dei figli, aiuti alla creazione di impresa, riconoscimento di diritti a fini pensionistici, tempo libero, ecc.)”<sup>82</sup>.

Come via di fuga sulla quale meditare, torna in mente l’analisi svolta oramai diversi anni fa da Lunghini<sup>83</sup>. L’Autore annota un fenomeno di ingresso nella *formal economy* di attività destinate a rispondere a bisogni di natura collettiva, attinenti, per esempio, alla tutela ambientale, alla protezione civile, alla promozione del patrimonio culturale o ai servizi sociali. In altre parole, i confini del “mercato formale” sono pronti ad ampliarsi, oltre la “sfera mercantile”, in direzione della produzione diretta di “valori d’uso”. Allora, viene da dire che piuttosto che allargare il concetto di lavoro includendovi attività non di mercato, si potrebbe ribaltare di 180 gradi la prospettiva ed iniziare a pensare in termini di inserimento nel mercato e, dunque, di remunerazione, di attività che rispondono a bisogni di natura collettiva e che possono as-

ZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, pp. 701 ss.

<sup>80</sup> Art. 39 L.n. 1088/2016, che modifica il codice del lavoro francese.

<sup>81</sup> A. M. Battisti, *Lavoro sostenibile, cit.*, p. 159. Si legga anche M.C. DEGOLI, *Mind the gap! Sfide contributive nell’era del lavoro flessibile*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, pp. 608 ss.

<sup>82</sup> A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile, cit.*, pp. 158-159.

<sup>83</sup> G. LUNGHINI, *Lavori, disoccupazione e bisogni sociali*, in *Inchiesta*, Aprile-Giugno, 1995, pp. 12 ss.

surgere ad una valutazione economica. Un *incipit* di questo tipo proviene anche dai giuslavoristi estensori del *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, ove affermano che bisognerebbe “includere nel mercato un’occupazione sempre più diversificata e valorizzare tutti i lavori, inclusi quelli di cura che il mercato penalizza solo perché è incapace di valutarli”<sup>84</sup>.

E qui sarebbe il diritto del lavoro ad avere un bel daffare nella riarticolazione dello statuto sociale protettivo del lavoratore. In questa prospettiva rovesciata, allo stato sociale resterebbe, in ogni caso, la preoccupazione di studiare forme di tutela del lavoratore autonomo, discontinuo, sottoccupato, *laboriosamente attivo* nelle intenzioni, ma in concreto non utilizzato.

Volendo fermarsi sulla soglia del futuribile, resta, comunque, la sensazione precisa di una partita che si gioca tutta su di un delicato equilibrio, nello spazio intermedio fra *lavoro* e *attività*, fra cittadinanza sociale e welfare occupazionale.<sup>85</sup>

### 1.3 *L’ampliamento della platea dei lavoratori tutelati dalla previdenza sociale*

I vuoti di tutela a carico dei lavoratori marginali derivanti dal funzionamento del sistema previdenziale sono numerosi. Lo strumento delle assicurazioni sociali crea, infatti, una connessione necessaria fra lavoro per il mercato<sup>86</sup>, anzi più correttamente fra condizione professionale, e protezione sociale. Il collegamento fra lavoro e protezione proprio dei meccanismi assicurativi è reso evidente dal condizionamento della tutela all’adempimento di requisiti assicurativi e contributivi, ciò che esclude dalla protezione sociale gli inoccupati e si può tradurre nella partecipazione dei beneficiari al finanziamento della tutela attraverso il loro reddito da lavoro. Inoltre, i contributi versati o la retribuzione imponibile di un determinato periodo contributivo rappresentano generalmente il parametro per la determinazione della presta-

<sup>84</sup> B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto*, cit., pp. 1-6.

<sup>85</sup> Si legga in tema anche S. RENGA, *La tutela sociale*, cit., pp. 336 ss.

<sup>86</sup> In merito all’utilizzazione di questa espressione si leggano anche A. SUPLOT, a cura di, *Il futuro*, cit., pp. 63 ss. e M. PACI, *op. cit.*, pp. 97 ss.

zione. Questa connessione pregiudica inevitabilmente quanti ‘lavorano di meno’ o lavorano in maniera diversa rispetto al prototipo di riferimento della legislazione assicurativo-previdenziale, ovvero al lavoratore subordinato a tempo pieno ed indeterminato. È chiaro che i requisiti assicurativi e contributivi rendono più difficile l’acquisizione della titolarità della prestazione per tutti i lavoratori privi di una presenza a tempo pieno e continuativo nel mercato del lavoro. La stessa connessione fra prestazioni e contribuzione versata o fra prestazioni e retribuzione imponibile di un determinato periodo contributivo, di nuovo, nuoce ai lavoratori non standard, che normalmente hanno redditi inferiori, e dunque anche *records* contributivi peggiori, rispetto a quelli dei lavoratori a tempo pieno ed indeterminato.

Ebbene, l’impostazione di fondo che qui si persegue è quella propensa al mantenimento del lavoratore marginale, per quanto possibile avendo riguardo alla natura delle prestazioni, nell’area della tutela previdenziale. L’evidente inadeguatezza del sistema previdenziale nel far fronte alla tutela sociale dei lavoratori non standard e autonomi non deve avere per conseguenza il passaggio di questo settore del lavoro retribuito all’area della tutela assistenziale e non contributiva. Sandulli ce lo spiega molto bene, quando sostiene che “ostano a questa ipotesi numerose ragioni di politica economica e previdenziale, ma anche di coerenza del sistema”. Intanto, “ci si esporrebbe al rischio della creazione di una sorta di ghetizzazione previdenziale dei lavoratori atipici, per lo meno per il periodo in cui essi sono tali, laddove piuttosto lo sforzo di sistema deve essere rivolto alla immissione di tali lavoratori nell’ordinario assetto delle tutele ...”. E poi “ci si dovrebbe districare” – magari inventandosi una trasformazione della “contribuzione previdenziale mirata in una sorta di contribuzione di solidarietà o assistenziale” – fra soluzioni volte ad escludere la copertura pensionistica e con essa l’onere contributivo per questi lavoratori, le quali finirebbero inevitabilmente per incentivare ulteriormente il lavoro precario attraverso la riduzione degli oneri sociali.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> P. SANDULLI, *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 438. Propenso ad uno sforzo di mantenimento del lavoro non standard nell’area della tutela previdenziale è anche M. PACI, *op. cit.*, pp. 194-195, in considerazione del contributo che essi, con il loro

Il sistema previdenziale deve ancora intraprendere un processo di adattamento alle forme di lavoro caratterizzate da discontinuità, da periodi di sosta o di inattività: sono, dunque, necessari alcuni correttivi, che facilitino la riduzione dei vuoti di tutela esistenti.

Un primo ripensamento del sistema può avere origine, ancora una volta, da una rilettura del dettato costituzionale. All'operatività del principio assicurativo è posto un limite proprio dall'art. 38, c. 2 della Costituzione: tale limite è individuabile nel *principio dell'adeguatezza delle prestazioni* alle "esigenze di vita" dei lavoratori, in termini di *an* e *quantum* della tutela sociale.

Sofferamoci sul *quantum* della tutela adeguata. Con riferimento ai lavoratori economicamente più fragili assume un rilievo determinante il margine inferiore dell'adeguatezza: si è detto in più occasioni che, coerentemente con l'individuazione dell'obiettivo primario del sistema di sicurezza sociale nel suo complesso nella realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, tale parametro minimo coincide con l'integrazione sociale di cui all'art. 3, c. 2 della Costituzione. In sostanza, il lavoratore non standard *che abbia integrato le condizioni contributive di accesso alla tutela* dovrebbe aver diritto, a mio avviso, a una prestazione corrispondente almeno a quel minimo vitale che permette la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale. Ora, se nell'ammontare il minimo vitale può essere parificato alla prestazione assistenziale (per esempio, all'attuale *assegno sociale* o al *Rdc*), a livello strutturale la prestazione minima dovrebbe mantenere inalterata la sua natura previdenziale, in quanto prestazione contributiva. Il meccanismo proposto in qualche modo ricalca quello della vecchia integrazione al minimo delle pensioni di vecchiaia abolita dalla riforma del 1995. La prestazione sarebbe formata da due elementi: una parte corrispondente ai contributi maturati ed una all'integrazione al minimo vitale. Il secondo elemento, ovvero quello integrativo, si contrarrebbe, fino ad azzerarsi totalmente, in relazione ai redditi posseduti dal soggetto. La natura previdenziale

lavoro, hanno dato allo sviluppo della società e anche in virtù del loro apporto contributivo al sistema previdenziale. A favore dell'inclusione dei lavoratori 'atipici' nella sfera della tutela previdenziale si era pronunciato anche, molto tempo fa, A. ANDREONI, *Part-time, flessibilità del lavoro e "barriere" previdenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 1993, pp. 436-439.

di questa sorta d'integrazione al minimo permetterebbe di non collocare il lavoratore non standard nel circuito di tutela assistenziale. Il concetto di margine inferiore dell'adeguatezza, ovvero di prestazione minima qui postulato dovrebbe, ovviamente, essere esteso a tutte le prestazioni sociali previdenziali.<sup>88</sup>

In relazione all'*an* della tutela, un principio cardine per definire il concetto di adeguatezza è posto ancora dall'art. 3, c. 2. Il rispetto del principio di eguaglianza sostanziale impone che la previsione di requisiti di accesso alla prestazione sia indifferente alle modalità di svolgimento del lavoro. Detto in altri termini: qualunque sia il tipo di contratto di lavoro eseguito, il soggetto deve astrattamente avere la possibilità di conseguire le prestazioni; ovvero, la forma di lavoro utilizzata non può diventare in sé ostativa dell'accesso alla tutela sociale. Le condizioni di accesso alla prestazione previste nel nostro ordinamento non sempre garantiscono l'adeguatezza sotto questo profilo. La posizione del lavoratore subordinato non standard assume degli aspetti di criticità, per esempio, nel momento in cui l'ordinamento, per l'erogazione di determinate prestazioni pone la condizione dell'attualità contributiva o lavorativa, fossero anche i soli 30 giorni di lavoro effettivo nei dodici mesi antecedenti l'inizio della disoccupazione posti dalla *NASpI*, requisito che, non a caso, le disposizioni Covid, prima, hanno sospeso e la disciplina di *Riordino* 2021 (art. 1, c. 221, L.n. 234/2021), poi, ha abrogato. I requisiti di attualità contributiva e lavo-

<sup>88</sup> In relazione al problema di verificare fino a che punto il riproporzionamento al ribasso della prestazione sociale si possa spingere senza violare il principio di adeguatezza dell'art. 38 Cost., la Corte costituzionale ha assunto posizioni molto diverse: un primo orientamento ha asserito l'inesistenza di un margine inferiore insuperabile; un altro indirizzo ha affermato che il margine inferiore della prestazione previdenziale doveva essere superiore alla allora esistente pensione sociale; un terzo filone giurisprudenziale, evidentemente più in sintonia con la concezione assicurativa del sistema previdenziale, ha ritenuto che il trattamento minimo debba contenere quantomeno quello che al pensionato sarebbe spettato sulla base dei contributi versati (si vedano: Corte Cost. 19 gennaio 1976, n. 30; Corte Cost. 26 febbraio 1981, n. 34; Corte Cost. 23 gennaio 1986, n. 31; Corte Cost. 11 dicembre 1969, n. 155). Si leggano in tema anche: C. COLAPIETRO, *op. cit.*, pp. 259 ss.; M. CINELLI, *Condizionamenti, cit.*, pp. 1 ss.; e, da ultimo, E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati, cit.*, pp. 277 ss. In tema di adeguatezza della prestazione si veda *retro*, Capitolo II, par. 2.

rativa sarebbero, dunque, da eliminare. Inoltre, il sistema lascia spesso fuori dalla tutela il lavoro parasubordinato e autonomo in quanto tali.

L'altro principio rilevante per la valutazione dell'adeguatezza nelle condizioni di accesso alla tutela è il principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione: esso impone di considerare, oltre all'interesse del singolo, anche l'interesse pubblico, onde giungere a un contenimento delle esigenze di tutti i lavoratori. Dunque, l'adeguatezza della prestazione sotto il profilo del diritto a conseguirla si pone come un rapporto tra interesse generale, e quindi costi sociali connessi all'erogazione della prestazione, e interesse individuale inteso come utilità per il singolo. Perciò, quando a fronte di un elevato costo sociale per l'erogazione di una prestazione vi sia un'utilità minima, in termini di ammontare della prestazione, per il singolo, il legislatore potrà, nell'esercizio del suo potere discrezionale, prevedere, indipendentemente dai contributi versati, l'esclusione del soggetto dalla tutela previdenziale: così, per capirsi, è escluso dalla tutela il soggetto che ha versato meno di 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'evento, nella tutela della disoccupazione; il singolo, in questi casi, perderà i contributi versati a favore della solidarietà generale. L'articolarsi di questo principio, nella sua funzione di canone di valutazione dell'adeguatezza dei requisiti di accesso alle prestazioni previdenziali posti dal legislatore, mette a nudo il principale momento di fragilità previdenziale del lavoratore non standard: l'insufficiente *record* contributivo connesso alla discontinuità del lavoro ed alla sottoccupazione. D'altra parte, un sistema privo della valutazione di adeguatezza nell'accesso alle prestazioni operata attraverso il principio di solidarietà tornerebbe ad essere un sistema di tipo rigidamente corrispettivo: la prestazione sarebbe, infatti, commisurata ai contributi versati, quantunque insufficienti a garantire al soggetto un'esistenza libera e dignitosa, sottraendosi nel contempo risorse alla solidarietà.

Ebbene, in un mondo di lavori precari, discontinui, autonomi caratterizzati da fragilità, diventa cruciale l'utilizzo dei *meccanismi di sostegno della posizione contributiva* – quali ricongiunzione, totalizzazione, cumulo, prosecuzione volontaria, riscatto, contribuzione figurativa – soprattutto in relazione al tempo non lavorato. In questa area ci sono margini di possibile miglioramento, atteso che la fotografia della disciplina restituisce un sistema farraginoso e con diversi vuoti di tutela,

che penalizzano in maniera pesante proprio i nuovi lavori.<sup>89</sup> Intanto, dunque, per i lavoratori con carriere frazionate e discontinue, “andrebbero ... potenziate e migliorate le tecniche di intervento sulla posizione contributiva, rese economicamente più accessibili e flessibili, onde consentire una migliore e più facile ‘portabilità’ della propria posizione contributiva da una gestione ad un’altra”<sup>90</sup>.

Più specificamente, in relazione al lavoratore esposto a periodi di disoccupazione, sottoccupazione, sosta o inattività, uno strumento compatibile con il sistema previdenziale per restituire continuità contributiva è quello della contribuzione figurativa. Occorre, dunque, estendere le previsioni in materia di contribuzione figurativa valida ai fini del diritto e della misura della prestazione previdenziale: i periodi di non lavoro derivanti da disoccupazione, inoccupazione, e sottoccupazione involontaria dovrebbero essere riconosciuti ai fini contributivi in maniera più estesa di quanto non accada ora; lo stesso potrebbe avvenire a fronte di periodi di formazione professionale. In una prospettiva più ampia di evoluzione del concetto di lavoro come perno di un nuovo sistema previdenziale di tutela, anche a fronte del lavoro familiare, di cura e volontario si potrebbe pensare all’estensione dell’istituto della contribuzione figurativa.<sup>91</sup>

Più in generale, per dirla nelle parole di Balandi: “Ciò che a proposito della contribuzione deve essere completamente ripensato è la relazione tra la contribuzione e le erogazioni. Già oggi tale rapporto non è per nulla lineare, configurandosi in modi ampiamente diversifi-

<sup>89</sup> Come lucidamente mette in rilievo V. FILÌ, *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, pp. 685 ss. Su questi temi si legga anche M.C. DEGOLI, *Mind the gap*, *cit.*, p. 595 ss.

<sup>90</sup> V. FILÌ, *op. cit.*, p. 696.

<sup>91</sup> “Un’alternativa meno costosa”, rispetto alla contribuzione figurativa, venne individuata da T. TREU, *Le politiche del welfare: le innovazioni necessarie*, in *Prev. assist. pub. priv.*, 2004, p. 11, nella previsione di “un prestito garantito dallo Stato ... per coprire periodi di inattività nel corso della carriera lavorativa (o anche per anticiparne la fine)”, di una durata massima di 5 anni. Un tale prestito avrebbe dovuto essere restituito alla fine della vita lavorativa, trattenendone l’importo, senza interessi, dalla pensione percepita. In sostanza, l’Autore proponeva una forma di contribuzione volontaria a pagamento differito, che per quanto conveniente, poteva andare ad incidere in modo significativo in pensioni di importo già modesto.

cati tra le varie forme di tutela sociale, occorrerebbe quindi una opera di razionalizzazione che abbandonasse in primo luogo l'idea della meritevolezza sociale legata alla stabilità nel mercato del lavoro, per valorizzare comunque ogni frammento di attività economicamente rilevante: lavoro dipendente, autonomo, imprenditoriale, associato ... Ed è su questo punto che si gioca il tasso di solidarietà del sistema: nella circolazione delle risorse, da chi provengono e a chi sono destinate. Immaginando comunque un bilanciamento tra solidarietà – trasferimento di risorse tra chi ha e chi non ha – e responsabilità – trasferimento di risorse tra chi ha collaborato a generare la condizione di bisogno e chi ne è vittima”<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno reddito*, in *Lav. dir.*, 2018, pp. 583-584. Nello stesso scritto, l'Autore propone una riforma dell'art. 38 della Costituzione: “Destinatari ne dovrebbero essere i cittadini, indipendentemente dalla condizione – passata, presente o attuale – di lavoratori: dunque universalismo. Generalizzandosi pertanto la prescrizione della seconda parte dell'attuale primo comma – “sprovvisto dei mezzi necessari per vivere” – *id est* accertamento dello stato di bisogno, superandosi l'ostilità nei confronti dei *means test* che fu propria dei più sensibili riformatori dei sistemi assistenziali del secolo XIX. Questo comporta il superamento dei due parametri attuali di determinazione della misura del benefit: “mantenimento e assistenza sociale” e “adeguati alle loro esigenze di vita”, per muovere verso una soglia imprescindibile di reddito al disotto della quale nessun cittadino dovrebbe scendere indipendentemente dalle fonti di reddito “sottostanti””; l'Autore specifica poi che “Le risorse per questa tutela universale non potrebbero che provenire dalla tassazione generale. E questo potrebbe essere un nuovo “primo comma”, se si vuole mantenere una analogia con l'attuale art. 38”; mentre: “Per i periodi di attività lavorativa, comunque qualificata, si potrebbero poi prevedere meccanismi di “responsabilità sociale” a carico di datori di lavori, committenti o clienti, per finanziare forme di tutela in occasione di eventi generatori di “debolezza sul mercato del lavoro” (sostanzialmente infortunio, malattia e disoccupazione). Il relativo *benefit* da far comunque confluire nel reddito “sottostante” di cui sopra” (pp. 585-586). È chiaro che l'obiettivo di Balandi, nel contesto di questa proposta, è quello, diversamente da quanto immaginato anni addietro (Cfr. G.G. BALANDI, *Non lavoro, cit. e sub* par. 2, Capitolo I di questo lavoro), di ribadire la centralità costituzionale del lavoro e di non subordinarla alla cittadinanza sociale: infatti “l'art. 38 non rappresenterebbe il fondamento costituzionale di un reddito di cittadinanza bensì di un reddito minimo integrativo marginale” (p. 586). Su questi temi si rinvia anche a S. RENGA, *La tutela sociale, cit.*

#### 1.4 Attuazione della Sicurezza attiva: la connessione virtuosa tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro

L'obiettivo di quella che con termine spesso immeritamento di spregiativo viene chiamata *condizionalità* della prestazione alla disponibilità al lavoro è duplice. Intanto, scoraggiare la fruizione passiva delle prestazioni sociali da parte del beneficiario, perché non si deve dimenticare che la tutela è costituzionalmente riconosciuta, *ex art. 38*, a fronte di uno stato di disoccupazione/sottoccupazione *involontaria*, come è giusto che sia, posto che siamo di fronte ad interventi propri di meccanismi di assicurazione sociale e dunque ad esborsi di denaro pubblico; inoltre, l'art. 4, c. 2 e l'art 2 della Carta costituzionale ci ricordano il dovere di contribuire "al progresso materiale o spirituale della società" e quello dell' "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"<sup>93</sup>.

L'altra faccia della condizionalità, la più pregnante, è quella utile a funzionalizzare la prestazione sociale a una politica attiva dell'impiego, ancora in attuazione del diritto al lavoro degli artt. 4. c. 1 e 35, c. 1 della Costituzione, i quali impongono allo Stato di promuovere le condizioni che rendano effettivo tale diritto. La condizionalità, in sostanza, deve avere per obiettivo il reinserimento occupazionale del lavoratore, tenendosi presenti, attraverso la *congruità dell'offerta di lavoro*, le caratteristiche di professionalità del soggetto spendibili nel mercato.<sup>94</sup>

La condizionalità non deve, per converso, diventare un meccanismo arbitrario nella mani del legislatore (o peggio del politico), per cogliere gli obiettivi i più disparati, dalla limitazione della spesa sociale sino all'occultamento dell'assenza di adeguate politiche/strategie economiche e di politica industriale di medio-lungo periodo: una condizionalità eccessiva mette a rischio, neanche tanto paradossalmente alla fine, la connessione virtuosa tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro.

<sup>93</sup> P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza, cit.*, p. 9. Si legga sul punto *retro*, Capitolo II, par. 1.1.

<sup>94</sup> Si legga sul punto *retro*, Capitolo II, par. 1.1 e par. 2.3. Si legga su questi temi anche C. GARBUIO, *L'offerta congrua, cit.*, con particolare riferimento all'offerta di lavoro congrua.

La condizionalità deve, dunque, diventare *sicurezza attiva*. *Sicurezza attiva*, come abbiamo già spiegato rischiando accuse di ‘giuslavorismo d’antan’,<sup>95</sup> non significa *flexicurity*: il *trade-off* tra sicurezza nel mercato e deregolazione del rapporto non è convincente e la storia recente del nostro Paese, dalla recessione del 2008 e dalla crisi del debito sovrano del 2011 in poi, lo ha ampiamente dimostrato. Le politiche di *flexicurity* sono un cuneo insidioso nella protezione, affidata al diritto del lavoro, dei diritti sociali fondamentali di chi lavora, finendo per alterare proprio la funzione di realizzazione dell’eguaglianza sostanziale *commutativa* del diritto del lavoro e provocando con ciò iniezioni di eguaglianza sostanziale distributiva aggiuntiva da parte del *Welfare State*, iniezioni di *security* che probabilmente risultano insostenibili a livello finanziario e inique a livello sostanziale.

Ma occorre liberare il campo anche da un altro abbaglio. La *Sicurezza attiva*, o politiche del lavoro che dir si voglia non servono a creare occupazione, ma “occupabilità”<sup>96</sup>. Per creare occupazione servono politiche economiche di crescita, non sicurezza attiva. Siamo di fronte a un altro grande equivoco dei nostri tempi: né il sistema di protezione sociale, né le politiche attive del lavoro e tantomeno la legislazione in tema di rapporto di lavoro e la riforma della stessa possono avere la funzione di creare occupazione; tutto ciò potrà agevolare l’occupazione, far fronte a un mercato del lavoro dinamico e flessibile e alle sue conseguenze in termini occupazionali, ma mai sostituire politiche macro-economiche dirette a valorizzare il fattore umano. La funzione della normativa di tutela lavoristica e previdenziale è quella di garantire ai lavoratori i diritti costituzionalmente sanciti e non quella di creare occupazione.

La *sicurezza attiva* resta, tuttavia, termine ambiguo: occorre capirsi. Essa si colloca su di un crinale sottile e scivoloso, che fa da confine a disegni politico-sociali fra loro molto diversi. La diversità delle impostazioni dipende evidentemente dal tipo di equilibrio che si instaura

<sup>95</sup> Si legga al proposito *retro* Capitolo I, par. 2.2.

<sup>96</sup> S. SACCHI, intervento al Webinar *Quali servizi per l’impiego per reagire all’emergenza covid?* Università degli studi di Milano, 8 Settembre 2020. Così anche E. GRAGNOLI, *op. cit.*

fra quelli che Supiot correttamente individua come i tre elementi della Sicurezza attiva, ovvero *libertà, sicurezza e responsabilità*<sup>97</sup>.

Nella configurazione di tale equilibrio, un fattore estremamente importante è rappresentato dal ruolo attribuito alle politiche redistributive attuate attraverso trasferimenti monetari, cuore di quella che ora viene chiamata, e quasi mai con una colorazione positiva, la vecchia *sicurezza passiva*.

È possibile, infatti, che, assumendo il dato della cronica incapacità dello Stato sociale di stimolare la crescita dell'occupazione, la sicurezza sociale cambi piano di azione e venga sviluppata esclusivamente, in termini di sicurezza attiva, nella direzione delle politiche di incremento della competitività dell'offerta di lavoro. Streeck descrive bene i capisaldi della politica sociale della "solidarietà competitiva"<sup>98</sup>. In questa visione le politiche di tipo redistributivo *ex post*, ovvero i trasferimenti monetari, occupano una posizione assolutamente marginale. Si realizza "un "egualitarismo dal lato dell'offerta", nel quale le risorse pubbliche sarebbero indirizzate a rendere ugualmente concorrenziali sul mercato i singoli individui e la loro capacità di competere, piuttosto che essere volte a proteggerli dagli effetti del mercato"<sup>99</sup>. La sicurezza attiva è fondamentale affinché il sistema funzioni. Ma nella visione descritta, la redistribuzione monetaria *ex post* è pressoché assente. Ed è proprio l'entità della riduzione dell'onere dei trasferimenti monetari che marca la differenza tra una sicurezza attiva di stampo neo-liberista e l'ideazione di un modello di sicurezza sociale che introduca una maggiore dose di libertà e responsabilità senza mortificare l'eguaglianza sostanziale. Questa idea di sicurezza attiva si accompagna spesso, infatti, ad un modello di protezione sociale con trasferimenti monetari minimali, diretto a garantire la mera sopravvivenza di fronte alle forme di deprivazione ed emarginazione più gravi, con una attenzione peraltro mirata allo scoraggiamento del *moral hazard* connesso alla percezione passiva di prestazioni pubbliche; mentre, dal lato della previdenza, viene rinforzato il carattere assicurativo-contributivo delle presta-

<sup>97</sup> A. SUPIOT, a cura di, *Il futuro*, cit., p. 63

<sup>98</sup> W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato mer.*, 2000, p. 14.

<sup>99</sup> W. STREECK, *op. cit.*, p. 14.

zioni, procedendosi a grandi passi verso un futuro di privatizzazione del modello con la connaturata adozione della gestione a capitalizzazione.

Il rischio principale di questa contrazione delle politiche sociali di redistribuzione monetaria *ex post* è quello della creazione di una società duale, con i lavoratori forti e protetti attraverso i meccanismi assicurativi, da un lato, e gli altri cittadini, lavoratori marginali e discontinui, beneficiari della sicurezza minimale.

La configurazione di un'orditura equilibrata fra l'istanza di recupero della libertà individuale, il bisogno di sicurezza e la necessità di reintrodurre una responsabilità individuale nel sistema di *Welfare State* passa proprio dalla conservazione del ruolo redistributivo *ex post* dei trasferimenti monetari. Il perseguimento di politiche sociali di sicurezza attiva o del lavoro dal lato dell'offerta può coadiuvare, mai sostituire, neanche parzialmente, le politiche redistributive *ex post*: quand'anche la posizione di partenza degli individui fosse resa eguale attraverso investimenti pubblici dal lato dell'offerta di lavoro, sicuramente sarebbe stata fatta una mirabile opera di prevenzione delle disegualianze, ma non sarebbe ancora garantita la conformità dei risultati delle attività regolate dal mercato ai dettami costituzionali dell'egualianza sostanziale e con essa l'innecessarietà dell'intervento di politiche redistributive del reddito. Inoltre, una forte contrazione delle politiche di redistribuzione monetaria darebbe luogo a tutele di forma essenzialmente corporativa, riportandoci indietro di 90 anni.

Dunque, nel sistema deve essere presente, in primo luogo, una rete di sicurezza sociale, composta di diritti sociali, contributivi (per chi lavora e cumula contributi sufficienti) e non contributivi (per i cittadini e per i lavoratori più marginali), ma comunque universali, ovvero diretti a disoccupati e a inoccupati, entrambi lesi nella garanzia del diritto al lavoro dell'art. 4, c. 1 della Cost. E questo noi ancora non lo abbiamo.

Accanto e oltre alla tutela del reddito, c'è bisogno di *un'iniezione più incisiva, più mirata, di sicurezza attiva*. Ovvero, la creazione di una rete di servizi locali che operino sul territorio garantendo, nell'ambito di politiche di indirizzo elaborate a livello nazionale: l'integrazione sociale nelle situazioni a rischio di esclusione, attraverso prestazioni calibrate sulle caratteristiche delle condizioni di bisogno peculiari degli

interessati; la formazione, il mantenimento e lo sviluppo delle competenze professionali; politiche dell'impiego dirette all'inserimento del lavoratore sul mercato; il coinvolgimento attivo dei soggetti destinatari delle prestazioni, attraverso una combinazione equilibrata di diritti e di responsabilità individuali. L'erogazione delle prestazioni economiche necessarie, tarate in base alla natura e tipologia dello stato di bisogno, viene, per questa via, finalizzata, oltre che al sollievo di natura economica, anche a un progetto articolato e flessibile d'integrazione sociale del soggetto, offrendosi così una risposta a bisogni sempre più eterogenei ed indefinibili a priori.<sup>100</sup> La parola chiave per aumentare l'occupazione, soprattutto in una situazione di transizione economica quale quella attuale, è comunque *formazione professionale*: devono essere individuati i settori ad alta occupabilità, identificate le professioni collocate all'interno dei settori che trainano l'economia e la formazione individuale, con *up-skilling e re-skilling*, deve essere tarata su di essi. Politiche industriale e della formazione sono strettamente connesse<sup>101</sup>.

In quest'area, il D.L.vo n. 150/2015 si propone come “un modello di supporto integrato, in forza del quale i soggetti protetti accedono (sulla base di un meccanismo di attivazione individuale) ai servizi accreditati e sono accompagnati in un percorso che mira al conseguimento di una ricollocazione, per mezzo di attività di orientamento, formazione e riqualificazione professionale”<sup>102</sup>; il perno del modello è costituito dalla *Rete nazionale dei servizi per le politiche attive*, che ruota intorno all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (*Anpal*), ai Centri per l'Impiego e a soggetti privati, quali le agenzie per il lavoro, al fine di garantire, sulla base di uno schema integrato, la

<sup>100</sup> Su questi temi si legga anche S. GIUBBONI, *Diritto della sicurezza sociale, cit.* Ipotesi di riforma del sistema di Sicurezza sociale ispirate al concetto di sicurezza attiva, nel senso qui auspicato, sono rintracciabili, oltre che nel *Rapporto Supiot* del 1999, già nella *Relazione della Commissione Onofri* del 1997 (*Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, Relazione finale, 28 febbraio 1997). La Commissione, presieduta da Paolo Onofri, era stata insediata dal Governo Prodi. Si legga anche S. RENGA, *La tutela sociale, cit.*

<sup>101</sup> Così anche Sacchi, nel suo intervento al Webinar *Quali servizi per l'impiego per reagire all'emergenza covid?* Università degli studi di Milano, 8 Settembre 2020.

<sup>102</sup> R. FABBOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona» .IT, 2016, n. 312, pp. 1 ss.

garanzia dei livelli minimi essenziali di servizi per il lavoro (*Lep*). Il tentativo dei *Lep*, stabiliti dal Ministro del lavoro previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, è naturalmente quello di uniformare i trattamenti a livello territoriale, con ciò creando nuovi diritti sociali.<sup>103</sup> A supporto di tutto ciò e a garanzia della circolazione, tra i vari livelli coinvolti, delle informazioni, delle politiche attive effettuate nonché del sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali: il *Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro*, che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali e il *Portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro*.

Ebbene, al D.L.vo n. 150 un pregio va sicuramente riconosciuto: ha finalmente realizzato un sistema di definizione dello stato di disoccupazione e della condizionalità valido sia ai fini delle politiche attive del lavoro, che delle prestazioni di disoccupazione, ponendo così fine allo strabismo legislativo del doppio canale di accertamento dello stato di disoccupazione, per il pagamento delle prestazioni sociali e della disponibilità al lavoro ai fini dell'attivazione delle politiche attive dell'impiego. Per la prima volta, dunque, viene istituzionalizzata una connessione organica fra prestazioni economiche e politiche attive. L'erogazione delle prestazioni di disoccupazione viene, per questa via, finalizzata, oltre che al sollievo di natura economica, anche a un progetto articolato d'integrazione occupazionale del soggetto attraverso politiche attive del lavoro, in ottemperanza agli artt. 4 e 35 della Carta costituzionale.

Certamente, il sistema introdotto dal D.L.vo n. 150/2015, nel suo complesso, ha inasprito rispetto al passato il requisito della condizionalità per il lavoratore beneficiario di prestazioni di tutela della disoccupazione.<sup>104</sup> Sebbene, sul fronte della *congruità* dell'offerta di lavoro,

<sup>103</sup> Sul punto si legga S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, pp. 488 ss., e 503 ss. e A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolamentazione comunitaria e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 111 ss.

<sup>104</sup> Così anche M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 383 e R. FABBOZZI, *op. cit.*, p. 11, il quale afferma: "La riforma del 2015 ... pare proseguire nel percorso di rafforzamento dei meccanismi di condizionalità avviati dalla L. n. 92/2012, delineando un articolato (e restrittivo) regime sanzionatorio – ad-

sia stato, giustamente, reintrodotta il principio della tutela della professionalità, la distanza dal luogo di lavoro venga misurata dal luogo di domicilio e non più di residenza e, infine, le eventuali integrazioni a carico dei fondi di solidarietà siano state estromesse dal calcolo della congrua retribuzione: criticità queste, come viene sottolineato, tutte emerse con la L.n. 92/2012. L'offerta di lavoro congruo, tuttavia, resta molto condizionata dalla durata della disoccupazione: "più è prolungato lo status di inattività del soggetto, più larghe saranno le maglie dei requisiti, in una sorta di *décalage* del rigore della corrispondenza richiesta tra requisiti disciplinati dal decreto e concreta proposta di lavoro"<sup>105</sup>.

Ma il punto cruciale è che l'efficacia di questo apparato di tutela, non è stata quella che ci si attendeva.<sup>106</sup> Tuttora i servizi pubblici appaiono sottodimensionati, non adeguatamente finanziati e improntati a una gestione interna obsoleta<sup>107</sup>; mancano all'interno di tali servizi professionalità adeguate alla complessità dei compiti da svolgere;

dirittura assistito da una esplicita responsabilità erariale a carico di funzionari che omettano di applicare tali sanzioni – che porta alla decadenza (parziale o totale) dai trattamenti previdenziali a fronte di comportamenti non collaborativi del beneficiario degli stessi (nonché, ovviamente, la mancata acquisizione o la perdita dello status di disoccupazione)". Anche convinto del rafforzamento della condizionalità per i disoccupati è A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. dir.*, 2016, pp. 251 ss., che sostiene: "Ne emerge un sistema ... quasi 'proteso' a sanzionare comportamenti impropri, da parte dei fruitori di prestazioni di sostegno del reddito. In una atmosfera colma di sospetto, nei confronti di una umanità descritta come opportunistica ed inaffidabile" (p. 253).

<sup>105</sup> C. GARBUIO, *L'offerta congrua*, *cit.*, pp. 584-585.

<sup>106</sup> Del resto, il ritardo in tema di politiche attive del lavoro è una caratteristica del nostro Paese: si legga in tema A. LASSANDARI, *La tutela*, *cit.*, pp. 237 ss. e S. VERGARI, *op. cit.*, pp. 477 ss., il quale afferma che per invertire la rotta dei ritardi nell'erogazione di adeguate politiche attive del lavoro ai cittadini, "non sono bastate le stagioni del monopolio pubblico del collocamento e quella della sua successiva rottura a favore del mercato. Non è bastata nemmeno l'alternanza storica, sul crinale del nuovo secolo, tra titolarità esclusivamente statale e quella concorrente regionale sulla materia" (p. 478).

<sup>107</sup> Come ammoniva S. VERGARI, *op. cit.*, p. 500, in relazione ai Centri per l'impiego: "La concentrazione presso i centri di nuove impegnative funzioni pubbliche, unitamente all'erogazione di innovativi e delicati servizi professionali, li espone ad un ruolo potenzialmente insopportabile in assenza di robusti e convincenti investimenti".

l'integrazione sperata con i soggetti privati è ancora una chimera<sup>108</sup>. Inoltre, si registrano discrepanze tra i servizi offerti dalle diverse regioni, segno che manca al momento un efficace coordinamento nazionale, almeno sullo zoccolo dei servizi minimi.<sup>109</sup> Anche il sistema della formazione professionale, parte integrante delle politiche attive, fa parte di questo quadro<sup>110</sup>; in particolare, la formazione organizzata a livello regionale non tiene in debito conto le mutate condizioni del mercato del lavoro e le nuove esigenze occupazionali ad esse connesse e resta legata "a un repertorio nazionale delle professioni assai rigido"<sup>111</sup>.

Alcuni difetti peraltro erano nel manico, coincidendo con errori di progettazione del D.L.vo n. 150, come ci mostra Lassandari: al di là del tentativo di riaccentramento nel coordinamento delle politiche attive del lavoro<sup>112</sup>, è piuttosto il fatto che "elementi decisivi del sistema

<sup>108</sup> Critico su questo aspetto è A. LASSANDARI, *La tutela, cit.*, pp. 258 ss. Sulle criticità del D.L.vo n. 150/2015 in relazione all'accreditamento dei soggetti privati, si legga S. VERGARI, *op. cit.*, pp. 492 ss. e 498 ss.

<sup>109</sup> Così anche R. FABBOZZI, *op. cit.*, pp. 13-14. A. LASSANDARI, *La tutela, cit.*, pp. 240 ss., sottolinea la scarsità di risorse finanziarie dedicate, acuita dalla trasformazione delle province in enti territoriali di 'area vasta': l'Autore ritiene che il riallineamento dei nostri servizi con gli standard di altri paesi europei "possa essere raggiunto solo in presenza di un adeguato investimento economico pubblico"; e ancora che un adeguato finanziamento pubblico dei servizi "pur non risultando probabilmente sufficiente, costituisca comunque una condizione necessaria", una condizione tuttavia assente anche dopo il *Jobs Act* (p. 242).

<sup>110</sup> E il legislatore lo sa bene, se in piena pandemia sente la necessità di istituire, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro, "al fine di monitorare tempestivamente gli effetti sul mercato del lavoro dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contenimento adottate, in maniera da programmare efficacemente adeguate strategie occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione" (art. 99, D.L. n. 34/2020). Secondo S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in D. GAROFALO, a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, p. 237: "Attraverso essa, si mira a incanalare il surplus di offerta lavorativa verso le professionalità e le competenze per le quali si registra un eccesso di domanda". Vedremo l'impatto che tale strumento potrà avere ma un sano scetticismo è giustificato dall'esperienza del passato.

<sup>111</sup> L. VALENTE, *Contrasto alla povertà, cit.*, p. 1105.

<sup>112</sup> Sul punto si legga S. VERGARI, *op. cit.*, pp. 483 ss., il quale sostiene che il

siano formalmente condizionati proprio ad un accordo inter-istituzionale tra Stato e regioni (ma anche tra queste ultime)” che ha poi creato atteggiamenti disfunzionali degli attori coinvolti<sup>113</sup>.

Il rischio, dunque, è che il patto di servizio personalizzato contenga obblighi solo per i lavoratori disoccupati, garantendo l'involontarietà della loro disoccupazione, ma non assolva agli obblighi posti allo Stato dagli artt. 4, c. 1 e 35 della Carta costituzionale.<sup>114</sup> Ha ragione Viscomi, quando scrive che il patto di servizio ha un senso quando realizza “l'incremento di occupabilità”, il quale “presuppone ed impone una capacità conoscitiva ottimale delle opportunità presenti nel mercato e comunque nel mercato locale”; e ancora: “Il patto di servizio in senso ampio o integrato raggiunge la funzione di individualizzazione del tragitto occupazionale soltanto se in grado di coordinare in un mosaico coerente le iniziative di formazione, qualificazione, riqualificazione e occupazionali presenti e disponibili in una data realtà”<sup>115</sup>.

D.L.vo n. 150/2015, “pare ricercare, più che l'egemonia statale sui servizi per il lavoro, un'impostazione più bilanciata, capace di coniugare le istanze statali di uniformità dei servizi e le inclinazioni regionali alla diversificazione dell'offerta ed alla sua qualità” (p. 484).

<sup>113</sup> A. LASSANDARI, *La tutela, cit.*, pp. 243 ss. L'Autore mette anche in rilievo che il D.L.vo n. 150/2015 “non sembra comunque in alcun modo affrontare – più che risolvere – il problema fondamentale per qualunque sistema di servizi per l'impiego che voglia dirsi tale: quello cioè di indicare, in termini puntuali, quali siano appunto le prestazioni assicurate virtualmente ai cittadini da qualunque centro per l'impiego del Paese”; e ancora: “non sono pochi gli elementi oscuri, improbabili od incongrui contenuti nelle disposizioni introdotte” (p. 248). Si legga anche S. VERGARI, *op. cit.*, pp. 484 ss., che vede nella “condivisione delle fonti di regolazione del sistema” una “forma di collaborazione istituzionale”; e ancora, sulla “responsabilità binaria” Stato/Regioni e con riferimento all'art. 15 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78: lo “scopo prioritario, al di là della generica garanzia dei ... Lep ..., è rintracciabile nella predisposizione di un programma coordinato dei fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo sociale europeo” (p. 485).

<sup>114</sup> Nella stessa lunghezza d'onda, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale, cit.*, p. 383.

<sup>115</sup> A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i “patti di servizio”*, in *Dir. lav. mer.*, 2007, p. 73. Sul tema della contrattualizzazione, ovvero della “personalizzazione – o individualizzazione – delle azioni di politica attiva da parte degli uffici erogatori dei servizi all'impiego ... basata sulla diffusione di *client contracts*, vale a dire di accordi – contrattuali o para-contrattuali – fra uffici pubblici e soggetti in cerca di occupazione”, si

Gli estensori del *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile* sottolineano come sia “sotto gli occhi di tutti il fallimento della regionalizzazione delle politiche del lavoro attuata con la riforma costituzionale del 2001”. E che: “Anche per chi, tra gli estensori di questo Manifesto, ha riposto fiducia in un assetto istituzionale ispirato alla buona sussidiarietà verticale nelle politiche del lavoro – come sprone a una competizione virtuosa e a un *benchmarking* positivo (con disseminazione delle migliori prassi e dei migliori modelli regionali) – è arrivata l’ora di ammettere che il modello, a quasi vent’anni dalla sua realizzazione, non ha funzionato. Diventa urgente ridefinire, allora, l’assetto delle competenze in materia di mercato del lavoro, ridando spazio, dovuto e necessario, al regolatore nazionale sia con riguardo agli assetti legali sia con riguardo alla gestione amministrativa delle politiche del lavoro”<sup>116</sup>. Anche in relazione alla formazione/riqualificazione professionale, parte integrante delle politiche attive del lavoro, vengono sottolineate le inefficienze a livello di sistemi regionali e propugnato uno spostamento della formazione “dall’ambito delle politiche pubbliche a quello dei diritti individuali di nuova generazione, e quindi dell’ordinamento civile come base di legittimazione di rinnovate competenze statali a Costituzione invariata”<sup>117</sup>.

legga anche A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, pp. 507 ss. e R. DI MEO, *op. cit.*, la quale afferma che il patto di servizio: “in tanto aveva la possibilità di funzionare in quanto era lasciato alla libera disponibilità dell’agire regionale, con la conseguenza che, nell’attuale assetto legislativo, mancando qualsiasi riferimento alla situazione del mercato del lavoro locale ... il concreto rischio connesso all’applicazione della normativa è che, nella migliore delle ipotesi la stipulazione del PSP si traduca, di fatto, solo in un ulteriore aggravio burocratico per gli Uffici e per il lavoratore ... e, nella peggiore, in un meccanismo ulteriormente punitivo che costringe il lavoratore ad accettare una offerta di lavoro potenzialmente penalizzante la professionalità e le esigenze di vita”. Infine, si legga L. TASCHINI, *cit.*, pp. 99 ss., che sostiene, prendendo spunto da B. WATTS-S. FITZPATRICK, *Welfare conditionality*, London, New York, Routledge, 2018, che gli obblighi di attivazione del percettore di prestazioni sociali da concordare con i centri per l’impiego siano nei fatti obblighi “di fonte ... negoziale”: “una forma di controllo sociale”, “in “estrema sintesi, un problema etico”: per una critica di tale impostazione, si legga *retro* Capitolo I, par. 1.3 e Capitolo II, par. 1.

<sup>116</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, *cit.*, pp. 46 ss.

<sup>117</sup> B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto*, *cit.*, pp. 46 ss.

Non è dello stesso avviso sul punto dell'accentramento delle politiche del lavoro Zoppoli: "la conversione "centralistica" degli assetti istituzionali per rilanciare l'intervento pubblico sul mercato del lavoro convince poco, vista l'esperienza dell'ANPAL, non valutabile in positivo"; a suo avviso, più modestamente, "in questa materia occorre ... maggior impegno propositivo in una dimensione concreta, sia istituzionale sia funzionale. Non è ... tema per proposte di provenienza marcatamente 'dottrinale'"<sup>118</sup>.

Devo dire che probabilmente la verità sta nel mezzo. Da un lato, nelle parole di Morrone: "il regionalismo e la riforma del titolo V hanno aggravato il problema delle diseguaglianze e, quindi, reso più complicato il progetto di welfare state. A questo hanno contribuito le domande per un forte e crescente decentramento delle politiche sociali; la controversa distinzione tra la categoria dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni; l'inattuazione del federalismo fiscale, ossia del più ambizioso tentativo di stabilire un equilibrato sistema di allocazione delle risorse fiscali e finanziarie tra stato, regioni e enti locali; la domanda per crescenti livelli di autonomia riconducibili all'equivoca formula del regionalismo differenziato"<sup>119</sup>. L'esperienza pandemica, come si è sottolineato, ci ha restituito tutte le contraddizioni, le diseguaglianze e il "disordine delle competenze" esistenti a livello regionale<sup>120</sup>. Un aiuto rispetto alla differenziazione sarebbe dovuto arrivare dalla normativa sui *Lep*, ovvero sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di competenza esclusiva statale: "l'intervento pubblico statale diventa sussidiario, rispetto alle politiche sociali regionali, ma anche "limitato alla determinazione di livelli nazionali, interpretati, a seconda dei gusti, talora come 'minimi', talaltra come 'essenziali'"; e comunque si tratta di "limiti nazionali alle politiche regionali ... oltre i quali, dunque, la regola è la differenziazione e non l'uniformità di trattamento"<sup>121</sup>.

Intanto, per usare un eufemismo, la confusione impera... ma forse

<sup>118</sup> L. ZOPPOLI, *Un nuovo diritto*, cit., p. 10.

<sup>119</sup> A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., p. 732.

<sup>120</sup> A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., pp. 731 ss.

<sup>121</sup> A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., pp. 733 ss.

infine è voluta. Il comma 324 dell'art. 1 della L. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge finanziaria) istituisce, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il *Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU*, testualmente “al fine di favorire la transizione occupazionale mediante il potenziamento delle politiche attive del lavoro e di sostenere il percorso di riforma degli ammortizzatori sociali, per il successivo trasferimento all'*Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (Anpal)* per le attività di competenza”; la stessa norma istituisce, contestualmente, il programma *Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*<sup>122</sup>. Qualche mese più tardi, invece, con l'avvento del Governo Draghi, l'*Anpal* viene commissariata dal Ministero, con l'art. 46 del D.L. n. 73/2021 (*Sostegni bis*), nelle more della riforma della *governance* dell'Agenzia. Le linee tracciate dalla nuova normativa – a cominciare dalla eliminazione della figura del presidente, sostituito al vertice dal direttore generale, che risponde al Ministro del Lavoro – sembrano preludere quasi a un inglobamento nel Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'*Anpal* e della società di servizi ad essa annessa (*Anpal Servizi Spa*). Ichino, in effetti, dubita che il ministro consideri il commissariamento “come il passaggio necessario per riassorbire questa struttura all'interno del dicastero, ritrasformandola nella originaria *Direzione generale per le Politiche attive del Lavoro*: questa sarebbe una misura decisamente regressiva, un ritorno al punto di partenza, l'abdicazione allo sviluppo delle politiche attive del lavoro nel nostro Paese”. L'Autore non nega che l'*Anpal* non abbia svolto bene la propria funzione, ma tuttavia sostiene che: “c'è motivo di dubitare che una rediviva *Direzione generale per le Politiche attive* integrata nella struttura del ministero sarebbe capace di far meglio, su questo terreno. Tant'è vero che in tutti i maggiori Paesi europei si è affidata questa funzione a una struttura autonoma più agile di quanto sappia essere l'amministrazione statale”<sup>123</sup>. Infine, l'art. 11 *ter*, c. 1 del D.L. n. 146/2021 stabilisce che

<sup>122</sup> Art. 1, c. 324, L.n. 178/2020, come modificato dall'art. 11 *ter* D.L. n. 146/2021. Con il D.M. 5 novembre 2021 sono state individuate le prestazioni connesse al programma nazionale *GOL*. Si legga anche retro, Cap. 2, par. 3.1.3.

<sup>123</sup> P. ICHINO, *Due letture possibili del commissariamento dell'ANPAL*, in Nwsl n.

le risorse del *Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU* possono essere destinate a favore dell'*Anpal* per le finalità del *Fondo nuove competenze (FNC)*, del quale diremo tra poco<sup>124</sup>.

Un disegno per la revisione dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive, comunque, è contenuto, come abbiamo già scritto<sup>125</sup>, nel *PNRR*, assieme a un finanziamento di 4,4 miliardi di euro (il che, *per incidens*, giustifica, credo, l'agitazione intorno all'*Anpal*, che, tra l'altro, si occupa anche della gestione delle risorse del *Fondo sociale europeo*). E le previsioni emanate da ultimo sul *FNC* e su *GOL*, con il D.L. n. 146/2021 e con la legge di bilancio 2022 (L.n. 234/2021) sem-

544, 17 maggio 2021, <https://www.pietroichino.it/?p=58804>. Secondo Ichino, una soluzione possibile potrebbe essere il rilancio dell'*Anpal*: “istituendo – semmai – un suo stretto coordinamento con l'Inps, cui compete la gestione delle politiche passive del lavoro, cioè della NASpI e della CIG. Perché proprio da questo coordinamento potrebbero scaturire potentissimi incentivi economici al buon funzionamento delle politiche attive: basti pensare agli effetti che potrebbe produrre la destinazione all'ANPAL e ai suoi dipendenti anche soltanto dell'uno per mille di quanto essa riuscisse a far risparmiare all'Inps col ricollocare efficacemente i disoccupati. Inoltre, occorrerebbe realizzare un regime efficiente di sussidiarietà, che vedesse l'ANPAL intervenire operativamente in tutte le situazioni – e sono molte – nelle quali le Regioni non riescono a svolgere correttamente la propria funzione nel campo dei servizi al mercato del lavoro. Un progetto ambizioso? Forse. Ma qualcuno davvero è convinto che una rediviva “Direzione generale delle Politiche attive” ministeriale offra qualche chance di un risultato migliore?” Anche in difesa dell'*Anpal* scrive R. BELLOCCHIO, *Politiche attive del lavoro: una possibile svolta*, in *Lav. dir. eur.*, 2012, p. 3: “una sua abolizione ... getterebbe il sistema in una situazione più caotica di quella attuale dove le politiche attive sarebbe legate ai confini regionali ove si possono attuare, con disparità ed inefficienze che già ora esistono”; e ancora: “inoltre le politiche attive non possono essere ridotte a solo sussidio per la transizione per il quale ... basterebbe affidare all'Inps la gestione e il coordinamento delle politiche attive”. Sul cambiamento della *governance* dell'*Anpal*, con il coinvolgimento delle regioni, può leggersi anche L. VALENTE, *Contrasto alla povertà*, cit. Sui difetti di fabbrica dell'*Anpal*, si legga S. VERGARI, *op. cit.*, pp. 496 ss., secondo il quale, il potere di coordinamento dell'Agenzia ha dovuto fare i conti “con competenze regionali palesemente rilanciate e rinvigorite” e “l'elasticità e indeterminazione conferita a tale potere dal D.L.vo n. 150/2015”, paradossalmente, non ha aiutato l'*Anpal* (p. 497).

<sup>124</sup> Si legga *infra* in questo par.

<sup>125</sup> Cfr *retro* Capitolo I, par. 1.2.

brerebbero andare nella direzione dell'attuazione del programma previsto dal PNR.

Se i servizi pubblici per l'impiego faticano a trovare una dimensione efficiente, complice peraltro una permanente incertezza del coordinamento/integrazione tra Stato e Regioni a livello istituzionale<sup>126</sup>, ci sono, tuttavia, sparsi nell'ordinamento di tutela, degli *elementi positivi di un sistema proattivo*, che paiono essere al passo con le esigenze attuali del mercato del lavoro.

Un segnale positivo, che ha a che fare con la condizionalità, in relazione alla ridefinizione dell'evento oggetto di tutela, è contenuto nelle disposizioni della *NASpI* e *Dis-Coll*, ma anche della *Cig*, che completano l'accoglimento della figura del lavoratore marginale, ovvero del lavoratore che non guadagna un reddito sufficiente all'integrazione sociale o che è titolare di un rapporto di lavoro di breve periodo.<sup>127</sup> Si prevede, in particolare, la sospensione e non la decadenza dalla prestazione a fronte di rapporti di lavoro di breve durata e il mantenimento della prestazione in misura ridotta in caso di assunzione in lavori, subordinati, autonomi o d'impresa individuale, con compensi inferiori a un certo standard<sup>128</sup>: per tale via, l'evento protetto diventa capace di contenere, oltre alla disoccupazione tradizionalmente intesa, anche la *sottoccupazione e la discontinuità lavorativa*.<sup>129</sup>

Questo concetto di lavoratore marginale con redditi esigui, come tale disoccupato, era già stato parzialmente introdotto dalla riforma Fornero e anche utilizzato nell'area delle politiche attive del lavoro *ex*

<sup>126</sup> Si ricorda il fallimento del disegno di legge costituzionale approvato in via definitiva alla Camera il 12 aprile 2016, con il referendum dello stesso anno, riforma nel cui ambito il D.L.vo n. 150/2015 era chiamato a operare. Il disegno riconduceva le politiche attive del lavoro sotto la responsabilità dello Stato; sebbene restasse possibile delegare alle Regioni una qualche autonomia in tema di politiche attive e formazione. Ovviamente la mancata approvazione della riforma costituzionale ha ribaltato la prospettiva del rapporto Stato/regioni nel D.L.vo n. 150/2015.

<sup>127</sup> Incluso il lavoratore titolare di due rapporti a tempo parziale che ne perda uno e il cui reddito corrisponda a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni dell'imposta sul reddito può chiedere la prestazione di disoccupazione in misura ridotta.

<sup>128</sup> Si legga, più specificamente, *retro*, Cap. 2, par. 3.1.3 e 3.2.1, *sub f*).

<sup>129</sup> Per questi concetti si legga P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*, *cit.*, p. 568.

art. 4 del D.L.vo 21 aprile 2000, n. 181. Poi, tuttavia, tale figura era stata cancellata sul versante della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive dal D.L.vo n. 150/2015, creandosi così una discrepanza (l'ennesima nel tempo) con lo stato di disoccupazione valido ai fini *NASpI*. Soltanto con l'art. 4, c. 15 *quater* del D.L. n. 4/2019, che introduce il *Rdc*, il lavoratore marginale torna a essere incluso nell'area delle politiche attive del lavoro per i disoccupati: la norma, infatti, prevede che si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai fini delle imposte sui redditi.<sup>130</sup>

Un'altra norma rilevante, che ha evidentemente per obiettivo quello di assecondare il *reasonable prospect* di occupazione offerto dal mercato, è quella che consente al lavoratore di richiedere la liquidazione anticipata della *NASpI*, in unica soluzione, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha a oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio. Una disposizione simile, come si è già scritto pocanzi, esiste anche per il *Rdc*.

Nel suo piccolo, in una direzione corretta, anche dal punto di vista dell'integrazione tra servizi pubblici e privati dell'impiego, sembra andare altresì la presenza dell'*assegno di ricollocazione* per i lavoratori disoccupati, cassintegrati e titolari di *Rdc*<sup>131</sup>.

Altri strumenti, nell'area delle politiche attive del lavoro, il cui sviluppo è da osservare con interesse sono il *Fondo nuove competenze (FNC)*, il *Contratto di espansione*, il *Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale (FPCR)*: il fine comune a questi strumenti è la connessione delle prestazioni sociali con la formazione e la riqualificazione professionale.

Il *FNC*, previsto dall'art. 88 del D.L. n. 34/2020, inizialmente pensato in ottica Covid, è ora uno dei perni della revisione delle politiche

<sup>130</sup> Si legga in tema P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza*, cit., pp. 11 ss.

<sup>131</sup> Critico nei confronti dell'assegno di ricollocazione è, invece, A. LASSANDARI, *La tutela*, cit., pp. 258 ss. Sul rapporto tra assegno di ricollocazione nazionale e *voucher*, buoni servizio o doti lavoro regionali si legga S. VERGARI, *op. cit.*, pp. 511 ss.

attive del lavoro pensate nel PNRR: la norma stabilisce che “al fine di consentire la graduale ripresa dell’attività dopo l’emergenza epidemio-  
logica, per gli anni 2020, 2021 e 2022”, i contratti collettivi di lavoro, sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda, possono realizzare specifiche intese di rimodulazione dell’orario di lavoro, per mutate esigenze organizzative e produttive dell’impresa ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, con le quali parte dell’orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi; gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sono a carico del *Fondo nuove competenze* istituito presso l’*Anpal*. Destinatari del Fondo sono tutti i datori di lavoro privati. In sostanza, si tratta di una sorta di integrazione salariale al 100%, con formazione obbligatoria. Un tentativo, dunque, di connessione fra politiche attive e passive con al centro le nuove competenze.<sup>132</sup> I primi accordi hanno riguardato soprattutto il settore delle telecomunicazioni. Giustamente, ci si chiede se l’interesse suscitato dal *FNC* tra i datori di lavoro coincida con “l’accesso a generosi fondi pubblici” o con la “necessità di aggiornamento dei dipendenti per una maggiore competitività dell’impresa”<sup>133</sup>. Possibili intenti fraudolenti in relazione all’allungamento, attraverso l’intervento del *FNC*, del periodo di integrazione salariale, richiamando i dipendenti dalla cassa per disporli in formazione, sono stati prontamente scoraggiati dalle istruzioni dell’*Anpal*<sup>134</sup>. Le critiche che vengono mosse al *FNC* riguardano principalmente le risorse finanziarie (scarse) del Fondo e l’assenza di valutazione nel merito delle domande di accesso, accolte con un criterio cronologico. Il buon funzionamento di questo esperimento dipenderà, dunque, molto dalle imprese e dalle parti sociali, fra le quali potranno essere coinvolti i fondi interprofessionali<sup>135</sup>.

<sup>132</sup> Così anche E. MASSAGLI-G. IMPELLIZZIERI, *Fondo nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 1196.

<sup>133</sup> E. MASSAGLI-G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, pp. 1195 ss.

<sup>134</sup> E. MASSAGLI-G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, pp. 1195 ss.

<sup>135</sup> E. MASSAGLI-G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, pp. 1196-1197. L’art. 88 del d.L.n. 34/2020 è stato successivamente modificato dall’art. 4, c. 1, lett. a), b) e c) del D.L. n. 104/2020 e dall’art. 9, c. 8, D.L. n. 228/2021. Alla realizzazione degli interventi del

Da ultimo, l'art. 11 *ter* del D.L. n. 146/2021 ha parzialmente ripensato l'intervento del fondo, prevedendo che, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'*Anpal*, siano ridefiniti: i limiti degli oneri finanziabili, comunque prevedendo almeno gli oneri relativi ai contributi previdenziali e assistenziali delle ore destinate alla formazione; le caratteristiche dei datori di lavoro che possono presentare istanza, avendo particolare attenzione a coloro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale nonché a coloro che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico, ai sensi dell'articolo 43 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, ovvero siano ricorsi al Fondo per il sostegno alla transizione industriale di cui all'articolo 1, c. 478, della L.n. 234/2021 e conseguentemente emerga un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori; le caratteristiche dei progetti formativi.

Il *Contratto di espansione*, previsto dall'art. 26 *quater*, c. 1 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (e successive modifiche<sup>136</sup>), si rivolge alle imprese, già rientranti nell'ambito di applicazione della *Cigs*, con organico su-

Fondo possono partecipare, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, i Programmi Operativi Nazionali e Regionali di Fondo Sociale Europeo, i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 nonché, per le specifiche finalità, il Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che, a tal fine, potranno destinare al Fondo costituito presso l'*Anpal* una quota delle risorse disponibili nell'ambito dei rispettivi bilanci. Per l'attuazione di questo fondo si leggano il D.M. 20 ottobre 2020, n. 299 e il D.M. 3 febbraio 2021, n. 14. Per la rideterminazione delle risorse del fondo si vedano l'art. 10-bis, c. 1, D.L. n. 152/2021 e l'art. 11 *ter* del D.L. n. 146/2021 (si veda *retro* in questo par.). R. BELLOCCHIO, *op. cit.*, p. 4 sottolinea, invece, la complessità operativa del *FNC*, proponendo di "adeguare lo strumento anche alle piccole realtà aziendali, prevedendo accordi sindacali 'certificati' con procedure non formali, semplificando l'iter procedurale e di richiesta in modo che l'intervento non sia solo appannaggio delle realtà più strutturate".

<sup>136</sup> Norma successivamente modificata dall'art. 1, c. 349 della L.n. 178/2020 e dall'art. 39 del D.L. n. 73/2021. La norma sostituisce il titolo III del D.L.vo n. 148/2015 e in particolare la figura dei contratti di solidarietà espansiva, prevista all'art. 41; la circolare Inps 3 Settembre 2020, n. 98 ne ha decifrato la portata applicativa, per quel che riguarda le integrazioni salariali.

periore alle 100 unità, che si trovino nella necessità di intraprendere percorsi di reindustrializzazione e riorganizzazione, con conseguenti modifiche dei processi aziendali, per recepire e sviluppare nuove competenze in organico, attraverso un impiego più razionale e l'assunzione di nuove professionalità. In sostanza, a sostegno del programma di sviluppo aziendale, il contratto di espansione consente alle imprese di immettere nel proprio organico nuove professionalità, avviando, parallelamente, un percorso di riqualificazione del personale esistente, finalizzato all'aggiornamento delle competenze individuali e collettive. La fattispecie è stata ricompresa nella causale *Cigs* della riorganizzazione (attiva in relazione all'intervento dell'integrazione salariale straordinaria sino al 2022), è di natura temporanea ed è assoggettata a limiti di spesa annuali.<sup>137</sup>

Il *FPCR*, introdotto recentemente dall'art. 50 bis, commi 8 ss., D.L. n. 73/2021 (modificato dalla legge di conversione n. 106/2021), ha per obiettivo l'utile ricollocazione del lavoratore nel mercato: il Fondo è finalizzato a contribuire al finanziamento di progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari della *NASpI* e di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30%, calcolata in un periodo di 12 mesi. I criteri e le modalità di utilizzo delle risorse del Fondo sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Ancora troppo presto per capire quale sarà l'impatto del Fondo.

Altro strumento, pure legato alla crisi pandemica, di fresca introduzione è il *contratto di rioccupazione*: l'art. 41 del D.L. n. 73/2021, allo scopo di superare gli effetti dello sblocco dei licenziamenti, stabilisce che tale contratto, di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sia diretto a incentivare l'inserimento nel mercato dei lavoratori in stato di disoccupazione, nella fase di ripresa delle attività dopo l'emergenza epidemiologica e specificamente dall' 1.7.2021 e sino al 31.10.2021; condizione per l'assunzione con il *contratto di rioccupazione* è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto indi-

<sup>137</sup> Cfr. *retro*, Capitolo II, par. 3.2.1, *sub* b).

viduale di inserimento di 6 mesi, diretto a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al nuovo contesto lavorativo; questa forma contrattuale è assistita da uno sgravio contributivo per i datori di lavoro. Qui sono gli incentivi alla assunzione a essere finalizzati alla formazione professionale.

Infine, nella gestione dei servizi per l'impiego è stata a lungo inesistente una tutela dedicata al lavoro autonomo, lacuna che gli artt. 9 e 10 della L. 22 maggio 2017, n. 81 hanno cercato di colmare almeno in parte. L'art. 10, prevede nei centri per l'impiego uno sportello dedicato al lavoro autonomo (soprattutto ai settori più fragili), realizzato anche attraverso convenzioni non onerose con gli ordini, i collegi e le associazioni professionali, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali: l'obiettivo dello sportello è quello di raccogliere le domande e le offerte di lavoro autonomo, fornire le relative informazioni ai professionisti e alle imprese che ne facciano richiesta, fornire informazioni sulle procedure per l'avvio di attività autonome, sulle eventuali trasformazioni e per l'accesso a commesse e appalti pubblici, nonché relative alle opportunità di credito e alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali. Mentre l'art. 9 ha esteso l'ammontare delle spese per la formazione deducibili dal lavoratore, includendo anche quelle, erogate dagli organismi accreditati, sostenute per servizi personalizzati di certificazione delle competenze, orientamento, ricerca e sostegno all'auto-imprenditorialità (mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle condizioni del mercato del lavoro), consentendo così quella che è stata definita "una formazione o riqualificazione *tailor made*, ben lontana dalle proposte standardizzate di un centro per l'impiego"<sup>138</sup>.

### *1.5 Sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale: il nodo antico della riduzione della 'condizionalità' economica*

A questo punto, resta la madre di tutte le preoccupazioni, ovvero con quali risorse possa essere costruito un sistema di tutela quale quello delineato.

<sup>138</sup> C. GARBUIO, *Lavoro autonomo, cit.*, pp. 134 ss.

C'è da dire che questo è più il problema di chi governa e meno di chi studia lo Stato sociale, è un'angustia più dell'economista e meno del giurista. Tuttavia, non è un dilemma che il giurista possa ignorare. Lo disse bene Friedman quando riprese e rese famosa la frase "*there is not such a thing as a free lunch*"<sup>139</sup>. Però questa frase appare per la prima volta in risposta ad Henry A. Wallace, vice presidente di Franklin D. Roosevelt tra il 1941 and 1945, che suggeriva un regime mondiale che offrisse uno standard minimo di sopravvivenza a tutti e che a supporto di ciò scriveva: "*If we can afford tremendous sums of money to win the war, we can afford to invest whatever amount it takes to win the peace*"<sup>140</sup>.

In merito alla crisi fiscale dello Stato, ho trovato molto lucide le parole di Morrone<sup>141</sup>: "Questo fenomeno non si è mai arrestato ma,

<sup>139</sup> M. FREEDMAN, *There is not such a thing as a free lunch*, Chicago-LaSalle, Open Court Publishing Company, 1975.

<sup>140</sup> *The Atlantic Monthly*, 1941. Su questi temi si legga M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, Cacucci, 2013 e S. RENGA, *La protezione sociale e il lavoro che manca*, in C. ALESSI-M. BARBERA-L. GUAGLIANONE, a cura di, *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Bari, Cacucci, 2019, p. 763.

<sup>141</sup> A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, pp. 728 ss. Si legga anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2013, pp. 357 ss., del quale ho trovato illuminante anche il seguente passaggio: "Quando si parla della riforma costituzionale del bilancio, è ricorrente riferirsi ad essa come l'esito di una richiesta proveniente dall'Europa. La realtà è molto più complessa. In Italia si è discusso di questo tema fin dalla Costituente. Su impulso del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, pareva che la Costituzione contenesse una regola diretta a impegnare Governo e Parlamento "verso il pareggio" ... Esigenze di stabilizzazione del sistema politico fecero prevalere una ben diversa tesi: non solo l'art. 81 non imponeva il pareggio di bilancio, ma si riconosceva da una dottrina divenuta maggioritaria ... e, poi, fatta propria non senza contraddizioni dalla Corte costituzionale ... , che la copertura delle leggi di spesa approvate dopo la decisione annuale di bilancio potesse essere svolta ricorrendo a bilanci successivi, col conseguente slittamento semantico della regola di pareggio del bilancio appena approvato, nel concetto, più largo, di equilibrio finanziario complessivo. In questo modo, l'indebitamento diventava un mezzo – e, alla lunga, il principale – di finanziamento delle politiche di spesa dello Stato, non limitato a politiche anticicliche, per fronteggiare le fasi avverse dell'economia, ma esteso a dismisura e in ogni contesto, secondo le più svariate esigenze della classe politica di governo. L'indebitamento, da

piuttosto, ha assunto caratteri permanenti, sia pure in forme che si sono progressivamente trasformate, complicandosi. I punti critici sono: a) la riduzione dell'imposizione fiscale, la crisi della progressività del sistema tributario e delle singole imposte, l'evasione fiscale emorragica; b) l'incremento progressivo della spesa pubblica e il suo finanziamento normalmente in deficit (con le varie ed eventuali in dipendenza delle cicliche crisi sociali, economiche, sanitarie ecc.); c) il dominio nell'economia reale del capitalismo finanziario; d) la questione della stabilità della moneta e dei prezzi che, in ambito europeo, ha generato vincoli per l'equilibrio di bilancio e per frenare l'indebitamento; e) il valore irresistibile della cd. credibilità finanziaria dello stato sui mercati internazionali stabilita dalle agenzie di *rating*".<sup>142</sup>

Chiaramente, la crisi fiscale degli Stati si impenna nelle situazioni emergenziali, quale è stata la crisi pandemica di Covid-19: "in ragione della frequente ciclicità delle emergenze, diventa una chimera la prospettiva dell'ordine sociale e dell'eguaglianza. Nelle crisi di sistema determinate dalle situazioni di emergenza, le conseguenze economiche mettono a repentaglio lo stato sociale costituzionale come progetto di società per la libertà eguale. Le divisioni sociali si acuiscono, le disuguaglianze aumentano, la coesione e la solidarietà vengono stressate, la prospettiva già in sé difficile dell'equità intergenerazionale si dissolve"<sup>143</sup>.

Uno dei problemi che ci troviamo ad affrontare riguarda sicuramente la regola costituzionale del pareggio/equilibrio di bilancio dell'art. 81.<sup>144</sup> La teoria maggioritaria fra i costituzionalisti ci fa notare che tale regola è "flessibile", in quanto costruita non sul pareggio "nominale" di bilancio ma su quello "strutturale": ovvero, "non richiede l'identità tra entrate e spese effettive, ma fra spese effettive ed entrate potenziali: cioè quelle entrate che lo Stato incasserebbe se il

mezzo di sviluppo e crescita secondo le note teorie di Lord Keynes, diventava più modestamente ma efficacemente l'"oppio del bilancio" (pp. 357-358).

<sup>142</sup> Cfr. anche M. CINELLI, *Condizionamenti*, cit., pp. 13 ss.

<sup>143</sup> A. MORRONE, *Stato sociale*, cit., p. 728.

<sup>144</sup> Come introdotto dalla L. cost. n. 1/2012 e dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243. Si legga altresì l'art. 97 della Cost., anche esso riformato. Si veda in tema *retro*, Capitolo I, par. 1.

sistema economico operasse a pieno regime”<sup>145</sup>. Tuttavia, Chessa afferma che questo *output gap*, ovvero la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale, che consentirebbe il finanziamento in deficit in funzione anti-ciclica, “offre un margine di correzione strutturale assai risicato”, a causa del suo metodo di calcolo. Tant’è che egli afferma “che le prescrizioni del nostro dettato costituzionale in tema di obbligo di politiche di pieno impiego, e quindi di necessaria attuazione dei diritti sociali, debbono valere come criterio di interpretazione della norma relativa all’equilibrio/pareggio di bilancio e, quindi, come un *constraint* nei confronti delle *governance* economico-finanziaria”<sup>146</sup>.

E comunque, l’art. 81 della Costituzione non è dotato di prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali, che sono piuttosto in un

<sup>145</sup> O. CHESSA, *La dogmatica, cit.*, p. 283. Così anche A. MORRONE, *Pareggio, cit.*, pp. 370 ss., il quale precisa che con il principio del pareggio/equilibrio di bilancio: “Non si allude al pareggio contabile, ma al pareggio del saldo strutturale al netto del ciclo economico e delle misure una tantum o temporanee. Non si stabilisce un obbligo statico di pareggio, ma si pongono regole dinamiche, condizionate da fatti concreti (congiuntura ed eventi eccezionali) e da decisioni politiche contingenti che consentono il ricorso anche al debito, per realizzare il pareggio. Il concetto di “equilibrio” serve a prefigurare, prescrivendolo, il percorso (europeo e nazionale) per realizzare un “sano” bilancio in pareggio, con disavanzi e debito pubblico “contenuti” e “sostenibili” (p. 370). E ancora: “Ciò non irrigidisce o preclude scelte politiche di governo: l’indebitamento è sempre praticabile per fronteggiare la componente ciclica e l’ipotesi di eventi eccezionali. Solo non più senza regole” (p. 371). Più specificamente, “L’introduzione dell’equilibrio di bilancio, come negli altri Paesi, è compatibile con politiche di *deficit spending*, anche se l’indebitamento è sottoposto ora a limiti (non rigidi), relativi a presupposti (distinguendosi tra effetti del ciclo economico e eventi eccezionali), soggetti (governo, parlamento e istituzioni europee) e procedimenti (deliberativi e di controllo), che incrociano scelte politiche e norme giuridiche di dimensione internazionale, europea e nazionale”. (Ancora A. MORRONE, *Pareggio, cit.*, pp. 375-376).

<sup>146</sup> O. CHESSA, *La dogmatica, cit.*, pp. 283 ss. Eventualmente, secondo l’Autore, anche invocando la “dottrina dei contro-limiti all’ingresso del diritto europeo, ossia la possibilità di dichiarare incostituzionale la legge di esecuzione dei trattati europei nella parte in cui consente la prevalenza di norme comunitarie incompatibili coi principi supremi della Costituzione”. Per un utilizzo della dottrina dei contro-limiti si leggano: Corte Cost. 28 novembre 2012, n. 264; S. GAMBINO, *op. cit.*, p. 93; M. D’ONGHIA, *Welfare, cit.*, pp. 101 ss. L. CARLASSARRE, *Diritti, cit.*, pp. 136 ss. propende per una interpretazione costituzionalmente orientata in difesa dei diritti sociali dai vincoli di bilancio.

rapporto di integrazione reciproca, la quale ha per obiettivo il riconoscimento della dignità della persona: da qui la necessità di bilanciamento tra principi costituzionali<sup>147</sup>. D'altra parte, Morrone porta alla nostra attenzione che “è previsto espressamente un meccanismo mediante il quale lo Stato, tanto nelle fasi avverse del ciclo, quanto in occasione di eventi eccezionali, deve concorrere ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali dei “livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali” (art. 5, c. 1, lett. g), Legge cost. 20 aprile 2012, n. 1)”<sup>148</sup>. Ma, al di là di ciò, si sottolinea che l'art. 81, comunque, non pone il contenuto di diritti, esclusivamente ne regola i mezzi<sup>149</sup>.

Sebbene, non si possa dimenticare che: “Se il pareggio di bilancio è declinato costituzionalmente in un processo dinamico, ... per tutte le amministrazioni vale il principio della “sostenibilità del debito pubblico” (art. 97 Cost. e artt. 4 e 12 della L. 24 dicembre 2012, n. 243). Le due cose, pur distinguibili, vanno considerate in una visione globale delle politiche di bilancio di tutti gli enti della Repubblica nel contesto dell'Unione europea”; pertanto, il rapporto debito/PIL resta la “linea del Piave” della sostenibilità di ogni Paese dell'Unione. Ed è “evidente che le politiche dirette all'equilibrio di bilancio, con le connesse decisioni di indebitamento, dovranno tenere conto della parallela (molto difficile) esigenza di rispettare i parametri europei di rientro dal debito”<sup>150</sup>.

Comunque, quel che certamente emerge dalla analisi dei Colleghi costituzionalisti è che la condizionalità macro-gestionale può e deve avere dei limiti giuridici, oltre che politici. E questo è già un buon punto di approdo.

Ho trovato bellissime, dense di significato giuridico e di *pathos* (che non sempre tra le due cose esiste un divario...), le parole di Carlassarre: “Se tentiamo di mettere a confronto il limite posto dall'art. 81

<sup>147</sup> Si veda in tema *retro*, Capitolo I, Par. 1.3.

<sup>148</sup> A. MORRONE, *Pareggio, cit.*, p. 357.

<sup>149</sup> L. CARLASSARRE, *Diritti, cit.*, p. 149. L'Autrice ricorda il pensiero di R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>150</sup> A. MORRONE, *Pareggio, cit.*, pp. 375-376.

e l'interesse da esso tutelato con gli interessi da esso limitati, ci troviamo dinnanzi ad un incommensurabile divario: a fronte di quella disposizione sta infatti la Costituzione intera, nel suo disegno complessivo, nei suoi fondamenti. Un divario evidente, a misurare la profondità del quale è sufficiente ricordare che fra "tutti i valori ad essa potenzialmente contrapposti dalla Costituzione" sta in primo luogo il valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità. Un valore che già fornisce indicazioni certe sulle politiche da seguire, ulteriormente delineate dalla Costituzione già nei 'Principi fondamentali' (art. 3, c. 2), poi in vari altri luoghi. Il progetto è chiaro: affidando alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", la Costituzione indica l'obiettivo primario, impone una direzione. È un progetto vincolante che segna i compiti delle istituzioni repubblicane, dominato dalla consapevolezza della necessità di considerare le reali condizioni di vita della persona: "affermare l'esistenza di un diritto senza che il suo titolare abbia la possibilità di esercitarlo per motivi di carattere economico e sociale, equivale ad attribuire valore soltanto formale a quel riconoscimento", equivale a privarlo di ogni sostanza". E ancora: "La giustizia sociale è principio costituzionale supremo; dalle parole chiave con cui il Costituente si esprime emerge chiara l'esigenza di realizzare la libertà dal bisogno ...I Costituenti hanno integrato i tradizionali diritti in nome dei principi di eguaglianza sostanziale (art. 3) e solidarietà (art. 2)".<sup>151</sup>

D'altra parte, come si è già scritto, anche la Corte costituzionale è venuta a patti con le esigenze di protezione dei diritti sociali rispetto ai vincoli di bilancio, attraverso i concetti di nucleo "incomprimibile" dei diritti sociali (Corte Cost., 21 luglio 2016, n. 203)<sup>152</sup> e di "bilanciamento ineguale" tra esigenze economico-finanziarie e diritti sociali, che

<sup>151</sup> L. CARLASSARRE, *Diritti*, cit., pp. 138-139. Anche il par. successivo a quello citato, "L'art. 38 e le 'Madri Costituenti'" (pp. 140 ss.) è molto bello e se ne consiglia la lettura.

<sup>152</sup> G. TARLI BARBIERI, *Diritti sociali e welfare*, cit.

avrebbero comunque, anche successivamente alla entrata in vigore della L. cost. n. 1/2012 sull'equilibrio di bilancio (Art. 81 Cost.), un valore superiore rispetto alle esigenze di politica economica, almeno sino a *un limite di ragionevolezza del sacrificio economico indicato dal principio di proporzionalità*; e infatti, l'effettività di un diritto fondamentale, non comprimibile, "non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo" (Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 275)<sup>153</sup>.

Come scrive Luciani: "l'applicazione rigorosa di una Costituzione come l'italiana, che non contrappone il mercato al welfare, non è cosa irrilevante nel contesto di uno scontro tra finanza globale e persona situata che appare sempre più drammatico e pone problemi di tenuta democratica e di consenso sociale che nessuna classe dirigente, che non voglia suicidarsi, può trascurare impunemente"<sup>154</sup>.

Nel contesto tratteggiato, quali le possibili soluzioni? Ebbene, ho trovato molto utile, dal punto di vista di una visione di insieme anche interdisciplinare, la riflessione che Franzini ci ha offerto, in epoca immediatamente pre-pandemica, sulla "difficile conciliazione tra finanza pubblica e spesa sociale"<sup>155</sup>. Ma sono nell'ottima compagnia di un caro Maestro come Sandulli in ciò<sup>156</sup>.

Franzini propone una fotografia della situazione italiana dal 2008 al 2017, corredata di dati oggettivi, certamente nota per molti aspetti, ma dalla quale riesce a delineare percorsi futuri interessanti. La riasumo con arbitraria sintesi: saldo tra spese pubbliche primarie (cioè

<sup>153</sup> Così anche Corte Cost. 1 dicembre 2017, n. 250. Si legga anche S. GAMBINO, *op. cit.*, 88, S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. lav.* 2017, 353 ss. e M. CINELLI, *Condizionamenti, cit.*, 23 ss., spec. 33 ss. Si ricorda altresì Corte Cost. 13 luglio 2016, n. 173: si legga in tema anche R. PESSI, *La tutela previdenziale, cit.*, 39 ss. e M. D'ONGHIA, *Welfare, cit.*, 96 ss. Si ricordano altresì: Corte Cost. 28 luglio 1987, n. 286, Corte Cost. 15 gennaio 2013, n. 1, Corte Cost. 9 maggio 2013, n. 85 e Corte Cost. 28 novembre 2012, n. 264. Sull'argomento si legga più specificamente *retro* Capitolo I, par. 1.3.

<sup>154</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2016, pp. 17-18.

<sup>155</sup> M. FRANZINI, *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 681.

<sup>156</sup> P. SANDULLI, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, pp. 119 ss.

tutte le spese meno quelle per interessi) e entrate primarie (tassazione e contributi sociali) sempre positivo dal 2010, con un andamento in rapporto al PIL simile a quello della Germania; spesa per interessi in rapporto al PIL doppia rispetto alla media UE (“la sua riduzione in anni recenti può essere ricondotta anche alle politiche della Banca Centrale europea, in particolare al *Quantitative Easing* attuato a partire dal 2015”); dal lato delle entrate, pressione fiscale rapportata al PIL in crescita, anche per la stasi del PIL; aumento delle imposte indirette, mentre imposte dirette e contributi sociali sono aumentate solo lievemente; rapporto debito/PIL passa dal 100% al 132%, aumento dovuto alla spesa per interessi, che il surplus primario ha compensato solo in parte; peso importante nella spesa pubblica primaria delle prestazioni sociali in denaro, con una “prevalenza dei trasferimenti monetari rispetto all’offerta di servizi”; entità pro-capite su base annua della spesa sociale inferiore a quella dei Paesi europei con un Welfare più avanzato, come Francia, Germania, Danimarca; composizione della spesa sociale italiana con una prevalenza, decisamente maggiore rispetto agli altri paesi europei, delle prestazioni pensionistiche IVS (invalidità, vecchiaia, superstiti); spesa previdenziale che, successivamente ai provvedimenti degli anni novanta, non cresce molto più del Pil (circa 1,5% in più), e che ovviamente oscilla al rialzo nei momenti di crisi; se la spesa previdenziale venisse depurata dalla spesa assistenziale, dal TFR e dalle imposte, la gestione previdenziale dell’Inps sarebbe in attivo; nelle ultime decadi la componente contributiva di finanziamento della spesa sociale si è ridotta in maniera rilevante, e con essa anche la quota a carico dei datori di lavoro; negli ultimi decenni, la quota di reddito nazionale che va al lavoro si è ridotta sensibilmente (si pensi ai *working poor*) e questo, non tanto la riduzione del cuneo fiscale, ha contribuito a diminuire il finanziamento contributivo della spesa previdenziale e le prestazioni.<sup>157</sup>

Ebbene, di fronte al contesto delineato, Franzini afferma che la riduzione della spesa non rappresenta una soluzione: non sarebbe sufficiente a risolvere il problema atavico e ineludibile del rapporto debito/Pil, la fonte di risparmio si esaurirebbe in breve tempo con il sorge-

<sup>157</sup> La seconda voce per importanza è quella per il servizio sanitario, peraltro nettamente inferiore alla media UE dei paesi con welfare più avanzato.

re di nuovi bisogni sociali ed infine il risparmio eventuale dovrebbe essere destinato ai bisogni già manifesti. La ricetta di Franzini è piuttosto basata su un incremento delle entrate, attraverso una riforma fiscale e il recupero della evasione fiscale. L'Autore afferma: "il welfare, nella configurazione attuale, ha bisogno di una distribuzione del reddito che premi più il lavoro nel suo complesso rispetto al capitale e che non sia tale da generare disuguaglianze così marcate tra i lavoratori da produrre, e su ampia scala, fenomeni come quello dei *working poor*": si invocano, in sostanza, "misure ... di tipo pre-distributivo, e dalla loro efficacia dipende non soltanto una maggiore disponibilità di risorse per l'azione del welfare ma anche, probabilmente, una minore necessità di intervento del welfare stesso per alleviare varie forme di malessere sociale"<sup>158</sup>. *Questo anche significa, e lo abbiamo scritto, che il diritto del lavoro deve continuare a esercitare la sua funzione di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale commutativa.*<sup>159</sup> Significa altresì che il welfare deve acquistare "la capacità ... di intervenire precocemente sui problemi, di assumere sempre più un carattere anticipatorio ... piuttosto che meramente risarcitorio"<sup>160</sup>, per esempio, attraverso politiche formative. E come sottolinea Sandulli: "questo passaggio apre all'idea di un *welfare* dinamico, modificabile nel tempo e nello spazio ... Insomma, l'idea di un sistema di welfare previdenziale meramente speculare alle differenziate condizioni di lavoro, e anche di non lavoro, è in crisi, se non proprio al tramonto"<sup>161</sup>. Così come si evoca la necessità di un Welfare basato, oltre che sulle prestazioni monetarie, anche sui servizi, questi ultimi sicuramente carenti nel nostro sistema: si pensi alle politiche attive del lavoro.

Inoltre, secondo Franzini, è cruciale "modificare le forme di finanziamento del welfare". Per esempio, come anche altri hanno suggerito

<sup>158</sup> M. FRANZINI, *op. cit.*, p. 699. L'Autore afferma: "non dovrebbero essere sottovalutati, come invece di norma accade, i cambiamenti intervenuti nella distribuzione del reddito e la loro incidenza sul funzionamento del welfare. I problemi non derivano soltanto dalle ridotte dimensioni del PIL, come spessissimo si sostiene, ma anche del modo in cui il PIL si distribuisce tra capitale e lavoro e anche all'interno del lavoro" (690).

<sup>159</sup> Si legga specificamente retro Capitolo I, par. 2.

<sup>160</sup> M. FRANZINI, *op. cit.*, p. 702.

<sup>161</sup> P. SANDULLI, *Quale e quanto welfare, cit.*, p. 120.

to<sup>162</sup>, utilizzando “come base imponibile non il solo reddito da lavoro ma il complessivo valore aggiunto”<sup>163</sup>. Da qui, dunque, anche una spinta all’ “accentuazione del finanziamento su base fiscale – indotto, oltre che dall’ampliamento dei bisogni ... anche e significativamente dalla riduzione della quota di reddito nazionale attribuito al fattore lavoro”<sup>164</sup>. Con la precisazione, tuttavia, che, come si è già ampiamente argomentato<sup>165</sup>, non si vuole con ciò eliminare la tutela previdenziale, ove essa sia percorribile e anzi anche ampliabile, né recidere il legame, cruciale per non cadere nelle maglie dell’assistenzialismo, fra lavoro e protezione sociale. La *pietra filosofale* che si va cercando coincide con il confezionamento di un sistema di finanziamento delle prestazioni adeguato a far fronte a nuovi e crescenti bisogni, che la previdenza non riesce più a coprire.

A questi brevi accenni in tema di finanziamento delle prestazioni e di condizionalità macro-gestionale, aggiungo, ancora riflettendo sulla fotografia del nostro Paese scattata prima della pandemia ma anche sulla base di quello che la pandemia ci ha insegnato, che mi sembra fondamentale ristabilire un ordine nelle priorità costituzionali. Penso allo spostamento di risorse da un’area all’altra della sicurezza sociale, o da un’area all’altra della spesa pubblica. Per esempio, la nostra spesa sociale, lo abbiamo visto, è molto sbilanciata su quella pensionistica, tanto che già da tempo la Commissione Europea ci ha raccomandato di ridurla.<sup>166</sup> Detto diversamente, e con le parole tuttora attuali della Commissione Onofri: “la mobilità occupazionale avrà un ritorno sociale in termini di crescita complessiva, ma vi saranno dei costi pagati individualmente di cui la collettività dovrà farsi carico. I mezzi per far-

<sup>162</sup> Altre linee di pensiero, tutte da esplorare, infatti, si chiedono se la spesa per il welfare che pesa sul costo del lavoro non possa essere spostata sui consumi, con una sorta di “IVA sociale”, o sul “valore aggiunto delle imprese”, posto che le nuove tecnologie hanno “favorito la crescita di aziende di grande ricchezza ma con un numero limitato di dipendenti” (B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto cit.*, pp. 69-70).

<sup>163</sup> M. FRANZINI, *op. cit.*, p. 700.

<sup>164</sup> P. SANDULLI, *Quale e quanto welfare, cit.*, p. 122.

<sup>165</sup> *Retro*, par. 1.2 e par. 1.3.

<sup>166</sup> Si leggano sul tema A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile, cit.*, pp. 161 ss. e R. PESSI, *La tutela previdenziale, cit.*, pp. 41 ss., là dove disegna l’evoluzione nel tempo della nostra spesa per il Welfare.

lo dovranno trovarsi nelle zone di privilegio che ancora rimangono non solo all'interno della spesa sociale, ma di tutta la spesa pubblica<sup>167</sup>.

Certamente, queste sono scelte da compiersi a livello politico. Ma qui viene in mente una stupida affermazione del *Faust*: “Laonde anche l'inferno ha le sue leggi? Io ne son lieto<sup>168</sup>. Dunque, anche la politica ha le sue regole, ovvero: l'art. 3, c. 2, e l'art. 2 della Carta costituzionale, alla luce dei quali il sistema di tutela sociale e gli articoli che lo delineano, dal 38 al 4 e 35, vanno interpretati<sup>169</sup>. Ha ragione ancora una volta Carlassarre quando scrive: “La linea di politica economica è indicata dalla Costituzione, indicati gli obiettivi e non è nella libera scelta del legislatore sacrificarne alcuni, tanto più in tempo di crisi, quando si fa anzi più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le priorità indicate dalla Costituzione e distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente doverose da quelle consentite o addirittura vietate”. E più avanti: “La discrezionalità del legislatore, ha ricordato la Corte, non è assoluta; e la ragionevolezza non ha da intendersi soltanto come ‘coerenza’ a livello legislativo, ma in primo luogo come coerenza ai principi costituzionali. In questa luce lo schema trilatero – costruito da Livio Paladin ... – potrebbe essere utilmente applicato mettendo in relazione i principi costituzionali, la norma che toglie risorse indispensabili a un obiettivo prioritario, la norma che destina risorse a un obiettivo ignorato o vietato dalla Costituzione”<sup>170</sup>.

Certo è che sovrabbondanza di diritti e destituzione sociale non possono più coesistere in democrazie tra le più vecchie del mondo afflitte da crisi economiche strutturali.<sup>171</sup>

<sup>167</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Relazione finale, 28 febbraio 1997.

<sup>168</sup> J.W. Goethe, *Faust*, trad. G. MANACORDA, Milano, Rizzoli, 2013. Il passaggio è quello, da tenere a mente per un giurista, contenuto nella Parte I, capitolo “Studio (I)”: “**Mefistofele**. È legge de' diavoli e degli spettri, che di dove e' si sono cacciati dentro, di là sbuchino fuori. L'entrata è libera, ma l'uscita è d'obbligo. **Faust**. Laonde anche l'inferno ha le sue leggi? Io ne son lieto”.

<sup>169</sup> Si legga sul tema anche M. D'ONGHIA, *Welfare*, cit., pp. 106 ss.

<sup>170</sup> L. CARLASSARRE, *Diritti*, cit., p. 151.

<sup>171</sup> In questa direzione anche B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto* cit., pp. 69-70.

## 2. Il ruolo della previdenza integrativa

Le parole chiave della bilateralità genuina sono *dimensione gestionale*, ovvero superamento della logica regolativa a favore di una scelta gestionale, e *pariteticità*, ovvero gestione congiunta delle parti sociali<sup>172</sup>. La bilateralità autonoma, ovvero creata e alimentata dalle parti sociali attraverso gli strumenti giuridici contrattuali collettivi, ha tuttavia un limite intrinseco (se di limite si deve parlare), che diventa davvero pregnante quando a essa si vogliono attribuire funzioni parapubbliche in sostituzione di enti, apparati, istituti giuridici o prestazioni pubblici. Il limite, come è stato già ampiamente chiarito da tutta la dottrina che si è occupata dell'argomento, discende dal fatto che gli enti bilaterali sono un fenomeno contrattuale e dunque la loro efficacia è limitata alle aziende iscritte alle parti sociali stipulanti e aderenti all'ente, sulle quali grava il connesso obbligo contributivo. Le clausole dei contratti collettivi istitutivi appartengono alla parte obbligatoria del contratto collettivo, sono clausole istituzionali; sebbene, correttamente si sia posto in evidenza che questo "non impedisce ai contratti collettivi di disciplinare, mediante clausole normative, prestazioni spettanti ai singoli lavoratori, per effetto della stipulazione del contratto di lavoro, erogate dall'ente bilaterale"<sup>173</sup>.

Tuttavia, avendo presente l'insieme dei compiti a essi affidati, tali organismi hanno assunto nel tempo un ruolo che trascende la loro genesi privatistica: questo "in virtù del carattere pubblico, o anche solo indirettamente pubblico, dei beni e degli interessi amministrati"<sup>174</sup>. Inoltre, la bilateralità è stata oggetto (o vittima) di un'incisiva legislazione di sostegno, che ha contribuito in maniera determinante all'assunzione di funzioni pubbliche in sostituzione dello Stato. Tanto che c'è chi ha parlato degli enti bilaterali come di una sorta di organi-

<sup>172</sup> O. KAHN FREUND, *Relazioni sindacali: tradizione e rinnovamento*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1980, 413, p. 413.

<sup>173</sup> M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, 2003, p. 236.

<sup>174</sup> S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Dir. lav. rel. ind.* 2004, p. 450. Si legga in tema anche In tema di enti bilaterali si legga anche AA.VV., *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, NOGLER L., a cura di, Milano, Angeli, 2014.

smi fluttuanti tra il privato e il pubblico, dotati di una legittimazione dell'autonomia collettiva, ma anche di un vero e proprio riconoscimento del legislatore<sup>175</sup>.

Insomma, in quest'ambito, il legislatore è costretto a camminare in uno spartiacque molto sottile: ovvero, in equilibrio tra il rischio di un'indebita istituzionalizzazione degli enti bilaterali e dunque di una loro strumentalizzazione a fini di dismissione di funzioni pubbliche da parte dello Stato, da un lato, e l'opportunità di costruire un sistema sinergico e virtuoso tra pubblico e privato-collettivo, dall'altro. Come ha scritto efficacemente Martinengo, "la latenza istituzional-corporativa è già presente nel DNA di questi enti e non sembra opportuno coltivarla"<sup>176</sup>; l'esperienza, positiva, che gli stessi hanno rappresentato e rappresentano nel panorama sindacale italiano dimostra, tuttavia, una sorta di schizofrenia tra questa loro larvata condiscendenza a essere istituzionalizzati e le profonde radici nell'autonomia collettiva che ne caratterizza l'essenza.

Ebbene, il sostegno del reddito in mancanza di lavoro è proprio uno degli ambiti di operatività elettivi degli enti bilaterali, chiamati a intervenire per sopperire alla carenza di strumenti pubblici di tutela o comunque per ampliare la rete protettiva dei lavoratori. Gli interventi della bilateralità si sono concentrati nel sostegno del reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa e nel corso di processi di accompagnamento alla pensione, nonché nel finanziamento di attività di riqualificazione professionale. L'area, dunque, è quella degli ammortizzatori sociali.

Nel modello degli enti bilaterali e nella sinergia pubblico-privato collettivo, c'è chi ha visto, a fronte dei problemi di bilancio pubblico e della necessità di un uso più accorto delle risorse della solidarietà, una specie di panacea di tutti i mali. Le caratteristiche della bilateralità e della "regionalità"<sup>177</sup> risultano estremamente attraenti per chi immagi-

<sup>175</sup> M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *Dir. prat. lav.* 1997, n. 36.

<sup>176</sup> G. MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il D.L.vo.276/2003*, in *Lav. dir.*, 2006, p. 250.

<sup>177</sup> G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *Inf. prev.*, 2008, p. 5.

na una riforma radicale degli ammortizzatori sociali, capace di saldare sostegno del reddito e dell'occupazione<sup>178</sup>.

In questa area, l'intreccio tra l'autonomia degli enti bilaterali e l'eteronomia del sistema pubblico di protezione sociale è complesso e si estrinseca in varie versioni. Il panorama è composito anche per il "multiforme assetto" della bilateralità<sup>179</sup>.

Così come complicate sono le questioni che a queste relazioni tra autonomia ed eteronomia, tanto più pericolose quanto più diventate necessarie, si riconnettono. A cominciare dall'inquadramento delle prestazioni per tal via erogate nell'art. 38, c. 2 o c. 5 della Costituzione, per proseguire con le frizioni, specialmente in relazione alle azioni di politica attiva del lavoro, tra la competenza statale e quella regionale *ex art.* 117 della Costituzione, giungendo sino agli interrogativi in tema di compatibilità con la normativa dell'Unione Europea sugli aiuti di Stato<sup>180</sup>.

Volendo scartabellare nella storia degli interventi più pregnanti degli enti bilaterali, previsti dal legislatore, nell'area del sostegno del reddito per mancanza di lavoro, si possono ricostruire, in una prospettiva evolutiva, tre modelli di sinergia tra tutela pubblica e tutela privato-collettiva.

Un primo modello di tutela è quello che ha instaurato un legame tra ammortizzatori in deroga ed enti bilaterali, ovvero quello dei fondi che chiamerò *autonomi*. Le normative di riferimento erano l'art. 5, c. 5 della L. 19 luglio 1993, n. 236, l'art. 13, c. 8 della L. 14 maggio 2005, n. 80 – entrambe operative nel settore artigiano – e l'art. 19, c. 1 della L. 28 gennaio 2009, n. 2<sup>181</sup>. In queste ipotesi, il legislatore condizionava l'erogazione della prestazione pubblica all'intervento dei fondi bila-

<sup>178</sup> Si veda, per esempio, D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Prev. assist. pubbl. priv.*, 2005, pp. 36 ss.

<sup>179</sup> P. BOZZAO, *Enti bilaterali*, *cit.*, p. 50.

<sup>180</sup> Su questi punti anche P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Dir. lav. mer.*, 2015, p. 519.

<sup>181</sup> Le norme in parola sono state abrogate, rispettivamente dagli artt.: 46, c. 3, D.L.vo n. 148/2015; 19, c. 5, L. 28 gennaio 2009, n. 2; 2, c. 55, L. n. 92/2012. L'art. 19, c. 1 della L. n. 2/2009 era stato poi riproposto, sotto diverse spoglie, nell'ambito della *ASpI* dall'art. 3, commi 17 e 18, L. n. 92/2012, norme queste poi abrogate dall'art. 46, c. 1, lett. q), D.L.vo n. 148/2015.

terali previsti dalla contrattazione collettiva: Liso ha parlato al proposito d'integrazione simbiotica tra sistema pubblico e privato<sup>182</sup>. Queste fattispecie erano accomunate da un dato fondamentale: il legislatore non interveniva sulla struttura dei fondi bilaterali, non li inglobava organicamente nell'apparato pubblico, né li sottoponeva al suo controllo. E infatti, questi fondi, della bilateralità si portavano appresso il peccato originale dell'efficacia limitata degli accordi collettivi – e dunque dei fondi – e della contribuzione volontaria. Certo il legislatore contava, con quel modello, di estendere alla generalità dei lavoratori l'esperienza artigiana. E qui ha ragione Liso quando afferma che nel fare ciò il legislatore compie un errore: anziché proseguire in un'opportuna politica di promozione e sostegno della bilateralità, rimette la possibilità del singolo di godere del suo diritto alla prestazione di sostegno del reddito “ad un meccanismo che costituisce espressione dell'autonomia collettiva la quale, come ben sappiamo, potrebbe anche non attivarsi ... e, nel caso in cui si attivi, non ha comunque un'efficacia generalizzata”<sup>183</sup>. Si aggiunga che gli enti bilaterali, in questo caso, sfuggivano a ogni controllo sulla gestione dei loro fondi e non avevano obblighi di erogare le prestazioni nei confronti delle imprese o dei lavoratori<sup>184</sup>. Siccome, comunque, gli errori (generalmente ...) si pagano, il modello non funzionò e i lavoratori rispetto ai quali non si era attivata la bilateralità vennero dirottati comunque sugli ammortizzatori in deroga, onde evitare sin troppo facili censure di costituzionalità della disciplina.

Il secondo modello sinergico è stato quello dei fondi bilaterali cui darò il nome di *istituzionalizzati*. Tali erano i fondi previsti dall'art. 2, c. 28 della L. 23 dicembre 1996, n. 662 per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nei settori privi di

<sup>182</sup> F. LISO, *Appunti, cit.*, p. 705. Si legga anche P.A. VARESI, *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della “grande crisi” (2008-2010)*, in AA.VV., *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 1295 ss., che parlò di “integrazione inscindibile tra sussidi pubblici e prestazioni della bilateralità” (p. 1296).

<sup>183</sup> F. LISO, *Appunti, cit.*, pp. 710-711.

<sup>184</sup> Si veda sul punto anche D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali, cit.*, pp. 415 ss.

ammortizzatori sociali, pietra miliare della bilateralità<sup>185</sup>. In quest'ambito si annoverano altresì i fondi interprofessionali dell'art. 118 della L. n. 388/2000<sup>186</sup> e i fondi per i lavoratori in somministrazione di cui all'art. 12 del D.L.vo 10 settembre 2003, n. 276<sup>187</sup>. In queste ipotesi, i fondi bilaterali sono, in diverse misure, *risucchiati* nel pubblico, come scrisse Napoli, con riferimento all'art. 2, c. 28 della L. n. 662/1996<sup>188</sup>. Nel caso dei fondi *sostitutivi* del sistema pubblico dell'art. 2, c. 28, essi erano costituiti presso l'Inps; la loro efficacia era generale, in quanto gli accordi istitutivi venivano recepiti in decreti ministeriali; la contribuzione ai fondi delle imprese (ed eventualmente dei lavoratori) era obbligatoria in forza del D.M. di recepimento dei contratti collettivi istitutivi ed era la sola risorsa economica a loro disposizione. Posto che l'unica dote messa a disposizione dal sistema pubblico era quella dell'apparato normativo e amministrativo, si è efficacemente parlato di modello del "fai da te"<sup>189</sup>. Una situazione simile si realizza per i fondi dei lavoratori somministrati, anch'essi collocati in un rapporto di sostituzione del sistema pubblico di protezione sociale: sono autorizzati dal Ministero del Lavoro e posti sotto la sua vigilanza; sono gestori di contributi obbligatori per tutte le imprese. Nella fattispecie dei fondi interprofessionali "il modello della bilateralità è particolarmente spinto ... poiché l'attività è gestita per delega dei pubblici pote-

<sup>185</sup> L'art. 2, c. 28 è stato poi abrogato dall'art. 3, c. 47, lett. a), L. n. 92/2012 (cfr. anche l'art. 2, c. 42 della stessa legge).

<sup>186</sup> La normativa originaria della L. n. 388/2000 è stata pesantemente emendata *ex*: art. 48, L. 27 dicembre 2002, n. 289; art. 1, c. 151, L. 30 dicembre 2004, n. 311; art. 13, c. 13, L. 14 maggio 2005, n. 80; art. 10, c. 1, L. 14 settembre 2011, n. 148; art. 14, c. 4 *bis*, L. 23 giugno 2014, n. 89; art. 17, c. 1, D.L.vo n. 150/2015; e art. 4, c. 3, D.L.vo 24 settembre 2016, n. 185.

<sup>187</sup> L'art. 12 del dlg.vo n. 276/2003 è stato integrato e modificato dall'art. 3, c. 1, D.L.vo 6 ottobre 2004, n. 251 e dall'art. 48, c. 4, lett. a) – f) della L. 4 novembre 2010, n. 183. Si veda anche l'art. 55 *ter*, c.1, L. 21 giugno 2017, n. 96. Sui fondi in parola si legga M. PEDRAZZOLI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in M. PEDRAZZOLI, a cura di, *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D.L.vo. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, Zanichelli, 2004, p. 157.

<sup>188</sup> M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, 2003, p. 241.

<sup>189</sup> Si legga al proposito A. PANDOLFO-M. MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali «fai da te»: il caso del settore del credito*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2001, p. 101.

ri ... non sono gestite risorse proprie delle parti come avviene per le attività degli altri enti bilaterali”<sup>190</sup>; i contributi versati agli enti sono infatti denaro pubblico, gestito sotto la stretta vigilanza del Ministero del lavoro, dell’*Anpal* e dell’*Inps*, con la partecipazione di regioni e province.

I fondi *autonomi* e quelli *istituzionalizzati* si saldarono con gli ammortizzatori in deroga. Il *trait d’union* tra i due sistemi di tutela – ovvero quello degli enti bilaterali e quello proprio degli ammortizzatori sociali in deroga – è individuabile, da un certo punto in poi, nello sviluppo di un welfare locale e settoriale, certamente flessibile e semplificato nelle procedure, affidato alle parti sociali ed alle Regioni.

C’è chi ha visto in questi due modelli, almeno sino ai provvedimenti iper-istituzionalizzanti nei confronti degli enti bilaterali della riforma Fornero e Renzi, il welfare del futuro.<sup>191</sup>

Garofalo, in particolare, partendo dalla redistribuzione “in senso federalista” di competenze fra Stato e regioni operata dalla riforma Bassanini e da quella del Titolo V, parte II della Costituzione e dunque dell’art. 117<sup>192</sup>, ipotizzava – già nel 2008 e dunque ancor prima dei fondi bilaterali *ex* L.n. 2/2009 e della definitiva emersione degli ammortizzatori in deroga regionali – che le Regioni potessero “adottare misure di sostegno al reddito *migliorative* per incrementare la tutela accordata dallo Stato ovvero estenderla ai settori esclusi, avvalendosi della competenza concorrente ad esse accordata dal comma 3 dell’art. 117 Cost.”, ciò in aggiunta alla loro competenza residuale in relazione all’assistenza sociale. E ancora, egli annotava, a buona ragione, come andasse prendendo corpo un *sistema regionale* di ammortizzatori sociali, in parte finanziato dalle regioni stesse, compatibile con la competenza concorrente delle regioni in materia di previdenza complementare ed integrativa e in ogni caso con le competenze regionali in materia

<sup>190</sup> M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali, cit.*, Ius, 2003, p. 236.

<sup>191</sup> Si vedano: D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali, cit.*, pp. 415 ss.; M. SACCONI, *Evitare l’assenza di percorsi di formazione, Conquiste del lavoro*, 25 luglio 2009, pp. 5-6, che afferma che in una situazione di crisi economica “la spesso vituperata frammentazione degli ammortizzatori sociali ... si è dimostrata assai utile”. Si legga in tema anche M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 21.

<sup>192</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali, cit.*, pp. 415 ss.

di assistenza sociale; tale sistema “opera sovente”, sosteneva l’Autore, “in raccordo con l’azione degli enti bilaterali”.

Da qui partiva la proposta, quasi preveggenza per certi versi, più che di riformare la materia, di prendere atto di questo “sistema parallelo” di ammortizzatori sociali, “in parte settorializzato (attraverso l’intervento dell’autonomia collettiva), in parte localizzato (attraverso l’intervento delle regioni), verosimilmente indotto dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale immanente al nostro sistema costituzionale riformato”. Le basi costituzionali di tale sistema: l’art. 117, cc. 3 e 4 e l’art. 38, c. 5, che postula la libertà dell’assistenza privata<sup>193</sup>.

Più spostata verso la linea di tutela degli enti bilaterali era invece quella dottrina che auspicava il superamento dell’integrazione in deroga, così da poter recuperare risorse private e garantire “un nuovo canale bilaterale che, a regime, potrebbe assorbire e superare la logica delle deroghe e con ciò portare a compimento la riforma degli ammortizzatori sociali con copertura dei settori e delle tipologie contrattuali oggi escluse ...”<sup>194</sup>.

Lo sviluppo delle disposizioni del 2009 indubbiamente sembrava portare il sistema proprio nella duplice direzione degli ammortizzatori in deroga regionalizzati e del sistema degli enti bilaterali. Tuttavia, la riforma Fornero, almeno in apparenza, avrebbe scoraggiato questa prospettiva. Intanto, cercando, in linea di principio ma non nella pratica (viste le disposizioni temporanee e i rifinanziamenti), di chiudere l’esperienza degli ammortizzatori in deroga. Poi, inglobando nel sistema pubblico la negozialità privata dei fondi bilaterali e portando

<sup>193</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 415 ss. Anche M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., pp. 107 ss. sottolinea come “l’assenza nella disciplina degli ammortizzatori in deroga della *struttura mutualistico-assicurativa* propria invece degli ammortizzatori *ordinari* ... smentisca ... l’esclusione di competenze regionali”. Questo anche in virtù del cofinanziamento regionale dei trattamenti e del “collegamento necessario” tra politiche attive e passive, insito nella normativa regionale degli ammortizzatori sociali. Tuttavia, poi l’Autore aggiungeva che la scelta di coinvolgere le regioni nel finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga fosse stata “poco meditata” e avesse cagionato “qualche difficoltà”.

<sup>194</sup> S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l’uso dopo le misure anticrisi*, in *Giur. lav.*, 2009, pp. 13 ss. Si legga su tale teoria anche M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., pp. 111 ss.

all'eccesso tutte le operazioni di istituzionalizzazione degli stessi che hanno avuto luogo nel tempo.<sup>195</sup>

L'ultimo stadio della bilateralità istituzionalizzata, direi *trafugata* all'autonomia collettiva, da parte del sistema pubblico è, infatti, il terzo modello d'interazione fra pubblico e collettivo, ovvero quello proposto per la prima volta dalla legge Fornero e poi sostanzialmente ritrascritto nel testo unico del D.L.vo n. 148/2015 di attuazione del *Jobs Act* renziano. In questo caso si fa fatica a pensare, come scrisse nel 2003 Napoli, che gli enti bilaterali siano “un prodotto dell'iniziativa delle parti sociali, anche quando si arricchiscono di funzioni assegnate dalla legge”<sup>196</sup>.

I fondi bilaterali obbligatori delle normative Fornero e Renzi (D.L.vo n. 148/2015), ivi inclusi i fondi *adeguati*, rientrano nell'alveo del sistema prefigurato dai commi 2 e 4 dell'art. 38 della Costituzione. I fondi, che restano d'istituzione negoziale, infatti, hanno tutte le caratteristiche che gli consentono l'esercizio di una funzione pubblica: il livello d'intervento eteronomo sugli stessi e l'obbligatorietà dei contributi, la cui natura è pubblica, ne asseverano la funzione di forma negoziale esclusiva, o come è stato detto *sostitutiva* (ma in alcune ipotesi anche *integrativa*) di tutela sociale, in un'area in cui la tutela degli istituti pubblici è assente (o può essere incrementata).<sup>197</sup> Si tratta, come si è detto, di “una sorta di sistema parallelo di previdenza contrattuale”<sup>198</sup>. D'altro canto, alla riconduzione dei fondi a una forma di previdenza privata “libera” *ex art. 38, c. 5 della Costituzione* osta, a tacere

<sup>195</sup> Talché lo stesso Garofalo, in relazione alle scelte Fornero-Monti, pose l'accento – accanto agli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, cui è connesso l'incremento considerevole della partecipazione delle imprese al finanziamento del sistema – sul fatto che il welfare negoziale è stato privato della “sua connotazione volontaristica e integrativa” e trasformato “in un sistema sostitutivo di quello pubblico generale, obbligatorio nell'area della tutela reale” (D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, *cit.*, p. 1004).

<sup>196</sup> M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali*, *cit.*, pp. 240-241.

<sup>197</sup> Anche A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA, a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino 2013, 475 ss. mette in luce la natura sostitutiva della previdenza pubblica dei fondi bilaterali oggetto della presente analisi.

<sup>198</sup> A. TURSI, *I fondi di solidarietà*, *cit.*, p. 476. Si legga anche M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, pp. 628 ss.

della funzione pubblica da essi svolta, il carattere obbligatorio dei fondi e dei relativi contributi.

Ora, nella cornice costituzionale che si è delineata in questo scritto<sup>199</sup>, lo slittamento verso la bilateralità di natura privato-collettiva in funzione di tutela sostitutiva rispetto a quella pubblica non mi convince. Ancor meno mi appassiona l'idea di una marcata istituzionalizzazione di fondi di radice negoziale. Questo soprattutto nell'area della protezione sociale di base. Né credo vi sia spazio per provvedimenti discrezionali, non improntati a canoni di universalità e alla parità delle condizioni di trattamento a fronte del medesimo stato di bisogno. Al di là dei gusti o delle opzioni politiche, comunque, credo ci siano solidi argomenti di ordine costituzionale, che indicano una direzione diversa rispetto a quella con foga perseguita dal legislatore dalla seconda metà degli anni Novanta innanzi.

Agli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato” spetta realizzare i compiti previsti dall'art. 38. Lo Stato è competente in materia di previdenza sociale, ambito al quale pertengono tutti gli istituti di sostegno del reddito che non abbiano natura assistenziale e tra essi le integrazioni salariali ordinarie e straordinarie (art. 117, c. 2, lett. o) Cost.).

Allo Stato spetta la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, c. 2, lett. m) Cost.).<sup>200</sup>

Il nostro sistema costituzionale, in sostanza, non consente di affidare alla negozialità privato-collettiva una tutela *sostitutiva* di quella prevista dall'art. 38, c. 2, Cost. La *prestazione adeguata*, che naturalmente (è appena il caso di dirlo) non sarà mai più quella corrispondente al tenore di vita del lavoratore, deve essere garantita dal sistema pubblico.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> Capitolo II, par. 1.

<sup>200</sup> Così anche M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., la cui ipotesi D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., definisce “neocentralista”. Su questi temi Cfr. altresì G.G. BALANDI, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l'Europa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2005, pp. 439 ss., cui D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 415 attribuisce la paternità di una teoria “veterocostituzionalista”.

<sup>201</sup> *Contra* M. CINELLI, *Il Novum della previdenza*, cit., pp. 363 ss. e G. CANAVESI,

La competenza statale deve essere garanzia di obbligatorietà dei contributi, dunque di certezza dei finanziamenti nonché di applicazione del principio di automaticità delle prestazioni, la cui operatività è fortemente sminuita dal vincolo del pareggio di bilancio. Lo Stato deve porre la protezione sociale al riparo da settorializzazioni e da corporativizzazioni delle tutele di base. Il sistema statale deve essere omogeneo e garantire *diritti* a fronte di una situazione di bisogno derivante da mancanza di lavoro, non posizioni giuridiche affievolite da discrezionalità, scarsi finanziamenti o iscrizioni ai sindacati.<sup>202</sup> L'universalità di una prestazione si misura in termini di omogeneità di trattamento in tutti i settori produttivi a fronte dello stesso evento generatore di bisogno.

D'altra parte, la categoria delle "forme di tutela di interessi ... che l'ordinamento reputa meritevoli di tutela, ma a copertura finanziaria non necessaria da parte dello Stato"<sup>203</sup> mi sembra viziata da una contraddizione in termini: se la situazione di bisogno è meritevole di tutela e rientra nella sfera dell'art. 38, c. 2 della Cost., allora va tutelata, in maniera organica, universale e uniforme dallo Stato.

Il meccanismo della bilateralità, peraltro, è un congegno delicato. I fondi di sostegno del reddito hanno funzionato bene, nei settori a bilateralità consolidata, quando essa è rimasta autonoma e negoziale.

Tuttavia, la bilateralità autonoma ha un limite: l'efficacia circoscrit-

*La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 770 ss. Non si tace, inoltre, che Corte costituzionale 28 luglio 2000, n. 393 ha individuato, per converso, il fondamento costituzionale della previdenza complementare nell'art. 38, c. 2, Cost., in quanto essa "concorre ad assicurare funzionalità ed equilibrio all'intero sistema pensionistico, in corrispondenza dell'obiettivo perseguito dal legislatore di coniugare l'entità della spesa pensionistica, da ricondurre a parametri sostenibili, con un più adeguato livello di copertura previdenziale". Sentenza questa peraltro molto controversa, come si è rilevato da parte di alcuni Autori (si veda per tutti A. AVIO, *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA, a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 469), posto che considerare la previdenza complementare un completamento della previdenza pubblica richiederebbe quantomeno la sua obbligatorietà.

<sup>202</sup> Le stesse idee vennero espresse, tempo addietro, da M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., pp. 739 ss.

<sup>203</sup> G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà*, op. cit., pp. 28 ss.

ta degli accordi e la volontarietà della contribuzione, la conseguente inapplicabilità del principio di automaticità, cui si aggiunge l'incertezza del lavoratore sull'erogazione della prestazione. Per meglio dire, questo è un limite se alla bilateralità si vogliono attribuire funzioni *sostitutive* della tutela costituzionalmente garantita in mancanza di lavoro. Non lo è, se a essa si attribuiscono, più opportunamente, funzioni di previdenza privata *integrativa*, ex art. 38, c. 5, Cost.

E infatti, tutte le volte che è stato ritenuto necessario conferire ai fondi bilaterali funzioni pubbliche o la gestione di fondi pubblici, si è rivelato imprescindibile un intervento eteronomo sugli stessi, la cui pervasività ha raggiunto un punto di non ritorno nella L.n. 92/2012 e nel D.L.vo 148/2015, passando comunque per modelli invasivi, quali quelli dei fondi ex art. 2, c. 28 della L.n. 662/1996 o dei fondi per i lavoratori somministrati, sempre con buona pace dell'art. 39 della Costituzione e del principio di libertà sindacale.

Talché ci si deve chiedere, là dove l'intervento eteronomo è così capillarmente presente, se si possa ancora parlare di espressioni della bilateralità, posto che quel che resta della bilateralità è solo l'iniziativa negoziale.

In definitiva, credo che il posto giusto per la bilateralità sia quello della tutela *integrativa*, nell'ambito della previdenza libera del comma 5 dell'art. 38. In quest'area, tra il pubblico e il privato-collettivo, si potrebbero creare delle sinergie utili e importanti in direzione del miglioramento della tutela pubblica o ancora del collegamento del sostegno del reddito con le politiche attive di formazione professionale.<sup>204</sup> In particolare, la capacità degli enti bilaterali di veicolare una politica at-

<sup>204</sup> Una idea diversa sul ruolo degli enti bilaterali ha F. LISO, *Appunti, cit.*, pp. 714-715: "Se si parte dal presupposto che l'art. 38 Cost. non impone una copertura delle sospensioni del lavoro che si producono per accordo tra le parti, si potrebbe ben ipotizzare, relativamente a queste sospensioni, un sistema che abiliti i datori di lavoro, i quali attraverso il sistema mutualistico della bilateralità provvedano ad accumulare risorse da utilizzare nel caso di sospensioni concordate, a richiedere l'utilizzazione in via anticipata di parte del trattamento di disoccupazione che il sistema pubblico erogherebbe nel caso in cui si procedesse al licenziamento"; "il coinvolgimento della bilateralità", prosegue l'Autore, "assicura una gestione socialmente controllata, quindi più responsabile, della risorsa pubblica in quanto quest'ultima verrebbe utilizzata solo in simbiosi con quella accumulata nel sistema della bilateralità e gestita da quest'ultimo".

tiva del lavoro in termini di formazione e riqualificazione professionale, in un sistema piuttosto statico sul fronte della ricollocazione e della mobilità professionale dei beneficiari di prestazioni economiche, rappresenta senza dubbio un'opportunità da sfruttare nel rapporto fra pubblico e privato-collettivo.<sup>205</sup>

### 3. *Ammortizzatori sociali: riforma versus Riordino*

#### 3.1. *Nani sulle spalle di giganti*

Nel Luglio del 2020, viene nominato, dalla Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali Nunzia Catalfo, un *Tavolo tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali*. Il *Tavolo* è presieduto da Marco Barbieri e composto da Dario Guarascio, Mariella Magnani, Vito Pinto e da chi scrive.<sup>206</sup>

L'idea perseguita, con comune convinzione e al di là dei sogni riformatori di ciascuno di noi, è stata quella di suggerire delle linee di ripensamento degli istituti effettivamente ed efficacemente percorribili, in un momento storico delicato, di grande fragilità sociale.

<sup>205</sup> Si veda su questi temi anche S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013 e S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, p. 433.

<sup>206</sup> Tavolo tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, depositate a Roma il 21 febbraio 2021, in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali/>. Sul tema si possono leggere anche: S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, pp. 265 ss.; M. MAGNANI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 2; M. BARBIERI, *Linee di indirizzo e proposte per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in E. Balletti, a cura di, *I nuovi ammortizzatori sociale dopo la pandemia*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 5 ss.; Guarascio D., *Il rimbalzo del pil manda in soffitta i propositi di riforma degli ammortizzatori sociali*, OCIS, Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, <https://osservatoriocoionesociale.eu/osservatorio/il-rimbalzo-del-pil-manda-in-soffitta-i-propositi-di-riforma-degli-ammortizzatori-sociali/>, 2021; Barbieri M. e Guarascio D., *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, «Politiche Sociali/Social Policies», in corso di pubblicazione.

L'obiettivo era una *British revolution*<sup>207</sup>, per dirla con le parole di un gigante come William Beveridge. Il momento storico non era tale da consentire un vero e proprio cambiamento di paradigma alla Thomas Kuhn.

I principi ispiratori che hanno guidato il nostro pensiero sono stati: universalismo della copertura, andando anche oltre il lavoro subordinato; semplificazione gestionale di prestazioni e procedure; conferma del carattere previdenziale del sistema di tutela, con iniezioni di solidarietà per le situazioni ritenute più fragili; pur nell'ambito di una concezione universalistica, differenziazione delle prestazioni e delle contribuzioni in ragione della natura composita del sistema economico e dei comparti industriali e occupazionali; creazione di un meccanismo diversificato di protezione in costanza e in carenza di attività di lavoro per i prestatori di lavoro autonomi; restituzione dei fondi bilaterali al loro ruolo di prestazione integrativa del reddito; sopravvivenza della Cassa integrazione per l'agricoltura (CISOA).

La declinazione normativa di tali principi si era dovuta poi coniugare con dei limiti, principalmente finanziari, ma anche politici.

La caduta del Governo Conte *bis* ha ovviamente neutralizzato i lavori del *Tavolo per la riforma* precedentemente nominato. Resta, tuttavia e nonostante la disciplina del *Riordino 2021*<sup>208</sup>, l'urgenza indifferibile di intervenire sugli ammortizzatori sociali, a partire dal minimo sindacale della semplificazione e armonizzazione di un sistema che, allo stato attuale, non è più socialmente sostenibile.<sup>209</sup>

Un simpatico esercizio è quello, che proveremo a fare, di confrontare la riforma immaginata con il recentissimo *Riordino* degli ammortizzatori sociali del Ministro Orlando (Art. 1, cc. 192-257, L.n. 234/2021, poi modificato dall'art. 23, D.L. n. 4/2022).

<sup>207</sup> W.H. BEVERIDGE, *Social insurance and allied services. (Report on)*, Cmnd 6404, London, HMSO, 1942, p. 17. Beveridge, a proposito della sua riforma on *Social insurance and allied services*, ebbe a dire: "The scheme proposed here is in some ways a revolution, but in more important ways it is a natural development from the past. It is a British revolution."

<sup>208</sup> L'n. 234/2021, come modificata dal D.L. n. 4/2022.

<sup>209</sup> Si legga in tema anche M. CINELLI, *Da "ammortizzatori" a "attivatori sociali"*. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, pp. 249 ss.

### 3.2 Trattamenti in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro subordinato

Le principali novità pensate al *Tavolo per la riforma* per le integrazioni salariali riguardavano in primo luogo il campo applicativo, esteso ai lavoratori di ogni settore, che dipendessero da datori di lavoro di qualsiasi classe dimensionale; conseguentemente, era stata prevista l'abrogazione del *FIS*, mentre sarebbe venuta meno la necessità di ricorrere a strumenti eccezionali, quali la cassa in deroga. I *Fondi bilaterali* non avrebbero erogato più l'*assegno ordinario*, attuale *assegno di integrazione salariale*, ma solo le prestazioni integrative. I fondi di solidarietà alternativi, invece, avrebbero dovuto unicamente uniformare le prestazioni erogate alle nuove previsioni.

Qui si riscontra la differenza più importante rispetto alla disciplina del *Riordino* 2021. Come si è già scritto, infatti, la nuova normativa amplia la platea dei beneficiari delle integrazioni salariali, ma non raggiunge, tuttavia, l'universalità delle prestazioni pubbliche: non c'è una estensione del campo oggettivo di applicazione della *Cig* e la *Cigs* non va sotto i 15 dipendenti (fatta eccezione per il settore aeroportuale e i partiti). Quel che accade, invece, è che si dilata illimitatamente il campo applicativo dei *fondi bilaterali* e conseguentemente anche del *FIS*, riconfermandosi per tal via, come nelle migliori tradizioni, la scelta di universalizzare la prestazione affidandosi alla stampella malferma della bilateralità. Ciò che significa anche, naturalmente, perduranti differenziazioni di trattamento tra lavoratori colpiti dallo stesso evento lesivo. E infatti, in questo contesto, diventa essenziale per il legislatore, al fine di avvicinare il più possibile le prestazioni erogate dalla bilateralità e quelle del sistema pubblico, agire sull'entità e sulle causali del trattamento erogato dai fondi bilaterali e, in via sostitutiva, dal *FIS*.

Il *Riordino* manca anche l'obiettivo della razionalizzazione del *mare magnum* degli interventi in deroga. E, infatti, la partita della razionalizzazione della disciplina degli ammortizzatori sociali si gioca tutta su di un tavolo diverso e ulteriore rispetto alla disciplina generale di *Cig* e *NASpI*, che è quello delle ipotesi speciali, settoriali e soprattutto degli ammortizzatori in deroga. Ebbene, come si è già scritto, il legislatore del *Riordino* questa sfida l'ha persa, non diversamente peraltro dai legislatori del 1991, del 2012 e del 2015. Il mondo parallelo delle ipotesi

derogatorie, speciali, settoriali è sempre lì, ben radicato accanto alla disciplina generale degli istituti, a dimostrazione che tutti i tentativi di riforma attuati non sono riusciti a cogliere il duplice obiettivo della necessaria razionalizzazione delle discipline di tutela, da un lato, e dell'universalizzazione delle stesse, dall'altro.

Una nota positiva del *Riordino*, per l'area del lavoro discontinuo in termini d'inclusività della prestazione, è stata, invece, quella dell'abbassamento del requisito di anzianità di effettivo lavoro presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento da 90 a 30 giorni.

Tornando alla riforma immaginata al *Tavolo*, gli istituti avrebbero conservato il loro carattere previdenziale, con una rimodulazione delle aliquote contributive conseguente all'ampliamento del campo applicativo. Si consigliava, tuttavia, per il primo triennio, una compartecipazione, a scalare nel tempo, della fiscalità generale al maggior costo dell'istituto.

Si era previsto altresì l'innalzamento dei tetti massimi posti all'ammontare delle prestazioni (dell'ordine del 10%), o alternativamente la parificazione al tetto più alto, per impedire che la prestazione percepita potesse essere considerevolmente inferiore all'80% della retribuzione globale. Era stata proposta inoltre una soglia minima di importo pari al *Rdc* o almeno *all'assegno sociale*.

Da questo punto di vista, il recente *Riordino* è venuto solo parzialmente incontro alle necessità di alzare l'ammontare dei trattamenti soprattutto per i lavoratori a tempo parziale e discontinui: la nuova normativa, infatti, si è limitata all'eliminazione del massimale all'integrazione salariale per gli stipendi più bassi, introducendo un unico massimale, rivalutabile, fissato a 1.225,51 euro, per il 2022.

Il progetto presentato prevedeva anche la modifica delle causali di intervento delle integrazioni ordinarie e straordinarie. Per le integrazioni ordinarie: a) "situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti"; b) "calamità naturali e stati di emergenza dichiarati con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri"; c) "situazioni che alterino temporaneamente le normali dinamiche del mercato di riferimento". Più specificamente, la vecchia causale delle "intemperie stagionali" avrebbe acquisito autonomia e nuova veste nella lett. b), mentre la causale di mercato veniva precisata

ulteriormente. Per le integrazioni straordinarie, si suggeriva la reintroduzione strutturale della causale per “cessazione di attività”, con intervento finalizzato, previo accordo sindacale, “alla predisposizione o alla realizzazione di piani di cessione dell’impresa o degli impianti nonché di reindustrializzazione delle aree dismesse con salvaguardia dell’occupazione ad opera dei competenti Ministeri, delle Regioni o dei rispettivi enti strumentali”; si pensava a un intervento della durata massima di 12 mesi, prorogabili per il solo completamento del piano per ulteriori 6 mesi. La causale del *contratto di solidarietà* avrebbe dovuto risultare più appetibile, attraverso una riduzione contributiva e diminuendo la quota di retribuzione persa dai lavoratori; mentre il *contratto di espansione* avrebbe dovuto diventare strutturale, con soglie di accesso più basse.

Nell’area delle cause integrabili, il *Riordino* ha effettivamente cercato una possibile estensione dei trattamenti, pur senza giungere alla auspicata reintroduzione nella disciplina generale della causale della cessazione di attività. La riorganizzazione aziendale, in particolare, potrà ora riguardare anche processi di transizione individuati e regolati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico; la finalizzazione del programma, volta a un consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell’orario di lavoro, può avvenire anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze. Inoltre, ricordiamo che sono state ampliate le maglie dell’intervento straordinario per *contratto di solidarietà*: in particolare, la riduzione media oraria autorizzata per tutto il personale interessato dall’ammortizzatore passa dal 60% all’80% dell’orario giornaliero, settimanale o mensile, mentre la contrazione individuale dell’orario giornaliero, settimanale o mensile concessa in relazione al singolo dipendente, nell’arco dell’intero periodo oggetto del contratto di solidarietà, è elevata dal 70% al 90%; non siamo al livello di una incentivazione dell’istituto, ma la maggiore apertura della fattispecie è importante. Anche la causale di integrazione straordinaria del *contratto di espansione* viene prorogata sino al 2023 e viene ulteriormente abbassato a 50 dipendenti il limite occupazionale per beneficiarne: una disposizione questa positiva, sebbene non significhi ancora l’ingresso in pianta stabile della fattispecie nella disciplina ordinaria.

Il progetto proposto dal *Tavolo per la riforma* toccava anche le procedure di consultazione sindacale, onde adeguarle alle dimensioni aziendali, per i datori di lavoro fino a 15 dipendenti, in modo da risultare più snelle e salvaguardare al contempo i meccanismi di controllo collettivo della crisi aziendale.<sup>210</sup>

Infine, si era auspicata una connessione delle prestazioni di integrazione, sia ordinaria che straordinaria, con politiche attive del lavoro centrate sulla formazione professionale e calibrate sul tipo di intervento richiesto, utilizzando anche i fondi interprofessionali o le risorse in termini di formazione professionale della regione competente. Allo scopo di arginare il lavoro nero connesso con l'utilizzazione delle integrazioni salariali, si era ipotizzato di superare, almeno sperimentalmente per un triennio, il divieto di cumulo tra integrazione salariale e redditi di lavoro, nell'ipotesi dello svolgimento, durante il periodo di sospensione o riduzione dell'orario, di una occupazione alternativa non a tempo indeterminato.

Il *Riordino* è intervenuto anche in questa area, in parte raccogliendo alcune indicazioni. In primo luogo, la nuova disciplina ribadisce

<sup>210</sup> In particolare, la consultazione sindacale, così come oggi prevista, veniva limitata ai datori di lavoro "imprese, che nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti". Per le imprese di minori dimensioni, venivano proposte due nuove procedure: a) per le imprese che avessero occupato nel semestre precedente più di cinque dipendenti (e sino a 15), i dipendenti avrebbero potuto procedere, su istanza del datore di lavoro o congiuntamente delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sottoscrittrici del contratto collettivo nazionale applicabile, all'elezione di un delegato al quale conferire l'incarico di partecipare alla consultazione sindacale, disponendo all'uopo di un permesso *ex lege*. Questo delegato avrebbe altresì avuto il compito di trasmettere trimestralmente una propria certificazione della regolare attuazione del programma oggetto della consultazione all'Inps e alla sede competente per territorio dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; b) per le imprese con meno di 5 dipendenti, si sarebbe potuta costituire presso la Direzione Provinciale del Lavoro una commissione tripartita a composizione variabile (alla quale, cioè, avrebbero partecipato di volta in volta i rappresentanti dell'organizzazione datoriale designata dall'impresa e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale applicabile), presso la quale avrebbero dovuto confrontarsi il datore di lavoro e i lavoratori prima della concessione dell'integrazione salariale e che, in seguito alla concessione, avrebbe avuto il compito di assumere informazioni relative all'andamento delle sospensioni o riduzioni del lavoro.

che lo svolgimento di attività lavorativa sospende il trattamento in relazione alle giornate prestate, ma non lo fa cessare. Il che testimonia il percorso, peraltro già iniziato da tempo, di accoglimento nell'evento protetto della sottoccupazione e della discontinuità lavorativa; sebbene non si giunga al cumulo tra retribuzione (bassa) e prestazione sociale. Viene inoltre potenziata l'azione delle politiche attive nei confronti dei percettori delle integrazioni salariali straordinarie (sia a carico del regime pubblico che della bilateralità), attraverso iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, anche mediante i fondi interprofessionali: la mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alle iniziative formative comporterà sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino alla decadenza dallo stesso. Infine, i lavoratori coinvolti dall'accordo di transizione occupazionale beneficiari della *Cigs* vengono inseriti nel programma *GOL*, sono beneficiari di incentivi alla assunzione e della normativa sull'apprendistato professionalizzante, indipendentemente dall'età

### 3.3 Prestazione di disoccupazione a favore dei lavoratori subordinati

Il progetto di riforma pensato al *Tavolo* prevedeva la copertura di tutti i lavoratori dipendenti, inclusi gli operai agricoli assunti a tempo indeterminato (che sarebbero stati così equiparati agli impiegati agricoli). Restavano esclusi i dipendenti pubblici a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato.

Si proponeva altresì la rimozione del requisito contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente, per le persone sino a trentacinque anni di età. Restava fermo, invece, il requisito dei trenta giorni di lavoro effettivo.

Si era suggerito, inoltre, in questo particolare frangente storico, la sospensione triennale del *décalage* (la cui *ratio* è quella di sollecitare comportamenti proattivi sul mercato del lavoro da parte dei beneficiari); quanto meno se ne auspicava lo spostamento dal primo giorno del quarto mese di fruizione al primo giorno del settimo mese.

Si consigliava, in aggiunta, l'innalzamento della durata della prestazione a un numero di settimane pari a quelle di contribuzione (anziché a un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione), e la garanzia di una fruizione minima, a prescindere dal re-

quisito contributivo, di sei mesi, indispensabile specie nel caso di rimozione del requisito delle tredici settimane.<sup>211</sup>

Si era perorata, infine, la reintroduzione dell'*assegno di ricollocazione*, per chi percepiva la prestazione di disoccupazione da più di dodici mesi. Come è noto, l'assegno è ora di nuovo operativo per i percettori di *NASpI*, *Rdc* e *Cigs* per crisi aziendale e riorganizzazione.

Dal canto suo, il *Riordino* ha coinvolto anche la *NASpI*. Più specificamente, in relazione alla *NASpI*, il campo applicativo viene esteso agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci: in sostanza, si è solo parzialmente venuti incontro alle proposte del progetto di riforma. La nuova disciplina ha anche eliminato il requisito dell'anzianità di lavoro di 30 giorni per accedere alla prestazione. E qui il *Riordino* ha fatto di meglio rispetto alla nostra proposta: l'eliminazione del requisito contributivo, anche se solo in relazione ai giovani, effettivamente avrebbe snaturato l'anima previdenziale della prestazione, mentre un risultato importante, in direzione dell'inclusione dei lavoratori discontinui, può raggiungersi anche con la soppressione della anzianità di lavoro. Il *Riordino* porta, infine, il *décalage* del 3% della prestazione dal quarto al sesto mese di fruizione e sino all'ottavo, per i disoccupati che abbiano almeno 55 anni di età. Anche in questo caso, mi sembra che le indicazioni della commissione di riforma siano state, in qualche modo, recepite.

Mentre nessun miglioramento è stato apportato in ordine all'ammontare della prestazione e alla garanzia di una soglia minima di base garantita.

<sup>211</sup> Per le figure dirigenziali delle imprese, nei casi di licenziamento diverso da giusta causa o di risoluzione consensuale nelle sedi conciliative, si era immaginato, sullo spunto di previsioni contrattuali vigenti, di sostenerne la ricollocazione/riqualificazione attraverso la previsione di un *voucher* di importo pari a 5.000 euro netti, non monetizzabile, da utilizzare per procedure di *outplacement* entro 12 mesi dall'interruzione del rapporto di lavoro.

### 3.4 *Ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi*

Una parte importante della proposta del *Tavolo di riforma* era l'estensione del sistema degli ammortizzatori sociali, per la prima volta a livello strutturale, ai lavoratori autonomi, ovvero ai collaboratori etero-organizzati, ai collaboratori coordinati e continuativi ex art. 409, n. 3, c.p.c. e a tutti i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla gestione separata Inps o alle Casse dei professionisti.

Sarebbero rimasti esclusi dalla tutela: i lavoratori autonomi classici – coltivatori diretti, commercianti, artigiani – in ragione del carattere sostanzialmente imprenditoriale delle rispettive attività; i lavoratori autonomi non iscritti ad alcuna Gestione previdenziale in quanto occasionali con redditi da lavoro inferiori ai 5.000 euro annuali.

Per i lavoratori autonomi non iscritti ad alcuna gestione previdenziale in quanto occasionali sino a 5.000 euro annui, si consigliava l'abbassamento a 3.000 euro della soglia, combinato con redditi non di lavoro inferiori a 9.360 euro annui, così da portare nel sistema il segmento più povero del lavoro.<sup>212</sup>

I lavoratori autonomi avrebbero avuto a disposizione due tipi di ammortizzatori sociali, ovvero una *prestazione per l'ipotesi di riduzione del reddito* ed una per il caso di *cessazione involontaria della attività professionale*.

Per i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla Gestione separata Inps o alle Casse dei professionisti, dunque, avrebbe dovuto essere tutelata l'*oscillazione del flusso reddituale*: la prestazione veniva immaginata come dipendente dalla caduta del fatturato; veniva raccomandata la fissazione di un tetto massimo di reddito complessivo (non esclusivamente professionale) di accesso alla prestazione; tale tetto, fissato in via sperimentale, non avrebbe dovuto superare i 35.000 euro

<sup>212</sup> Contra G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori*, cit., pp. 6-7: "La proposta non convince, soprattutto perché non sembra considerare che nella quarta gestione l'accredito di un intero anno di contribuzione consegue al versamento di una somma d'importo non inferiore a quello calcolato sul minimale di reddito stabilito dall'articolo 1, c. 3, L. 2 agosto 1990, n. 233, attualmente quasi sette volte superiore a 3000 euro. Pertanto, ove i redditi percepiti siano particolarmente bassi la contribuzione risulterebbe priva di effettiva utilità futura, al contempo decurtando le già ridotte entrate del lavoratore".

annui, e sarebbe stato accompagnato da un tetto *Isee* per evitare che soggetti non particolarmente bisognosi potessero usufruirne; sarebbe stato, in ogni caso, prudente affidare una delega legislativa al Governo per rivedere soglie e condizioni di accesso, dopo il periodo sperimentale; sarebbe stata coperta la riduzione del fatturato oltre un terzo, calcolata rispetto alla media dei tre anni precedenti; la riduzione sarebbe stata sia condizione di accesso alla prestazione che parametro di quantificazione della prestazione da erogare; la prestazione avrebbe dovuto corrispondere a una percentuale (per esempio, il 50%) rispetto alla riduzione del fatturato, ma con un minimo di reddito garantito, che avrebbe potuto essere parificato al *Rdc*; la durata massima consigliata della prestazione era 12 mesi.<sup>213</sup>

In relazione alla *prestazione per l'ipotesi di cessazione involontaria della attività professionale*, per i lavoratori autonomi iscritti esclusivamente alla Gestione separata Inps, si sarebbe dovuta valutare la possibilità che, in assenza di contribuzione protratta per un anno, potesse provvedersi al pagamento mensile di una indennità parametrata alla media dei compensi mensilmente percepiti nei tre anni precedenti, con la stessa percentuale e la stessa durata della prestazione per il lavoro subordinato.

Non altrettanto si sarebbe potuto fare, naturalmente, per i lavoratori autonomi iscritti alle Casse dei professionisti. In questo caso, la cancellazione dall'Ordine professionale comporta la cancellazione dalla Cassa. Dunque, sia la questione della volontarietà della disoccupazione (che esiste pure per gli iscritti alla Gestione separata Inps) sia quella della misura e della durata della disoccupazione avrebbero dovuto richiedere scelte specifiche. Noi avevamo ipotizzato il riconoscimento di una indennità *una tantum*, in percentuale sulla media delle contribuzioni versate annualmente negli anni precedenti (2% annuo),

<sup>213</sup> Sul punto si leggano le considerazioni di G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori*, cit., p. 16. Per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione Separata dell'Inps economicamente dipendenti, in quanto percipienti nel triennio precedente più del 50% del fatturato da un unico committente (per i professionisti, che siano iscritti alla medesima Cassa, per gli iscritti alla Gestione Separata Inps che non siano enti pubblici), si consigliava l'applicazione, in materia di prestazioni per sospensione o riduzione dell'attività e di contribuzione, della disciplina propria del lavoro subordinato.

da liquidare contestualmente alla cancellazione, con onere di recupero in caso di reiscrizione nel successivo quinquennio.<sup>214</sup>

Ovviamente, le diverse disposizioni qui previste avrebbero assorbito la *Dis-Coll* e l'*Iscro*; l'*Iscro*, come si ricorderà, è stata introdotta, per il triennio 2021-2023, dalla legge di bilancio, in favore dei soggetti iscritti alla Gestione separata Inps, che esercitino abitualmente un'attività di lavoro autonomo (art. 1, cc. 386-400, L. n. 178/2020).<sup>215</sup>

Sul versante autonomi, si può affermare che il *Riordino* non abbia fatto che limitati interventi di *maquillage* della *Dis-Coll* volti a incrementarne decisamente l'ammontare; resta il fatto che la prestazione è ben lungi dall'essere stata concepita per coprire tutta la categoria.

### 3.5 Il finanziamento

In quest'area, il *Tavolo di riforma* aveva anticipato alcune linee, che avrebbero dovuto poi essere ulteriormente specificate una volta verificati, a livello tecnico, i costi della riforma.

La contribuzione apparteneva, nel contesto della riforma proposta, all'area della differenziazione del sistema. Questa differenziazione avrebbe potuto essere perseguita con varie modalità e diverse finalità, purché conformi con il diritto dell'Unione Europea.

<sup>214</sup> G. CANAVESI, *I nuovi ammortizzatori*, cit., p. 7 afferma sul punto: "In questo contesto assume un preminente rilievo la solidarietà endocategoriale, che si traduce anche in un elevato apporto contributivo da parte delle classi più ricche di professionisti, tuttavia improduttivo di vantaggi per gli stessi. Questa connotazione non preclude di principio al legislatore di prevedere in capo alle Casse nuovi e ulteriori compiti, quali sarebbero, in genere, gli ammortizzatori sociali. Nel farlo, tuttavia, occorrerà valutare attentamente sia la sostenibilità finanziaria di lungo periodo rispetto al complesso di compiti da assolvere sia la sopportabilità e ragionevolezza di eventuali aggravii di una siffatta forma di solidarietà, tenendo conto che la Corte costituzionale ha ravvisato nella privatizzazione un modello da conservare e valorizzare".

<sup>215</sup> I lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, L. n. 335/1995 avrebbero dovuto naturalmente essere assoggettati, anche per la nuova prestazione, alla Gestione separata stessa. Per i professionisti iscritti alle Casse privatizzate, invece, appariva opportuno, come è stato per l'indennità di maternità disciplinata prima dall'art. 1 L. 11 dicembre 1990, n. 379 e poi dall'art. 70 D.L.vo 26 marzo 2001, n. 151, affidare la gestione della prestazione di tutela del reddito alle stesse Casse, anche per evitare la duplicazione degli oneri contributivi di finanziamento.

Più specificamente, si sarebbe potuto dar corso a differenziazioni: di tipo territoriale, secondo la linea della 'fiscalità di vantaggio', volta al riequilibrio di aree svantaggiate del Paese, come avviene nella contribuzione delle imprese agricole; di tipo settoriale, volte alla definizione di politiche industriali, sul tipo dell'art. 27 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, per le start-up innovative; di tipo soggettivo, in relazione a fasce deboli del mercato del lavoro, sul modello dell'apprendistato; di tipo dimensionale, come è attualmente, per esempio, per le aliquote *Cigo* dell'industria.

Si era ritenuto che una significativa differenziazione della durata dell'integrazione salariale – che appariva logica per l'intervento straordinario e comunque per le causali riconducibili alle crisi strutturali dell'impresa, in riferimento alla diversa complessità e alle dimensioni aziendali – dovesse condurre a una diversificazione importante delle aliquote contributive in relazione alle dimensioni aziendali.

Altresì, dato il carattere sostanzialmente previdenziale della riforma proposta, era apparso utile consigliare di ricalibrare le aliquote contributive, aggravando, nei limiti del possibile, il contributo addizionale rispetto all'aliquota ordinaria.

L'obiettivo di una copertura universalistica degli ammortizzatori sociali avrebbe necessitato di un investimento pubblico iniziale, che permettesse ai datori di lavoro oggi esclusi dai meccanismi di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro di entrare all'interno di un sistema assicurativo senza subire un eccessivo aumento del costo del lavoro. Pertanto, l'investimento pubblico veniva configurato come un incentivo – con progressivo *phasing out*, ipotizzabile in tre anni – al fine di rendere sostenibile una riforma di sistema.

La disciplina del *Riordino*, in relazione all'intervento pubblico, ha cercato, più che di diversificare, di rendere meno costose le integrazioni salariali, attraverso: una riduzione, per il 2022, dell'aliquota di finanziamento ordinaria per i datori di lavoro con più di 15 dipendenti e, a decorrere dal 2025, uno sconto sulla contribuzione addizionale a favore dei datori di lavoro che non abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno ventiquattro mesi.

Laddove, invece, la prestazione introdotta fosse completamente nuova, come nel caso del lavoro autonomo, era parso necessario al *Tavolo per la riforma* un apposito meccanismo di finanziamento.

Trattandosi di una prestazione prevista per legge sarebbe dovuto spettare alla normativa, non alle singole Casse ove si trattasse di professionisti iscritti alle Casse privatizzate (il problema non si sarebbe posto per gli iscritti alla gestione separata Inps), stabilire non solo i presupposti che danno titolo al diritto e il contenuto della prestazione medesima, ma anche il meccanismo di finanziamento, come accade, per esempio, per l'indennità di maternità. Il contributo, a differenza di quanto attualmente previsto per la maternità in alcune Casse, non avrebbe dovuto essere previsto in cifra fissa; al contrario, avrebbe dovuto essere finanziato con una contribuzione basata su di un numero definito di aliquote progressive, anch'esse calcolate sulla media del reddito professionale dell'ultimo triennio (per evitare rimbalzi tra un'area e l'altra), esonerando dal pagamento non solo quanti, per reddito, rientrassero nel novero dei potenziali beneficiari, ma anche chi rientrasse nel regime fiscale forfettario per gli esercenti attività di arti o professioni.

### 3.6 *Le problematiche dei lavori agricoli*

Al *Tavolo per la riforma* sono state evidenziate le principali criticità della tutela della disoccupazione nell'area del lavoro agricolo, sebbene l'incarico non la ricomprendesse. Come è noto, siamo di fronte a un meccanismo di integrazione del reddito, funzionale al contratto di lavoro, per un settore caratterizzato da bassi salari e fortissima stagionalità.

Un primo problema che cagiona sperequazioni è stato individuato nella determinazione dell'indennità prendendo a base la retribuzione giornaliera *dichiarata*. Infatti, il CCNL del settore rinvia la definizione dei salari contrattuali ai contratti provinciali. Questo fa sì che, nelle zone in cui l'osservanza effettiva della contrattazione è scarsa, accada che le parti possano concordare un salario contrattuale più alto, il cui principale effetto pratico è quello di scaricare l'insufficienza dei salari effettivamente *percepiti*, ben diversi da quelli *dichiarati*, sull'indennità di disoccupazione, il cui livello più alto diventa di fatto un sostegno pubblico al sotto-salario effettivamente pagato, cioè un contributo allo sfruttamento (nonostante le sanzioni penali previste dall'art. 603-bis c.p., come modificato dalla L. 29 ottobre 2016, n. 199).

Tuttavia, poiché anche gli inquadramenti sono affidati ai contratti collettivi provinciali, si era sottolineato che la differenza, non solo nella costruzione dei sistemi di inquadramento con lo sventagliamento delle figure professionali, ma anche nella collocazione in quei sistemi delle stesse figure professionali presenti in varie province, precludesse la possibilità di prevedere una misura unica nazionale dell'indennità di disoccupazione agricola, fondata sulla media nazionale dei salari dichiarati.

Per quanto riguarda invece gli operai agricoli a tempo indeterminato, al *Tavolo per la riforma* si è osservato come l'attuale sistema li penalizzi. Infatti, se essi vengono licenziati a inizio anno, si vedono riconosciuta una indennità del 30% della retribuzione, per un numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno – in ipotesi, anche poche – percependo per di più l'indennità oltre un anno dopo: si rende così poco conveniente ottenere l'assunzione a tempo indeterminato, anche se il rapporto di lavoro sia in effetti continuativo. Questa è anche una delle ragioni per cui sovente i lavoratori non sono interessati a superare la soglia delle 181 giornate, che fra l'altro garantirebbe loro l'accesso all'integrazione salariale. Era apparso, dunque, necessario, come si è scritto poc'anzi, consigliare di portare gli operai agricoli a tempo indeterminato nel regime generale della *NASpI*, nella quale del resto rientrano anche gli impiegati del settore agricolo, non sussistendo la stagionalità che giustifica il particolare regime vigente per gli operai a tempo determinato.<sup>216</sup> E qui si è già detto che la disciplina di *Riordino* lo ha fatto solo parzialmente, in relazione agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci.

Un intervento del *Riordino* è stato, piuttosto, l'estensione della cassa integrazione per gli operai agricoli a tempo indeterminato ai lavoratori dipendenti imbarcati su navi adibite alla pesca marittima e in acque interne e lagunari, ivi compresi i soci lavoratori di cooperative della piccola pesca, nonché agli armatori e ai proprietari armatori, imbar-

<sup>216</sup> Per la stima dei costi della riforma si rinvia alla Parte IV del documento del Tavolo tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit.

cati sulla nave dai medesimi gestita, per periodi diversi da quelli di sospensione dell'attività lavorativa derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio (art. 1, c. 217, L.n. 234/2021). Con ciò una parte della disciplina speciale della pesca viene stabilizzata nella disciplina generale dell'agricoltura.

## BIBLIOGRAFIA

Alaimo A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolamentazione comunitaria e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

-, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2013, pp. 507 ss.

-, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2017, pp. 419 ss.

-, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, «Variazioni su temi di diritto del lavoro», 2019, pp. 457 ss.

-, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 209 ss.

Ales E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello, Atti del Congresso nazionale Aidlass*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 241 ss.

-, *Quale welfare ai tempi della pandemia?*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 429 ss.

-, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, «Variazioni su temi di diritto del lavoro», n. straord., 2022, pp. 277 ss.

Alibrandi G., *I soggetti e l'oggetto del rapporto di assicurazione sociale*, in Riva Sanseverino L.- Mazzoni G., *Trattato di diritto del lavoro*, III, Padova, Cedam, 1971, pp. 25 ss.

-, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 1979.

Allegri G., Bronzini G., a cura di, *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, Roma, Manifestolibri, 2014.

Alvino I., *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in

[http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_del\\_lavoro/Alvino\\_Tutela\\_del\\_lavoro\\_e\\_emergenza\\_da\\_COVID-19\\_Decreto\\_legge\\_Cura\\_Italia.html](http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Alvino_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_Decreto_legge_Cura_Italia.html), 2020.

Amendola G., *Per un buon uso del fallimento. Nuove pratiche costituenti dentro e oltre la crisi delle costituzioni del Novecento*, in Allegri G., Bronzini G., a cura di, *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, Roma, Manifestolibri, 2014, pp. 30 ss.

Andreoni A., *Part-time, flessibilità del lavoro e "barriere" previdenziali*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 1993, pp. 436 ss.

Angiello B., *Il nuovo ISEE*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 59 ss.

Anibaldi V., *La "solidarietà" in costanza di rapporto di lavoro dopo il Jobs Act*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2016, pp. 313 ss.

Avio A., *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 469 ss.

-, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, Milano, Giuffrè, 2012.

Balandi G.G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.

-, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, «Politica del diritto», 1984, pp. 575 ss.

-, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 1986, pp. 524 ss.

-, *Assicurazione sociale*, «Digesto IV», Torino, Utet, 1987.

-, *Che cosa resta della Fraternità*, «Lavoro e diritto», 1990, pp. 26 ss.

-, *Non lavoro e protezione sociale*, «Lavoro e diritto», 1995, pp. 9 ss.

-, *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, «Rechtsgeschichte», 2004, pp. 10 ss.

-, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l'Europa*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2005, pp. 439 ss.

-, *Presentazione. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, «Lavoro e diritto», 2013, pp. 319 ss.

-, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, «Lavoro e diritto», 2015, pp. 313 ss.

-, *Giuseppe Pera e la garanzia del reddito nello Stato sociale*, «Lavoro e diritto», 2017, pp. 671 ss.

-, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno reddito*, «Lavoro e diritto», 2018, pp. 575 ss.

-, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2020, pp. 189 ss.

Balandi G.G., Cazzetta G., a cura di, *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2009.

Balandi G.G., Mariucci L., *Pandemia e lavoro*, «Lavoro e diritto», 2020, pp. 1 ss.

Baldassarre A., *Voce Diritti sociali*, «Enciclopedia Giuridica Treccani», 1989, pp. 3 ss.

Ballestrero M.V., *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Milano, Angeli, 1985.

-, *Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive*, «Lavoro e diritto», 2004, pp. 501 ss.

Balletti E., *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Torino, Giappichelli, 2000.

-, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in Carinci F., a cura di, *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, Modena 2014, n. 40.

-, a cura di, *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, Torino, Giappichelli, 2021.

Barbera M., *La "flexicurity" come politica e come narrazione*, in Caruso B, Del Punta R., Treu T., a cura di, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 239 ss.

Barbieri M., *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in Curzio P., a cura di, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, pp. 83 ss.

-, *Intervento in Tre domande e quattro risposte*, «Lavoro e diritto», 2016, pp. 200 ss.

-, *Linee di indirizzo e proposte per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in Balletti E., a cura di, *I nuovi ammortizzatori sociale dopo la pandemia*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 5 ss.

Barbieri M. e Guarascio D., *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, «Politiche Sociali/Social Policies», in corso di pubblicazione.

Barbieri P., *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, «Lavoro e diritto», 2019, pp. 5 ss.

Bartoloni M.E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, «Diritti umani e diritto internazionale», 2015, pp. 476 ss.

Battisti A. M., *Lavoro sostenibile imperativo per il futuro*, Torino, Giappichelli, 2018.

Bavaro V., *Lineamenti sulla costituzione materiale dei diritti sociali del lavoro*, «Lavoro e diritto», 2018, pp. 243 ss.

Beblavy M., Lenarts K., *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, Bruxelles, European Commission, 2017.

Beck U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000.

Becker U., *Security from a legal perspective*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 515 ss.

Bellocchio R., *Politiche attive del lavoro: una possibile svolta*, «Lavoro Diritti Europa», 2012, pp. 2 ss.

Beveridge W. H., *The past and the present of unemployment insurance*, London, 1931.

-, *Social insurance and allied services. (Report on)*, Cmnd 6404, London, HMSO, 1942.

-, *Full employment in a free society. (Report on)*, London, Allen & Unwin, 1944.

Bin R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

Bobbio N., *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995.

Bonardi O., *Pensioni e lavoro marginale*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2020, pp. 643 ss.

-, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 693 ss.

Borzaga M., *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, «Lavoro e diritto», 2019, pp. 63 ss.

Boscato A., *Il diritto del lavoro alla luce dell'esperienza pandemica: spunti di riflessione e proposte operative, a partire dal "Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile"*, «Lavoro Diritti Europa», 2020, n. 3.

Bozzao P., *Dal "lavoro" alla "laboriosità". Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2003, pp. 568 ss.

-, *La tutela previdenziale del lavoratore discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, Giappichelli, 2005.

-, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in Faioli M., a cura di, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 49 ss.

-, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2011, pp. 589 ss.

-, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2014, pp. 325 ss.

-, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, «Diritti Lavori Mercati», 2015, pp. 519 ss.

-, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, «Lavoro e diritto», 2018, pp. 657 ss.

-, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2020, pp. 1 ss.

Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2014, pp. 1 ss.

-, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Gruppo Abele, 2017.

-, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2018, pp. 701 ss.

-, *L'Unione europea e la tutela del lavoro autonomo: verso una "svolta" dell'Unione?*, «Lavoro Diritti Europa», 2021, n. 3.

Brollo M., *La povertà nonostante il lavoro*, a cura di, «Lavoro Diritti Europa», 2022, n. 1.

Buoso S., *La condizionalità al lavoro nell'emergenza sanitaria*, in «Lavoro e diritto», 2021, pp. 601 ss.

Caffio S., *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del*

*lavoro "discontinuo"*, in Garofalo D., a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, pp. 189 ss.

Cagnin V., *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters Kluwer Ipsa, 2018.

Canavesi G., *Mercato del lavoro e operatori privati*, Torino, Giappichelli, 2018.

-, *Le interazioni tra diritto all'assistenza sociale e diritto del lavoro. Un tentativo di ricognizione*, «Variazioni su temi di diritto del lavoro», 2019, pp. 423 ss.

-, *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, «Diritto delle relazioni industriali», 2020, pp. 749 ss.

-, *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, «Lavoro Diritti Europa», 2021, n. 3.

-, *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia. Riflessioni sulle tutele per i lavoratori autonomi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Garilli*, in corso di pubblicazione.

-, *Considerazioni sull'«indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo» (ALAS)*, «Diritto e lavoro nelle Marche», in corso di pubblicazione.

Canavesi G., Ales E., a cura di, *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, Macerata, EUM, 2020.

Carabelli U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 46 ss.

-, *Un convegno interdisciplinare sul reddito di cittadinanza: qualche spunto per il dibattito politico*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale-Giurisprudenza online-Newletter», 2021, n. 10.

Carchio C., *Sostegno al reddito e interventi emergenziali nella crisi pandemica*, «Lavoro Diritti Europa», 2021, n. 2.

Carinci F., *La Cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in «Politica del diritto», 1973, pp. 597 ss.

Carlassarre L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in «Costituzionalismo.it», 2015, Fasc. 3, pp. 136 ss.

-, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalicabili» alla discrezionalità del legislatore*, «Giurisprudenza costituzionale», 2016, p. 6 ss.

Caruso B., *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2007, pp. 1 ss.

Caruso B., Cuttone M., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, «Diritto delle relazioni industriali», 2016, pp. 1 ss.

Caruso B., Del Punta R., Treu T., *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Catania, Firenze, Roma, Centre for the study of European Labour Law “Massimo D’Antona”, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/activities/Bruno-Caruso-Riccardo-Del-Punta-Tiziano-Treu---Manifesto-per-un-Diritto-del-lavoro-sostenibile/6022.aspx>, 2020.

Caruso B., Del Punta R., Treu T., a cura di, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020.

Caruso B., Zappalà L., *Un diritto del lavoro “tridimensionale”: valori e tecniche di fronte ai mutamenti dei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, 2021, n. 439.

Casillo R., *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, «Diritti Lavori Mercati», 2018, pp. 491 ss.

-, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 557 ss.

Casillo R., Ravelli F., Sartori A., a cura di, *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2021, pp. 311 ss.

Castel R., *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi, 2004.

Cherchi T., *La Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Milano, Giuffrè, 1958.

Chessa O., *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, «Lavoro e diritto», 2018, pp. 268 ss.

Chiaromonte W., *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2010, pp. 947 ss.

Cinelli M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, Angeli, 1982.

-, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 1989.

-, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1994.

-, *Previdenza pubblica e previdenza complementare nel sistema costituzionale*, in Ferraro G., a cura di, *La previdenza complementare nella riforma del Welfare*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2000.

-, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2001.

-, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2012, pp. 21 ss.

-, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2012, pp. 227 ss.

-, *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 285 ss.

-, *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2016, pp. 21 ss.

-, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018.

-, *Il Novum della previdenza oggi*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2018, pp. 355 ss.

-, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2019, pp. 77 ss.

-, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 1 ss.

-, *Il welfare al tempo della pandemia. margine, pensando al dopo*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 301 ss.

-, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020.

-, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 1 ss.

-, *Da "ammortizzatori" a "attivatori sociali". Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 249 ss.

Cinelli M., Bommarito G., *La Cassa integrazione guadagni nella giurisprudenza*, Rimini, Maggioli, 1984.

Cinelli M., Nicolini C.A., *Verso la fine della XVII legislatura. La manovra finanziaria per il 2018: ancora pensioni, sgravi per le assunzioni dei giovani... e non solo*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2018, pp. 55 ss.

-, *L'avvio della XVIII legislatura e il cd. decreto dignità, ammortizzatori sociali e condizionalità: l'offerta di lavoro congrua, previdenza e criminalità*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2018, pp. 211 ss.

-, *La legge di bilancio per il 2019. Perequazione automatica e taglio delle «pensioni d'oro». Tariffe Inail e risarcimento del danno differenziale. Pace fiscale e rapporti contributivi*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2019, pp. 29 ss.

-, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2019, pp. 95 ss.

-, *Nuove norme per collaboratori e riders. Il ripristino (quasi) totale della disciplina del danno differenziale. Il contratto di espansione. La «pallida» legge di bilancio per il 2020*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2020, pp. 25 ss.

-, *La previdenza nell'anno della pandemia*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2021, pp. 25 ss.

-, *L'emergenza pandemia, tra sostegni e prospettive di ripresa – la previdenza per i lavoratori dello spettacolo e per il lavoro sportivo che verrà – la delega per l'assegno unico universale per i figli*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2021 pp. 155 ss.

Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L., a cura di, *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, Modena, Adapt University Press, 2021.

Colapietro C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, Cedam, 1996.

Corazza L., *Principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2013, pp. 489 ss.

Corso G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1981, pp. 755 ss.

Countouris N., Freedland M., a cura di, *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

D'Aloja A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002.

D'Antona M., *Cassa integrazione guadagni, mora del creditore e stabilità del rapporto di lavoro*, «Diritto e giurisprudenza del lavoro», 1974, II, pp. 601 ss.

-, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, «Diritto e giurisprudenza del lavoro», 1983, I, pp. 15 ss.

-, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Supplemento al n. 3, 1999, pp. 15 ss.

D'Antona M., Salimbeni M.T., *Glossario giurisprudenziale della cassa integrazione guadagni*, in «Foro italiano», 1988, I, pp. 2225 ss.

Dahrendorf R., *Per un nuovo liberalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

Deakin S., Wilkinson F., *“Capabilities”, ordine spontaneo del mercato e diritti sociali*, in «Il diritto del mercato del lavoro», 2020, pp. 317 ss.

Del Punta R., *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2020, pp. 251 ss.

Degoli M.C., *Mind the gap! Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2017, pp. 593 ss.

De Simone G., *Problemi d'identità: il “cittadino lavoratore” e l'evoluzione del diritto del lavoro*, «Lavoro e diritto», 1995, pp. 27 ss.

Di Meo R., *Da “lavoratore disoccupato” ad “utente”: il significato giuridico del patto di servizio personalizzato quale strumento di attivazione. I giovani giuslavoristi e gli studi di diritto del lavoro, Webinar in memoria del Prof. M.G. Garofalo, V edizione*, Aidlass, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 26 Febbraio 2021.

D'Onghia M., *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, Cacucci, 2013.

-, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 319 ss.

-, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, «Lavoro e diritto», 2018, pp. 93 ss.

-, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2019, pp. 231 ss.

-, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, «Variazioni su temi di diritto del lavoro», 2019, pp. 349 ss.

Donini A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, «Lavoro e diritto», 2016, pp. 297 ss.

Dullien S., *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Berlin, Bertelsmann Stiftung, 2014.

Eadem V., *Crisi e diritto del lavoro: la via della sostenibilità*, in «Ianus», 2012, pp. 177 ss.

Eichenhofer E., *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2013, pp. 525 ss.

Esping Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Cambridge, Princeton University Press, Polity Press, 1990.

Esser I., Ferrarini T., Nelson K., Palme J., Sjöberg O., *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Union, Bruxelles, European Union, 2013.

Fabozzi R., *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona» .IT, 2016, n. 312.

Faioli M., *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in [https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_del\\_lavoro/Faioli\\_Tutela\\_del\\_lavoro\\_e\\_emergenza\\_da\\_COVID-19\\_COVID-19\\_e\\_istituti\\_speciali\\_di\\_sostegno\\_al\\_reddito.html](https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Faioli_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_COVID-19_e_istituti_speciali_di_sostegno_al_reddito.html), 2020.

-, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in Bonardi O., Carabelli U., D'Onghia M., Zoppoli L., *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, *Instant book Consulta giuridica CGIL*, 2020, pp. 167 ss.

-, *La prospettiva del "more than just" per il sostegno al reddito durante e dopo la pandemia*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 409 ss.

Faioli M., Bologna S., *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2017, pp. 29 ss.

Faleri C., *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, «Lavoro e diritto», 2019, pp. 149 ss.

Ferraro G., *Cassa integrazione guadagni e crisi aziendale nelle leggi sulla riconversione industriale*, «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1979, pp. 1000 ss.

Ferrante V., *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, «Lavoro e diritto», 2016, pp. 267 ss.

Fili V., *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2021, pp. 685 ss.

Fontana G., Giubboni S., *“Flexicurity, precarietà e disuguaglianza nel diritto del lavoro italiano*, in Caruso B, Del Punta R., Treu T., a cura di, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 281 ss.

Forlivesi M., *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un’interazione possibile?*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2018, pp. 721 ss.

Fourastié J., *Les Trente Glorieuses. Ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

Freedman M., *There is not such a thing as a free lunch*, Chicago, LaSalle, Open Court Publishing Company, 1975.

Franzini M., *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 681 ss.

Gambino S., *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 57 ss.

Garbuio C., *L’offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 575 ss.

-, *Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di crisi*, «Diritto delle relazioni industriali», 2021, pp. 122 ss.

Garofalo D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in Curzio P., a cura di, *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, Cacucci, 2004, pp. 61 ss.

-, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, «Previdenza e assistenza pubblica e privata», 2005, pp. 35 ss.

-, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 415 ss.

-, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Milano, Ipsoa-Gruppo Wolters Kluwer, 2010.

-, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, «Il lavoro nella giurisprudenza», 2012, pp. 1003 ss.

-, *Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 385 ss.

-, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in Garofalo D., a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, pp. 1 ss.

-, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in Garofalo D., a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, pp. 148 ss.

-, *Covid-19 e sostegno al reddito*, in Garofalo D., Tiraboschi M., Fili V., Seghezzi F., a cura di, *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, vol. III, Modena, Adapt University Press, 2020.

-, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, «Il diritto del mercato del lavoro», 2021, pp. 35 ss.

-, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Garilli*, in corso di pubblicazione.

Garofalo D., Tiraboschi M., Fili V., Seghezzi F., a cura di, *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Modena, Adapt University Press, 2020.

Ghera E., *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in «Diritto e giurisprudenza del lavoro», 1965, I, pp. 173 ss.

Ghera E., Liso F., *Mora del creditore (diritto del lavoro)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 977 ss.

Ghezzi G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1965.

Giorgis A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999.

Giovannini E., *L'utopia sostenibile*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

Giubboni S., *Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione: il caso italiano in prospettiva europea*, in Cinelli M., Giubboni S., a cura di, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 167 ss.

-, *Flessibilità, mobilità, "atipicità" dei lavori e sicurezza sociale*, in Cinelli M., Giubboni S., a cura di, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 13 ss.

-, *Solidarietà*, «Politica del diritto», 2012, pp. 525 ss.

- , *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- , *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2014, pp. 715 ss.
- , *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, «Quaderni fiorentini», 2017, pp. 553 ss.
- , *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, «Quaderni costituzionali», 2018, pp. 591 ss.
- , *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona» .IT, 2019, n. 401.
- , *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri ... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa integrazione europea*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 421 ss.
- Giubboni S., Pioggia A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 297 ss.
- Giubboni S., Sandulli P., *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in Pessi R., Sigillò Massara G., a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 59 ss.
- Gagnoli E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi, Atti del Congresso nazionale Aidlass*, Pisa 7-9 Giugno 2012, Milano 2012, pp. 311 ss.
- Granaglia E., *Previdenza e assistenza. Due mondi così diversi?*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 723 ss.
- Guarascio D., *Il rimbalzo del pil manda in soffitta i propositi di riforma degli ammortizzatori sociali*, OCIS, Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, <https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/il-rimbalzo-del-pil-manda-in-soffitta-i-propositi-di-riforma-degli-ammortizzatori-sociali/>, 2021.
- Hemerijck A., *Come cambia il modello sociale europeo*, «Stato e mercato», 2002, pp. 193 ss.
- Ichino P., *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Ichino P., *Due letture possibili del commissariamento dell'ANPAL*, in Nwsl n. 544, 17 maggio 2021, <https://www.pietroichino.it/?p=58804>.

Kahn Freund O., *Relazioni sindacali: tradizione e rinnovamento*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 1980, pp. 413 ss.

Kapuy K., *Enabling social integration through European human rights*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 499 ss.

Laborde J.P., *Cosa resta del modello sociale europeo?*, «Lavoro e diritto», 2013, pp. 325 ss.

Lafranconi N., *La Cassa integrazione come strumento di politica economica e sociale*, «Politica economica e sociale», 1966, pp. 37 ss.

Lagala C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, Cacucci, 2001.

Lassandari A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, «Lavoro e diritto», 2016, pp. 237 ss.

-, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, «Lavoro e diritto», 2019, pp. 81 ss.

Leonardi S., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2004, pp. 450 ss.

Leoncini R., *Verso il post emergenza Covid-19: Business as usual o nuove opportunità?*, «Federalismi.it», 2020, pp. 4 ss.

Liso F., *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, Working Paper Adapt, <www.fmb.unimore.it>, 2008, n. 68.

-, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in Curzio P., a cura di, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, pp. 14 ss.

-, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2009, pp. 705 ss.

-, *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, in *www.bollettinoadapt.it*, 2012, pp. 5 ss.

-, *I fondi bilaterali alternativi*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 530 ss.

-, *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2014, pp. 457 ss.

Longo E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2017, pp. 201 ss.

Luciani M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2016, pp. 1 ss.

Lughezzani M., *Prestazioni sociali familiari e discriminazione per nazionalità. La posizione della Corte di Strasburgo*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2014, pp. 900 ss.

Lunghini G., *Lavori, disoccupazione e bisogni sociali*, «Inchiesta», Aprile-Giugno 1995, pp. 12 ss.

Magnani M., *Garanzia del salario e stabilità del rapporto di lavoro*, «Diritto e giurisprudenza del lavoro», 1978, I, pp. 157 ss.

-, *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, «Analisi Giuridica dell'Economia», 2010, pp. 409 ss.

-, *Sul Manifesto "Per un diritto del lavoro sostenibile"*, «Lavoro diritti europa», 2020, n. 3.

-, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, «Lavoro diritti europa», 2021, n. 2.

Mammone G., *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 259 ss.

Mancini G.F., *Articolo 4*, in G. Branca, a cura di, *Commentario Costituzione*, Bologna, Roma, Zanichelli, Il Foro italiano, 1975.

Mariucci L., *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1979, pp. 1360 ss.

Marocco M., Spattini S., a cura di, *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Modena, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2019, n. 79.

Marrucci M., *Covid-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale. Prime annotazioni, Emergenza Covid-19 speciale 2020*, n. 1, «Giustizia Civile.com», pp. 191 ss.

Marshall T.H., *Citizenship and Social Class. Cittadinanza e classe sociale*, trad. italiana, Roma, Bari, Laterza, 2002.

Martinengo G., *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs.276/2003*, «Lavoro e diritto», 2006, pp. 250 ss.

Massa M., *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzional degli anni della crisi*, «Lavoro e diritto», 2018, pp. 77 ss.

Massagli E., Impellizzieri G., *Fondo nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, «Diritto delle relazioni industriali», 2020, pp. 1191 ss.

Mazziotti M., Diritti sociali, «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, 1964, pp. 805 ss.

Mengoni L., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in AA.VV., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Lussemburgo, Servizi pubblicazioni delle comunità europee, 1961.

-, *Forma giuridica e materia economica*, Diritto e valori, Bologna, Il Mulino, 1985.

-, *I diritti sociali*, «Argomenti di diritto del lavoro», 1998, pp. 310 ss.

D. Mesiti, *L'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato (Corte costituzionale, 28 febbraio 2019, n. 30)*, in *Riv. dir. sic. soc.* 2019, 453.

Miller S.M., *Introduction: The Legacy of Richard Titmuss*, in Abel-Smith B., Titmuss K., a cura di, *The Philosophy of Welfare, Selected Writings of Richard M. Titmuss*, London, Allen & Unwin, 1987.

Miscione M., *Cause di sospensione o riduzione del lavoro, Cassa integrazione guadagni e pace sociale*, «Bollettino scuola perfezionamento Università di Trieste», 1973, nn. 56-58, pp. 51 ss.

-, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, Jovene, 1978.

-, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, «Diritto e pratica del lavoro», 1997, n. 36.

-, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Venezia 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 135 ss.

-, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, «Il Lavoro nella Giurisprudenza», 2011, pp. 548 ss.

-, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Torino, Giappichelli, 2021.

Modica Scala G., *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona».IT, 2019, n. 402.

Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, «Lavoro e diritto», 2013, pp. 357 ss.

-, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 708 ss.

Mortati C., *Art. 1, Commento sub art. 1 Costituzione*, in G. Branca, a cura di, *Commentario Costituzione, Principi fondamentali, sub artt.1-12*. Bologna, Roma, Zanichelli, Il Foro Italiano 1975, pp. 15 ss.

Napoli M., *La nuova legge sul salario garantito: prime riflessioni*, «Diritto e giurisprudenza del lavoro», 1975, I, pp. 371 ss.

-, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, «Ius», 2003, pp. 236 ss.

Nicolini C.A., *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, n. 269.

-, *La Cassa integrazione guadagni*, in Zilio Grandi G., Biasi M., a cura di, *Commentario breve alla riforma “Jobs Act”*, Vicenza, Cedam-Wolters Kluwer, 2016, pp. 381 ss.

-, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in Nicolini C.A., a cura di, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 1 ss.

-, *Disposizioni in materia di integrazioni salariali*, in Giubboni S., a cura di, *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 259 ss.

-, *Dalla causale Covid-19 alle criticità «di sistema» (a proposito di fonti, poteri datoriali e tutela giurisdizionale in materia di integrazioni salariali)*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 307 ss.

Nogler L., a cura di, *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Angeli, 2014.

Occhino A., *Povert  e lavoro atipico*, «Lavoro e diritto», 2019, pp. 103 ss.

-, *Le pensioni anticipate (ammortizzatori sociali vs. invecchiamento attivo)*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2020, pp. 628 ss.

Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Pallante F., *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «al» bilancio*, «Giurisprudenza costituzionale», 2016, pp. 2430 ss.

Pandolfo A., Marimpietri M., *Ammortizzatori sociali «fai da te»: il caso del settore del credito*, «Previdenza e assistenza pubblica e privata», 2001, pp. 101 ss.

Pandolfo A., *La cassa integrazione guadagni straordinaria per crisi aziendale*, in Pessi R., Sigill  Massara G., a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, 45.

Papa V., *Working & poor. Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 49 ss.

Pascucci P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2012, pp. 453 ss.

-, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 273 ss.

Pedrazzoli M., *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice d'ausilio all'impresa*, «Diritto e giurisprudenza del lavoro», 1973, pp. 545 ss.

-, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in Pedrazzoli M., a cura di, *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario ad d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Bologna, Zanichelli, 2004, pp. 157 ss.

Persiani M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1960.

-, *Voce Sicurezza Sociale*, *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1970.

-, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale, Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Rimini 28-29 Aprile 1984, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 8 ss.

-, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1988.

-, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2001.

Perulli A., *Oltre la subordinazione: la nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2021.

Pessi R., *La previdenza complementare*, Padova, Cedam, 1999.

-, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2010, pp. 325 ss.

-, *Ripensando il welfare*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2013, pp. 473 ss.

-, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2016, pp. 595 ss.

-, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 37 ss.

Pierson P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Pieters D., *Clothes for the Emperor*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2015, pp. 487 ss.

Prosperetti G., *Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2019, pp. 507 ss.

Recchia G.A., *Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali*, «Diritto delle relazioni industriali», 2020, pp. 12 ss.

Renga S., *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, Angeli, 1996.

-, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, Giappichelli, 2006.

-, *Sospensione dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale, Aggiornamento*, Torino, Utet, 2008.

-, *Il paradigma perduto dei giuslavoristi e la protezione sociale per i disoccupati in epoca di crisi economica*, in AA.VV., *Coniectanea Iuris. Studi sul diritto in transizione*, Bologna, Giraldi, 2012, pp. 101 ss.

-, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013.

-, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, «Lavoro e diritto», 2015, pp. 77 ss.

-, *La cassa integrazione guadagni ordinaria*, in Pessi R., Sigillò Massara G., a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 11 ss.

-, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, «Lavoro e diritto», 2017, pp. 217 ss.

-, *NASpI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, «Diritti Lavori Mercati», 2018, pp. 469 ss.

-, *Bilateralità e sostegno del reddito*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2018, pp. 433 ss.

-, *La protezione sociale e il lavoro che manca*, in Alessi C., Barbera M., Guaglianone L., a cura di, *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 763 ss.

-, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 319 ss.

-, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 265 ss.

Ritter G., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, *Storia dello Stato sociale*, trad. italiana, Roma-Bari, Laterza, 1996.

Rifkin J., *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento del post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995.

Rodotà S., *Il pensiero debole dell'Europa che si accontenta*, in [https://www.repubblica.it/la-repubblica-delle-idee/mondo/2014/01/09/news/il\\_pensiero\\_debole\\_dell\\_europa\\_che\\_si\\_accontenta-75484608/](https://www.repubblica.it/la-repubblica-delle-idee/mondo/2014/01/09/news/il_pensiero_debole_dell_europa_che_si_accontenta-75484608/), 2014.

-, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari-Roma, Laterza, 2014.

Romei R., *Crisi d'impresa e garanzie dei crediti di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1990.

-, *Un manifesto per il diritto del lavoro*, «Lavoro Diritti Europa», 2020, n. 3.

Rosanvallon P., *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Parigi, Seuil, 1995.

-, *La société des égaux*, Parigi, Seuil, 2011.

Rossi S., *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, in Garofalo D., a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, pp. 63 ss.

Sacconi M., *Evitare l'assenza di percorsi di formazione*, «Conquiste del lavoro», 25 luglio 2009, pp. 5 ss.

Salomone G., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, «Lavoro e diritto», 2016, pp. 281 ss.

Sandulli G., *La Cassa integrazione guadagni straordinaria*, in Pessi R., Sigillò Massara G., a cura di, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 27 ss.

Sandulli P., *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, «Lavoro e diritto», 2003, pp. 438 ss.

-, *Intervento*, in *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, *Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 562 ss.

-, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 119 ss.

Santoni F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in «*Il diritto del mercato del lavoro*», 2010, pp. 11 ss.

Santoro Passarelli F., *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in «*La Rivista italiana di previdenza sociale*», 1948, pp. 1 ss.

Scarpelli F., *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in Bonardi O., Carabelli U., D'Onghia M., Zoppoli L., a cura di, *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, pp. 167 ss.

Schmid G., *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, «Diritto delle relazioni industriali», 2011, pp. 1 ss.

Sciarra S., *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2017, pp. 347 ss.

Seikel D., *Dove porta il pilastro europeo dei diritti sociali?*, Bonn-Berlino, Fondazione Friedrich Ebert (FES), 2018.

Sen A.K., *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Sgroi A., *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, «Argomenti di diritto del lavoro», 2016, pp. 249 ss.

-, *Covid-19, Cassa integrazione in deroga, lavoro artigiano*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 691 ss.

-, *Il sistema di sicurezza sociale e l'epidemia da Covid-19*, Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera dai suoi allievi promosse e coordinate da Vincenzo Antonio Poso. Gruppo delle Conversazioni sul lavoro del Convento di San Cerbone, 2020.

Sigillò Massara G., *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, «Informazione previdenziale», 2008, pp. 6 ss.

-, *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 535 ss.

-, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2017, pp. 481 ss.

-, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2021, pp. 285 ss.

Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 2016, pp. 408 ss.

Spattini S., Tiraboschi M., *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, «Giurisprudenza del Lavoro», 2009, pp. 13 ss.

Squeglia M., *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, «Diritto delle relazioni industriali», 2012, pp. 628 ss.

Streeck W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*», «Stato e mercato», 2000, pp. 14 ss.

Supiot A., *Principi di eguaglianza e limiti della razionalità giuridica*, «Lavoro e diritto», 1992, pp. 211 ss.

-, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport per la Commissione Europea*, Parigi, Flammarion, 1999.

-, a cura di, *Il futuro del lavoro*, Traduzione italiana di Barbieri P., Mingione E., Roma, Carocci, 2003.

Tarli Barbieri G., *Diritti sociali e welfare: prospettive costituzionalistiche*, in Ciclo di seminari *Lo Stato sociale. Una vicenda europea*, Università di Firenze, Scuola di Giurisprudenza, 14.4.2021.

Taschini L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019.

Tiraboschi M., *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, «Diritto delle relazioni industriali», 2016, pp. 119 ss.

-, *Per un rinnovamento della cultura giuridica del lavoro in Italia*, in «Lavoro diritti europa», 2020, n. 3.

Titmuss R., *Essays on the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1958.

Tomassetti P., *Diritto del lavoro e ambiente*, Modena, Adapt University Press, 2018.

Toso S., *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2018, pp. 731 ss.

Treu T., *Articolo 35*, in G. Branca, a cura di, *Commentario Costituzione*, Bologna, Roma, Zanichelli, Il Foro italiano, 1975.

-, *Riforme o destrutturazione del Welfare*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2002, pp. 544 ss.

-, *Le politiche del welfare: le innovazioni necessarie*, «Previdenza e assistenza pubblica e privata», 2004, pp. 11 ss.

-, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in Magnani M., Tiraboschi M., a cura di, *La Nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 24 ss.

-, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *La crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*, *Atti delle Giornate di Studio Aidlass*, Bologna, 16-17 Maggio 2013, Milano, Giuffrè, 2013.

-, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, «Diritto delle relazioni industriali», 2017, pp. 597 ss.

-, *Sustainable social security. Past and future challenges in social security*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2018, pp. 621 ss.

-, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, «Diritto delle relazioni industriali», 2020, pp. 235 ss.

Tufo M., *I working poor in Italia*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2020, pp. 186 ss.

Tullini P., *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 2018, pp. 687 ss.

Tursi A., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., a cura di, *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 470 ss.

Valente L., *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, «Diritto delle relazioni industriali», 2018, pp. 1081 ss.

-, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in Garofalo D., a cura di, *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, Adapt University Press, 2020, pp. 277 ss.

Varesi P.A., *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della "grande crisi" (2008-2010)*, in AA.VV., *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 1295 ss.

Venditti L., *Lavoro e diritti sociali al tempo della pandemia tra criticità e prospettive*, «Il diritto del mercato del lavoro», 2021, pp. 343 ss.

Verdier J.M., *Pensieri in libertà su "diritti fondamentali" e lotta all'emarginazione*, «Il diritto del mercato del lavoro», 1999, pp. 495 ss.

Vergari S., *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2017, pp. 477 ss.

Vianello R., *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2020, pp. 661 ss.

Villa E., *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, «Argomenti di diritto del lavoro», 2018, pp. 477 ss.

Vinceri M., *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, «Diritto delle relazioni industriali», 2020, pp. 36 ss.

Vigliotti G.I., *Note sulla cassa integrazione in deroga al tempo del diritto emergenziale*, «giustiziacivile.com», 2020, pp. 3 ss.

Viscomi A., *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, «Diritti Lavori Mercati», 2007, pp. 63 ss.

Watts B., Fitzpatrick S., *Welfare conditionality*, London, New York, Routledge, 2018.

Zagrebelsky G., *Un lessico civile*, in Bobbio N., *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, I.

Zoppoli L., *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2018, n. 356.

-, *Un nuovo diritto del lavoro sostenibile nei confini di un "Manifesto": tra politica e diritto*, «Lavoro Diritti Europa», 2020, pp. 6 ss.



## ABBREVIAZIONI DELLE RIVISTE

<i>Arg. dir. lav.</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>Dir. rel. ind.</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>Dir. lav. mer.</i>	Diritti Lavori Mercati
<i>Dir. giur. lav.</i>	Diritto e giurisprudenza del lavoro
<i>Dir. mer. lav.</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>Dir. prat. lav.</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>Dir. um. dir. internaz.</i>	Diritti umani e diritto internazionale
<i>Dir. lav. Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>Giorn. dir. lav. rel. ind.</i>	Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>Giur. cost.</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>Giur. lav.</i>	Giurisprudenza del lavoro
<i>Inf. prev.</i>	Informazione previdenziale
<i>Lav. dir. eur.</i>	Lavoro Diritti Europa
<i>Lav. dir.</i>	Lavoro e diritto
<i>Lav. giur.</i>	Il lavoro nella giurisprudenza
<i>Pol. dir.</i>	Politica del diritto
<i>Prev. assist. pubbl. priv.</i>	Previdenza e assistenza pubblica e privata
<i>Quad. cost.</i>	Quaderni costituzionali
<i>Quad. fiorentini</i>	Quaderni fiorentini
<i>Riv. dir. sic. soc.</i>	Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>Riv. giur. lav.</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>Riv. it. dir. lav.</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>Riv. trim. dir. pub.</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico

Finito di stampare presso la *Grafica Elettronica* (Na)

Nel mese di maggio 2022