



SCUOLA DI DOTTORATO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

Dipartimento di  
Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche

Ciclo: XIX

Curriculum in Diritto privato italiano e comparato, del lavoro e tributario

# **LE TUTELE DI WELFARE DEL LAVORATORE IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO E “NEL MERCATO”**

Cognome: CASTELLI

Nome: Arianna

Matricola: 723058

Tutore: SCARPELLI Franco

Coordinatore: RAMAJOLI Margherita

**ANNO ACCADEMICO: 2015/2016**

## Sommario

PREMESSA .....	4
CAPITOLO I:.....	7
IL WELFARE STATE TRA ANALISI SOCIOLOGICA E GIURIDICA.....	7
1. La nozione di Welfare State. ....	7
2. Le classificazioni tradizionali dei diversi modelli sociali: da Richard Titmuss alle critiche della dottrina contemporanea. ....	10
3. Welfare State e rapporto di lavoro: l'evento disoccupazione come criterio classificatorio. ....	13
4. Principi costituzionali e tutela contro la disoccupazione.....	19
CAPITOLO II: .....	25
LE TUTELE AL REDDITO DEI LAVORATORI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO. 25	
1. Le integrazioni salariali: polimorfismo dell'istituto nell'analisi dottrinali e nell'evoluzione legislativa. ....	25
1.1 La disciplina normativa della Cig alla luce della funzione dell'istituto e del dettato costituzionale.....	35
2. I nuovi fondi di solidarietà bilaterali: il supposto superamento della categorizzazione degli ammortizzatori sociali e il nuovo ruolo del welfare contrattuale. ....	59
2.1. L'evoluzione della bilateralità nel sostegno al reddito in mancanza di lavoro.....	61
2.2. I nuovi fondi di solidarietà bilaterali nel disegno del cd. "Job Acts". ....	77
2.3. Rilievi sul nuovo ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito in costanza di rapporto delineato del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148. ....	90
3. Gli ammortizzatori sociali in deroga: tra disfunzione di sistema e struttura portante della tutela dei prestatori di lavoro (cenni). ....	101
4. I contratti di solidarietà difensivi.....	110
CAPITOLO III: .....	119
LA TUTELA DEL LAVORATORE "NEL MERCATO".....	119
1. Dalla tutela nel rapporto di lavoro alla tutela nel mercato. ....	119
2. La tutela della disoccupazione nel Jobs Act: Naspi, Dis-Coll e Asdi. ....	122
2.1. La valorizzazione del ruolo del principio di condizionalità e delle politiche attive. ....	141
2.2. L'assegno di ricollocazione.....	165
CAPITOLO IV:.....	173
IL SISTEMA TEDESCO.....	173
1. Le ragioni della comparazione tra ordinamento italiano e ordinamento tedesco. ....	173
2. Il pilastro del miracolo tedesco: la Kurzarbeit. ....	174
2.1. (segue) Transferkurzarbeit: la via per il ricollocamento dei lavoratori in esubero.....	180
3. Sozialplan: tra misura risarcitoria per la perdita del posto di lavoro e strumento volto a favorire il reinserimento nel mercato di lavoro. ....	184

3.1. (segue) Transfersozialplan.....	189
4. Arbeitslosengeld e Arbeitslosengeld II: l'attuazione tedesca del principio di condizionalità.....	192
Conclusioni.....	201
Bibliografia.....	209

## **PREMESSA**

Il presente lavoro di ricerca si incentra sullo studio delle tutele di welfare che l'ordinamento riconosce al prestatore tanto in caso di sospensione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto lavoro, quanto successivamente all'interruzione di quest'ultimo.

In particolare, ho inteso offrire una lettura razionale di un sistema che, a causa del carattere alluvionale dei molteplici interventi legislativi, ha da tempo perso la propria coerenza. Per tale motivo, ho tentato non solo di operare una ricognizione schematica delle normative in questione, bensì anche di analizzare i profili di criticità delle stesse e di valutare il grado di protezione effettivamente accordato al lavoratore.

Gli strumenti di sostegno del reddito che intervengono in caso di crisi occupazionali costituiscono una parte significativa dei sistemi di welfare, dunque, al fine di fornire un corretto inquadramento dell'argomento oggetto di studio, ho pensato che fosse opportuno offrire una preliminare e sintetica ricognizione delle principali ricostruzioni in materia.

Queste classificazioni forniscono una panoramica generale dei diversi sistemi prendendo in considerazione una serie di indicatori molto più ampia rispetto alle mere tutele apprestate ai lavoratori in caso di crisi occupazionali.

Per tale ragione, alcuni studi hanno proposto una classificazione dei diversi ordinamenti basata esclusivamente su indici connessi alla materia lavorista. Tale impostazione è ricca di interessanti spunti di riflessione poiché sottolinea la diversità di misure che possono essere adottate da un ordinamento per far fronte a una crisi occupazionale.

Alla luce di queste considerazioni, ho analizzato le differenti tipologie di strumenti previsti dalla legislazione italiana e, soprattutto, il diverso ruolo giocato dagli stessi. In particolare, ho tentato di capire se, alla luce degli ultimi interventi normativi che sembrerebbero aver ampliato le tutele riconosciute al prestatore in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro, sia ancora corretto affermare che l'ordinamento italiano tuteli principalmente il posto di lavoro e, dunque, che le misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto rivestano un ruolo più importante rispetto ai trattamenti di integrazione salariale erogati in caso di disoccupazione.

Infatti, negli ultimi decenni si è assistito a un processo di graduale convergenza dei diversi sistemi di welfare<sup>1</sup> che ha causato una parziale sovrapposizione degli stessi.

Preso atto di tale fenomeno, mi sono proposta di analizzare i conseguenti mutamenti subiti dal sistema italiano di tutela contro la disoccupazione e di verificare come tale rimodulamento delle tecniche di tutela tradizionali si ponesse a fronte del dettato costituzionale.

Come rilevato da Giuseppe Ferraro<sup>2</sup>, infatti, in Italia non solo vi è stata una razionalizzazione dei tipici strumenti di welfare (si pensi alla nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni), ma soprattutto sembrerebbe esservi stato un passaggio da un welfare essenzialmente di derivazione statale a un welfare misto, in cui un ruolo determinante è rivestito da soggetti privati con la conseguenza che il sistema, contrariamente alle aspettative, è destinato a divenire ancor più frammentato essendo condizionato dalle disponibilità economiche e dalla forza delle associazioni sindacali nei diversi settori.

L'aver fatto degli enti bilaterali una componente fondamentale del sistema (considerato anche l'importante ruolo giocato sul fronte delle tutele esterne) potrebbe mascherare un abbassamento dei livelli di tutela, conseguente alla diminuzione delle risorse pubbliche e dei vincoli posti dall'Unione Europea.

Tali mutamenti, oltre a innovare l'impostazione generale, hanno sicuramente avuto anche ripercussioni sul piano pratico.

Dunque, a mero titolo esemplificativo, da un lato, mi sono chiesta se l'attuale disciplina delle garanzie interne al rapporto di lavoro sia idonea a prevenire le disfunzioni e i fenomeni di assistenzialismo che si sono verificati in passato; dall'altro, se assicuri un'adeguata tutela al prestatore. Per quanto concerne, invece, le tutele esterne al rapporto, ho inteso verificare se realmente la Naspi garantisca un livello basilare di protezione sufficiente, avendo riguardo sia all'entità dei trattamenti, sia alla logica assicurativa-occupazionale che ne governa il funzionamento, sia al novero dei soggetti destinatari. Inoltre, non è così scontato che l'Asdi rappresenti realmente una forma di tutela di matrice assistenzialistica e portata universale: i destinatari, oltre ad aver necessariamente fruito della Naspi in precedenza, devono versare in

---

<sup>1</sup> Nell'ottica della presente trattazione ci si riferisce esclusivamente alle tecniche di tutele che operano in concomitanza con l'evento disoccupazione.

<sup>2</sup> G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, in *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

stato di bisogno; ciò, unitamente al vincolo rappresentato dalla disponibilità di risorse finanziarie, potrebbe gravemente inficiarne la portata applicativa.

Al fine di meglio sottolineare la reale forza innovativa delle scelte adottate dal legislatore italiano, nell'ultimo capitolo ho offerto una breve panoramica delle misure contro la disoccupazione previste nell'ordinamento tedesco.

Le diverse classificazioni dei sistemi di welfare, per quanto approssimative, hanno quasi sempre ricompreso all'interno del medesimo *cluster* sia quello italiano che quello teutonico, essendo entrambi tradizionalmente orientati alla tutela della cd. stabilità occupazionale.

Indagini statistiche dimostrano come, durante gli ultimi anni, proprio quest'ultima categoria di sistemi si sia dimostrata maggiormente efficace di altri -segnatamente quelli di *flexicurity*- nel reggere l'urto della crisi economica, registrando una minor crescita della disoccupazione grazie al ricorso a forme di gestione delle eccedenze di personale alternative ai licenziamenti.

Nonostante ciò, non si può comunque negare che i due paesi considerati abbiano avuto performance differenti in termini occupazionali. Pur non ignorando che queste difformità di performance sono certamente da riconnettersi a una pluralità di variabili -di ordine economico in primis-, ho pensato che si potesse ipotizzare che un ruolo importante sia stato giocato anche dai diversi strumenti normativi previsti nei vari ordinamenti.

Pertanto, ho analizzato gli strumenti previsti nei due ordinamenti in modo tale da sottolinearne difformità e affinità, al fine di raccogliere ulteriori spunti per una valutazione critica conclusiva.

## CAPITOLO I:

### IL WELFARE STATE TRA ANALISI SOCIOLOGICA E GIURIDICA

**Sommario:** 1. La nozione di Welfare State – 2. Le classificazioni tradizionali dei diversi modelli sociali: da Richard Titmuss alle critiche della dottrina contemporanea. – 3. Welfare State e rapporto di lavoro: l'evento disoccupazione come criterio classificatorio. – 4. Principi costituzionali e tutela contro la disoccupazione.

#### **1. La nozione di Welfare State.**

Nell'approcciarsi alla tematica del sistema di protezione sociale accordata ai lavoratori in occasione del sopravvenire dell'evento disoccupazione è parso opportuno offrire un necessario e preliminare inquadramento della tematica del Welfare-State, al fine di meglio illustrare e inquadrare sistematicamente le linee di ricerca che si svilupperanno nel prosieguo del lavoro.

Nella prima parte dell'elaborato, dunque, la materia oggetto di studio viene presentata dal punto di vista sociologico: ho ritenuto che non si potesse prescindere da esso a causa della stretta correlazione e interrelazione esistente tra l'analisi sociologica e l'analisi giuridica degli istituti di cui si tratta.

La tutela del lavoratore, infatti, non è certamente una tematica ascrivibile al solo ambito giuridico in quanto, impattando sul rapporto individuo e istituzioni, è stato oggetto di studio anche della dottrina sociologica.

Nella letteratura giuridica che affronta il tema oggetto della presente trattazione, inoltre, spesso ricorre il riferimento al cd. *Welfare State* senza che vi sia stata una precedente ricostruzione in termini esegetici del concetto, cosicché l'utilizzo di tale locuzione non avviene con cognizione di causa. Il termine *Welfare State* si può tradurre letteralmente con "stato del benessere" ma anche siffatta traduzione non è affatto idonea a indicare il fenomeno cui ci si riferisce. A tal fine, la letteratura sociologica ha affinato una pluralità di definizioni nel corso del tempo, al fine di individuare quella più indicata a fornire una connotazione descrittiva all'espressione in commento.

Come sottolineato da Maurizio Ferrara<sup>3</sup> l'ambiguità di fondo della nozione deriva certamente dalla sua origine, in quanto essa nasce non nell'ambito della letteratura sociologica e giuridica, bensì nel dibattito politico degli anni '50, ove veniva utilizzata non solo per indicare l'insieme degli interventi normativi posti in essere dal governo Attlee<sup>4</sup>, ma anche il modello di società che costituiva il prodotto del complesso di quei singoli programmi, ossia una società che garantiva protezioni su basi universalistiche -con un particolare focus sulla protezione del reddito dei lavoratori occupati- e un sistema sanitario gratuito nazionale.

Partendo da tale presupposto Ferrara ricostruisce il tormentato percorso intrapreso dalla dottrina sociologica al fine superare siffatta ambiguità lessicale, al fine di giungere a formulare una definizione concettuale di Welfare State atta a ricomprendere la pluralità dei diversi sistemi e senza alcuna inclinazione prescrittiva<sup>5</sup>.

La portata dell'operazione compiuta da Ferrara è tanto più evidente se si pensa al fatto che le prime formulazioni di una definizione di Welfare Stato furono formulate avendo riguardo esclusivamente all'esempio offerto dall'Inghilterra degli anni '50; tale vizio originario, se non fosse stato sanato nel proseguo dell'elaborazione teorica, avrebbe comportato rilevanti problemi nell'approcciarsi a sistemi di welfare diversi da quello preso a modello.

Si pensi, ad esempio alla definizione di Welfare State offerta nel 1961 da Asa Briggs<sup>6</sup> ove si individuava gli elementi caratterizzanti dello stesso nella concessione di "redditi minimi", nel

---

<sup>3</sup> M. FERRARA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984, p.43.

<sup>4</sup> Il governo Atlee governò il Regno Unito dal 1945 al 1951, periodo che venne infatti identificato come quello segnato "dalla nascita del Welfare State". Durante tale lasso di tempo infatti vennero attuate una serie di riforme strutturali che contribuirono enormemente a tradurre sul piano pratico i principi contenuti nel famoso Rapporto Beveridge. In particolare, il governo emanò una serie di provvedimenti volti a ridisegnare l'assetto sociale del Paese. In prima battuta, fu varato il *Family Allowance Act* con cui vennero concessi degli assegni familiari settimanali -non sottoposti alla cd. prova dei mezzi- a tutte le famiglie con più di un figlio. Successivamente, vennero emanati il *National Insurance Act*, il *National Insurance Industrial Injuries Act* e il *National Health Service Act*. Il primo prevedeva l'istituzione delle assicurazioni obbligatorie e sociali; il secondo la copertura assicurativa per gli infortuni sul lavoro e il terzo la creazione del Sistema Sanitario Nazionale. Le assicurazioni sociali cui si è fatto cenno coprivano disoccupazione, maternità, invalidità, infortunio, vecchiaia e reversibilità. Tuttavia, solo le indennità di disoccupazione venivano riconosciute solo a favore dei soggetti occupati. Vennero emanati anche una serie di provvedimenti in materia di istruzione, calmieramento dei prezzi e degli affitti. Per una ricostruzione si veda G. SILEI, *Welfare State e socialdemocrazia*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000, p. 97 e ss.

<sup>5</sup> Nel proseguo si ripropone in chiave sintetica la ricostruzione operata da M. FERRARA, in *Il Welfare State.*, cit., p. 43 e ss.

<sup>6</sup> A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives of European Sociology*, n. 2, 1961 (riportato in Il Dizionario di politica, a cura di Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, Utet 2004, p.94) ove si afferma che "Il Welfare State è uno stato ove il potere organizzativo è deliberatamente organizzato (...) nel tentativo di modificare le forze di mercato in almeno tre direzioni(...): primo, garantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato della loro proprietà; secondo, restringendo la misura dell'insicurezza mettendo individui e famiglie in condizione di fronteggiare certe contingenze sociali (per esempio,



ridurre l'insicurezza delle famiglie permettendo loro di affrontare date "contingenze sociali" e nell'erogazione a favore di ciascun cittadino di prestazioni conformi ai migliori livelli possibili, elementi questi certamente non rinvenibili nei sistemi continentali<sup>7</sup>.

Analogo problema presentava la definizione fornita da Wilensky<sup>8</sup>, secondo la quale "*l'essenza del Welfare State è la protezione da parte dello stato di standards minimi di reddito, alimentazione, salute e sicurezza fisica, istruzione e abitazione, garantita ad ogni cittadino come diritto politico*".

Ferrara ha sottolineato come punto di partenza per il superamento di questi limiti è stata l'intuizione che Welfare State è un concetto dinamico e, come tale, è refrattario ad aderire alla peculiare connotazione del sistema in atto in un dato paese in un dato momento storico<sup>9</sup>. Al fine di individuare una nozione di Welfare State che possa coincidere con le diverse connotazioni che esso assume in ordinamenti diversi, è dunque necessario individuare una definizione in grado di individuare l'intero complesso di politiche che differenti ordinamenti possono adottare per rispondere alle medesime esigenze di modernizzazione, prescindendo dalla valorizzazione del solo dato economico riferibile all'ammontare della spesa pubblica. Sulla base di siffatti assunti l'Autore ricorda come Alber stabilì che il termine Welfare State indicava un insieme di politiche volte a rispondere alle esigenze proprie del processo di modernizzazione in atto nelle società contemporanee, incidendo sul sistema economico e garantendo la redistribuzione delle ricchezze in modo da offrire a tutti gli individui uguali possibilità di realizzare le proprie "*chances di vita*". Tale processo redistributivo, oltre a perseguire la sicurezza e l'uguaglianza degli individui, punta a realizzare una maggiore integrazione della società, combattendo i processi di segmentazione.

Ferrara partendo da tale definizione ne elabora una versione semplificata, depurata dagli elementi ridondanti, secondo cui "*il Welfare State è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti, nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria*".

---

malattia, vecchiaia e disoccupazione); e terzo assicurando ad ogni cittadino senza distinzione di classe o status i migliori standard disponibili in relazione a una gamma concordata di servizi sociali".

<sup>7</sup> Vedi *infra*.

<sup>8</sup> H. L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideo-logical Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkley, 1975.

<sup>9</sup> Nella medesima prospettiva M. NADALINI, *Le politiche sociali in Europa*, Carocci, Roma, 2006, p. 20.

L'Autore giustamente evidenzia come tale soluzione, tramite il riferimento ai diritti sociali, permetta di enucleare un *welfare state* dai “*confini mobili*” poiché non solo è impossibile individuare un numero chiuso di interventi pubblici, ma non è neppure possibile individuare un numero chiuso di diritti sociali. Inoltre, coerentemente con l'intento di allargare il più possibile le maglie del *welfare state*, diviene necessario tenere in considerazione anche le altre forme di produzione di *welfare*, considerando dunque anche le fonti private e sociali -considerazione particolarmente rilevante alla luce delle ultime riforme intervenute nel sistema italiano-<sup>10</sup>.

## **2. Le classificazioni tradizionali dei diversi modelli sociali: da Richard Titmuss alle critiche della dottrina contemporanea.**

L'ampia definizione di *Welfare State*, individuata nel paragrafo precedente, chiarisce senza alcun'ombra di dubbio come non sia possibile parlare di un'unica tipologia di welfare, anzi l'approccio comparato allo studio dei diversi sistemi nazionali ha evidenziato come all'interno dei sistemi di *welfare capitalism* si siano sviluppati differenti modelli di welfare a seconda degli influssi sociali, economici e politici tipici dei diversi Paesi, fornendo, al contempo, una molteplicità di criteri di classificazione dei diversi regimi<sup>11</sup>.

In questa sede si è ritenuto opportuno offrire una panoramica di tali classificazioni poiché si è reputato che esse pur scontando i limiti di tutte le classificazioni (e cioè che in quanto tali non possono mai adattarsi perfettamente al singolo caso concreto) siano utili a sottolineare taluni caratteri dei diversi sistemi di welfare.

La prima categorizzazione dei sistemi di Welfare venne operata nel 1975 da Richard Titmuss<sup>12</sup> il quale individuò tre diversi modelli: il modello residuale (*residual welfare model* o *public assistance model*), il modello del “rendimento industriale” o “remunerativo” (*industrial achievement-performance model* o *reward model*) e il modello “istituzionale-redistributivo” (*institutional redistributive model*).

Il primo modello è caratterizzato dal fatto che l'intervento statale è residuale e interviene solo in risposta a un particolare stato di bisogno. In condizioni normali le necessità degli individui vengono invece soddisfatte o dal mercato o dalla famiglia che costituiscono i due canali cd. “*socialmente dati*”. Nel secondo modello i programmi pubblici di welfare svolgono invece un

---

<sup>10</sup> M. FERRARA, *Il Welfare State in Italia*, cit., p. 48.

<sup>11</sup> L. GIASANTI, *Lavoro subordinato non standard, Tra regolazione giuridica e tutela sociale*, Ediesse, Roma, 2008, p. 312.

<sup>12</sup> R. TITMUS, *Social Policy*, Allen & Unwin, London 1975.

ruolo complementare rispetto all'intervento del mercato, offrendo prestazioni calibrate sulla storia lavorativa dei soggetti interessati. Nel terzo modello, infine, l'intero sistema si fonda sugli interventi pubblici che forniscono una protezione universale basata sullo stato di bisogno dei singoli<sup>13</sup>.

Tale classificazione venne rielaborata nel 1990 da Gøsta Esping Andersen<sup>14</sup> che, raccogliendo gli spunti di Titmuss e considerando le prestazioni di garanzia del reddito in caso di malattia, vecchiaia e disoccupazione, individuò a sua volta tre diversi sistemi di welfare (da lui definiti "regimi"), corrispondenti a tre tipologie social-istituzionali: il regime liberale, quello conservatore-corporativo e quello socialdemocratico. Oltre al regime istituzionale<sup>15</sup>, i criteri utilizzati dal sociologo sono la "demercificazione" e la "destratificazione". Il primo termine indica il grado di emancipazione dell'individuo dal mercato, ossia la capacità delle prestazioni erogate di compensare la perdita del reddito legata dall'assenza di lavoro: esso è massimo nei sistemi social democratici e minimo nei regimi liberali. La seconda espressione, invece, descrive invece l'attitudine di un dato sistema di welfare di integrare o segmentare la popolazione: esso opera in modo speculare rispetto al primo, raggiungendo punteggi più elevati nel regime socialdemocratico e inferiori in quello liberale.

In particolare, il sistema liberale -tipico dell'area anglosassone- si basa essenzialmente su prestazioni di carattere assistenziale rivolte ai soggetti in stato di bisogno e, dunque, fondate sulla cd. prova dei mezzi. Il sistema conservatore-corporativo è tipico dell'Europa continentale, esso si incardina sul principio assicurativo, ragione per cui i destinatari delle prestazioni sono essenzialmente i lavoratori cd. standard (maschi, capifamiglia, con un impiego stabile); tuttavia tale sperequazione viene attenuata dalla presenza di una struttura familiare molto radicata e di corpi intermedi che giocano un ruolo primario nel rispondere alle istanze di tutela degli individui. Infine, il regime socialdemocratico è caratterizzato dalla presenza di schemi

---

<sup>13</sup> Tale modello fu criticato per essere stato condizionato da un approccio troppo descrittivista, in quanto più che a una classificazione vera e propria basata sull'analisi comparata dei diversi sistemi sembrava essere stato elaborato adottando un approccio storico poiché la tripartizione richiamava le tre tappe evolutive di tutti i sistemi di welfare, ossia: assistenza sociale, assicurazione sociale e sicurezza sociale. Sul punto si veda M. NADALINI, *Le Politiche Sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma 2006.

<sup>14</sup> G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990; G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990.

<sup>15</sup> Nel regime liberale la borghesia ricopre un ruolo di predominante; nel modello conservatore-corporativo, invece, non si può parlare di egemonia borghese grazie alla presenza di una maggiore stratificazione delle fasce sociali e dell'influenza della Chiesa; infine, nel modello socialdemocratico, il partito socialdemocratico e i movimenti operai sono riusciti a imporsi sulla borghesia, indirizzando le scelte di politica sociale verso la promozione di un sistema di welfare maggiormente inclusivo.

universalistici, in modo tale che prestazioni di alto livello vengano riconosciute indipendentemente dalla posizione lavorativa o dallo stato di bisogno dei singoli.

La novità dell'approccio adottato da Esping Andersen consiste nell'aver tenuto conto nella propria analisi anche del complesso sociale entro cui si sviluppano i sistemi di Welfare, ossia del rapporto dall'intreccio di rapporti che vengono a crearsi tra istituzioni, mercato e istituzioni sociali primarie (specie la famiglia).

Proprio tale spunto venne conservato anche dagli studiosi che insoddisfatti da siffatta classificazioni si accinsero a ridefinirla e perfezionarla. Maurizio Ferrara<sup>16</sup> aggiunse un quarto modello cd. "*dell'Europa meridionale*" ricomprendendovi Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Ferrara, oltre a ricomprendere la tutela sanitaria tra le prestazioni analizzate, individua quattro indici classificatori: le regole di accesso, le formule di prestazione, le formule di finanziamento e gli assetti organizzativi-istituzionali. Secondo tale ricostruzione i sistemi anglosassoni si caratterizzano per una copertura molto inclusiva, ma non sufficientemente ampia da poter essere definita universale, salvo quanto avviene in campo sanitario. Il finanziamento, pertanto è a carico dell'intera collettività solo per quanto attiene a quest'ultimo profilo, mentre negli altri casi si ricorre a contributi sociali. Le parti sociali partecipano all'assetto istituzionale che però resta gestito completamente dal sistema pubblico. Nella famiglia continentale vi è una stretta correlazione tra contribuzione versata dai lavoratori e prestazioni previdenziali erogate, salvo limitate eccezioni di carattere universale la cui rilevanza non è comunque paragonabile a quelle erogate nei sistemi scandinavi. Anche il finanziamento è ispirato al principio assicurativo, mentre i moduli organizzativo gestionali prevedono la partecipazione dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro. Nei sistemi scandinavi la copertura sociale è universale perché fondata sul diritto di cittadinanza; oltre a ciò le relative prestazioni sono elevate e vengono erogate automaticamente al verificarsi dell'evento rischioso assicurato. Il finanziamento avviene prioritariamente tramite il gettito fiscale. I diversi settori del welfare sono fortemente compenetrati e gestiti dal sistema pubblico, fatta eccezione per l'assicurazione contro la disoccupazione che è volontaria e gestita dalle organizzazioni sindacali.

Infine, la famiglia mediterranea non può dirsi un gruppo omogeneo, tuttavia vi sono caratteri discretivi tali da permettere l'individuazione di un *cluster* autonomo rispetto a quello

---

<sup>16</sup> M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna 1998, ove si contesta alla ricostruzione di Esping-Andersen da un lato di essere viziata da un'impostazione di carattere politico e di propugnare una concezione eccessivamente negativa del mercato (inteso come meccanismo di regolazione); dall'altro, di essere eccessivamente di fondarsi su criteri classificatori troppo ristretti (l'Autore sottolinea come l'aggiunta del criterio degli investimenti pubblici in campo sanitario avrebbe comportato una ri-sistemizzazione di tutta la classificazione).

continentale (con il quale condivide l'impostazione assicurativa): da un lato, manca "una rete di protezione minima di base"; dall'altro vi è un sistema sanitario nazionale gratuito a copertura universale<sup>17</sup>.

Tuttavia, tale sistema si caratterizza anche per le profonde analogie mostrate con il modello continentale con il quale condivide la vocazione occupazionale e la presenza di indennità -in linea di massima-generose.

La differenziazione tra regime continentale e regime dell'Europa meridionale è stata riproposta anche nella ricostruzione di Enzo Mingione<sup>18</sup>. Lo studioso, infatti, riprende le suggestioni di Ferrara valorizzando il ruolo della famiglia -intesa come istituzione- e distingue tra una variante "conservatrice istituzionalista", propria della Germania e della Francia, e una variante "conservatrice familista", tipica di Italia e Spagna. Nel primo caso, ruolo preminente nell'erogazione dei servizi è svolto dallo Stato, mentre nel secondo sarà proprio la comunità familiare a supplire eventuali vuoti di tutela specie in ambito sanitario<sup>19</sup>.

### **3. Welfare State e rapporto di lavoro: l'evento disoccupazione come criterio classificatorio.**

Tutte le classificazioni più sopra illustrate si basano su un paniere molto ampio di prestazioni, alcune delle quali esulano dall'oggetto della mia ricerca: la ricostruzione operata, infatti, ha permesso di sottolineare come la tutela della disoccupazione costituisca solo una delle possibili politiche che vengono poste in essere dagli stati nazionali nell'attuazione del Welfare State.

Quando si utilizza tale termine, dunque, si fa riferimento a un insieme di *policy* molto più ampio e variegato rispetto ai meri interventi di sostegno di cui ci si occupa, tuttavia, la ricostruzione operata permette di enucleare taluni concetti che possono certamente essere applicati anche all'intervento dello Stato in questo settore. In primo luogo, la definizione elaborata da Ferrara può certamente essere applicata al caso di specie, da ciò deriva che il diritto alla tutela contro la disoccupazione deve essere ascritto nel novero dei diritti sociali<sup>20</sup> cui corrisponde un dovere dello stato a fornire protezione; protezione che può realizzarsi nella forma dell'assistenza, dell'assicurazione o della sicurezza sociale.

---

<sup>17</sup> M. FERRARA, *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.

<sup>18</sup> E. MINGIONE, *Sociologia della vita economica*, Carocci, 1997.

<sup>19</sup> Per una critica circa la creazione di un autonomo cluster familista si veda G.ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 161.

<sup>20</sup> Vedi *infra*.

Come anticipato, inoltre, l'adozione di siffatta definizione avalla l'intervento anche di soggetti privati nella produzione di *welfare*, così da legittimare forme di assistenza privata che nell'attuale sistema delineato dal legislatore -prescindendo dai fenomeni di *welfare aziendale*- trova la propria realizzazione nella costituzione di fondi di solidarietà bilaterali aventi natura privatista.<sup>21</sup>

L'analisi delle classificazioni elaborate dalla dottrina, sottolineando come non vi sia un unico modello di Welfare State, ha però anche evidenziato come esse non siano astrattamente applicabili ai diversi stati nazionali solo sulla base dell'identità dell'approccio utilizzato limitatamente all'evento disoccupazione. Tali categorizzazioni tengono in considerazione una pluralità di indici che bilanciano il giudizio sul sistema nel suo complesso, ragione per cui sarebbe tecnicamente scorretto catalogare un sistema nazionale all'interno delle elaborazioni sociologiche solo sulla base dell'approccio al fenomeno della disoccupazione.

Nonostante ciò, tale criterio -a differenza di quello inerente le spese sanitarie per esempio- è stato costantemente utilizzato dalla letteratura sociologica e proprio da ciò si evince come la differente regolamentazione giuridica del fenomeno sia strettamente correlata con il modello di welfare nazionale. Proprio per questo motivo, dunque, la dottrina di settore ha optato per una classificazione dei sistemi nazionali basata unicamente su indici tipicamente giuslavoristici.

Si ritiene che una schematizzazione di questo tipo possa, almeno in parte, rispondere alle critiche sollevate da chi aveva letto nei criteri di classificazione elaborati in ambito sociologico -essenzialmente improntati al principio di demercificazione- uno strumento anacronistico inidoneo ad adattarsi all'emersione di nuove forme di lavoro diverse da quello standard e che, pertanto, aveva propugnato l'adozione di "*un sistema di protezione sociale integrato con il mercato del lavoro*", che tenesse in considerazione non solo i modelli di protezione sociale bensì anche "*gli standards di protezione garantiti dal diritto del lavoro in termini di diritti individuali e collettivi dei lavoratori alla sicurezza dell'impiego e a livelli salariali dignitosi*".<sup>22</sup>

Le classificazioni proposte, infatti, valorizzano una serie di elementi eterogenei che non si limitano alla protezione sociale e che, anche in questo caso, possono assumere diverse conformazioni sulla base degli indicatori maggiormente valorizzati di volta in volta. Una delle

---

<sup>21</sup> Vedi *infra*.

<sup>22</sup> E. ALES, *L'idea europea di protezione sociale di fronte alla sfida della globalizzazione: un'analisi e una proposta*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 2001, I, p. 3.

schematizzazioni più diffuse prevede una contrapposizione duale tra sistemi cd. di *flexicurity*<sup>23</sup> e sistemi continentali<sup>24</sup>.

In questa prospettiva il termine *flexicurity* viene impiegato in modo a-tecnico in quanto non indica una serie di politiche, bensì un determinato modello sociale che costituisce proprio il prodotto delle politiche di cui sopra. In particolare, ci si riferisce a quei sistemi in cui a una spiccata flessibilità sul versante del rapporto del lavoro (assunzione, recesso e modulabilità dell'orario di lavoro<sup>25</sup>), si contrappone un complesso di politiche di protezione dei lavoratori rimasti privi di impiego, basate su un diffuso sistema di riqualificazione e reinserimento. Come indica lo stesso termine in commento, infatti, affinché vi sia un sistema realmente basato su una politica di flessicurezza non è sufficiente che vi sia la *flexibility*, ma è imprescindibile anche la presenza della cd. *security*<sup>26</sup>. Quest'ultima non si riduce però alla presenza delle misure di attivazione, ma si dovrebbe tradurre anche in sussidi di disoccupazione sufficientemente elevati da garantire un considerevole tasso di rimpiazzo rispetto alla retribuzione perduta.

Tuttavia, sul punto occorre precisare come non è comunque possibile individuare una nozione univoca di *flexicurity*<sup>27</sup>; conseguentemente, anche all'interno degli ordinamenti tradizionalmente ricondotti entro tale *cluster*, esistono differenze strutturali rilevanti a seconda

---

<sup>23</sup> Sul tema si veda T. WILTHAGEN, *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* WZB, Berlin, 1998; H. SEIFERT, T. TANGIAN, *Flexicurity reconciling social security with flexibility empirical findings for Europe*, in *WSI-Diskussionpapier*, n. 1541, [www.boekler.de](http://www.boekler.de), 2007, p. 8 e ss; EUROFOUND-EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING WORKING CONDITIONS, *Approches to flexicurity: EU model*, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu), 2007, p.1 e ss; EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity Pathway. Turning hurdles into a stepping stones, Report*, in [ec.europa.eu/social](http://ec.europa.eu/social), 2007, p. 4 e ss; EUROPEAN UNION COMMISSION, *Flexicurity in Europe. Final report*, in [ec.europa.eu/social](http://ec.europa.eu/social), 2007, p.3 e ss.

<sup>24</sup> S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Anti-crisis Labour Market Measures and their Effectiveness between Flexibility and Security*, in *Labour Market of 21st Century: Looking for Flexibility and Security, Proceeding*, Vilnius University, Lituania.

<sup>25</sup> Si fa riferimento alla classificazione Ocse ove si distingue tra flessibilità esterna di tipo quantitativo (*external numeric flexibility*), flessibilità interna di tipo quantitativo (*internal numeric flexibility*) e flessibilità interna di tipo funzionale (*internal functional flexibility*). La prima nozione si riferisce alla possibilità del datore di lavoro di procedere a riduzioni del personale senza subire limitazioni; la seconda riguarda, invece la possibilità di modificare il numero e la collocazione delle ore di lavoro senza modificare il numero complessivo degli occupati; la terza, infine, indica la facoltà del datore di lavoro di mutare le mansioni o l'unità produttiva dei prestatori. La medesima classificazione è richiamata da A. TAJAN, *Monitoring flexicurity policies in Europe from three different viewpoints*, in *WSI-Diskussionspapier* Nr. 145, 2006, p. 9, ove però si parla anche di *wage flexibility* e *externalisation flexibility*.

<sup>26</sup> Tale generale individuazione dei sistemi di *flexicurity* sembra coincidere perfettamente con quei sistemi che costituiscono il prodotto delle politiche di *flexicurity* così come individuate nella nota definizione fornita da Tros e Wilthagen. Gli Autori, infatti, definiscono la *flexicurity* come quella “*policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand*”. Sul punto si veda T. WILTHAGEN, F. TROS, *The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets*, in: *Transfer*, Vol. 10, No. 2, 2004, pp.169.

<sup>27</sup> Per una panoramica delle diverse definizioni elaborate in dottrina si veda European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) “*Approches to flexicurity: EU models*”, p. 7.

dell'indicatore della flessicurezza preso in considerazione: basti pensare al diverso grado di flessibilità in uscita previsto dal sistema danese e da quello olandese che, nonostante tale differenza, vengono ricomprese entro lo stesso *cluster*.<sup>28</sup>

Pertanto, come anticipato, è stato elaborato un sistema di classificazione più articolato che permette una ripartizione dei sistemi sociali maggiormente aderente alla realtà fattuale<sup>29</sup>. Naturalmente anche in questo caso, come in tutte le categorizzazioni, non vi è un'aderenza ideale tra realtà e modello astratto, però, a parere di chi scrive, l'analisi di tale ricostruzione può essere interessante poiché permette di focalizzare l'attenzione sugli elementi caratterizzanti dei sistemi di welfare che, nella classificazione accennata in precedenza, venivano individuati in via meramente differenziale rispetto a quelli ricondotti al modello di *flexicurity*.

In tale ricostruzione, vengono utilizzati quattro criteri discretivi al fine di realizzare i diversi cluster: la rigidità della legislazione a tutela dell'occupazione, l'ammontare delle assicurazioni contro la disoccupazione, l'esistenza di un sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro e lo sviluppo delle politiche attive. Secondo questa analisi, i sistemi scandinavi si caratterizzano per una scarsa tutela della stabilità occupazionale e per l'assenza di strumenti di tutela del prestatore interni al rapporto di lavoro; al contrario, gli assegni contro la disoccupazione sono generosi e sono molto sviluppate le politiche attive. Il modello sociale anglosassone, invece, si contraddistingue non solo per una legislazione di tutela dell'occupazione liberale, ma anche per la presenza di indennità di disoccupazione non particolarmente elevate; questi fattori vengono tuttavia compensati da un'efficiente sistema di politiche di reinserimento. Infine, il modello continentale -in cui tradizionalmente viene collocata l'esperienza italiana- si presenta come quello maggiormente rigido e protettivo del lavoratore, essendo caratterizzato da una legislazione restrittiva in materia di licenziamenti e da una maggior tutela all'interno del rapporto rispetto a quella accordata al lavoratore licenziato immesso nel circuito della mobilità esterna. Proprio per il motivo da ultimo citato, questo sistema è caratterizzato dalla presenza di rilevanti strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa, in un'ottica quasi sostitutiva del licenziamento che è considerato come soluzione residuale ed estrema<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Secondo i dati elaborati dall'EOCD in merito al grado di tutela dell'occupazione, infatti, all'ordinamento danese viene assegnato un punteggio di 2.1, mentre all'ordinamento olandese un punteggio pari a 2.84 (dati aggiornati al 2013).

<sup>29</sup> Ci si riferisce al sistema classificatorio elaborato da S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *Dir. Rel. Ind.*, III, 2012, p. 694.

<sup>30</sup> Si noti come tale sistematizzazione sia astrattamente sovrapponibile a quella elaborata da Esping Andersen anche se basata su indicatori differenti.



La peculiarità di tale classificazione non consiste solo nell'individuazione del nuovo *cluster* corrispondente al Regno Unito e all'Irlanda, bensì anche nella valorizzazione anche dei cd. *short time working arrangements*<sup>31</sup>, la cui presenza, dunque, diviene l'elemento aggregante del modello sociale continentale. Con questa locuzione si indica quella pluralità di misure che permettono al datore di lavoro di sospendere o ridurre le ore lavorative dei prestatori, riconoscendo a quest'ultimi, a parziale compensazione della retribuzione persa, un sostegno economico che limiti i pregiudizi che derivino da siffatte sospensioni e riduzioni. L'utilizzo di questa tipologia di misure si colloca in linea di continuità con un alto grado di protezione del posto di lavoro e, nella sistematica della presente trattazione, si colloca all'interno delle "tutele in costanza di rapporto di lavoro", in opposizione alle tutele riconosciute "nel mercato del lavoro".

Volendo dunque selezionare gli elementi inerenti alla tutela del prestatore di lavoro caratterizzanti il modello cui è stato tradizionalmente ricondotto l'ordinamento italiano si deve fare riferimento: alla presenza di sviluppate forme di *work time arrangements* (STWA), di sussidi di disoccupazione di importo limitato e limitati nel tempo e di un sistema di politiche attive poco sviluppato.

Da questi elementi emerge chiaramente come l'obiettivo del sistema sia tutelare la stabilità occupazionale, piuttosto che favorire lo sviluppo di uno status professionale spendibile che permetta di transitare da un impiego all'altro come invece avviene nei sistemi scandinavi.

Tale tradizionale impostazione è stata però parzialmente messa in dubbio dagli ultimi sviluppi normativi avvenuti nel nostro Paese<sup>32</sup> che hanno inciso profondamente sull'assetto di tutele apprestate al prestatore di lavoro. Infatti, tali interventi legislativi sono stati chiaramente ispirati dalle logiche della *flexicurity*, tentando dunque di avvicinare il nostro sistema a quei modelli che ne sono il prodotto.

Proprio tale impostazione è stata quella maggiormente sostenuta in ambito comunitario<sup>33</sup> benché già originariamente parte della dottrina avesse mostrato talune perplessità a riguardo,

---

<sup>31</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, European Economy, Occasional Papers, giugno 2010, n. 64; J. HURLEY, I. MANDL, D. STORRIE, T. WARD, *Restructuring in recession*, ERM Report 2009, European Foundation For the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.

<sup>32</sup> Ci si riferisce alla l. n. 92/2012 e alla l. n. 183/2014 con i relativi decreti attuativi (d.lgs. n. 22/2015; d. lgs. 23/2015; d. lgs. n. 148/2015; d. lgs. n. 150/2015)

<sup>33</sup> Per una ricostruzione del processo di ascesa di tale principio si veda A. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di patto leonino per la modernizzazione*, in *Dir. Lav. Merc.*, III, 2007, p. 523.

evidenziando come la spinta comunitaria a esportare la *flexicurity* fuori dagli ordinamenti di provenienza (ossia quello danese e simili) si risolvesse in un mero “*ricatto sociale*”.<sup>34</sup>

Occorre anche sottolineare come tale scelta di politica legislativa sia stata concretamente posta in essere dal legislatore italiano in un momento storico successivo rispetto alle prime teorizzazioni formulate in materia, ossia quando, in seguito alle performance dei diversi modelli sociali di fronte alla crisi<sup>35</sup>, vi era ormai stato un aumento delle voci critiche circa i risultati dell’applicazione di tale principio<sup>36</sup> e una rivalutazione del modello continentale e del ricorso ai cd. STWA<sup>37</sup>.

Nonostante ciò il legislatore nazionale è intervenuto modificando profondamente l’intero archetipo del diritto del lavoro e della previdenza sociale che, da sempre, ha contraddistinto il nostro ordinamento.

Occorre precisare che nel proseguire dell’esposizione è stato ritenuto opportuno concentrarsi esclusivamente sui profili più strettamente previdenziali, sia per ragioni di economia dell’opera, sia perché si è reputato che non fosse impossibile operare una valutazione del sistema di tutele offerte in tale prospettiva prescindendo dalle questioni connesse al rapporto di lavoro. Infatti, benché non si neghi che vi sia un’integrazione tra i due aspetti, si crede che la valutazione delle tutele di welfare propriamente intese possa essere valutata autonomamente, sulla base della convinzione che eventuali lacune di quest’ultime non possono essere recuperate sul piano del rapporto e viceversa<sup>38</sup>.

Dall’analisi della nuova disciplina emerge chiaramente come tale ispirazione abbia apportato cambiamenti maggiormente evidenti nell’area della tutela “*nel mercato*”. Secondo i proclami politici si è infatti inteso rafforzare la tutela contro la disoccupazione (che dovrebbe essere più

---

<sup>34</sup> E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity*, cit., p. 527 ove si sintetizzano i termini della vicenda in questo modo: “*i termini del ricatto, peraltro ben noti, possono essere così riassunti: Volete Vori, Stati Membri, mantenere il Welfare State, tratto caratterizzante del modello sociale europeo? Allora modernizzatelo ovvero assumetevvene l’intero onere economico e sociale, affrancandolo dalla legislazione protettiva del posto di lavoro che tale onere fa, in parte più o meno larga, ricadere su noi imprese*”.

<sup>35</sup> Per una panoramica dei diversi indicatori economici si veda S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 669.

<sup>36</sup> O. VAN VLIET, H. NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Department of Economics Research Memorandum, Leiden University, 2012, n. 2; F. TROS, *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi*; in *Dir. Rel. Ind.*, II, 2013, p. 377; P. AUER, *La flexicurity ai tempi della crisi*, in *Dir. Rel. Ind.*, I, 2011, p. 38; G. LOY, *Oltre la flessicurezza*, in *Riv. Giur. Lav.*, III, 2013, p. 479; R.E. RODRIGUEZ, *Un requiem per la flessicurezza. Teoria e pratica del modello in alcuni paesi dell’Europa del Sud*, in *Riv. Giur. Lav.*, III, 2013, p.501.

<sup>37</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements*, cit., p. 15 e ss.

<sup>38</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lav. Dir.*, I, 2015,

generosa e durare più a lungo) e le cd. politiche attive. Oltre a ciò è stato riorganizzato complessivamente il sistema dei servizi pubblici per l'impiego (in modo tale che offrissero un concreto supporto ai soggetti interessati) ed è stato inserito un generale meccanismo di condizionalità accompagnato alla frequenza di percorsi formativi in modo tale da favorire la celere ricollocazione del prestatore.

Non è stato però abrogato lo strumento principe dei sistemi sociali di tipi continentale, ossia la Cassa integrazione guadagni, consentendo dunque ai lavoratori di fruire di strumenti di sostegno al reddito anche in presenza di mere sospensioni dell'attività lavorativa.

Si può dunque affermare senza timore di essere smentiti che vi è stata una “*convergenza tra modelli sociali*” che ha portato alla commistione degli elementi caratterizzanti i tradizionali archetipi di ciascun sistema; tale processo, nelle intenzioni, avrebbe dovuto massimizzare le tutele offerte al prestatore in situazioni di crisi, mutuando gli elementi maggiormente incisivi di ciascun modello.

Naturalmente la traduzione dei buoni propositi del legislatore sul piano operativo non è stata esente da criticità, ragione per cui nel presente studio ci si propone di analizzare la disciplina in materia al fine di verificare se effettivamente tale convergenza di modelli abbia prodotto una massimizzazione delle forme di protezione apprestate dal lavoratore oppure se si sia rivelata una mera dichiarazione d'intenti come già troppo spesso è accaduto in passato.

#### **4. Principi costituzionali e tutela contro la disoccupazione.**

Partendo dalla ricostruzione operata nei paragrafi precedenti, ora ci si ripropone lo scopo di verificare come tali acquisizioni siano state tradotte sul piano giuridico. Punto di partenza è la definizione di *Welfare State* offerta da Ferrara secondo cui il *Welfare State* è “*un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di previdenza, assistenza e sicurezza sociale, introducendo tra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria*”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> M. FERRARA, *Il Welfare State in Italia*, cit., p.49.

Sulla scorta di tale enunciato possiamo dunque affermare, come anticipato nel paragrafo precedente, che il diritto alla sicurezza sociale può essere ricondotto all'interno del paradigma dei diritti sociali.<sup>40 41</sup>

Tali diritti nascono nella seconda metà del Novecento, discostandosi dai tradizionali diritti di libertà, come *“diritti positivi a prestazioni pubbliche, discrezionalmente concessi in risposta a pretese emergenti dalla società civile di un intervento dello Stato redistributivo del prodotto sociale”*<sup>42</sup>. Il riconoscimento di tale categoria di diritti, unitamente all'intervento pubblico volto a soddisfarli, permette dunque di riallineare le “posizioni di partenza” degli individui in modo tale che tutti possano esercitare quelle libertà riconosciute a ogni singolo solo formalmente, partecipando attivamente alla vita della società.

Coloro che invece hanno rifiutato tale impostazione interventista dello Stato, in riferimento a siffatta sottocategoria hanno parlato di *“il diritto sociale, o diritto di integrazione”*, come *“prodotto da ogni fusione parziale, da ogni inserimento in quel noi che è alla base normale della vita di ogni gruppo. (...) Il diritto sociale fa partecipare direttamente i soggetti cui si rivolge a un tutto, il quale a sua volta partecipa direttamente alle relazioni giuridiche dei suoi membri”*.<sup>43</sup> Pertanto, anche secondo tale definizione i diritti sociali divengono uno strumento d'integrazione dell'individuo all'interno della collettività e, coerentemente con tale impostazione, la dottrina più recente ne ha rinvenuto il fondamento negli articoli 2 e 3, commi 1 e 2, Cost., riconoscendogli natura di diritti che permettono lo svolgimento della personalità

---

<sup>40</sup> Sul tema in generale si veda *inter alios* A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2003; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo.*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*.INT – 46/2006; T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo.*, in *Lav. Dir.*, 2000, p. 429 ss; L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p.311; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giorn. Dir. Rel. Ind.*, III, 2015, p. 455.

<sup>41</sup> Giova rammentare come la categoria dei diritti sociali non costituisca un blocco monolitico, bensì presenti una pluralità di sfumature diverse a seconda dello specifico diritto considerato. A fini classificatori, si suole distinguere tra diritti sociali “incondizionati” e diritti sociali “condizionati”. Nel primo caso, si tratta di *“diritti immediatamente azionabili (...) che si esprimono, appunto, mediante una facultas agendi del titolare”*, nella seconda ipotesi, al contrario, non si è in presenza di diritti che accedono immediatamente al rapporto giuridico cui si riferiscono, necessitando dunque per il loro esercizio un intervento di altri soggetti, prevalentemente soggetti pubblici dotati di una struttura organizzativa adatta, che pongano in essere determinati comportamenti a favore dei titolari dei diritti in questione. Il diritto e l’assistenza sociale ex art. 38 deve senz’altro essere ricondotto a tale seconda categoria. Per un’esauritiva ricostruzione dell’evoluzioni delle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali sui diritti sociali si veda C. VENTIMIGLIA, *I diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell’autorità*, Dike Giuridica Editrice, 2013.

<sup>42</sup> L. MENGONI, *I dritti sociali*, cit., p. 2.

<sup>43</sup> G. GURVITICH, *La dichiarazione dei diritti sociali*, Edizioni di Comunità Milano, 1949, p. 96 e ss.

dell'individuo all'interno delle formazioni sociali e la realizzazione del principio d'uguaglianza sostanziale<sup>44, 45</sup>

Anche il diritto alla sicurezza sociale, quindi, deve essere letto in collegamento con siffatti precetti costituzionali, incarnando la specificazione sul piano previdenziale di quel *“programma di promozione e liberazione della persona umana sancito negli artt. 2 e 3, comma secondo, della stessa Costituzione. Anzi sotto questo profilo, si può certo affermare da subito che esso si pone in un rapporto di species ad genus rispetto a tale programma, il quale costituisce più in generale, il fondamento costituzionale dei diritti sociali”*.<sup>46</sup>

Se l'inquadramento generale della tematica è chiaro, non resta che analizzare lo specifico fondamento normativo del diritto in commento, ossi l'articolo 38 della Costituzione. Il primo comma sancisce il cd. diritto all'assistenza, ossia riconosce a tutti i cittadini inabili al lavoro e privi di mezzi per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; si tratta di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini che si trovano in stato di indigenza e posto a carico della fiscalità generale. Al contrario, il secondo comma riconosce ai lavoratori colpiti da determinati eventi il diritto a ricevere una prestazione previdenziale volta ad assicurare loro *“mezzi adeguati alle loro esigenze di vita”*.

Di tali due commi sono state fornite due diverse interpretazioni.

La prima lettura dell'articolo 38 Cost. prevede che il primo e il secondo comma della disposizione in commento debbano essere tenuti rigorosamente separati, in quanto il dettato costituzionale avrebbe distinto tra i due sistemi di tutela, riservando l'intervento previdenziale a favore dei lavoratori in precise circostanze e l'intervento assistenziale agli indigenti. Anche le forme di finanziamento sarebbero diverse, in quanto nella prima ipotesi sarebbe la fiscalità generale a farsi carico dei relativi oneri finanziari, mentre nella seconda i costi sarebbero sostenuti in forza di meccanismi di stampo assicurativo. Secondo i sostenitori di tale tesi neppure il richiamo al quarto comma dell'articolo 38 della Costituzione permetterebbe di superare siffatta impostazione, poiché il riferimento *“a organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”* realizzerebbe una *“distinzione contrappositiva”* poiché nel caso dell'assistenza

---

<sup>44</sup> In particolare, in riferimento alla previdenza sociale, si è parlato di uguaglianza sostanziale di ordine redistributivo, in contrapposizione all'uguaglianza sostanziale di ordine commutativo realizzata invece dal diritto del lavoro. Il sistema di sicurezza sociale, infatti, svolge una funzione suppletiva rispetto alle mancanze del diritto del lavoro, redistribuendo la ricchezza in modo tale che l'individuo privo di un'occupazione possa comunque svolgere la propria personalità all'interno delle formazioni sociali così da dare concreta attuazione al precetto costituzionale. Sul punto si veda S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 23.

<sup>45</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 1989, p. 3.

<sup>46</sup> V. VALENTE, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche.*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 39.

sociale lo Stato sarebbe tenuto a predisporre gli organi di cui si tratta senza poter delegare ad altri tale compito, mentre laddove si tratti di previdenza sociale lo Stato potrebbe limitarsi ad integrare i mezzi degli appositi enti.<sup>47</sup>

A tale lettura si contrappone quella che fornisce un'interpretazione unitaria della norma in commento proprio sulla scorta della funzione liberatrice dal bisogno e di integrazione dell'individuo nella società di cui si è fatto cenno in precedenza.<sup>48</sup> I sostenitori di questa ricostruzione non negano che vi sia una distinzione tra cittadini e lavoratori, ma affermano che nonostante ciò entrambe le categorie citate siano destinatarie dell'intervento dello Stato volto a dare attuazione ai precetti degli articoli 2 e 3 della Costituzione, ragione per cui *“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”*.

Secondo tale interpretazione, dunque, il testo costituzionale delinea un sistema di protezione volto a sollevare dallo stato di bisogno<sup>49</sup> la generalità dei cittadini, mentre le specifiche tutele previste per fronteggiare la disoccupazione non inficiano tale ricostruzione, sostanziandosi in una mera specificazione dell'intervento statale parametrata all'evento lesivo preso in considerazione<sup>50</sup>.

Per quanto attiene al tema specifico di questa trattazione, la tutela, dunque, si deve concretizzare nell'eliminazione dello stato di disoccupazione involontaria, in qualità di evento generatore di tale situazione<sup>51</sup>. Entro tale locuzione dovrebbero essere ricomprese tanto la disoccupazione temporanea che quella stabile, ragione per cui, coerentemente alle classificazioni del terzo paragrafo, l'analisi effettuata nella presente trattazione degli strumenti apprestati dall'ordinamento ricomprende sia quelli operanti in costanza di rapporto (Cassa integrazione guadagni) sia quelle erogate successivamente al termine di esso (Naspi e Asdi).

---

<sup>47</sup> V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 11.

<sup>48</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1988, p. 23.

<sup>49</sup> Tale locuzione è rinvenibile nell'opera di Beveridge ove indica la liberazione dal bisogno non solo dal bisogno economico, bensì anche dalla malattia, dall'ignoranza e dalla mancanza di un'occupazione. Si veda W. H. BEVERIDGE, *Full employment in a free Society*, Ulllen&Unwin, Londra, 1960.

<sup>50</sup> S. RENGA,  *Mercati del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 15.

<sup>51</sup> S. RENGA,  *Mercati del lavoro e diritto*, cit., p. 16 ove si sottolinea come al fine di permettere la reintegrazione del prestatore nella società così che possa sviluppare la propria personalità come previsto dall'articolo 2 della Costituzione

Sul piano generale, Cinelli<sup>52</sup> ha osservato come per rispettare il dettato costituzionale siffatte indennità devono rispettare tre linee programmatiche: universalità dell'ambito di applicazione, adeguatezza della prestazione e armonizzazione del sistema.

In particolare, sotto il primo profilo l'Autore afferma che “*gli ammortizzatori sociali devono essere estesi a tutti*” il che si traduce nel necessario superamento della categorizzazione delle tutele in costanza di rapporto e nell'estensione di quelle erogate successivamente. Circa l'adeguatezza della prestazione, invece, si riferisce alla concreta determinazione dell'*an* e del *quantum* della stessa rispetto alle esigenze di vita dei lavoratori<sup>53</sup>. Infine, per quanto attiene la terza direttiva, si è voluto propugnare il superamento della disorganicità del sistema degli ammortizzatori sociali dovuto al proliferare dei cd. ammortizzatori in deroga<sup>54</sup>.

Secondo profilo critico, concernente la tutela contro la disoccupazione, che merita di essere analizzato in questa sede, è il complesso rapporto tra art. 38 Cost e art. 4 Cost.: non si può certamente contestare che la tutela prevista dell'art. 38 Cost. interviene quando vi è stata, a monte, una violazione dell'art. 4 Cost.<sup>55</sup> Tuttavia, le elaborazioni dottrinali hanno offerto diverse letture del rapporto concretamente intercorrente tra le due norme. Da un lato, vi è chi ha parlato di “*rapporto di indifferenza*”, sulla scorta del fatto che le forme di intervento ivi previste si esplicano in due momenti storicamente diversi e con modalità differenti, poiché la tutela previdenziale si sostanzierebbe in una tutela indennizzatoria di carattere economico e come tale non inerente alle finalità di reinserimento del prestatore nel mercato del lavoro<sup>56</sup>. A tale interpretazione se ne contrappone un'altra, elaborata più recentemente, secondo la quale già dal dettato costituzionale è possibile desumere un rapporto “*di complementarietà*” tra i due momenti; recuperando l'impostazione secondo cui ai fini di garantire la liberazione dallo stato di bisogno è necessario eliminarne l'evento generatore, si afferma che ciò può avvenire solo

---

<sup>52</sup> M. CINELLI, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, in *Lav. Giur.*, II, 2007, p. 645 e ss.

<sup>53</sup> Tale problema si è posto storicamente in riferimento al quantum dell'indennità di disoccupazione ordinaria, tuttavia la modifica del mercato e l'introduzione di nuovi istituti ha posto il problema sotto una nuova angolazione: ci si riferisce alla determinazione della soglia di accesso alle tutele per i lavoratori con una bassa anzianità contributiva (problema connesso a quello dell'universalità) e all'erogazione e alla misura delle prestazioni erogate dai nuovi Fondi di solidarietà bilaterali soggetti a vincoli di disponibilità finanziaria. Vedi *infra*.

<sup>54</sup> Vedi *infra*.

<sup>55</sup> M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 28 e ss.

<sup>56</sup> L'Autore, tuttavia, ammette che tale distinzione non è Costituzionalmente necessitata in forza di una lettura della disposizione in commento effettuata alla luce dell'articolo 3 della Costituzione. Ragione per cui, la legislazione ordinaria avrebbe dovuto farsi carico del compito di superare tale distinzione e ricucire i due momenti (indennitario e di reintegrazione).

tramite la reintegrazione dello stesso nel mercato del lavoro, così che *“il sistema di sicurezza sociale per disoccupati eroga, dunque, una tutela di tipo sia economico che relazionale”*.<sup>57</sup>

Sulla scorta di tale soluzione, appaiono dunque pienamente coerenti con il dettato costituzionale tutte quelle disposizioni che individuano due componenti fondamentali nella tutela contro lo stato di disoccupazione: una indennitaria di carattere economico (cd. passiva) e una volta a facilitare la ricollocazione del lavoratore tramite una serie di politiche attive.

Si può quindi affermare che sul piano costituzionale, trovano piena legittimazione tanto gli strumenti di tutela in costanza di rapporto, quanto quelli erogati successivamente alla cessazione di quest'ultimo (purché rispettosi di una serie di principi<sup>58</sup>); così come coerenti alla Carta sono le nuove soluzioni che concepiscono la tutela in un'ottica proattiva<sup>59</sup>, sulla scorta di quella contaminazione di modelli sociali cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente.

Anzi, alla luce della lettura così delineata sembrerebbe che solo tramite detta contaminazione si realizzerebbe a pieno la previsione costituzionale, coerentemente anche a quella lettura dei diritti sociali che scorge *“nella partecipazione attiva dei titolari alla loro realizzazione (...) un elemento fondativo”*.<sup>60</sup>

L'analisi che ci si propone di condurre circa gli strumenti di welfare riconosciuti al prestatore contro la disoccupazione, dunque, da un lato dovrà verificare come si è realizzata la convergenza tra modelli sociali, dall'altro, appurare se il risultato è conforme ai parametri costituzionali di cui sopra.

---

<sup>57</sup> S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., p. 18.

<sup>58</sup> Vedi *supra*.

<sup>59</sup> Vedi *infra*.

<sup>60</sup> A. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, cit., p. 457.



## **CAPITOLO II:**

### **LE TUTELE AL REDDITO DEI LAVORATORI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO.**

**Sommario:** 1. Le integrazioni salariali: polimorfismo dell'istituto nell'analisi dottrinali e nell'evoluzione legislativa. – 1.1. La disciplina normativa della Cig alla luce della funzione dell'istituto e del dettato sostituzionale. - 2. I nuovi fondi di solidarietà bilaterali: il supposto superamento della categorizzazione degli ammortizzatori sociali e il nuovo ruolo del welfare contrattuale. - 2.1. L'evoluzione della bilateralità nel sostegno al reddito in mancanza di lavoro. - 2.2. I nuovi fondi di solidarietà bilaterali nel disegno del cd. “Jobs Act”. - 2.3. Rilievi sul nuovo ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito in costanza di rapporto delineato del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148. - 3. Gli ammortizzatori sociali in deroga: tra disfunzione di sistema e struttura portante della tutela dei prestatori di lavoro (*cenni*) - 4. I contratti di solidarietà difensivi.

#### **1. Le integrazioni salariali: polimorfismo dell'istituto nell'analisi dottrinali e nell'evoluzione legislativa.**

Nella sua configurazione originaria, la Cassa integrazione guadagni è stata concepita come una forma di sostegno al reddito dei lavoratori erogabile in concomitanza di una sospensione o riduzione dell'attività d'impresa, senza che vi fosse un'interruzione *tout court* del rapporto di lavoro.

Come anticipato nel primo capitolo di questa esposizione, tale provvidenza per lungo tempo ha costituito il baricentro del sistema di tutele apprestato dal nostro ordinamento a favore dei prestatori di lavoro in relazione al verificarsi di una crisi occupazionale.

E' stato sottolineato, di fatti, come l'atteggiamento del legislatore nostrano, perlomeno durante tutto il periodo repubblicano, sia stato fortemente improntato al mantenimento del lavoratore all'interno del circuito produttivo, essendo vista con profondo disfavore una sua eventuale

ricollocazione nel circuito della mobilità esterna<sup>61</sup>. Tuttavia, nel corso degli anni, vi sono stati una serie di interventi normativi che hanno radicalmente modificato i caratteri fondamentali dell'istituto così come concepito alle origini (si pensi alla modifica delle causali di intervento, della durata, dell'ammontare della prestazione ecc.)<sup>62</sup>.

Lungi dal voler presentare una pedissequa ricostruzione storica di tali modifiche, considerato lo scopo della ricerca, è parso più opportuno descrivere l'evoluzione della funzione dalla Cig avvenuta in seguito all'evolversi della disciplina legislativa. In questo modo si darà conto, da un lato, delle più rilevanti modificazioni normative, dall'altro, si evidenzierà anche il conseguente mutamento funzionale subito dalla Cig, così da riuscire a collocarla sistematicamente all'interno del complessivo sistema di tutela dei prestatori (indipendentemente dagli sviamenti conseguenti ad un suo eventuale abuso) e a verificarne la rispondenza al precetto costituzionale.

Si vuole verificare, in sintesi, se la disciplina ad oggi vigente (in seguito anche all'emanazione del cd. Jobs Act) abbia superato le disfunzioni che si erano verificate in passato e se sia tale da garantire, nell'ottica delle crisi occupazionali, una tutela del lavoratore rispondente ai principi dell'art. 38, tenendo conto del complessivo assetto di tutele previsto sia in costanza di rapporto che *ex post*.

Occorre precisare preliminarmente che, per lungo tempo, l'analisi della dottrina circa la funzione dell'istituto si è intrecciata con quella del suo rapporto con il contratto di lavoro, senza uno specifico *focus* sull'istituto in questione.

---

<sup>61</sup> M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Casa editrice Dtt. Eugenio Jovene, Napoli, 1978, p.8, ove, si affermava che “l'ampio e imprevedibile sviluppo della Cassa integrazione guadagni è certo dovuto al fatto che la sua funzione precipua è di realizzare la mobilità della manodopera, in alternativa ai tradizionali strumenti codicistici di mobilità esterna (licenziamenti) o anche interna (ius variandi, lavoro straordinario, contratti a termine, ecc.). In effetti, questi ultimi realizzano la mobilità per aumentare la produzione (mobilità in maius), mentre la Cassa integrazione può solo diminuirla (mobilità in minus) senza tuttavia far cessare i rapporti di lavoro; i licenziamenti, d'altra parte, permettono sì che diminuisca la produzione, facendo però cessare i rapporti di lavoro. Vi è quindi una stretta affinità tra Cassa integrazione e licenziamenti, perché entrambi realizzano un'espulsione di manodopera, la prima in modo (teoricamente) provvisorio e comunque senza far cessare i rapporti di lavoro, i secondi facendoli invece cessare e quindi in modo definitivo”.

<sup>62</sup> Una ricostruzione delle diverse ricostruzioni dottrinali, con un particolare focus, sul contesto in cui queste si sono verificate è operata da L. LENTI, *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, 1979, p. 559 e ss., ove l'autore giustifica il proprio approccio sottolineando che “si tratta di un istituto che si trova in relazione particolarmente stretta con i rapporti sociali di produzione in generale e, soprattutto, con le contingenti e mutevoli situazioni politiche, economiche e sindacali. Non è quindi scientificamente possibile costruire una configurazione giuridica complessiva della Cig senza preliminarmente definirne la configurazione politico-economica”.

Punto di partenza della ricostruzione che si intende operare, infatti, è la lettura data dall'istituto dalla dottrina<sup>63</sup> dei primi anni immediatamente successivi al dopoguerra. In quel periodo, l'integrazione salariale (conosciuta nella sola forma ordinaria) venne intesa come un istituto schiettamente previdenziale, volto a garantire il reddito degli operai dell'industria (ambito di applicazione della normativa all'epoca vigente<sup>64</sup>).

Secondo le norme che ai tempi disciplinavano la Cig, infatti, l'integrazione salariale avrebbe dovuto avere necessariamente carattere transitorio e avrebbe dovuto essere concessa esclusivamente in presenza di eventi temporanei, non imputabili a nessuna delle parti del rapporto di lavoro.

Per tale ragione, la Cig venne ricostruita secondo lo schema dell'assicurazione trilaterale in cui il soggetto assicurante è l'imprenditore, l'assicurato è il lavoratore e, infine, l'assicuratore è l'Inps. Presupposto per l'intervento dell'integrazione salariale era, dunque, lo stato di bisogno del lavoratore dovuto al venir meno della propria fonte di reddito (retribuzione) e, affinché si verificasse tale situazione di bisogno, occorreva che si estinguesse l'obbligazione retributiva del datore.

Maggior limite di tale teoria era la mancata individuazione del fondamento del potere del datore di lavoro di sospendere unilateralmente l'erogazione delle retribuzioni<sup>65</sup>; una prima soluzione in proposito viene fornita da Mengoni in un saggio del 1961<sup>66</sup>.

Nella sua ricostruzione, l'Autore tenne conto del fatto che tanto la dottrina quanto la giurisprudenza, che si erano pronunciate a favore dall'inquadramento previdenziale della Cig, si erano fatte portatrici di una tendenza a dilatare l'ambito di applicazione del dettato legislativo, interpretando estensivamente il requisito della non imputabilità all'imprenditore dell'evento

---

<sup>63</sup> T. CHERCHI, *La Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Giuffrè, 1958; G. ALIBRANDI, *I soggetti e l'oggetto della del rapporto di assicurazione sociale*, in *Nuovo tratt. Dir. Lav.*, diretto da Riva San Severino e Mazzoni, III, Cedam, 1971, p. 25 e ss; L. DE LITALA, *Diritto delle assicurazioni sociali*, Utet, 1951; V. CARULLO, *Gli assegni familiari e le integrazioni salariali*, in *Trattati dir. Lav.*, Borsi e Pergolesi, IV, Cedam, 1960, p. 227 ess; L. R. LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè, 1960.

<sup>64</sup> L'istituto dell'integrazione salariale ordinaria viene previsto originariamente a favore solo degli operai dell'industria dai contratti collettivi nazionali del 14 giugno 1941 e del 19 luglio 1941, le cui soluzioni sono poi state recepite dal legislatore con il d. lgs. lgt. 9 novembre 1945, n. 788 che istituì la Cig per gli operai dell'industria e, successivamente esteso e perfezionato con il d. lgs.c.p.s. 12 agosto 1947, n. 869 (ratificato con modificazioni dalla l. 21 maggio 1951, n. 498).

<sup>65</sup> Per una prima critica di tale ricostruzione si veda M. CINELLI, *La tutela del lavoratore*, cit. p. 105; M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1985, p. 63 e ss.

<sup>66</sup> L. MENGONI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in AA.VV. *la tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nei paesi membri della Ceca*, Milano, Giuffrè, p. 373 ess.

legittimante l'operare dell'integrazione, così da includervi non solo ipotesi di impossibilità sopravvenuta *tout court*, bensì anche mere situazioni di difficoltà.<sup>67 68</sup>

Tanto più che tale tendenza fu confermata dall'emanazione delle leggi a favore delle industrie cotoniere<sup>69</sup> (antesignane della l. n. 1115/68) che, discostandosi dalla disciplina originaria del 1947, elessero a causa integrabile anche mere difficoltà economiche e finanziarie legate a crisi di settore, superando dunque il requisito della transitorietà dell'integrazione e la necessaria reintegrazione dei lavoratori sospesi.

Dunque, l'autore, pur condividendo il giudizio sulla funzione previdenziale dell'integrazione, si trovò nella posizione di dover argomentare più approfonditamente tale scelta. Partendo da un'analisi basata sul diritto comune dei contratti, affermò che l'ammontare il datore di lavoro poteva dirsi sollevato dall'obbligazione retributiva solamente in presenza di un'ipotesi di oggettiva impossibilità sopravvenuta. Tuttavia, riconobbe all'imprenditore la facoltà di sospendere il rapporto di lavoro (e la relativa obbligazione retributiva) anche in presenza di eventi che rappresentavano una mera situazione di difficoltà, fondando tale soluzione su un meccanismo di deroga da parte della disciplina della Cig rispetto al diritto civile.<sup>70</sup>

Tale approdo interpretativo venne, invece, rigettato da Giugni<sup>71</sup>, il quale, pur riaffermando la natura previdenziale della Cig, predicò la radicale indifferenza delle due branche del diritto. Le posizioni soggettive delle parti restavano disciplinate dal diritto comune dei contratti e, pertanto, il datore di lavoro veniva liberato dall'obbligazione retributiva non grazie a fantomatiche disposizioni derogatorie, bensì esclusivamente sulla scorta del diritto civile, in forza di un accordo delle parti modificativo del quantum della prestazione lavorativa.

La lettura previdenziale della Cig venne confermata anche da Ghera<sup>72</sup> che superò però la concezione della Cig come assicurazione trilaterale e ne affermò, invece, la natura di assicurazione bilaterale. Il rischio assicurato veniva identificato, infatti, con la riduzione dell'attività imprenditoriale piuttosto che con la sospensione dell'attività lavorativa, ragione per cui l'assicurante e l'assicurato si identificavano nell'imprenditore, mentre l'assicuratore veniva

---

<sup>67</sup> Per un'analisi di tali ricostruzioni si veda M. CINELLI, *La tutela*, cit. p.114

<sup>68</sup> Tale prassi amministrativa venne recepita poi dal legislatore con l'art. 1 della legge 20 maggio 1975, n. 164, che annoverò tra le cause legittimanti l'intervento della Cassa integrazione ordinaria anche la cd. crisi di mercato.

<sup>69</sup> Decreto legge 27 maggio 1955, convertito con modifiche dalla legge 25 luglio 1955, n. 618 e decreto legge 1955 legge 20 dicembre 1955, n. 1107, convertito con modifiche dalla legge 31 gennaio 1956, n.40.

<sup>70</sup> Per una critica di tale impostazione si veda M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto*, cit. p. 94.

<sup>71</sup> G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, Jovene, 1973.

<sup>72</sup> E. GHERA, *L'integrazione guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 265;

individuato nella gestione previdenziale. Poste queste premesse, l'Autore sottolineava come nel caso in cui la sospensione fosse imputabile al datore di lavoro, questi potesse essere liberato dall'obbligo di corrispondere la retribuzione ai lavoratori solo in presenza di un accordo modificativo con quest'ultimi; in caso contrario, ci si sarebbe trovati in presenza di un'ipotesi di *mora accipiendi*. L'imprenditore, dunque, sarebbe stato liberato dall'obbligo di cui si discute solo in presenza di una impossibilità oggettiva e assoluta di ricevere la prestazione e a tale fattispecie, certamente, non poteva essere ricondotta un'ipotesi di mera *difficultas* del datore di lavoro. In quest'ultimo caso, il rifiuto della prestazione da parte del datore non avrebbe configurato una causa integrabile della Cig, ma l'imprenditore sarebbe stato posto in mora con conseguente continuazione del rapporto e obbligo a pagare la retribuzione.

L'accordo modificativo, invece, avrebbe posto l'obbligazione retributiva del datore di lavoro in uno stato di quiescenza, mentre la normativa in materia di integrazione salariale avrebbe permesso di derogare al principio di corrispettività delle prestazioni, riesumando quella stessa obbligazione retributiva e traslandola, al contempo, in capo all'Inps che paga l'integrazione a favore del prestatore.

La teoria dell'accordo modificativo poggiava su una giustificazione politica: l'accordo e la conseguente riduzione sarebbero stati il male minore rispetto a un licenziamento. Nel caso in cui i lavoratori avessero rifiutato tale soluzione, infatti, il datore di lavoro non avrebbe potuto porre in essere unilateralmente una sospensione del rapporto e, dunque, sarebbe stato incentivato a licenziare i lavoratori in sovrannumero al fine di evitare la mora.

Come Ghera, anche Ghezzi<sup>73</sup> accolse tale tesi, riconducendo anche l'ipotesi della riduzione dell'attività lavorativa all'interno dell'area di rischio propria dell'impresa. Coerentemente a tale assunto, ribadì che la riduzione e la sospensione unilaterale del rapporto di lavoro da parte del datore per cause diverse dal caso fortuito o dalla forza maggiore (ossia quelle in cui continuava a sussistere l'impresa stessa) configuravano un'ipotesi di *mora*. Tuttavia, a differenza di Ghera, la legittimità della sospensione unilaterale del rapporto in caso di mera difficoltà dell'imprenditore veniva individuata non in un accordo tra le parti, bensì nella disciplina della Cig che, derogando al diritto comune, produceva gli "*effetti parzialmente liberatori dell'impossibilità parziale*".<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> G. GHEZZI, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1965.

<sup>74</sup> G. GHEZZI, *La mora*, cit. p. 232 e ss.

Entrambi gli autori non negarono la natura previdenziale dell'istituto di cui si discute, ma, a dispetto delle costruzioni dottrinali del primo dopoguerra, sottolinearono come a beneficiare dell'intervento delle integrazioni salariali fosse anche il datore di lavoro, poiché la contrazione dell'attività lavorativa ricadeva nella sua area di rischio. Per la prima volta, dunque, nelle analisi dottrinali emergeva la consapevolezza della polifunzionalità dell'istituto, essendone stata individuata, non solo la funzione di strumento di sostegno al reddito dei prestatori di lavoro, bensì anche quella di ausilio alle imprese che, tramite essa, venivano liberate dall'obbligo di pagare la retribuzione.

Successivamente, vi furono due fondamentali interventi legislativi che incisero profondamente sulla normativa in materia di Cig modificando le cause integrabili dell'istituto. Si trattò, in primo luogo, della legge 22 febbraio 1968<sup>75</sup>, introduttiva della Cassa integrazione straordinaria. Suddetto provvedimento legittimò l'intervento della Cig, anche per eventi imputabili all'imprenditore,<sup>76</sup> discostandosi dunque profondamente dalla *ratio* dell'integrazione salariale ordinaria.

Pochi anni più tardi, la legge 8 agosto 1972, n. 464, incluse tra le fattispecie integrabili dell'intervento straordinario anche l'ipotesi della conversione aziendale<sup>77</sup> e, soprattutto, segnò il definito superamento del requisito della transitorietà delle cause di sospensione dell'attività lavorativa.<sup>78 79</sup>

---

<sup>75</sup> Tale legge, oltre dalle leggi emanate a favore dei lavoratori dell'industria cotonifera, era stata preceduta dalla serie dei procedimenti anticongiunturali degli anni '60, ossia la legge 23 giugno 1964, n.433, legge 5 luglio 1965, n. 833 e la legge 26 maggio 1966, n. 310.

<sup>76</sup> L'art. 2 prevedeva che *“A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge agli operai delle aziende industriali, comprese quelle dell'edilizia e affini che siano sospesi dal lavoro o lavoratori ad orario ridotto in dipendenza di crisi economiche settoriali o locali delle attività industriali o nei casi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, è corrisposta per la durata di tre mesi l'integrazione salariale di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, numero 788, a carico della Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria nella misura dell'80 per cento della retribuzione globale, che sarebbe ad essi spettata per le ore di lavoro non prestato compreso fra le 0 ore ed il limite massimo di ore previste dai contratti collettivi di lavoro, ma comunque non oltre le 44 settimanali. La durata di detto trattamento può essere prolungata a 6 mesi con disposizione del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale ed, eccezionalmente, a 9 mesi con decreto interministeriale”*.

<sup>77</sup> Art. 1, co. 2, legge 8 agosto 1972, n. 464.

<sup>78</sup> L'art. 1, co. 3, legge 8 agosto 1972, n. 464 prevede che *“La concessione dell'integrazione salariale è disposta per i primi 6 mesi mediante decreto interministeriale da adottarsi ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 novembre 1968, n. 1115, e per i periodi successivi mediante decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale da adottarsi trimestralmente in relazione all'attuazione dei programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e di conversione aziendale”*.

<sup>79</sup> Inoltre, viene ammessa esplicitamente la possibilità di licenziare al termine del periodo di integrazione salariale, superando così quella concezione della Cig come male minore rispetto ai licenziamenti. Vedi sul punto artt. 2, co. 2, 4, 7, 9, co. 2, legge 8 agosto 1972, n. 464.

A fronte di questi stravolgimenti dell'impianto originario della Cig, vi fu una reazione della dottrina che, superando l'impostazione previdenzialistica descritta in precedenza e valorizzando gli spunti già formulati da Ghezzi e Ghera, ravvisò nella Cig uno strumento di politica economica d'ausilio alle imprese, rigettando dunque quell'opzione di politica di diritto che individuava nella Cig il "male minore" rispetto al licenziamento<sup>80</sup>.

In particolare, alcuni <sup>81</sup> rifiutarono *in toto* la legittimità dell'istituto al di fuori dei casi di impossibilità<sup>82</sup>, leggendovi uno strumento di prevaricazione dei diritti dei lavoratori, altri<sup>83</sup> sottolinearono la funzione di sostegno all'impresa svolta dalla Cig, accanto ad altri strumenti di diritto pubblico dell'economia come il credito agevolato e gli sgravi fiscali.

Entrambe le visioni summenzionate sostennero l'assunto dell'autonomia della disciplina della Cig rispetto a quella del diritto comune dei contratti, segnando, dunque, un'ulteriore cesura rispetto al periodo precedente e giungendo ad affermare che, in caso di sospensione del rapporto per cause estranee all'impossibilità sopravvenuta, persisteva in capo al datore di lavoro l'obbligazione retributiva (non potendo giungere a una diversa conclusione né in forza delle disposizioni derogatorie della Cig né di un accordo modificativo delle parti).<sup>84</sup>

In questo quadro, si inserì la risistemazione complessiva della materia operata con la l. 20 maggio 1975, n. 164. Questa legge, in tema di Cig ordinaria, recepì una prassi amministrativa ormai diffusa, aggiungendo alle tradizionali cause integrabili, connesse a eventi transitori non imputabili, l'ipotesi delle situazioni aziendali determinate da situazioni temporanee di mercato<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> Si ripropone anche in questa veste il collegamento tra Cig e licenziamento, ma se nelle ricostruzioni di Ghera e Ghezzi le integrazioni salariali costituivano un'ipotesi preferibile alla risoluzione del rapporto, nelle teorie di cui si discute (elaborate successivamente all'introduzione del regime di stabilità reale da parte della l. 300/70) la Cig viene presentata come l'alternativa deteriore.

<sup>81</sup> COMITATO DI DIFESA E LOTTA CONTRO LA REPRESSIONE, *La Cassa integrazione guadagni uno strumento padronale*, in *Quale giustizia*, nn. 15.16, pp.329 e ss.

<sup>82</sup> COMITATO, *La Cassa integrazione guadagni*, cit. p. 236, ove il Comitato sostiene che la disciplina della Cig non consente una deroga al diritto comune dei contratti, ragione per cui le ipotesi di sospensione del contratto previste dalla disciplina sulla Cig non riconducibili alla categoria dell'impossibilità oggettiva non legittimano la sospensione dell'obbligo retributivo dell'imprenditore.

<sup>83</sup> M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 545 e ss; COMITATO DI DIFESA E LOTTA CONTRO LA REPRESSIONE, *La Cassa integrazione guadagni ancora e sempre di più uno strumento padronale (considerazioni dopo la legge 8.8.1972, n. 464)*, in *Quale Giustizia*, n. 20, p. 308; M. D'ANTONA, *Cassa integrazione guadagni, mora del creditore e stabilità del rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, II, p. 601.

<sup>84</sup> M. D'ANTONA, *Cassa integrazione guadagni*, cit., p. 610; contra M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi straordinari*, cit. p. 570.

<sup>85</sup> Art. 1, co. 1, n.1, let. a), legge 20 maggio 1975, n. 164.

Inoltre, l'ammontare dell'integrazione ordinaria venne parificato a quello previsto per l'intervento straordinario, pari cioè all'80% della retribuzione che sarebbe stata dovuta ai prestatori per le ore non lavorate tra le 0 e il limite dell'orario contrattuale.<sup>86</sup>

Nel 1977 venne approvata la legge sulla riconversione industriale, l. 12 agosto 1977, n. 175, che introdusse una disciplina per la mobilità dei lavoratori, allargando il campo di applicazione della Cig.<sup>87</sup> Negli anni successivi, inoltre, il legislatore emanò una pluralità di leggi<sup>88</sup> volte a estendere l'ambito di applicazione della Cigs in modo tale trasformarla in una sorta di indennità di disoccupazione, stante il riconoscimento della relativa prestazione anche a lavoratori formalmente disoccupati.<sup>89</sup>

L'uso schizofrenico operato dal legislatore dell'istituto in commento mise in luce un'evidente deviazione funzionale dello stesso: abbandonati i tradizionali obiettivi di sostegno al reddito del lavoratore in caso di sospensioni transitorie dell'attività lavorativa e di ausilio all'impresa, la Cig venne utilizzata in qualche misura per garantire la pace sociale.

Infatti, se le prime due funzioni attribuite all'istituto potevano dirsi in qualche modo correlate e comunque entrambe rispondenti alla logica di sistema, l'abuso delle integrazioni salariali collocò tale strumento in una prospettiva del tutto estranea alla sua *ratio* originaria.

L'integrazione diveniva un ponte per passare da un'occupazione all'altra, concedendo ai lavoratori un sostegno per una durata pressoché indefinita e tradendo tutti i presupposti applicativi dell'istituto che ne imponevano la fruizione in costanza del rapporto di lavoro, sfumando dunque il confine tra la Cig e l'indennità di disoccupazione<sup>90</sup>.

Una razionalizzazione delle integrazioni venne tentata con la legge 23 luglio 1991, n. 223. Tale intervento normativo, oltre a formalizzare lo stretto nesso di interrelazione tra limitazione dei licenziamenti e disciplina della Cig -profilo evidenziato anche dalle passate elaborazioni dottrinali seppur in forme diverse- si riproponeva di riportare la Cig alla sua funzione originaria. In particolare, la nuova disciplina avrebbe dovuto eliminare le inefficienze del vecchio procedimento di mobilità (eliminando il collegamento con il blocco dei licenziamenti), fissare

---

<sup>86</sup> Art. 2 legge 20 maggio 1975, n. 164.

<sup>87</sup> In particolare, nel settore industriale, la Cigs poteva essere concessa anche qualora si fosse in presenza di crisi aziendale di particolare portata sociale o che coinvolgesse imprese fallite (in quest'ultimo caso i rapporti di lavoro restavano in vita per un anno ai fini dell'intervento straordinario della Cig).

<sup>88</sup> Per un'elencazione si veda M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto*, cit., p. 304 e ss.

<sup>89</sup> Con tale affermazione si intende fare riferimento alle numerose disposizioni che prevedono la continuazione del rapporto di lavoro ai soli fini dell'erogazione dell'integrazione straordinaria.

<sup>90</sup> U. CARABELLI, *Crisi, impresa e lavoro*, Bari, 1990; R. ROMEI, *Crisi d'impresa e garanzia dei crediti da lavoro*, Milano, 1990.



limiti al godimento della Cigs<sup>91</sup>, subordinarne l'intervento alla sottoscrizione di un programma di risanamento e, infine, superare il sistema di deroghe posto in essere in passato.

Tuttavia, il disegno così congegnato fu travolto da una serie di interventi legislativi che non ne permisero la reale concretizzazione.<sup>92</sup>

Perdurò così lo sviamento funzionale dell'istituto, aggravato a partire dal 2003<sup>93</sup> dall'affacciarsi sulla scena dei cd. ammortizzatori in deroga<sup>94</sup>. Tale categoria di ammortizzatori sociali, di cui si parlerà nel paragrafo dedicato, vennero via via riproposti dalle successive leggi finanziarie fino a divenire un elemento strutturale del sistema, inficiando i presupposti giustificativi della Cig.<sup>95</sup>

Stante tale quadro d'insieme, dunque, le argomentazioni svolte dalla dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 175/1077 potrebbero ipoteticamente dirsi ancora attuali. In quell'epoca, recuperando le suggestioni della critica dottrina degli anni '70, si affermò con forza la tesi dell'indipendenza dell'istituto della Cig rispetto al diritto delle obbligazioni, in modo tale da poter condurre per la prima volta un'analisi dell'istituto del tutto scevra da condizionamenti esterni.

Lo sviamento funzionale di cui si è accennato, infatti, aveva chiaramente fatto emergere la necessità di analizzare le integrazioni salariali senza i condizionamenti derivanti dal diritto comune delle obbligazioni: il fatto che esse venissero ormai utilizzate dal legislatore in un'ottica che trascendeva il singolo caso di specie, in effetti, impediva di individuare il necessario raccordo tra cause integrabili dell'intervento della Cig e presupposti legittimanti la sospensione unilaterale del rapporto di lavoro<sup>96</sup>. Diveniva, dunque, imprescindibile un cambio di visuale.

---

<sup>91</sup> In particolare, 12 mesi per crisi aziendale, 24 mesi per ristrutturazione, riorganizzazione o conversione.

<sup>92</sup> Per l'esame dei provvedimenti emanati in quella fase si veda F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1997, p. 123 e M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, IV, p. 695.

<sup>93</sup> Art. 41, co.1, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

<sup>94</sup> Vedi *infra*.

<sup>95</sup> Si vedano l'art. 41, co. 1, l. 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003); art. 3 co. 137, l. 24 dicembre 2003 n. 350 (finanziaria 2004); art. 1, co. 155, l. 30 dicembre 2004 n. 311 (finanziaria 2005); art. 1, co. 410, l. 23 dicembre 2005 n. 266 (finanziaria 2006); art. 1, co. 1190, l. 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007); l'art. 1, co. 521, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008); l'art. 2, co. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203, (finanziaria 2009); art. 2, co. 138, l. 23 dicembre 2009, n.191 (finanziaria 2010); art. 1, co. 130, l.13 dicembre 2010, n. 220 (finanziaria 2011); art. 33, co.21, l. 12 novembre 2011, n.183 (legge di Stabilità 2012).

<sup>96</sup> Per una ricostruzione operata in quegli anni della legittimità della sospensione dell'obbligazione retributiva solo in "attesa" della concessione della Cig si veda M. BROLLO, *La sospensione dell'obbligazione retributiva per fatto del datore fra impossibilità oggettiva e autonomia contrattuale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1996, II, p. 234.

I commentatori riconobbero la funzione di stabilizzatore macroeconomico dell'istituto<sup>97</sup> che, come tale, consentiva una protezione dei lavoratori esclusivamente di riflesso, quale conseguenza indiretta di un suo utilizzo volto a perseguire generali finalità di politica economica, in forza delle quali era possibile spiegare i diversi scopi realizzati di volta in volta dalla Cig.<sup>98</sup>

Anche questa lettura, tuttavia, fu sottoposta a critica. E' stato sottolineato<sup>99</sup> come tale ricostruzione, sposando un superamento della funzione previdenziale delle integrazioni, frustrava eccessivamente il ruolo di tutela del singolo prestatore giocato dalle integrazioni poiché *“lo stato di crisi rappresentato nelle cause d'integrazione ordinarie e straordinarie previste dalla disciplina generale si risolve, in ultima analisi, in una situazione di inattività dei prestatori in forza all'impresa. (...) A buon diritto, dunque, le integrazioni salariali possono essere ricondotte al sistema di sicurezza sociale, e più specificatamente a quell'insieme di interventi pubblici che hanno quale scopo primario la protezione dei lavoratori in una situazione di bisogno generata dalla mancanza di lavoro”*.<sup>100</sup>

Tale lettura, pur riconoscendo la presenza di un ausilio indiretto alle imprese ha l'indubbio merito di porre di nuovo al centro dell'analisi la figura del lavoratore e le sue esigenze di tutela. Se si dovesse descrivere la complessa e travagliata evoluzione delle elaborazioni dottrinali compiute dagli anni '50 ad oggi, si potrebbe paragonarla a un cerchio. All'origine, vi era una lettura previdenziale dell'istituto che poneva al centro la protezione del lavoratore a fronte delle diminuzioni di reddito connesse a sospensioni dell'attività lavorativa indipendenti dalla sua volontà e oggi, nuovamente, viene focalizzata l'attenzione sulla figura del prestatore di lavoro. Nonostante ciò, i percorsi argomentativi degli scorsi decenni hanno permesso di cogliere altre sfaccettature dell'istituto dell'integrazione salariale: certamente le elaborazioni dottrinali presentate hanno colto nel segno nel valorizzare il ruolo di sostegno all'attività produttiva dell'impresa, così come ha colto nel segno la teoria della funzione macroeconomica della Cig nel valorizzare gli effetti che tale strumento genera sull'economia di sistema. Tuttavia, come avevano già anticipato Ghezzi e Ghera, tali elementi costituiscono una conseguenza della fruizione della Cig (sia ordinaria che straordinaria) da parte del prestatore di lavoro.

---

<sup>97</sup> C. DELL'ARINGA, *Distribuzione del reddito*, cit.

<sup>98</sup> M.CINELLI, *La tutela dei lavoratori*, cit. p.150, ove riprende parte delle diverse funzioni riconnesse alla Cigs da M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi straordinari*, cit. p. 553; M.MISCIONE, *La tutela contro la disoccupazione*, cit., p. 295 ess.

<sup>99</sup> S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 149 e ss.

<sup>100</sup> S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., p. 150 e ss.

Nei fatti, dunque, l'istituto in esame si caratterizza per una spiccata polifunzionalità garantendo in primo luogo il reddito del lavoratore e, secondariamente, costituendo anche uno strumento di ausilio alle imprese.

Sarà dunque necessario da un lato, che la disciplina normativa dell'istituto sia coerente con siffatta finalità, dall'altro, che tale prestazione fornisca al lavoratore una tutela adeguata ai precetti costituzionali fissati nell'articolo 38 della Costituzione<sup>101</sup>.

Nell'apprestarci ad analizzare la normativa di risulta, entrata in vigore in seguito alla cd. legge Fornero<sup>102</sup> e al cd. Job Acts, dunque, sarà necessario tenere presenti questi criteri d'indagine.

## **1.1 La disciplina normativa della Cig alla luce della funzione dell'istituto e del dettato costituzionale.**

Le due riforme, "cd. legge Fornero<sup>103</sup> e Job Act<sup>104</sup>", succedutesi in un breve lasso di tempo, hanno fortemente ridimensionato i margini di utilizzo della Cig, tentando in questo modo di porre un freno alle storture che si erano verificate nei decenni passati.

Passando alla verifica dell'ipotesi formulata nel finale del paragrafo precedente, si intende ribadire come un sistema di tutela dei prestatori, che voglia dirsi realmente conforme al dettato costituzionale, debba essere prima di tutto universale; in tal senso occorre premettere che la scelta operata dal legislatore non è stata quella di porre in essere una reale estensione del campo

---

<sup>101</sup> Vedi *supra*.

<sup>102</sup> Sul tema si veda A. ALLAMPRESE-I. CORRAINI-L. FASSINA, *Rapporto di lavoro ed ammortizzatori sociali dopo la l. n. 92/2012*, Ediesse, 2012.

<sup>103</sup> Legge 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>104</sup> D. lgs. 14 settembre 2015, n. 148, attuativo della legge delega 3 aprile 2014, n. 183, che in materia di Cassa integrazione guadagni aveva fornito i seguenti criteri direttivi: "1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa; 2) semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili; 3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà; 4) revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria e della cassa integrazione guadagni straordinaria e individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione; 5) previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici; 6) riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo; 7) revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi, anche attraverso l'introduzione di meccanismi standardizzati di concessione, e previsione della possibilità di destinare gli eventuali risparmi di spesa".

di applicazione dell'istituto, bensì quella di affidare la protezione dei lavoratori nei settori non coperti ad appositi fondi bilaterali (con tutte le criticità ad essi connesse).<sup>105</sup>

Si può dunque anticipare come neppure ad oggi sia stato superato quel “*peccato originale*”<sup>106</sup> della Cig ravvisato dalla dottrina nella sua limitata estensione al sistema industriale.

Per quanto concerne la Cig ordinaria, infatti, l'art. 3, d. lgs. C.p.S. 12 agosto 1947, n. 869, individuava il relativo campo di applicazione *ad escludendum*, tramite l'elencazione dei settori esclusi<sup>107</sup>, mentre l'intervento ordinario era circoscritto alle imprese dell'industria (ossia alle imprese riconosciute come tali ai fini della legislazione in materia di assegni familiari)<sup>108</sup>, anche se in materia, negli anni, si erano succeduti una serie di provvedimenti amministrativi volti a interpretare la normativa e a individuare nuovi ambiti di applicazione della stessa<sup>109</sup>.

Si era dunque operato un progressivo ampliamento dell'originale campo di applicazione, proprio al fine di superare le disuguaglianze connesse a una limitazione delle tutele al solo settore industriale. Il legislatore del 2015 ha apprezzabilmente “legificato” tale tendenza, elencando espressamente le imprese rientranti nel campo di applicazione della Cig (anche in contrasto con il dettato normativo dell'art. 3 del d.lgs C.p.S. 869/1947).<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Vedi *infra*.

<sup>106</sup> A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post-industriale*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>107</sup> In particolare erano escluse: le imprese amatoriali di navigazione o ausiliarie dell'armamento, le imprese ferroviarie, tranviarie e di navigazione interna, le imprese esercenti autoservizi pubblici di linea tenute all'osservanza della l. n. 628/1952 e della l. n. 1054/1960, o che comunque iscrivono il personale dipendente al Fondo di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto; le imprese di spettacoli; gli esercenti la piccola pesca e le imprese della pesca industriale; le imprese artigiane ritenute tali agli effetti degli assegni familiari; le cooperative, i gruppi, le compagnie e carovane dei facchini, portabagagli birrocciai e simili; le imprese industriali degli enti pubblici, anche se municipalizzate, e dello Stato (tuttavia, su richiesta delle Amministrazioni interessate, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentito il Comitato di cui all'art. 7 d. lgs. lgt. N. 788/1945, potevano essere assoggettate all'applicazione delle norme sulla Cigo degli operai dell'industria).

<sup>108</sup> L'articolo 1, legge 15 giugno 1984, n. 240, ai fini dell'applicazione delle norme sulle assicurazioni sociali, ha assimilato alle imprese appartenenti a tale categoria anche le imprese cooperative e loro consorzi, che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici propri o dei loro soci ricavati dalla coltivazione dei fondi, dalla silvicoltura e dall'allevamento di animali, permettendo l'inquadramento contributivo nel settore industriale. E' tuttavia necessario che per l'esercizio di tali attività ricorrano normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti dal mercato di prodotti agricoli e zootecnici in quantità prevalente rispetto a quella complessivamente trasformata, manipolata e commercializzata.

<sup>109</sup> Per una panoramica in materia si veda M. SQUEGLIA, *Manuale del lavoro in crisi. Licenziamenti collettivi, integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e di mobilità*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 60.

<sup>110</sup> Il nuovo articolo 10 del decreto legislativo 14 settembre 2015 prevede, infatti, che “*La disciplina delle integrazioni salariali ordinarie e i relativi obblighi contributivi si applicano a: a) imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas; b) cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative elencate dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602; c) imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco; d) 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; e) imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; f) imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; g) imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; h) imprese addette agli impianti*”

Tale operazione avrebbe dovuto permettere il superamento di tutte le difficoltà interpretative sviluppatesi in passato a causa dell'intreccio tra la normativa statale e quella amministrativa.

Coerentemente con tale intento armonizzatore, l'art. 46 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, aveva anche previsto l'integrale abrogazione del d. lgs. 869/1947, così da unificare in un unico testo la disciplina dell'istituto. Sul punto, intervenne anche l'Inps, recependo le indicazioni fornite dal Ministero del lavoro<sup>111</sup>, al fine di chiarire come l'ambito di applicazione della Cig rimanesse immutato anche in seguito a suddetta abrogazione, poiché la tutela dei lavoratori impiegati nelle imprese elencate nell' art. 3 sarebbe stata assicurata dai nuovi fondi di solidarietà bilaterale.<sup>112</sup>

Correttamente è stato sottolineato, però, come tale intervento non risponda a verità poiché le aziende originariamente escluse dall'ambito di applicazione della Cigo non rientrano nell'ambito di applicazione dei nuovi fondi, bensì vengono ricomprese nell'elencazione contenuta nell'art. 10 del d. lgs. 148/2015.<sup>113</sup>

Già tale rilievo sottolinea come l'intervento riformatore del 2015, oltre a non aver operato una vera e propria universalizzazione delle tutele, non sia riuscito ad armonizzare la disciplina in commento, stante la persistenza dei dubbi interpretativi in materia.

Il problema non è stato risolto neppure dall'articolo 1, co. 309, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che, intervenendo sull'articolo 46 del d.lgs, 148/2015, ha stabilito che, a partire dal 1 gennaio 2016, l'abrogazione del D.lgs 869/1947 non avrebbe intaccato l'art. 3 (contenete il campo di applicazione della Cigo). Suddetta disposizione, oltre a non chiarire gli interrogativi circa la disciplina applicabile durante il periodo intermedio, ripropone quei dubbi interpretativi che già si erano prospettati in passato in concomitanza con l'avvio dell'attività interpretativa dell'Inps. Infatti, la legge Finanziaria per il 2016 non dispone la contemporanea abrogazione

---

*elettrici e telefonici; i) imprese addette all'armamento ferroviario; l) imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica; m) imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini; n) imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo; o) 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”.*

<sup>111</sup> Vedi nota Min. lav. 9 novembre 2015, n. 5339.

<sup>112</sup> Vedi circ. Inps n. 197/2015.

<sup>113</sup> V. DE MICHELE, *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p. 67.

dell'art. 10 del d. lgs. 148/2015, ragione per cui vi è un intreccio tra due discipline non coincidenti<sup>114</sup>.

Per quanto attiene il campo di applicazione dalla Cigs,<sup>115</sup> invece, non vi sono state modifiche significative in quanto, anche in questo caso, l'universalizzazione della tutela è stata demandata all'intervento dei fondi bilaterali. In particolare, sono stati confermati sia i settori di intervento, sia il limite dimensionale<sup>116</sup>, in particolare sono state previste due ipotesi di concessione del trattamento in cui rileva il numero degli occupati<sup>117 118</sup> e due ipotesi in cui invece non è prevista alcuna soglia<sup>119</sup>.

In sintesi, si può affermare come in entrambi i casi vi sia stata una mancata generalizzazione delle tutele, poiché si è ritenuto di valorizzare il principio di rischio,<sup>120</sup> in forza del quale si è reputato più opportuno includere nell'ambito di applicazione delle integrazioni (e conseguentemente di sottoporre al sistema di contribuzione pubblicistico) solo le imprese che si pensava fossero maggiormente soggette al rischio di sospensioni dell'attività produttiva, demandando l'estensione della tutela ad altri settori ai nuovi fondi di solidarietà bilaterali.

---

<sup>114</sup> M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo in Jobs Act*, in *Diritto&Pratica del Lavoro*, 15, 2016, p.926.

<sup>115</sup> Sul punto era già intervenuta la 28 giugno 2012, n. 92 che aveva esteso l'applicazione della Cigs a imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti; agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti; imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti; imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale a prescindere dal numero dei dipendenti (art. 3. Co, 1. 1. 92/2012); in materia si veda G. ROMA, *L'estensione dell'ambito di applicazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci Editore, Bari, 2013, p. 543 e ss.

<sup>116</sup> L'art. 20, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 ha previsto che la consistenza occupazionale vada calcolata sulla base della media dei lavoratori occupati nei sei mesi precedenti la presentazione della domanda, mentre nel co.4 si è stabilito che nel caso di domande presentate prima che siano decorsi i sei mesi dal trasferimento d'azienda, al fine del computo si tenga conto solo del periodo compreso tra la data del trasferimento e quello della domanda stessa.

<sup>117</sup> L'art. 1, co. 1, del d.lgs. 148 2015, prevede che ai fini della concessione del trattamento debba essere raggiunta la soglia dei quindici dipendenti per le seguenti imprese: *"a) imprese industriali, comprese quelle edili e affini; b) imprese artigiane che procedono alla sospensione dei lavoratori in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell'attività dell'impresa che esercita l'influsso gestionale prevalente; c) imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, che subiscano una riduzione di attività in dipendenza di situazioni di difficoltà dell'azienda appaltante, che abbiano comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento ordinario o straordinario di integrazione salariale; d) imprese appaltatrici di servizi di pulizia, anche se costituite in forma di cooperativa, che subiscano una riduzione di attività in conseguenza della riduzione delle attività dell'azienda appaltante, che abbia comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale; e) imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile; f) imprese cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi; g) imprese di vigilanza.*

<sup>118</sup> L'art.1, co. 2, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 prevede invece che, ai fini della concessione dell'integrazione, debba essere raggiunta la soglia dimensionale dei 50 dipendenti da parte delle imprese esercenti attività commerciale (comprese quelle della logistica) e delle agenzie di viaggio e turismo.

<sup>119</sup> Si tratta delle imprese del trasporto aereo e gestione aeroportuale e le società da queste derivate e dei partiti politici (art. 1, co.3).

<sup>120</sup> M. MISCIONE, *La Cassaintegrazione*, cit., p. 931.; *contra* M. PERSIANI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, I, Padova, 1977, p. 13 e ss.

A parere di chi scrive, una soluzione siffatta non può andare esente da critiche, poiché idonea a degenerare una serie di disparità di trattamento connesse al regime di funzionamento di tali fondi che verranno esaminate nel paragrafo dedicato.<sup>121</sup>

L'universalità deve essere valutata anche alla luce dell'ambito di applicazione soggettivo. A riguardo, tanto per la Cigo quanto per la Cigs, è stato previsto che la relativa disciplina si applichi a tutti i lavoratori, con la sola esclusione dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio.<sup>122</sup>

Inoltre, viene richiesta alla data di presentazione della domanda di concessione, “*un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni*”<sup>123</sup> nell'unità produttiva. A riguardo è stato correttamente sottolineato come tale previsione rappresenti un aggravamento dei requisiti richiesti per la concessione del trattamento, poiché in passato per la Cigo non era posta alcuna limitazione, mentre per Cigs si parlava di più generica anzianità lavorativa e si faceva riferimento all'intera azienda.<sup>124</sup>

Tuttavia tale requisito è finalizzato ad evitare che i lavoratori vengano trasferiti da un'unità produttiva all'altra al solo fine di godere dell'integrazione salariale, pertanto vista la sua finalità anti-fraudolenta deve essere valutata positivamente.

Un'apprezzabile estensione dell'ambito applicativo dell'integrazione è stata realizzata tramite la ricomprensione degli apprendisti con contratto professionalizzante (cui consegue l'estensione dell'onere contributivo a carico del datore di lavoro ovviamente).<sup>125</sup> <sup>126</sup> In questo modo il legislatore ha dimostrato di aver preso atto del fatto che l'esclusione degli apprendisti dal godimento di tale prestazione fosse ormai ingiustificata, tanto più che da tempo questa

---

<sup>121</sup> Vedi *infra*.

<sup>122</sup> Art. 1, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015.

<sup>123</sup> Art. 1, co.2, d. lgs. 14 settembre 2015, sul punto si veda anche la circ. min. lav. 5 ottobre 2015, n. 14 ove si specifica che nel computo di tale anzianità vanno annoverati anche i periodi di astensione del lavoro per maternità obbligatoria, ferie, festività e infortuni; il co. 3, invece, afferma che si prescinde da tale requisito in caso si verificano eventi oggettivamente non evitabili.

<sup>124</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione guadagni*, cit., p. 383.

<sup>125</sup> Art. 2, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148, a riguardo è stato sottolineato come tale limitazione alla tipologia dell'apprendistato professionalizzante sia perfettamente coerente con le finalità formative delle altre tipologie. Sul punto si veda D. GAROFALO, *La disciplina comune CIGO/CIGS*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p.21

<sup>126</sup> Il comma 2 specifica che nel caso in cui si tratti di apprendisti di un'impresa cui si applichi solo la disciplina della Cigs, la concessione dell'indennità potrà avvenire esclusivamente qualora ricorra la causale della crisi aziendale. Il comma 3 invece precisa che se l'impresa rientra nel campo di integrazione di entrambe le forme di integrazione ovvero della sola Cigo, gli apprendisti potranno fruire solo di quest'ultima.

categoria godeva sia della Cig in deroga<sup>127</sup> che della tutela contro la disoccupazione involontaria<sup>128</sup>.

Una normativa conforme alla Costituzione dovrebbe inoltre riflettere la funzione della Cassa integrazione guadagni anche nella previsione delle cause integrabili di intervento.

Quest'ultime, infatti, dovrebbero essere tali da garantire la temporaneità dell'intervento, segnando un discrimine ben preciso con l'indennità di disoccupazione e impedendo derive assistenzialistiche dell'istituto che, in quanto tali, trascenderebbero tanto la funzione primaria di tutela del lavoratore, quanto quella di ausilio all'impresa.

Per quanto attiene alla Cigo, le suddette cause integrabili vengono identificate nelle “*situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali*” oppure in “*situazioni temporanee di mercato*”<sup>129</sup>.

Tale disposizione, perfettamente speculare a quella già contenuta nell'art. 1 della legge 20 maggio 1975, n. 164, sembra riflettere la summenzionata funzione dell'istituto, grazie alla previsione dei requisiti della non imputabilità e della transitorietà. A ciò non osta il fatto che, come anticipato, affinché ricorra il requisito della non imputabilità, venga adottata una nozione allargata di impossibilità sopravvenuta<sup>130</sup>, al cui interno vengono ricomprese anche situazioni di difficoltà a continuare l'attività d'impresa.<sup>131</sup> A riguardo, rileva infatti il rispetto, da parte del datore di lavoro, del canone di diligenza nell'adempimento della prestazione previsto dall'articolo 1176 del codice civile<sup>132</sup>, ragione per cui l'integrazione salariale può intervenire

---

<sup>127</sup> Art. 19, co. 1, lett. c) d.l. 29 novembre 2008 n. 185.

<sup>128</sup> Art.2, co. 2, l. 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>129</sup> Art. 11 d. lgs. 148/2015 che accorpa le cause integrabili previste nell'articolo 1, n. 1, l. n. 164/1975 per le imprese industriali e non edili e nell'articolo 1, l. n. 77/1963 per le imprese edili e affini, aggiungendo al regime normale il riferimento alle “intemperie stagionali” specificatamente previsto per il settore edilizio.

<sup>130</sup> Per impossibilità oggettiva in senso tecnico, al contrario, si intende la nozione elaborata da G. GHEZZI, *La mora del creditore*, cit., p. 209 ove si afferma che si avrà impossibilità sopravvenuta dell'attività produttiva quando “*l'azienda stessa venga a mancare per una durata non determinata e non determinabile, per un caso non imputabile alle parti: il che vuol dire che il creditore continua a essere tenuto a pagare la retribuzione, anche se la astensione dalla cooperazione proviene dal caso fortuito che l'ha colpito, finché il venir meno o il diventar inidoneo del substrato non dia luogo all'impossibilità oggettiva del debitore, precludendo con ciò stesso anche la costituzione in mora del creditore*”; tale tesi viene accolta per i risultati cui conduce anche da M. CINELLI, *La tutela del lavoratore*, cit., p. 116, ove tuttavia vengono mosse delle critiche all'impostazione di fondo del percorso argomentativo seguito dall'Autore.

<sup>131</sup> Tale concezione era già stata sostenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza durante la vigenza della l. 164/1975. In dottrina si veda M. CINELLI, *Cassa integrazione e tutela*, (cit.). In giurisprudenza tra le prime pronunce in merito di ricordi *inter alios* Trib. Milano, 19 aprile 1973, in *Dir. Lav.*, 1974, II, 5; App. Milano, 4 marzo 1975, in *Orient. Gur. Lav.*, 1975, p. 386.

<sup>132</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 340; conformemente in giurisprudenza C.d.S., sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 6512; T.A.R. Pescara Abruzzo sez. I, 22 febbraio 2011, n. 144; Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2011 n.1131; Id, sez. VI, 13 dicembre 2011 n.6512; Id., sez. VI, 22 novembre 2010 n.8129.



ogniquale volta la sospensione o contrazione dell'attività lavorativa sia dovuta ad accadimenti che esulano dalla sfera di controllo e di prevedibilità dell'imprenditore, sia che essi attengano a fatti naturali (condizioni stagionali impeditive dell'ordinario andamento dei lavori), sia a fatti umani esterni, che incidono sui fattori di organizzazione dell'impresa. Di conseguenza, la giurisprudenza ha ritenuto che rientrino nella seconda tipologia gli eventi oggettivamente imprevedibili ai quali l'imprenditore non può sottrarsi quali il caso fortuito, la forza maggiore e l'illecito del terzo, in quanto il loro verificarsi determina, con carattere di non eludibilità, l'interruzione dei lavori con ricaduta sugli oneri di retribuzione dei lavoratori<sup>133</sup>.

Tale assunto è stato confermato anche dal decreto ministeriale n. 95442 del 2016, attuativo dell'art. 16, co. 2, del d. lgs. n. 148 del 2015, che ha specificato come *“la non imputabilità all'impresa o ai lavoratori della situazione aziendale consiste nella involontarietà e nella non riconducibilità ad imperizia o negligenza delle parti”*. Pertanto, potranno certamente costituire cause integrabili dell'intervento ordinario anche tutte quelle situazioni in cui si sia in presenza di una mera difficoltà di continuare l'impresa, purché essa non sia determinata da un comportamento negligente dal datore di lavoro. La stessa circostanza che il requisito della non imputabilità venga riferito a entrambe le causali ha in pratica parificato le due ipotesi<sup>134</sup>, escludendo la mera rilevanza dell'impossibilità oggettiva in senso tecnico, stante il fatto che una situazione di difficoltà connessa a una crisi di mercato non può certamente integrare tale ipotesi (si pensi all'ipotesi di una contrazione delle commesse). Al contrario, devono ritenersi escluse dal novero delle cause integrabili tutte quelle attività non arbitrarie ma poste in essere dall'imprenditore volontariamente che, in passato, la dottrina aveva invece ricondotto nell'alveo delle cause integrabili<sup>135</sup>.

In particolare, il legislatore ha recepito la prassi amministrativa elaborata dalle abrogate commissioni provinciali dalla Cigo, stabilendo che costituiscono cause integrabili<sup>136</sup>: la mancanza di lavoro o di commesse e crisi di mercato (art.3); fine cantiere, fine lavoro, fine fase lavorativa, perizia di variante e suppletiva al progetto (art.4); mancanza di materie prime e componenti (art. 5); eventi meteo (art. 7); sciopero di un reparto o di altra impresa (art. 8); incendi, alluvioni, sismi, crolli, mancanza di energia elettrica-impraticabilità dei locali anche

---

<sup>133</sup> T.A.R. Campania, sez. III, 4 maggio 2012, n. 2039.

<sup>134</sup> M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela*, cit. p. 155, ove si afferma che le situazioni temporanee di mercato possono essere ricomprese all'interno delle situazioni aziendali di cui alla lettera a) dell'abrogato art. 1, n. 2, della l. n. 164/75.

<sup>135</sup> T. CHERCHI, *La Cassa integrazione per i guadagni*, cit. p. 80 e ss.

<sup>136</sup> Vedi il d.m. 15 aprile 2016, n. 95442; le seguenti fattispecie ivi elencate sono state specificate dalla circolare Inps 1 agosto 2016, n. 139.

per ordine di pubblica autorità-sospensione o riduzione di attività anche per ordine di pubblica autorità- per cause non imputabili all'impresa o ai lavoratori (art. 9)<sup>137</sup>.

Per quanto concerne il requisito della transitorietà, esso non può dirsi pregiudicato alla luce dell'allungamento del periodo di fruizione della Cigo<sup>138</sup>, è infatti rilevante la prevedibilità della normale ripresa dell'attività di impresa (da valutarsi al momento di presentazione della domanda<sup>139</sup>),<sup>140</sup> tanto più in considerazione del fatto che viene prevista una capillare attività di controllo circa tale ultimo profilo, basata su elementi oggettivi che devono essere provati dal datore di lavoro che chiede di essere ammesso al trattamento.<sup>141</sup>

Infatti, il d.m. 95442/2016 ha precisato che il requisito della transitorietà si estrinseca in due elementi distinti: la temporaneità dell'evento legittimante l'operatività dell'integrazione salariale e la presumibile ripresa dell'attività produttiva. Particolarmente rilevante pare la specificazione operata dal legislatore in merito alle attività produttive soggette a contrazioni ricorrenti, in quanto in questi casi non è possibile far ricorso alla Cigo poiché la ripetizione di tali evenienze esclude la transitorietà dell'evento. Tale impostazione recupera una precedente prassi amministrativa<sup>142</sup>, sviluppata sulla scia di una serie di pronunce del T.A.R.<sup>143</sup> e recentemente riemersa nella giurisprudenza sul tema, secondo cui non può essere considerato transitorio un evento che si ripresenta nel tempo "con dimensioni di consistente entità".<sup>144</sup>

Dovranno invece essere valutate eventuali circostanze impeditive della ripresa che, pur sopravvenute durante o al termine del periodo, costituiscono in realtà una conferma di una congiuntura aziendale preesistente alla richiesta dell'intervento previdenziale.<sup>145</sup>

---

<sup>137</sup> D.m. 15 aprile 2016, n. 95442.

<sup>138</sup> Vedi *infra*.

<sup>139</sup> Art. 2, co. 2, d.m. 15 aprile 2016, n. 95442, ove si specifica che sono irrilevanti le circostanze sopravvenute nel corso del periodo per il quale è stata richiesta l'integrazione salariale, confermando in questo modo un orientamento interpretativo giurisprudenziale sviluppato dalla Corte di Cassazione che aveva sanzionato una prassi amministrativa dell'Inps che revocava il diritto alla fruizione della prestazione a quei lavoratori che venivano licenziati durante (o al termine) del periodo di fruizione dell'indennità, sulla scorta dell'assunto che, in questi casi, veniva meno il requisito della transitorietà dell'evento sospensivo.

<sup>140</sup> Art. 1, co. 2, d.m. 15 aprile 2016, n. 95442.

<sup>141</sup> Art. 2, co. 1, d.m. 15 aprile 2016, n. 95442.

<sup>142</sup> Circ. Inps 28 novembre 1990, n. 249.

<sup>143</sup> T.A.R. Lazio, sez. Latina, 17 marzo 1989, n. 218, in *Inf. Prev.*, 1989, 1316; T.A.R. Piemonte, sez. II, 25 febbraio 1989, n. 101, in *Inf. Prev.*, 1989, 1316.

<sup>144</sup> T.A.R. Toscana Firenze Sez. I, 06-03-2007, n. 287, in

<sup>145</sup> Circ. Inps 1 agosto 2016, n. 139.

La prevedibile ripresa dell'attività produttiva deve essere valutata sulla base delle prove offerte nella relazione tecnica presentata al momento della richiesta di ammissione al trattamento, prove che variano a seconda della specifica causale indicata.

Questa valutazione può riguardare sia le particolari negative circostanze riguardanti le singole imprese, sia il contesto economico-produttivo in cui le medesime si trovano ad operare<sup>146</sup>.

Tale assunto si pone in linea di continuità con la *ratio* sottesa all'intero intervento normativo, volto a superare le derive assistenzialistiche dell'istituto, *ratio* che emerge prepotentemente anche in relazione alle causali legittimanti l'integrazione salariale straordinaria.

A riguardo, occorre sottolineare come, coerentemente con il criterio direttivo della legge delega che ha sancito l'«impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali, in caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa»<sup>147</sup>, sia stata eliminata la causale della “cessazione d'attività”, con un'unica eccezione di carattere transitorio<sup>148</sup>. A riguardo, infatti, si è previsto che, entro il limite di spesa di € 50 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, può essere autorizzato, previo accordo in sede governativa, un ulteriore intervento di integrazione salariale entro un limite massimo di dodici, nove e sei mesi. Condizione legittimante il suddetto intervento è che, al termine del programma di crisi aziendale, cessi l'attività produttiva e che sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un riassorbimento occupazionale<sup>149</sup>.

Proprio la previsione di un riassorbimento occupazionale induce a ritenere che tale disposizione non si ponga in contrasto con il criterio direttivo fissato nella legge delega e che, pertanto, sia coerente con la funzionalizzazione della Cig. La formulazione della disposizione, in effetti,

---

<sup>146</sup> Art. 2, c. 2, d.m. 15 aprile 2016, n. 95442.

<sup>147</sup> Art.1, co. 2, lett. a), legge 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>148</sup> Art. 21, co. 1, lett. b), d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>149</sup> Art. 21, co.4, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148; a riguardo l'art. 2 del d.m. 25 aprile 2016, n. 95075 ha stabilito che “La proroga del trattamento di integrazione salariale straordinaria di cui all'art. 1 può essere autorizzata quando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: a) il trattamento di integrazione salariale straordinario sia stato autorizzato su presentazione di un programma di crisi aziendale di cui all'art. 21, comma 3, del decreto legislativo n. 148 del 2015, al cui esito, per l'aggravarsi delle iniziali difficoltà e per l'impossibilità di portare a termine il piano di risanamento originariamente predisposto, l'impresa si determini a cessare l'attività produttiva e, contestualmente, si evidenzino concrete e rapide prospettive di cessione dell'azienda; b) sia stipulato specifico accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la presenza del Ministero dello sviluppo economico; c) sia presentato un piano di sospensioni dei lavoratori ricollegabili nell'entità e nei tempi alla cessione aziendale e ai nuovi interventi programmati; d) sia presentato un piano per il riassorbimento occupazionale in capo al cessionario garantito mediante l'espletamento tra le parti della procedura di cui all'art. 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428.”

depone a favore della temporaneità dell'intervento ed elimina qualsiasi dubbio circa la possibile ricorrenza di una situazione di sostanziale disoccupazione.<sup>150</sup>

Al contrario, il legislatore non ha ritenuto conforme a tale *ratio* l'ipotesi di Cigs cd. concorsuale ex art. 3, legge 23 luglio 1991, n. 223<sup>151 152</sup>; per tale motivo, è stata confermata la scelta della "legge Fornero" che, a partire dal 1 gennaio 2016, ha abrogato suddetta disposizione, eliminando la possibilità di concedere la Cigs in concomitanza di fallimento ed altre procedure concorsuali.<sup>153</sup>

Tale previsione aveva suscitato reazioni contrastanti tra i commentatori, causando una eterogeneità di giudizi in merito. Alcuni avevano salutato questa soluzione con favore, rinvenendovi un "cambio di passo"<sup>154</sup> che permetteva di eliminare gli automatismi verificatisi in passato in relazione alla concessione di siffatto ammortizzatore, che veniva appunto erogato anche in ipotesi in cui, di fatto, andava a sostituire l'indennità di disoccupazione. Altri, invece avevano espresso valutazioni fortemente critiche circa la scelta del legislatore, ravvisandovi la soppressione di uno strumento che avrebbe permesso una più facile trasferimento dell'azienda sul mercato.<sup>155</sup>

A riguardo, è stato sostenuto che l'ipotesi prevista dell'art. 21, co. 4, decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 148, costituisce un surrogato dell'abrogata ipotesi di Cigs concorsuale,<sup>156</sup> ragione per cui al fine di evitare nuove derive assistenzialistiche -che la riforma vuole debellare dal sistema- è necessario che vi sia un serio piano di risanamento volto alla continuazione dell'attività.

---

<sup>150</sup> Nello stesso senso D. GAROFALO, *La riforma della CIGS*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014*, n. 183, Cacucci editore, Bari, 2016; M. CINELLI- N. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre-nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, III, p. 245 e ss.

<sup>151</sup> Al contrario, l'art. 20, co. 6, d. lgs 14 settembre 2015, n. 148, salva l'ipotesi di Cigs in caso di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi; si era pronunciato in senso conforme D. GAROFALO, *La Cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, vol. IV, Tomo II, p. 2044 e ss.

<sup>152</sup> Su tale disposizione interviene anche l'art. 44, co. 11, del d. lgs, 148/2015, che dispone rifinanziamenti per l'anno 2015 per le imprese nei cui confronti sia stato emesso un provvedimento di informazione antimafia interdittivo e siano state adottate le misure di cui all'articolo 32, d.l. 90/2014.

<sup>153</sup> Art. 2, co. 70, legge 28 giugno 2012.

<sup>154</sup> P. TULLINI, *Tutela nel lavoro nella crisi d'impresa e assetto delle procedure concorsuali: prove di dialogo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, II, 2014, p. 198 e ss.

<sup>155</sup> E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela*, cit. p. 47; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, CDSLE, It., n. 143/2012; S. RENGA, *Vecchi ammortizzatori sociali a prova di riforma*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di) in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 549 e ss.

<sup>156</sup> M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 923.

Sul punto era successivamente intervenuto l'art. 46-*bis*, co.1, lett. h), d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134). Siffatta disposizione aveva previsto che, nel periodo transitorio, in caso di procedure concorsuali, l'integrazione poteva essere concessa purché vi fossero prospettive di ripresa o di continuazione dell'impresa e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione da valutare sulla base di parametri oggettivi definiti con decreto del Ministero del lavoro.

A riguardo, era stato previsto che tali parametri oggettivi avrebbero potuto concretarsi in misure poste in essere dal responsabile della procedura dirette a promuovere la prosecuzione dell'attività aziendale, ovvero in manifestazioni di interesse da parte di terzi -anche conseguenti a proposte di cessione anche parziale dell'azienda- oppure a proposte di affitto a terzi dell'azienda o di rami di essa, ovvero nella predisposizione di tavoli, in sede governativa o regionale, volti a realizzare le due tipologie di misure citate in precedenza.<sup>157</sup> Al contempo, le integrazioni salariali avrebbero potuto essere concesse in presenza di piani volti al distacco dei lavoratori presso le imprese terze, di contratti a tempo indeterminato con altri datori di lavoro e di piani di ricollocazione dei soggetti interessati, nonché di programmi di riqualificazione delle competenze, di formazione o di politiche attive.<sup>158</sup>

Come anticipato, il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, ha però confermato l'eliminazione della causale di cui si discute a partire dal 1 gennaio 2016, obliterando l'ammirevole presa di coscienza del legislatore della utilità della concessione dell'integrazione nei casi in cui la procedura concorsuale non coincide con la cessazione dell'attività d'impresa.

In materia, tuttavia, vi è stata anche una successione di provvedimenti amministrativi che hanno dettato una serie di puntualizzazioni. E' stato chiarito che ove la Cigs concorsuale sia stata autorizzata prima del 31 dicembre 2015, le procedure potranno concludersi anche nel corso del 2016<sup>159</sup>. Ove l'impresa fallita sia stata ammessa alla continuazione dell'esercizio dell'impresa, è possibile chiedere l'intervento dell'integrazione salariale laddove ricorra una delle altre cause integrabili previste dalla normativa<sup>160</sup>. Inoltre, in riferimento ad imprese che abbiano richiesto la concessione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria in forza delle causali d'intervento previste dalla previgente normativa, nonché dal d.lgs 148/2015, e che, in costanza di fruizione del trattamento richiesto, vengano sottoposte a procedura concorsuale con

---

<sup>157</sup> Art. 2, d.m. 4 dicembre 2012, n. 70750.

<sup>158</sup> Art. 3, d.m. 4 dicembre 2012, n. 70750.

<sup>159</sup> Interpello del Ministero del lavoro, 15 dicembre 2015, n. 28; nello stesso senso Circ. Min. Lav.8 aprile 2015, n. 12.

<sup>160</sup> Circolare del Ministero del lavoro 5 ottobre 2015, n. 24.

prosecuzione dell'esercizio d'impresa o a un concordato con continuità aziendale, il trattamento può essere autorizzato limitatamente al periodo già richiesto. A tal fine, è però necessario che gli organi della procedura si impegnino a proseguire e concludere il programma inizialmente presentato<sup>161</sup>.

Si è ritenuta possibile anche la fruizione del trattamento di CIGS -per la causale di crisi aziendale- per quei lavoratori dipendenti di imprese soggette a fallimento, con esercizio provvisorio volto alla cessione di attività, o a concordato con continuità aziendale, al fine di mantenere il più possibile integro il complesso aziendale sia in termini dimensionali che di capacità di reddito.<sup>162</sup>

I lavoratori, quindi, potranno fruire dell'integrazione salariale nel caso in cui vi sia l'autorizzazione dell'esercizio provvisorio, l'indicazione nel programma di liquidazioni delle concrete ragioni che rendono probabile la cessione dell'azienda -o di un suo ramo- in tempi compatibili con la fruizione della Cigs e l'approvazione specifica del Comitato dei creditori sulla valutazione delle probabilità di cessione espresse dal curatore.

Dall'analisi di siffatti provvedimenti emerge come, nonostante l'abrogazione della specifica causale di Cigs concorsuale, si siano volute valorizzare tutte quelle situazioni in cui, nonostante la procedura concorsuale, vi sia una continuazione dell'attività produttiva con una prospettiva di salvaguardia almeno parziale dell'occupazione, coerentemente dunque con un recupero della funzione originaria della Cigs. Infatti, si ricorda che quest'ultima è strettamente connessa con la temporaneità delle sospensioni o delle contrazioni dell'attività lavorativa in costanza di rapporto, ragione per cui dovrebbero ritenersi estranee a tale scopo solo le ipotesi in cui la Cigs, nell'ambito di una procedura concorsuale, venga concessa in ausilio dell'impresa a fronte di situazioni in cui non sia più ravvisabile una ripresa dell'attività, andando dunque a sostituire solo formalmente l'indennità di disoccupazione e a dilatare i tempi di conclusione del procedimento.

Tale soluzione segna una svolta rispetto alle acquisizioni della dottrina e della giurisprudenza *ante* riforma poiché tanto i giudici quanto i commentatori erano giunti ad affermare l'incompatibilità tra Cigs concorsuale e esercizio provvisorio dell'impresa durante il fallimento,

---

<sup>161</sup> Circolare del Ministero del lavoro 22 gennaio 2016, n. 1.

<sup>162</sup> Circolare del Ministero del lavoro 26 luglio 2016, n. 24.

poiché a quest'ultimo veniva attribuita una finalità meramente cautelare e, quindi, incompatibile con le finalità della Cig.<sup>163</sup>

Oltre a ciò, vi è stato anche un superamento degli automatismi nei meccanismi di concessione di tale indennità verificatesi nei decenni passati. Negli anni successivi all'entrata in vigore della l. 223/1991, infatti, era stato sostenuto che, nel corso di una procedura concorsuale, il primo periodo di fruizione dell'indennità avrebbe dovuto essere concesso automaticamente e, pertanto, che la mancata richiesta del suddetto ammortizzatore sociale avrebbe costituito una causa ostativa all'irrogazione dei licenziamenti collettivi, costituendo un obbligo degli organi della procedura.<sup>164</sup> <sup>165</sup> Questa conclusione veniva sostenuta sulla base del fatto che la domanda del Curatore non doveva essere accompagnata da un programma in cui venivano indicate le prospettive di concludere positivamente la procedura concorsuale, ragione per cui non vi sarebbe stata alcuna base su cui esercitare un potere di valutazione discrezionale in merito all'ammissione alla procedura<sup>166</sup>.

Al contrario, successivamente alla riforma del 2012 e fino all'abrogazione dell'istituto, il mutamento sostanziale dei presupposti legittimanti la fruizione dell'indennità depone a favore del superamento della logica assistenzialista sottesa alla disciplina previgente. Il fatto che l'integrazione possa essere concessa solo in presenza di concrete possibilità di cessione dell'impresa e di un effettivo riassorbimento occupazionale, presuppone che il Curatore debba

---

<sup>163</sup> G. SANTORO PASSARELLI, *sub art. 3*, in M. PERSIANI (a cura di) *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, NLCC, 1994, p. 905.

<sup>164</sup> G. FERRERO, *Le integrazioni salariali*, in G. FERRERO-M. MAZZIOTTI-F.SANTONI *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, 1992, p. 19 *ess*; P. CHIECO, *I licenziamenti per riduzione di personale nelle procedure concorsuali in Italia*, in *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, Cacucci, Bari, 2001, p. 227; M. MISCIONE, *I licenziamenti per riduzione di personale e la mobilità*, in F. CARINCI (a cura di) *La disciplina dei licenziamenti*, Jovene, 1991, p. 316 e *ss*, F. SCARPELLI, *La nozione e il controllo del giudice*, in *Quad. Dir. Rel. Ind.*, AA.VV., *Il trasferimento d'azienda*, 2004, n. 28, p. 91 e *ss*; in giurisprudenza Trib. Milano, 4 agosto 2011, in *Dir. Fall. Soc. Comm.*, 2012, n. 1, p. 19 e *ss*; *contra* S. LIEBMAN, *La mobilità del lavoro nella legge n. 223/1991: tendenze della prassi applicativa*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1999, p. 125,

<sup>165</sup> La versione originaria dell'art. 3, l. n. 223/1991, disponeva che *"Il trattamento straordinario di integrazione salariale è concesso, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai lavoratori delle imprese soggette alla disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale, nei casi di dichiarazione di fallimento, di omologazione del concordato preventivo consistente nella cessione dei beni, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, qualora la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata. Il trattamento viene concesso, su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, per un periodo non superiore a dodici mesi."* Il trattamento avrebbe potuto essere poi prorogato per ulteriori sei mesi *"fondate prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione tramite la cessione, a qualunque titolo, dell'azienda o di sue parti"*.

<sup>166</sup> M. MISCIONE, *I licenziamenti*, *cit.*, p. 317 e *ss*.

redigere un programma conforme ai parametri fissati dal Ministero che, dunque, non potrà più concedere l'indennità automaticamente<sup>167</sup>.

Si ritiene che la scelta migliore sarebbe stata proprio quella di perpetuare il regime contenuto nel modificato art. 3, poiché indicativa di un giusto compromesso tra le esigenze della procedura e quelle dei lavoratori coinvolti<sup>168</sup>. Infatti, l'abrogazione *tout court* della fattispecie di Cig concorsuale comporterebbe una privazione di qualsiasi “*garanzia di un reddito e del mantenimento del proprio patrimonio professionale attraverso l'attivazione della Cassa integrazione*”.<sup>169</sup>

Pertanto, si deve guardare con particolare favore alle soluzioni elaborate nelle circolari ministeriali che, a fronte dell'eliminazione di un istituto tanto fondamentale, hanno tentato di fornire soluzioni alternative che, lungi dallo snaturare la funzione della Cig, valorizzano le sue potenzialità di sostegno ai lavoratori, frustrando eventuali tentazioni di abusare del suddetto strumento in un'ottica meramente dilatoria della procedura.

Stante le modifiche di cui si è detto, ad oggi, dunque, la Cassa integrazione guadagni straordinaria può essere concessa esclusivamente per le tre ipotesi previste nell'art. 21, d. lgs. n. 148/2015, ossia la riorganizzazione, la crisi aziendale e il contratto di solidarietà<sup>170</sup>.

In particolare, sul punto è intervenuto un apposito decreto ministeriale al fine di meglio chiarire la portata del dettato normativo.<sup>171</sup>

Per quanto concerne l'ipotesi di riorganizzazione aziendale è stato precisato come essa, nonostante la formulazione letterale, ricomprenda anche le ipotesi di riconversione e ristrutturazione, non operando quindi una riduzione delle possibilità di ricorso all'istituto.<sup>172</sup>

In questo caso, l'integrazione può venire concessa solo in seguito all'approvazione di un apposito programma di interventi volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale, commerciale o produttiva.<sup>173</sup>In particolare, siffatto programma deve prevedere “*un piano*

---

<sup>167</sup> M.L. VALLAURI, *Il lavoro dell'impresa nella crisi, Garanzia dei diritti e salvaguardia dell'occupazione nel fallimento e nel concordato preventivo*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 75 e ss.

<sup>168</sup> S. RENGA, *Vecchi ammortizzatori*, cit., p.149.

<sup>169</sup> A. DI STASI, *Solidarietà post-industriale*, cit., p.100.

<sup>170</sup> Per una valutazione circa il diverso rapporto tra cause integrabili nel vigore della normativa previgente si veda M. BROLLO, *C.I.G.S. diversità della causa integrabile e procedura di informazione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1994, III, p. 589.

<sup>171</sup> D.m. 13 gennaio 2016, n. 94033.

<sup>172</sup> Circ. min. lav. 5 ottobre 2015, n. 24; conformemente si era espresso C.A. NICOLINI, *La nuova disciplina dell'integrazione guadagni*, in *WP C.D.S.L.E. Massimo D'Antona*, IT, n. 269, 2015;

<sup>173</sup> D.m. 13 gennaio 2016, n. 94033.



*d'interventi volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale e produttiva. Detto programma deve contenere indicazioni sugli investimenti e sull'eventuale attività di formazione e deve essere finalizzato a un consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro*<sup>174</sup>. Il Ministero ha ritenuto opportuno specificare cosa si debba intendere con la locuzione “consistente recupero occupazionale”, stabilendo che l'integrazione possa essere concessa solo ove il piano presentato preveda il recupero di almeno il 70% dei lavoratori interessati, equiparando a tale recupero anche la “gestione non traumatica dei dipendenti”.

Per quanto attiene la causale della crisi di azienda, invece, il Ministero ha previsto un diverso contenuto del piano che deve essere presentato al fine di ottenere la concessione dell'integrazione salariale, specificando che *“il piano deve indicare gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale”*<sup>175</sup>. Un contenuto meno dettagliato viene richiesto nel caso in cui l'evento aziendale è connesso a un evento improvviso e imprevisto, estraneo alla gestione aziendale.<sup>176</sup>

Correttamente è stato rilevato come nel disciplinare queste causali il legislatore si sia posto in linea di continuità con l'eliminazione delle causali legate alla cessazione dell'impresa<sup>177</sup>, ponendo limiti stringenti a siffatte ipotesi di ricorso alla Cig al fine di evitare un abuso dell'istituto. La previsione di tali piani di intervento punta a superare lo *“storico dualismo caratterizzato da temporaneità versus strutturalità dell'eccedenza di personale”*<sup>178</sup> che ha storicamente connotato le due diverse ipotesi di integrazione salariale. La Cigs dovrebbe differenziarsi dalla Cigo esclusivamente in virtù del fatto che le cause integrabili valorizzino eventi direttamente riconducibili alla volontà dell'imprenditore (che non presentino quindi il requisito della non imputabilità), ma la funzione perseguita da entrambe le provvigioni deve essere unitaria.

Questo assunto viene confermato anche dalla previsione che non è possibile richiedere l'intervento della Cigs per le unità produttive per cui sia già stato richiesto l'intervento

---

<sup>174</sup> Art. 2, co. 2, d. lgs. 14872015; ulteriori specificazioni sono contenute nell'art. 1 del d.m. 94033/2016.

<sup>175</sup> Art. 21, co. 3, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>176</sup> Art. 2, co. 3, d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033.

<sup>177</sup> C.A. NICOLINI, *La Cassa integrazione guadagni*, cit., p. 388.

<sup>178</sup> D. GAROFALO, *La riforma della CIGS*, cit., p. 86.

dell'integrazione salariale ordinaria per gli stessi periodi e per causali sostanzialmente coincidenti.<sup>179</sup>

Di fatti, la necessità di valutare la fondatezza del programma di assorbimento occupazionale o di riconversione aziendale evidenzia come l'integrazione salariale, anche straordinaria, debba prima di tutto essere un sostegno per il lavoratore e solo indirettamente per l'impresa che, dunque, non può giovare per un tempo indefinito di un sostegno pubblico (per quanto indiretto). Al contempo, previsioni di questa portata, possono smascherare rapporti di lavoro fittizi, in modo tale che la Cig non vada ancora una volta a sostituirsi all'indennità di disoccupazione. Infatti, nel caso si fosse in presenza di un'eccedenza strutturale l'impresa dovrebbe procedere a recedere i contratti di lavoratori in esubero che, conseguentemente, verrebbero ri-immessi nel circuito della mobilità esterna.

La terza causa integrabile legittimante il ricorso all'integrazione salariale straordinaria è la presenza di un contratto di solidarietà difensivo.<sup>180</sup> In relazione a tale evenienza, non è richiesta la presentazione di nessun programma ma ha specificato come la riduzione oraria individuale, durante la vigenza del suddetto contratto, non possa superare il 70%.<sup>181</sup> Oltre a ciò, un'ulteriore limite è dovuto al rispetto del cd. indice di congruità<sup>182</sup>, in forza del quale la riduzione media oraria per la totalità dei lavoratori interessati non deve superare il 60% calcolato su base giornaliera, settimanale o mensile.

Il legislatore ha mostrato un particolare favore nei confronti di questa causale rispetto alle altre due<sup>183</sup>, prevedendo che durante la procedura sindacale le parti debbano necessariamente dichiarare l'impossibilità di stipulare siffatto accordo al fine di poter chiedere l'integrazione sulla base di una delle altre due causali. Il contratto di solidarietà diviene, dunque, l'opzione preferibile probabilmente sulla scorta della considerazione che il coinvolgimento del sindacato consenta un controllo più stringente sulle reali possibilità di reinserimento dei lavoratori coinvolti.

A riguardo, infatti, si è parlato di un vero e proprio "diritto di veto del sindacato", che laddove non ritenga che l'azienda offra soluzioni sufficientemente favorevoli per i lavoratori potrebbe

---

<sup>179</sup> Art. 21, co. 6, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148; a riguardo l'art. 9, d.m. n. 94033/2016 ha specificato che i destinatari dei due tipi di trattamento devono comunque essere diversi.

<sup>180</sup> Vedi *infra*.

<sup>181</sup> Art. 21, co. 5, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>182</sup> In questi termini A.C. NICOLINI, *La Cassa integrazione guadagni*, cit. p. 389.

<sup>183</sup> SPATTINI, *Contratti di solidarietà al via massimale e contributo addizionale*, in EADEM (a cura di) *Cassa integrazione la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Ed il Sole 24 ore, Milano, p.56 e ss.

rifiutarsi di sottoscrivere l'accordo impedendo all'impresa di poter accedere al trattamento.<sup>184</sup> Una previsione siffatta, attribuendo un ruolo di controllo così rilevante al soggetto istituzionalmente rappresentativo delle istanze dei dipendenti, conferma indirettamente che nell'ottica del legislatore l'integrazione salariale non deve essere usata in via prioritaria per l'ausilio delle imprese, bensì dei lavoratori<sup>185</sup>.

Una tra le novità maggiormente rilevanti apportate dal legislatore del 2015 nella disciplina della Cig concerne proprio la durata dell'erogazione della prestazione. A riguardo, è stata prevista una limitazione nel tempo dei vari tipi di intervento a riprova del necessario carattere temporaneo dell'indennità. In particolare, per ogni unità produttiva, la Cigo può essere erogata per tredici settimane continuative, eventualmente prorogabili trimestralmente fino a un massimo di cinquantadue settimane<sup>186</sup>; la Cigs, al contrario, può essere concessa per dodici mesi anche continuativi qualora ricorra una crisi aziendale,<sup>187</sup> per ventiquattro mesi, anche continuativi, nell'arco di un quinquennio mobile nel caso di riorganizzazione aziendale<sup>188</sup> e di contratto di solidarietà.<sup>189</sup> Inoltre, è stata prevista una durata massima complessiva di 24 mesi nel quinquennio mobile<sup>190</sup> -comunque inferiore rispetto a quella prevista nella disciplina previgente-, elevabile fino a trentasei nel caso in cui ricorra la causale del contratto di solidarietà.<sup>191 192</sup>

Inoltre, a partire dal 25 settembre 2017 è stato fissato un ulteriore limite in relazione agli interventi erogati in relazioni a riorganizzazioni aziendali e crisi, per i quali viene richiesto il rispetto del tetto dell'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato.

Nonostante per le integrazioni ordinarie si sia avuto un allungamento del periodo di fruizione dell'indennità<sup>193</sup>, si può affermare che la previsione di limiti stringenti all'interno del

---

<sup>184</sup> A.C. NICOLINI, *La nuova disciplina*, cit., p. 19.

<sup>185</sup> Il ricorso al contratto di solidarietà è stato ulteriormente incentivato dall'art. 21, co.5, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148, che prevede -solo per questa causa integrabile- che il trattamento di fine rapporto maturato durante il periodo di riduzione dell'orario venga addebitato all'Inps.

<sup>186</sup> Art. 12, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>187</sup> Art. 22, co. 2, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>188</sup> Art.22, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>189</sup> Art.22, co.3, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>190</sup> Art. 4, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>191</sup> Art. 22, co.5, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148, ove si prevede anche "*ai fini del calcolo della durata massima complessiva (...), la durata massima dei trattamenti per la causale di solidarietà viene computata nella misura della metà per la parte non eccedente i ventiquattro mesi e per intero per la parte eccedente*".

<sup>192</sup> Anche in questa disposizione, dunque, emerge il particolare favore del legislatore nei confronti dei contratti di solidarietà, visti come causa integrabile preferenziale rispetto alle altre due.

<sup>193</sup> Secondo la disciplina previgente, era possibile fruire della Cigo solo per un periodo di tre mesi, prorogabile fino ai dodici mesi solo in casi eccezionali, mentre ora viene meno il requisito dell'eccezionalità.

quinquennio mobile sia funzionale a una razionalizzazione del ricorso all'istituto, volta a superare le proroghe attuate nei decenni passati e, conseguentemente, a evitare gli sviamenti funzionali dell'integrazione salariale tanto ordinaria quanto straordinaria.

L'innovazione più incisiva consiste, infatti, nell'adozione del criterio del quinquennio mobile come lasso di tempo entro cui calcolare la durata delle prestazioni, poiché ha permesso di porre un freno alla durata indefinita dei periodi di erogazione della prestazione.<sup>194</sup>

Tali limitazioni non si pongono in contrasto con il dettato costituzionale, in quanto il fatto che sia dovuta una protezione ai lavoratori in occasione di sospensioni dell'attività lavorativa non comporta che essa debba essere illimitata nel tempo.<sup>195</sup> Al contrario la previsione di siffatti limiti è perfettamente coerente con la natura di ausilio solo temporaneo dell'indennità, in modo tale da evitare derive assistenzialistiche.

Tuttavia, pare opportuno sottolineare come il d. m. 29 dicembre 2016, n. 98189 abbia previsto delle condizioni in presenza delle quali è possibile derogare ai nuovi limiti temporali. In particolare, da un lato è necessario che entro il 31 luglio 2015 sia stato sottoscritto un accordo in sede governativa relativo a imprese il cui piano industriale abbia previsto l'utilizzo di trattamenti di integrazione salariale oltre detti termini, dall'altro, che si tratti di casi che rivestano un importante ruolo strategico per l'economia nazionale. Oltre a ciò, il piano industriale deve garantire un riassorbimento del personale interessato dalla sospensione dell'attività lavorativa anche tramite percorsi di riqualificazione professionale.<sup>196</sup>

Il fattore che maggiormente ha contribuito allo sviamento funzionale della Cig, infatti, non deve essere reperito all'interno della disciplina dettata istituzionalmente dal legislatore, bensì nella diffusione dei cd. ammortizzatori in deroga<sup>197</sup>. La possibilità di concedere l'integrazione salariale al di fuori delle ipotesi previste dal legislatore ordinario ha fatto sì che il sistema nel complesso perdesse la propria razionalità, trasformando la Cig in uno strumento volto più alla conservazione del patrimonio produttivo dell'impresa e all'accompagnamento del prestatore verso la pensione, piuttosto che un sostegno al reddito esclusivamente temporaneo.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> M. MISCONE, *La Cassa integrazione guadagni*, cit. p.927.

<sup>195</sup> M. MISCONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit. p.700.

<sup>196</sup> Sul punto si veda circ. Inps 13 febbraio 2017, n.3.

<sup>197</sup> Vedi *infra*.

<sup>198</sup> F. CARINCI, *A proposito degli ammortizzatori in deroga: di "transitorio" in "transitorio" aspettando un definitivo "a regime" sempre rinviato*, in D. GAROFALO *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, 2010, XXI.

Per questo motivo, particolarmente apprezzabile è il tentativo operato dal legislatore di porre definitivamente fine a tale sistema così da stabilire limiti assoluti alla fruizione delle indennità senza alcuno spazio per la discrezionalità.<sup>199</sup>

Un primo passo in questa direzione era già stato fatto dalla “legge Fornero” che, tuttavia, aveva optato per un’eliminazione graduale dell’istituto, prevedendo che la Cig (e la mobilità) in deroga sopravvivevano fino al 2016, per periodi non superiori a dodici mesi e nel limite delle risorse stanziato, anche se limitatamente a taluni settori produttivi e aree regionali e solo in presenza di appositi accordi governativi.<sup>200</sup>

Tale tendenza è stata confermata nei provvedimenti emananti successivamente alla l. 92/2012 che hanno provveduto a un rifinanziamento della suddetta categoria di ammortizzatori sociali.<sup>201</sup>

Un tentativo di porre un freno a tale vocazione espansiva era stato operato con il d.m. 1 agosto 2014, n. 83473, attuativo dell’art. 4, co. 2, del d.l. 21 maggio 2013, n. 54<sup>202</sup>. Con tale provvedimento, infatti, si tentò di regolamentare il ricorso alla Cig in deroga, stabilendo non solo che l’erogazione della prestazione fosse subordinata all’utilizzazione preventiva di altri strumenti di flessibilità oraria,<sup>203</sup> ma anche che i trattamenti non potessero essere concessi a quei lavoratori che sarebbero stati titolati a fruire di altri ammortizzatori sociali.<sup>204</sup>

Si è dunque tentato di temperare il persistente ricorso all’ammortizzatore in deroga con una forte riaffermazione della sua residualità rispetto agli strumenti di sostegno al reddito ordinari.

Nel d.lgs. n. 148/2015 avrebbe dovuto compiersi quest’operazione di soppressione degli interventi in deroga, ma così non è stato. A riguardo, è stato sottolineato come la stessa previsione dell’art. 21, co.4, disciplinante l’ipotesi transitoria di Cig per cessazione di attività<sup>205</sup>, pur potendosi ritenere una sottospecie dell’ordinaria Cig per crisi aziendale, costituisca di fatto

---

<sup>199</sup> M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, cit., p. 652.

<sup>200</sup> Art. 2, co. 64, l. 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>201</sup> Si veda l’art. 1, co. 353-356 e 405, legge 24 dicembre 2012, n. 228; nonché l’art. 4, d.l. 21 maggio 2013, n. 54, conv. in legge 18 luglio 2013, n. 85, ove si stabilisce il reperimento di nuove risorse distraendole a altri scopi già individuati dal legislatore ordinario.

<sup>202</sup> Nel suddetto provvedimento vengono regolati l’ambito di applicazione soggettivo, la durata delle prestazioni, le causali, le modalità di presentazione della domanda e la verifica delle compatibilità finanziaria. Al contrario, per quanto attiene alle modalità di gestione della Cig in deroga, si rimanda ad appositi accordi quadro stipulati in sede regionale

<sup>203</sup> Art. 2, co. 8, d.m. 1 agosto 2014, n. 83473; Circ. min. 11 settembre 2014, n. 19

<sup>204</sup> Art. 4 d.m. 1 agosto 2014, n. 83473;

<sup>205</sup> Vedi *supra*.

una deroga alla disciplina ordinaria dell'istituto.<sup>206</sup> Inoltre, apposite disposizioni hanno sancito l'operatività di misure in deroga alla legislazione ordinaria a favore dei lavoratori dei call centers<sup>207 208</sup>, mentre l'art.44, co.6, ha consolidato la cassa integrazione e la mobilità in deroga previste dall'art.6, co. 3, d. m. n. 83473/2014, per l'anno 2015.

Tale disposizione aveva stabilito che, limitatamente all'anno 2014, le Regioni e le province autonome potessero concedere trattamenti di integrazione salariale derogatori rispetto agli stessi trattamenti in deroga già previsti nel medesimo decreto. Le prestazioni, tuttavia, avrebbero potuto essere concesse solo entro il limite di spesa di euro 70.000.000 e comunque in misura non superiore al 5 per cento delle risorse ad esse attribuite, ovvero, se eccedenza a tale quota, disponendo l'integrale copertura degli oneri connessi a carico delle finanze regionali ovvero delle risorse assegnate alla Regione dell'ambito di Piani o programmi coerenti con la specifica destinazione.

L'art. 44, co. 6, d. lgs. 148/2015, ripropone la formulazione dell'art.3, co.6, d.m. n.83473/2014 ma ne modifica l'arco temporale di vigenza, stabilendo che l'autorizzazione ai trattamenti in deroga sarebbe stata valida dal 24 settembre 2015 al 31 dicembre 2015.

Sul punto, è intervenuto successivamente anche il d.lgs 24 settembre 2016, n. 185, che ha aggiunto al suddetto art. 44 del d.lgs 148/2015 il comma 6bis, ammettendo la possibilità per le Regioni e le Province autonome di derogare ai criteri fissati per la concessione degli ammortizzatori in deroga dal d.m. n. 83473/2014, anche per l'anno 2016.<sup>209</sup> Successivamente,

---

<sup>206</sup> V. LAMONACA, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p.140.

<sup>207</sup> Art. 44, co.7, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148. La disposizione prevede che *“Il Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2009, è incrementato di euro 5.286.187 per l'anno 2015 e di euro 5.510.658 per l'anno 2016, ai fini del finanziamento di misure per il sostegno al reddito dei lavoratori del settore dei call center”*.

<sup>208</sup> Le concrete modalità di erogazione del trattamento sono state disciplinate con il d.m. 12 novembre 2015, n. 22763 ove è stato stabilito che il trattamento può essere erogato solo a favore dei lavoratori appartenenti alle aziende dei call center escluse dall'ambito di applicazione della Cigs, purché abbiano organico superiore alle 50 unità nel semestre precedente alla presentazione della domanda, con unità produttive site in diverse Regioni o Province autonome e che abbiano attuato, entro la scadenza prevista, del 31 dicembre 2013, le misure di stabilizzazione dei collaboratori a progetto. Il trattamento può essere concesso solo ove ricorra la causale della crisi d'azienda, ad esclusione dal 1 gennaio 2016 dei casi di cessata attività.

<sup>209</sup> L'art. 44, co. 6-bis, d. lgs. 14 settembre 2015, prevede che *“con riferimento ai trattamenti di integrazione salariale (...), anche in deroga alla legislazione vigente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono disporre nell'anno 2016 l'utilizzo delle risorse ad esse attribuite in misura non superiore al 50 per cento anche in deroga ai criteri di cui agli articoli 2 e 3 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 1° agosto 2014, n. 83473, ovvero in eccedenza a tale quota disponendo l'integrale copertura degli oneri connessi a carico delle finanze regionali o delle risorse assegnate alla regione o alla provincia autonoma nell'ambito di piani o programmi coerenti con la specifica destinazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 253, della legge 24 dicembre*

la circolare ministeriale 24 settembre 2016, n. 34 ha previsto per le Regioni e Province autonome la possibilità di concedere le integrazioni salariali in deroga purché il trattamento abbia inizio entro la fine dell'anno 2016 oppure con decorrenza successiva al 31 dicembre 2016, se consecutivi alla fruizione di interventi ordinari scaduti dopo tale data, ma pur sempre autorizzati prima del 31 dicembre 2016.<sup>210</sup>

A ciò si aggiunge il fatto che tanto la legge di stabilità 2016<sup>211</sup> quanto il decreto fiscale collegato alla legge di bilancio 2017<sup>212</sup> hanno provveduto a rifinanziare gli ammortizzatori in deroga già concessi dalla legge Fornero.

---

*2012, n. 228, destinandole preferibilmente alle aree di crisi industriale complessa di cui all'articolo 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazione dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. In alternativa, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno facoltà di destinare le risorse di cui al primo periodo ad azioni di politica attiva del lavoro. Il presente comma è efficace anche con riferimento ai provvedimenti di assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano già emanati per gli anni 2014, 2015 e 2016, con esclusione delle risorse già oggetto di decretazione da parte delle regioni e delle province autonome.”*

<sup>210</sup> Circ. min. lav. 4 novembre 2016, n.185, punto 2), lett. f. Si veda sul punto anche circ. Inps 13 dicembre 2016, n. 217.

<sup>211</sup> Art.1. co. 304, l. 28 dicembre 2015, n. 208 ove si afferma che “Al fine di favorire la transizione verso il riformato sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, confluita nel Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementata, per l'anno 2016, di 250 milioni di euro per essere destinata al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'articolo 2, commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92. All'onere derivante dal primo periodo del presente comma, pari a 250 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede: quanto a 100 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all' articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e quanto a 150 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 3, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 247, con conseguente corrispondente riduzione degli importi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2011, n. 67, e successive modificazioni. Fermo restando quanto disposto dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 1° agosto 2014, n. 83473, il trattamento di integrazione salariale in deroga alla normativa vigente può essere concesso o prorogato, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, per un periodo non superiore a tre mesi nell'arco di un anno. A decorrere dal 1° gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2016, a parziale rettifica di quanto stabilito dall' articolo 3, comma 5, del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 83473 del 2014, il trattamento di mobilità in deroga alla vigente normativa non può essere concesso ai lavoratori che alla data di decorrenza del trattamento hanno già beneficiato di prestazioni di mobilità in deroga per almeno tre anni, anche non continuativi. Per i restanti lavoratori il trattamento può essere concesso per non più di quattro mesi, non ulteriormente prorogabili, più ulteriori due mesi nel caso di lavoratori residenti nelle aree individuate dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218. Per tali lavoratori il periodo complessivo non può comunque eccedere il limite massimo di tre anni e quattro mesi. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono disporre la concessione dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche in deroga ai criteri di cui agli articoli 2 e 3 del citato decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 83473 del 2014, in misura non superiore al 5 per cento delle risorse ad esse attribuite, ovvero in eccedenza a tale quota disponendo l'integrale copertura degli oneri connessi a carico delle finanze regionali ovvero delle risorse assegnate alla regione nell'ambito dei piani o programmi coerenti con la specifica destinazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 253, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni. Gli effetti dei suddetti trattamenti non possono prodursi oltre la data del 31 dicembre 2016.”

<sup>212</sup> Art. 8, d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. in l. 1 dicembre 2016, n. 225.

Dal quadro così delineato, dunque, emerge chiaramente come, ad oggi, vi siano una serie di indicatori che consentono quanto meno di dubitare circa la definitività dell'abbandono della prassi della concessione della Cig in deroga, così da mettere in dubbio che la riforma nei fatti possa realmente armonizzare il quadro degli ammortizzatori sociali conformemente al dettato costituzionale. L'unica speranza è che i tentativi di limitazione e di accentuazione del principio di residualità portino ad un esaurimento naturale di tale fattispecie.

All'opposto, non può ravvisarsi alcun contrasto tra il dettato costituzionale e la previsione contenuta nell'art. 8 del d. lgs. 148/2015 di una forma di condizionalità "attenuata" per i percettori dell'integrazione.

La tematica della valorizzazione di tale principio e del raccordo tra politiche passive e attive sarà trattata in modo maggiormente approfondito nel prossimo capitolo -in riferimento ai trattamenti erogati in seguito alla cessazione del rapporto-, ma in questa sede pare comunque opportuno fornire una valutazione sommaria circa tale aspetto dell'istituto in commento.

Punto di partenza dell'analisi, dunque, deve essere proprio l'art. 38 Cost.<sup>213</sup>. In proposito, si ricorda che chi scrive ha ritenuto di aderire all'interpretazione di quell'articolo che ricomprende nell'alveo dell'art. 38 Cost. anche a quegli strumenti di tutela del prestatore che, lungi dall'esplicare la propria efficacia solo sul piano schiettamente previdenziale, sono finalizzati ad attuare anche il diritto al lavoro propriamente inteso (art. 4 Cost.)<sup>214</sup>.

Pertanto non si può certamente giungere a una valutazione negativa per principio. A riguardo può essere utile operare un raffronto tra le disposizioni attualmente in vigore e quelle introdotte in passato dalla "legge Fornero". Quest'ultima, infatti aveva previsto che i percettori di un trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto, che comportassero la sospensione dell'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, beneficiassero delle misure di politica attiva.<sup>215</sup> Nel caso in cui questi soggetti avessero rifiutato di essere destinati a un corso di formazione o di riqualificazione o non lo avesse frequentato regolarmente senza un giustificato motivo, sarebbero decaduti dal godimento dell'indennità.<sup>216</sup> Il legislatore non aveva fornito precisazioni né su cosa intendesse parlando di frequenza

---

<sup>213</sup> Vedi *supra*.

<sup>214</sup> M. CINELLI, *La tutela del lavoratore*, cit., p.33; nello stesso senso M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit. p. 647.

<sup>215</sup> Art.4, co. 33, lett. a), l. 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>216</sup> Art. 4, co. 40, l. 28 giugno 2012, n. 92.



regolare, né sui casi in cui potesse essere opposto un rifiuto legittimo, rinviando così alla normativa regionale il compito di definire tali parametri.

In linea di principio il rifiuto potrebbe considerarsi illegittimo solo nel caso in cui il percorso formativo sia realmente tale<sup>217</sup>, per cui la mancanza di parametri sulla cui base effettuare tale valutazione creava dubbi interpretativi circa la reale portata dei percorsi di formazione, mentre il rinvio alla competenza regionale, paventava rischi di discriminazioni legati all'area geografica di riferimento.<sup>218</sup>

Inoltre, dubbi interpretativi erano sorti in riferimento al comma 41 dell'articolo 4<sup>219</sup>, ove si prevedeva che *“il lavoratore destinatario di una indennità di mobilità o di indennità o di sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decade dai trattamenti medesimi”* qualora rifiuti non solo i percorsi di formazione, ma anche congrue offerte di lavoro. A riguardo, non era chiaro se tra le indennità o i sussidi menzionati dovesse includersi anche la Cig. Stasi ha opportunamente sottolineato<sup>220</sup> come fosse necessario dare una lettura della disposizione rispettosa delle funzioni proprie dei vari strumenti di sostegno al reddito. Pertanto, anche se è criticabile la lettura offerta dall'Autore della Cigo come strumento indirizzato prevalentemente al sostegno dell'attività d'impresa (e non di riflesso come in realtà è), si ritiene di condividere il rifiuto dell'interpretazione estensiva della norma. Infatti, il carattere peculiare della Cig -tanto ordinaria quanto straordinaria- deve ravvisarsi nel sostegno al lavoratore in costanza di rapporto di lavoro, una soluzione come quella prospettata invece presupporrebbe che il beneficiario dell'indennità, di fatto, venga posto nel circuito della mobilità esterna con un sovrapposizione dell'istituto in commento a quello dell'indennità di disoccupazione.

Il d. lgs. n. 148/2015 rispetto alle disposizioni previgenti ha condivisibilmente specificato quale regime di condizionalità si applica ai percettori di un'integrazione salariale, riferendosi esplicitamente a tale categoria di lavoratori<sup>221</sup>. Inoltre, è stato ampliato l'ambito dei destinatari ricomprendendovi non solo i soggetti che subiscono una sospensione dell'orario superiore al

---

<sup>217</sup> M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in WP C.D.S.L.E. “Massimo D’Antona”, *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, p.1.

<sup>218</sup> A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci editore, Bari, 2013, p. 654.

<sup>219</sup> N. PACI, *La nuova condizionalità*, in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di Stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 597; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego e politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Riv. Dir. Soc.*, 2012, n.3, p. 453.

<sup>220</sup> A. DI STASI, *Solidarietà post industriale*, cit., p. 93.

<sup>221</sup> Art. 9, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

50% calcolato in un arco di 12 mesi. Il legislatore ha adottato espressamente una forma di condizionalità attenuata, eliminando le perplessità connesse alla disciplina previgente.<sup>222</sup> Infatti, stante la necessità di stipulare il cd. patto di servizio, è sufficiente che in esso siano indicata la disponibilità a partecipare a iniziative di formazione, riqualificazione e politica attiva, non essendo necessario nessun riferimento a una immissione del lavoratore sul mercato del lavoro.<sup>223</sup>

Il legislatore, ha anche adottato un approccio più calibrato sulla reale portata di un eventuale inadempimento del percettore dell'indennità, graduando le sanzioni a seconda della gravità dell'infrazione e, di conseguenza, del reale pregiudizio dell'opportunità di riqualificazione.<sup>224</sup>

Anche sulla scorta di tali rilievi, chi scrive concorda con chi ha sostenuto che nell'attuale atteggiarsi della condizionalità ci sia un'importante valorizzazione dell'elemento formativo, anche in vista di un futuro ed eventuale reimpiego dello stesso in un'altra realtà produttiva<sup>225</sup>. Una soluzione di questo tipo, infatti, non solo è rispettosa della funzione riconosciuta alle integrazioni salariali, ma realizza anche il precetto contenuto nell'art. 38 Cost, secondo l'interpretazione esposta all'inizio del paragrafo.

Anche il regime previsto per la contribuzione costituisce un'ulteriore riprova dell'ascrivibilità dell'istituto in commento nell'alveo degli strumenti di sostegno al reddito dei prestatori e di eliminarne gli abusi. Infatti, sempre nell'ottica di correggere lo sviamento funzionale di cui si è già detto, il legislatore del 2015 è intervenuto su tale aspetto al fine di promuovere una "responsabilizzazione delle imprese", tanto che si è parlato di "stangata" della contribuzione addizionale.<sup>226</sup>

In ottemperanza della delega legislativa, vi è stata una riduzione del contributo ordinario rispetto alla disciplina previgente (con la contestuale eliminazione dei limiti dimensionali

---

<sup>222</sup> In favore di una scelta di questo genere si era già pronunciato F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci Editore, Bari, I, p. 609 e ss.

<sup>223</sup> Art. 22, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150 ove nel disciplinare il contenuto del patto di servizio rimanda all'art. 20, co.2, d. lgs. 14 settembre 2015, escludendo esplicitamente le lett. c) ed e) che prevedono l'indicazione della "definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi" e delle "modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività".

<sup>224</sup> Art. 22, co. 3, lett. a), n. 1,2,3, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>225</sup> A. OLIVIERI, *La rioccupazione del cassaintegrato*, cit., p. 336

<sup>226</sup> A.C. NICOLINI, *La Cassa integrazione guadagni*, cit., p. 403.

previgenti)<sup>227 228</sup>. Al contrario, sono aumentati i contributi addizionali a carico delle imprese che fruiscono del trattamento, indipendentemente dalla loro consistenza occupazionale. Il sacrificio richiesto è particolarmente rilevante non solo a causa dell'aumento delle suddette aliquote, ma anche perché è stata aumentata la base di calcolo, individuata non più sulla base delle integrazioni salariali corrisposte, bensì sulla retribuzione globale che sarebbe spettata al dipendente per le ore non lavorate.

Inoltre, è stato disposto che le quote di trattamento di fine rapporto, maturate durante il periodo di fruizione dell'indennità, passano a carico del datore di lavoro.<sup>229</sup>

Taluno ha ravvisato in tali disposizioni una valorizzazione del "principio del rischio"<sup>230</sup>, ragione per cui sono soggette al regime pubblicistico di contribuzione solo le imprese con rischio maggiore di inattività totale o parziale. A parere di scrive, non può dirsi pienamente condivisibile la limitazione di siffatta contribuzione solo a talune tipologie di imprese, ma è apprezzabile la valorizzazione del principio in sé. Infatti, seguendo il *fil rouge* della trattazione, si può ritenere che anche queste disposizioni siano indicative della reale funzione della Cig e pienamente conformi al dettato costituzionale, in quanto rivolte a "razionalizzare" il proliferare delle proroghe che, come è stato attentamente osservato, hanno posto il sistema degli ammortizzatori sociali "fuori" dalla Costituzione.<sup>231</sup>

## **2. I nuovi fondi di solidarietà bilaterali: il supposto superamento della categorizzazione degli ammortizzatori sociali e il nuovo ruolo del welfare contrattuale.**

Benché originariamente il fulcro del sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto fosse la Cassa integrazione guadagni, i limiti di tale istituto (specie il ristretto ambito di applicazione)

---

<sup>227</sup> M.MISCONE, *La Cassa integrazione guadagni*, cit. p. 932 ove è stato rilevato come nonostante sia stata mantenuta una differenziazione delle aliquote in base al settore di attività, i contributi ordinari previsti per le integrazioni salariali sono diminuiti mediamente del 10%.

<sup>228</sup> L'art. 13 del d. lgs 14 settembre 2015, n. 148, prevede che "(...) è stabilito un contributo ordinario, nella misura di: a) 1,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i dipendenti delle imprese industriali che occupano fino a 50 dipendenti; b) 2,00 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i dipendenti delle imprese industriali che occupano oltre 50 dipendenti; c) 4,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato edile; d) 3,30 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato lapidei; e) 1,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli impiegati e quadri delle imprese dell'industria e artigianato edile e lapidei che occupano fino a 50 dipendenti; f) 2,00 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli impiegati e quadri delle imprese dell'industria e artigianato edile e lapidei che occupano oltre 50 dipendenti."

<sup>229</sup> Art. 2120, co.3, codice civile; circ. min. lav. 5 ottobre 2015, n. 24.

<sup>230</sup> M. MISCIONE, *La Cassa integrazione*, cit., p. 931.

<sup>231</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p.695.

hanno presto reso manifesta la necessità di un ulteriore intervento di riforma, volto a razionalizzare il complesso degli ammortizzatori sociali nell'area della sospensione del rapporto di lavoro.

Infatti, nonostante i diversi interventi contingenti volti ad incidere sull'ambito di applicazione della CIG e sull'istituzione di una serie di ammortizzatori sociali in deroga<sup>232</sup>, l'esigenza di porre in essere una riforma organica dell'intero sistema era diventata ineludibile.

Come esposto nei paragrafi precedenti,<sup>233</sup> fin dall'origine, infatti, il sistema italiano scontava il “*peccato originale della categorizzazione degli ammortizzatori sociali*”<sup>234</sup>, essendo incentrato sulla tutela di determinate categorie di lavoratori -per lo più appartenenti al settore industriale- così da violare il principio di uguaglianza e di equità.<sup>235</sup>

Proprio per tale motivo, col passare degli anni tra i pratici del diritto e gli studiosi si è fatta strada l'idea che fosse necessario attuare un'universalizzazione delle tutele in modo tale da garantire il rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti anche ai soggetti tradizionalmente esclusi dall'ambito di applicazione degli ammortizzatori sociali tradizionali<sup>236</sup>.

A riguardo, sintetizzando le esperienze previgenti, Liso ha sottolineato come il legislatore avrebbe potuto percorrere due strade<sup>237</sup>: da un lato avrebbe potuto optare per una generalizzazione della Cig con l'affidamento contestuale di una serie di funzioni integrative alla bilateralità<sup>238</sup>; dall'altro, avrebbe potuto affidare a quest'ultima la tutela *tout court* dei prestatori di lavoro in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa<sup>239</sup>.

---

<sup>232</sup> Vedi *infra*.

<sup>233</sup> Vedi *supra*.

<sup>234</sup> A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post-industriale*, Giappichelli, 2013.

<sup>235</sup> F. LISO, *Per migliorare il mercato del lavoro*, in *Lav. Inf.*, 1996, n. 10., p.9.

<sup>236</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2001, p. 257.

<sup>237</sup> F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), in *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>238</sup> Tale opzione era stata adottata dalla L. 24 dicembre 2007, n. 247 che all'art. 1 co. 28-29 delegava in Governo ad adottare una serie di decreti legislativi volti “al riordino degli strumenti di sostegno al reddito”, rispettando il principio di “progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria” a di “valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive”. Tuttavia tale previsione era rimasta lettera morta, non avendo mai ricevuto concreta attuazione. Nonostante ciò, un'ipotesi simile era stata avanzata anche da una proposta elaborata dalla CGIL nel 2010, ove si prevedeva un'universalizzazione delle tutele appunto, accompagnata da un intervento della bilateralità meramente integrativo, mai “sostitutivo e/o condizionante delle misure pubbliche”, si veda V.G. ALTIERI-L. BIRINDELLI-F. NICOLA-N. RAITANO-C.TREVES, *La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della CGIL*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, I, p. 469 e ss.

<sup>239</sup> Anche tale soluzione non sarebbe stata completamente estranea al sistema degli ammortizzatori sociali, essendo già stato sperimentato nell'art. 2 co. 28, l. n. 662/1996 e nell'art. 19 del d.l. n. 185/2008, v. *infra*.

Il legislatore del 2012, invece, ha optato per una soluzione intermedia in cui certamente i fondi di solidarietà bilaterali rivestono un ruolo centrale<sup>240</sup>, ma senza obliterare del tutto le soluzioni adottate in passato<sup>241</sup>.

In realtà le prime avvisaglie di tale cambio di rotta da parte del legislatore si erano già manifestate nei decenni precedenti, laddove a fronte dei vuoti di tutela originati dall'applicazione degli ammortizzatori sociali tradizionali, erano state valorizzate altre strade: i cd. ammortizzatori sociali in deroga e il ricorso alla bilateralità.

Come emergerà nel proseguo dell'analisi, tali soluzioni non sono tra loro alternative e autoescludentisi poiché la storia degli ammortizzatori in deroga e della bilateralità è strettamente intrecciata. L'erogazione di trattamenti previdenziali per il tramite di enti bilaterali, infatti, collocandosi al di fuori della disciplina ordinaria, costituisce solo una delle forme che il fenomeno degli ammortizzatori in deroga ha assunto.

Infatti, l'erogazione di trattamenti straordinari non è avvenuta certamente solo tramite tale modalità: già nell'analisi della disciplina della Cig è emerso come siano stati erogati trattamenti in deroga alle ordinarie previsioni normative senza che intervenissero necessariamente gli enti bilaterali.

Pertanto, in questo paragrafo si focalizzerà l'attenzione sul ruolo giocato dalla bilateralità nel sostegno al reddito dei prestatori di lavoro, mentre successivamente si intende offrire una valutazione di sistema sulla categoria complessiva dei cd. ammortizzatori sociali in deroga.

## **2.1. L'evoluzione della bilateralità nel sostegno al reddito in mancanza di lavoro.**

A fronte dei vuoti di tutela originati dall'applicazione della CIG, un ruolo importante era stato giocato anche dalla bilateralità<sup>242</sup>, tanto che già prima della riforma del 2012 era stato possibile

---

<sup>240</sup> G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, in *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>241</sup> Basti pensare al fatto che la disciplina della Cig è rimasta pressoché inalterata (vedi *supra*), mentre vennero mantenuti -seppur temporaneamente- l'indennità di mobilità e gli ammortizzatori sociali in deroga (vedi *infra*).

<sup>242</sup> Sul tema della bilateralità si veda P. VARESI, *Bilateralità e mercato del lavoro: un tema non ancora sufficientemente esplorato*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2011; V. BAVARO, *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *Lav. Giur.*, 2007, pp. 1169; M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *Jus 2005*; S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, pp. 450 e ss; F. LISO, *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. "Eccesso di potere" del contratto collettivo?* in *Spunti del diritto del lavoro, in dialogo con Bruno Veneziani*, Bari, 2012, P. 183.

definire gli enti bilaterali come un “*elemento strutturale del sistema italiano di relazioni industriali*”.<sup>243</sup>

Nel nostro ordinamento gli enti bilaterali rappresentano un panorama variegato e complesso, che assume connotazioni diverse a seconda delle aree di intervento, della struttura adottata dagli stessi enti e, infine, delle molteplici tipologie di prestazioni che sono chiamati a erogare.

Non appare questo il luogo per una disamina più approfondita sulla bilateralità in *sensu latu*; tale tematica, infatti, presenta una serie di profili problematici, connessi a fondamentali snodi teorici, che meritano un’attenzione e un grado di approfondimento sicuramente maggiore rispetto a quello che gli si potrebbe dedicare in questa sede e sui quali si sono già espressi più autorevoli commentatori.

Tuttavia, al fine di meglio comprendere l’evoluzione delle forme di sostegno al reddito dei prestatori di lavoro che si è realizzata negli ultimi anni, pare opportuno ricostruire per sommi cenni le esperienze più significative poiché proprio il susseguirsi e l’intrecciarsi di queste ultime ha fortemente influito sull’assetto attuale dei fondi bilaterali di solidarietà.

La diffusione degli enti bilaterali, che trovano il loro ascendente più risalente nelle Casse di mutuo soccorso dell’800, ha trovato terreno fertile in settori quali l’edilizia<sup>244</sup>, l’artigianato, l’agricoltura, commercio e turismo. In tali ambiti infatti, forte era l’esigenza di garantire ai lavoratori una rete di tutele che non avrebbe potuto essere appresa tramite la contrattazione collettiva a causa di una serie di debolezze strutturali di sistema, ossia la rilevante frammentazione produttiva, la precarietà del posto di lavoro e la scarsa radicazione del sindacato nei luoghi di lavoro<sup>245</sup>. Nonostante ciò, anche in settori non caratterizzati dalla precarietà dei rapporti di lavoro (e dei relativi redditi), gli enti bilaterali hanno dato buona prova, svolgendo un ruolo suppletivo degli ammortizzatori sociali tipici del contesto industriale.<sup>246</sup> Da ultimo, superando la logica di solidarietà endo-categoriale che ha da sempre contraddistinto la genesi di questi organismi, hanno assunto un ruolo rilevante anche nell’area intersettoriale del

---

<sup>243</sup> V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2011.

<sup>244</sup> In tale ambito, l’istituzione delle Casse edili risale ai primi decenni del secolo scorso e affonda le sue radici nel terreno provinciale. Solo in seguito, sulla scorta di queste esperienze territoriali, la contrattazione collettiva generalizzò una serie di interventi di sostegno al reddito dei prestatori in caso di mancanza di lavoro, fornendo la necessaria spinta propulsiva per l’intervento del legislatore. Per una trattazione più approfondita della materia si veda L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, F. Angeli, Milano, 1989.

<sup>245</sup> P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, a cura di M. FAIOLI, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 49 e ss.

<sup>246</sup> Si pensi ai settori del terziario: banche, poste, poste e trasporto aereo.

lavoro somministrato, intervenendo tanto nell'ambito della formazione dei lavoratori che in quello, più tradizionale, di integrazione del reddito<sup>247</sup>.

Infatti, per quanto concerne il profilo funzionale, un elemento di complessità è rinvenibile, oltre che nelle diverse articolazioni settoriali della bilateralità, anche nella pluralità di compiti che, col tempo, gli enti bilaterali sono stati chiamati a svolgere<sup>248</sup>. L'attività di questi organismi si è indirizzata nel settore della formazione professionale e dell'erogazione di prestazioni previdenziali integrative o sostitutive di quelle obbligatorie<sup>249</sup>. Per quanto attiene la presente trattazione, tuttavia, è sufficiente sottolineare come nell'esperienza italiana gli enti bilaterali abbiano svolto per lo più un ruolo di *“sostegno al reddito di soggetti privi, nel sistema legale “ordinario”, di adeguata tutela, soprattutto, ma non solo, in ipotesi “qualificate” di sospensione dei rapporti lavorativi”*<sup>250</sup>.

In particolare, anticipando ciò che sarà trattato più approfonditamente nel proseguo dell'esposizione<sup>251</sup>, occorre sottolineare come il ruolo della bilateralità in relazione all'erogazione degli ammortizzatori sociali obbligatori abbia subito un'evoluzione durante i

---

<sup>247</sup> Nel campo del lavoro somministrato i fondi bilaterali, ad oggi, sono disciplinati dall'art. 12 del d. lgs. 276/2003 come modificato dall'art. 3 co. 1 del d. lgs. 251/2004 e dall'art. 48, co. 4, lett. a) -f), della l. 183/2010. In particolare, il fondo bilaterale può essere costituito anche all'interno dell'ente bilaterale dalle parti stipulanti il contratto nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai fondi un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse, in particolare, sono destinate a interventi di formazione e riqualificazione professionale, nonché a misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, dei lavoratori che abbiano svolto in precedenza missioni di lavoro in somministrazione in forza di contratti a tempo determinato e, limitatamente agli interventi formativi, dei potenziali candidati a una missione. Inoltre, i medesimi soggetti sono tenuti a versare un contributo pari al 4% della retribuzione dei lavoratori assunti a tempo indeterminato al fine di finanziare: l'integrazione del reddito in caso di fine lavori, iniziative volte a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia (anche in termini di promozione dell'emersione del lavoro irregolare e di contrasto agli appalti illeciti), progetti per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni e, infine, la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

<sup>248</sup> S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia*, cit., p. 451 ove si afferma che *“sul piano tecnico e funzionale l'esperienza italiana degli enti bilaterali ha prevalentemente riguardato a) la mutualizzazione di taluni obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro (ferie, festività, tredicesima mensilità, anzianità professionale, ecc.); b) la gestione mutualistica di prestazioni integrative di Welfare (sostegno al reddito in caso di disoccupazione temporanea, previdenza integrativa, assicurazione per infortuni non di lavoro, ecc.); c) la formazione professionale; d) servizi sociali supplementari, determinati autonomamente dalla contrattazione fra le parti (assistenza sanitaria integrativa, incidenti in itinere, abbigliamento di lavoro, soggiorni turistici, borse di studio, cure termali, ed altro ancora); e) attività di studio, monitoraggio e servizio in materia di mercato del lavoro e fabbisogni formativi – predisposte dalla contrattazione di settore o da accordi interconfederali nell'ambito dei sistemi della concertazione e dei diritti di informazione/ consultazione – con il riconoscimento agli EE.BB. di un ruolo di interfaccia istituzionale che può rivelarsi anche molto significativo, come nel caso degli enti bilaterali per la formazione professionale; f) la rappresentanza sindacale a livello locale e pluri-aziendale.”*

<sup>249</sup> G. SIGILLO MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *Informazione previdenziale*, 2008, p.6.

<sup>250</sup> P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori*, cit. p. 50.

<sup>251</sup> Vedi *infra*.

decenni, passando dall'essere uno strumento integrativo delle prestazioni erogate dallo Stato a al ricoprire la veste di tutela sostitutiva rispetto a quelle aventi natura prettamente pubblica.

Tale modificazione funzionale dei suddetti enti è da ricollegare a un mutamento del contesto economico generale, per cui la crisi globale e i più stretti vincoli di bilancio imposti all'Italia dall'appartenenza all'Unione Europea hanno causato una riduzione dei finanziamenti statali alle prestazioni previdenziali e, conseguentemente, un allargamento dello spazio lasciato a forme di previdenza integrativa aventi natura privata. Proprio in tale prospettiva si colloca la valorizzazione della bilateralità.

Il punto di partenza di tale lungo percorso va certamente rinvenuto nel settore artigiano ove la bilateralità era profondamente radicata già all'inizio del secolo scorso.<sup>252</sup> Nell'ottica di favorire misure alternative ai licenziamenti collettivi (non essendo l'artigianato compreso nel campo applicativo della CIGS), il legislatore sperimentò un innovativo congegno normativo che coniugava tanto lo strumento degli ammortizzatori sociali in deroga<sup>253</sup> tanto quello dei fondi bilaterali.

In generale, l'art. 5<sup>254</sup> del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito nella legge n. 236 del 1993, prevedeva che nei settori privi di CIGS, ove non si sarebbe potuto fare ricorso allo strumento del contratto di solidarietà ex art. 1. L. 19 dicembre 1984, alle imprese con più di quindici dipendenti, che avessero stipulato contratti di solidarietà al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso delle procedure di mobilità o di evitare licenziamenti plurimi per giustificato motivo oggettivo, venisse riconosciuto un contributo pari alla metà del monte

---

<sup>252</sup> G. BOLEGO, *Conferme e innovazioni nel processo di attuazione dell'art. 3, comma 14, della l. 28 giugno 2012, n. 92*, in L. NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 272; M. MOCCELLA, *La gestione delle crisi nell'impresa artigiana*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2005. I. p. 247 e ss; S. LEONARDI, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005. In particolare i primi fondi bilaterali furono istituiti con l'Accordo interconfederale del 21 dicembre 1993 e riproposti successivamente con gli Accordi interconfederali del 27 febbraio del 1987, del 21 luglio 1988 e del 22 giugno 1993. Sulla base di tali accordi interconfederali vennero costituiti dei fondi di solidarietà originariamente solo a livello regionale, poiché il completamento del sistema a livello nazionale, tramite la creazione di un organismo con compiti di controllo e coordinamento, avvenne solo nel 1997 con l'istituzione dell'Ente bilaterale nazionale artigiano (EBNA).

<sup>253</sup> Vedi *supra*.

<sup>254</sup> L'articolo 46, co. 3, del d. lgs. n. 148 del 2015 ha disposto l'abrogazione di siffatta norma a decorrere dal 1 luglio 2016. Pertanto, si era posto il problema dell'efficacia dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 148/2015, ovvero dopo tale data ma prima del 1 luglio 2016. Sul punto è intervenuta l'art. 1, co. 305. della legge n. 208 del 2015, che ha stabilito che i contratti stipulati prima del 15 ottobre 2015 sarebbero stati efficaci fino alla loro naturale scadenza; al contrario, i contratti stipulati dopo suddetta data, ma comunque prima del 1 luglio 2016, sarebbero stati efficaci sino al 31 dicembre 2016 nel limite delle risorse stanziare.



retributivo da esse non dovuto da ripartirsi tra datore e lavoratore<sup>255 256</sup>. La formula venne allargata anche alle imprese con meno di sedici dipendenti nel settore dell'artigianato ove, al fine di promuovere gli strumenti di bilateralità consolidata che avevano dato buona prova nei decenni precedenti, si stabilì che l'accesso al contributo statale fosse subordinato a un'integrazione dello stesso da parte degli enti bilaterali per un ammontare non inferiore alla quota pubblica destinata ai lavoratori<sup>257 258</sup>.

Tale disposizione, dunque, da un lato derogava al campo di applicazione dei contratti di solidarietà (limitati ai settori coperti dalla CIGS come si è detto), dall'altro promuoveva la bilateralità a condizione legittimante all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito di matrice pubblica<sup>259</sup>. Tale soluzione pur non inglobando l'ente bilaterale all'interno del sistema pubblicistico<sup>260</sup>, promuoveva un modello di "integrazione forte o simbiotica"<sup>261</sup> tra pubblico e privato, in quanto in assenza dell'intervento dell'ente non sarebbe stata erogata neppure la prestazione pubblica.

Successivamente, l'intento promozionale del legislatore si concretizzò in forme differenti. In particolare, si fornì di "un'autonoma base normativa l'istituzione dei fondi bilaterali"<sup>262</sup>, prevedendo provvidenze private sostitutive rispetto a quelle pubbliche e non più meramente integrative. Il legislatore abbandonò (temporaneamente<sup>263</sup>) la logica per cui gli interventi degli enti privati dovevano essere confinati a una funzione meramente di supporto rispetto all'intervento statale, per introdurre nel nostro ordinamento, per la prima volta, un modello di prestazioni previdenziali private completamente sostitutive rispetto a quelle pubbliche.

---

<sup>255</sup> Il suddetto contributo poteva essere erogato entro il limite massimo di due anni e veniva erogato in rate trimestrali. Esso non veniva considerato retribuzione a fini dell'applicazione degli istituti contrattuali e di legge, mentre a fini pensionistici si sarebbe dovuto tenere conto dell'intera retribuzione anche durante il periodo della riduzione.

<sup>256</sup> Si tratta dei cd. contratti di solidarietà di tipo B (vedi *infra*).

<sup>257</sup> V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *Dir. Rel. Ind.* IV, 2009, p. 935 ove si sottolinea che "Attraverso l'intervento dei fondi bilaterali, dunque, la quota di trattamento riconosciuta ai lavoratori viene ad ascendere ad una percentuale del 37,5 % (25% più la metà della stessa percentuale), consentendo quindi ai lavoratori un trattamento più favorevole. Tale disposizione anticipa, come sopra già si è ricordato, una misura successivamente introdotta ed altresì i più recenti interventi "in deroga", che intravedono nel cofinanziamento di pubblico e privato la via maestra per l'ampliamento degli interventi di welfare".

<sup>258</sup> Si tratta dei cd. contratti di solidarietà di tipo C (vedi *infra*).

<sup>259</sup> M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Jus* 2003, p. 236.

<sup>260</sup> S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, Milano, 2013, ove si continua a parlare a riguardo di "enti bilaterali autonomi".

<sup>261</sup> A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in *Il nuovo mercato del lavoro*, a cura di M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA, Torio, Giappichelli, 2013, p.477.

<sup>262</sup> L. VENDITTI, *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela*, Edizioni ESI, Napoli, 2012, p. 94.

<sup>263</sup> Vedi *infra*.

L'art. 2, co. 28, l. 662/1996<sup>264</sup>, infatti, stabilì che, tramite una serie di decreti ministeriali, venissero definite una serie di *“misure per il perseguimento di politiche attive, di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità nonché delle categorie e settori d'impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali”*. L'individuazione di siffatte misure non avveniva però a livello della fonte legale, bensì veniva demandata allo strumento regolamentare purché venissero rispettati una serie di criteri e principi direttivi tra cui *“la costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,5 per cento”* e *“la definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessive, entro il limite delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi”*. In attuazione del relativo regolamento quadro, contenuto nel d.m.27 novembre 1997, n. 447, (cd. decreto di intermezzo), sono stati istituiti presso l'INPS vari fondi settoriali preceduti da appositi accordi collettivi recepiti in decreti ministeriali<sup>265 266</sup>.

Particolarmente rilevante è stato il caso dei dipendenti del credito e dei dipendenti del credito cooperativo<sup>267</sup>, oltre ad esso vi è stato il caso del personale proveniente da imprese esercenti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile e in liquidazione coatta amministrativa<sup>268</sup>, del personale già dipendente dell'amministrazione autonoma dei Monopoli

---

<sup>264</sup> L'art. 2, co 28, è stato abrogato, a decorrere dal 1 gennaio 2014, da parte dell'art. 3, co 47, let. a), della legge n. 92 del 2012. Inoltre, l'art. 2, co. 42, della medesima legge dispone che la disciplina di siffatti fondi dovrà essere adeguata alle nuove norme introdotte, per il tramite di decreti interministeriali emanati sulla base di accordi collettivi.

<sup>265</sup> Tali decreti avrebbero dovuto essere emanati rispettando il procedimento aggravato ex art. 17, co. 3, l. n. 400 del 1988, caratterizzata dalla previa audizione delle organizzazioni sindacali e dalla previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

<sup>266</sup> Una spinta alla realizzazione del sistema delineato nell'art. 2, co. 28 della legge n. 662 del 1996, è avvenuta in forza dell'art. 59, co. 3, della legge n. 449 del 97. Tale disposizione prevedeva una sorta di anticipazione delle prestazioni dei fondi bilaterali -che avrebbero dovuto essere istituiti con il meccanismo delineato nell'art. 2- limitatamente ai dipendenti del settore del credito e per i lavoratori già iscritti ai regimi aziendali integrativi di cui al decreto legislativo n. 357 del 1990. La norma in questione prevedeva che, nelle more di attuazione della l. 662/96, in presenza di esuberi o di riorganizzazioni aziendali, gli accordi stipulati entro il 31 marzo 1998 con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative potessero prevedere apposite indennità da erogare, in conformità alle disposizioni del 17 TUIR, e adottare, in via prioritaria, il criterio della maggiore età ovvero della maggiore prossimità alla maturazione del diritto a pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, purché fossero contestualmente previste forme di sostegno del reddito poste a carico dei datori di lavoro, comprensive della corrispondente contribuzione figurativa. La norma disponeva anche che, una volta superata la “fase transitoria” la gestione dei rapporti attivi e passivi sarebbe passata ai Fondi costituiti ex art. 2, co 28, l. 662/1996.

<sup>267</sup> D.m. 28 aprile 2000, nn. 157 e 158.

<sup>268</sup> D.m. 28 settembre 2000, n. 351.

di Stato e trasferito all'E.T.I. e società derivate<sup>269</sup>, del personale addetto ai servizi di riscossione dei tributi erariali<sup>270</sup> e per il personale dipendente delle imprese assicuratrici<sup>271</sup>.

L'art. 59, co 6, l. 449/1997 ha consentito di istituire un fondo ad hoc per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato seguendo l'usuale procedimento imperniato sulla preventiva stipulazione di un contratto collettivo e la successiva recezione dello stesso in un decreto ministeriale.<sup>272</sup> Nel settore del trasporto aereo, oltre ad essere stata autorizzata dagli artt. 1-bis e 1-ter, l. 291/2004 l'estensione fino a ventiquattro mesi della CIGS e del trattamento di mobilità al personale anche navigante dei vettori aerei e delle società da questi derivanti a seguito di processi di riorganizzazione o di trasformazioni societarie<sup>273</sup>, nello stesso campo di applicazione di quei trattamenti, è stato istituito un apposito fondo analogo a quello previsto per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato.

Occorre sottolineare come, tuttavia, a differenza di quanto avveniva con i fondi ex art. 2, co. 28, l. 662/1996, le prestazioni erogate da quest'ultimo fondo avrebbero avuto un carattere integrativo rispetto alle provvidenze pubbliche, essendo dirette ad aumentare i livelli di tutela dei beneficiari<sup>274</sup>.

In ogni caso, il modello concepito dal legislatore del 1996, pur essendo stato introdotto "in attesa di una fantomatica riforma degli ammortizzatori sociali", dunque per rispondere a situazioni emergenziali e contingenti, riuscì a sopravvivere all'emanazione della legge n. 144 del 1999 che, recependo le indicazioni della cd. Commissione Onofri<sup>275</sup>, prefigurava una

---

<sup>269</sup> D.m. 24 novembre 2003, n. 375.

<sup>270</sup> D.m. 1 luglio 2005, n. 178.

<sup>271</sup> D.m. 21 gennaio 2011, n. 33.

<sup>272</sup> D.m. 21 maggio 1998, T-54, poi sostituito da un accordo del 2009 recepito del d.m. 23 giugno 2009, n. 510.

<sup>273</sup> I medesimi trattamenti, già riconosciuti con modalità più vantaggiose rispetto al regime ordinario, sono stati poi riconosciuti con modalità particolarmente vantaggiose dall'art. 2, l. 166/2008, al fine di favorire il salvataggio Alitalia. Si veda sul punto M. MARRAZZA-F. MICHELI, *Le relazioni industriali come fattore di competitività: il caso della privatizzazione Alitalia*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, IV, 2010, p. 698; F. SANTONI, *La tutela dei lavoratori nella crisi Alitalia*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2009, I, p. 5; S. NAPPI, *Il sistema delle tutele dei lavoratori nella vicenda traslativa dell'azienda Alitalia*, *ivi*, p. 49 e ss; E. BALETTI, *Rilevanza e funzionalità degli ammortizzatori sociali nella realizzazione dell'operazione di salvataggio Alitalia*, *ivi*, p. 162 e ss; L.VENDITTI, *Riduzioni di personale e dimensioni dell'impresa: il caso Alitalia*, *ivi* p. 179 e ss.

<sup>274</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, IV, p. 695, ove criticamente si afferma che "il modello misto dell'Alitalia prevede quindi, attraverso gli ammortizzatori pubblici la garanzia di una base consistente -che comprende i massimali e gli onerosissimi contributi figurativi- e l'aggiunta d'un ulteriore integrazione a carico dell'apposito Fondo per dare alla fine se non tutto, quasi tutto il trattamento che si sarebbe avuto in costanza di rapporto. I costi però sono posti a carico dell'utenza, con logica di cui sfuggono gli affetti".

<sup>275</sup> Si tratta della commissione, presieduta da Paolo Onofri, incaricata da Romano Prodi di delineare una riforma complessiva del sistema di welfare. La commissione, al termine dei lavori del propose di articolare il sistema di welfare su tre livelli: prestazioni erogate in caso di sospensione temporanea dell'attività lavorativa con contestuale conservazione del rapporto di lavoro, prestazioni erogate in caso di disoccupazione inseguito alla perdita del posto di lavoro e, infine erogazioni di tipo assistenziale da erogare in via residuale una volta che i soggetti interessati

riforma complessiva del sistema. Analogamente, sopravvisse anche all'inattuata legge delega n. 247 del 2007 che, confermando l'intenzione del legislatore di riformare integralmente il complesso degli ammortizzatori sociali, optava per un'universalizzazione delle tutele basata sull'estensione della CIG, aderendo dunque a un'impostazione diametralmente opposta rispetto a quella sottesa alla legge del 1996.

I fondi ex art. 2, comma 28, l. 662/1996, sono stati definiti “*fondi istituzionalizzati*”<sup>276</sup> al fine di sottolineare il maggior grado di pervasività dell'intervento legislativo rispetto a quello rinvenibile nel modello precedente, tanto da essergli riconosciuta “*una matrice essenzialmente pubblicistica*”<sup>277</sup>.

Infatti, i fondi, costituiti dalle parti sociali tramite la contrattazione collettiva, avrebbero dovuto essere poi istituiti presso l'Inps. Vi era, dunque, un'azione “fagocitante” del sistema pubblico rispetto al prodotto dell'autonomia privata, tanto più che il comitato amministratore degli stessi comprendeva due funzionari in rappresentanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del Tesoro; mentre alle relative riunioni potevano partecipare anche il collegio sindacale dell'INPS e il direttore generale dell'istituto.

Un sistema siffatto generò da subito una serie di perplessità di ordine generale che pare opportuno accennare poiché, essendo legate appunto a questo schema di tutela del reddito imperniato sull'intreccio tra pubblico e privato, si sono ripresentate puntualmente anche in relazione al sistema delineato successivamente dal legislatore del 2012 e del 2015.

I commentatori individuarono in questo schema di erogazione delle prestazioni una sorta di “scaricabarile” dello Stato nei confronti della contrattazione collettiva<sup>278</sup>, tanto più che il modello si basava su una solidarietà di tipo endo-categoriale, essendo escluso il finanziamento pubblico nonostante il carattere interamente sostitutivo della prestazione<sup>279 280</sup>.

---

non sarebbero stati più titolati a ricevere le altre tipologie di prestazioni. Sugli influssi di tale esperienza si veda AA.VV., (a cura di) L. GUERZONI, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “commissione Onofri”*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>276</sup> S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., p. 41.

<sup>277</sup> G. SIGILLO' MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, cit. p. 12, ove l'Autore sostiene siffatta tesi non solo alla luce dell'istituzione dei fondi presso l'INPS, ma anche in forza della rispondenza dei fondi al soddisfacimento di interessi di carattere generale.

<sup>278</sup> L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro*, Torino, 1988, p. 112.

<sup>279</sup> A. PANDOLFO-M. MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali “fai da te”: il caso del settore del credito*, in *Previdenza pubblica e privata*, 2001, I, p. 101.

<sup>280</sup> Fanno eccezione i casi del fondo di solidarietà per il personale addetto al servizio dei tributi erariali e del fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo, a riguardo si veda S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., p. 41.

Proprio la solidarietà categoriale ha fatto temere, inoltre, che *“l’eccessiva accentuazione della dimensione settoriale del fenomeno potesse celare talune insidie”*.<sup>281</sup> Tale soluzione avrebbe potuto ingenerare delle differenziazioni di trattamento tra soggetti appartenenti a settori produttivi diversi, proprio perché la misura delle prestazioni sarebbe derivata dall’ammontare degli investimenti dei privati.<sup>282</sup>

D’altro canto, sono stati formulati una serie di rilievi circa la tecnica del rinvio utilizzata dal legislatore. In particolare, Venditti ha sottolineato come *“la norma rimanda a una generica combinazione tra le fonti delegate, con una lacuna o perlomeno un’ambiguità circa la loro reciproca relazione, in grado di rimettersi (...) sul principio di legalità”*.<sup>283 284</sup>

Il decreto di “intermezzo” ha sgombrato il campo da parte dei dubbi suscitati dal tenore della disposizione legislativa, prevedendo che i decreti fossero emanati nel momento in cui i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative fossero stati depositati presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. I contratti collettivi, inoltre, avrebbero dovuto fungere da *“criteri direttivi validi ai fini dell’esercizio del potere regolamentare, per il proprio ambito di riferimento”*.

Questa soluzione fece propendere a favore della tesi del recepimento dei suddetti contratti nel regolamento, riconoscendo dunque al potere regolamentare la facoltà di sovrapporsi agli esiti negoziali.<sup>285</sup> Una soluzione di tal fatta suscitò una serie di obiezioni circa la sua compatibilità con il dettato costituzionale, potendovisi ravvisare una potenziale lesione del principio di libertà sindacale.<sup>286</sup>

Pare opportuno accennare anche a un ulteriore profilo di incostituzionalità sollevato in relazione alla disciplina di cui si discute. Il meccanismo di recepimento dei contratti collettivi in un atto

---

<sup>281</sup> G. SIGILLO’ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, cit. p. 12.

<sup>282</sup> P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull’articolo 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1997, p. 263.

<sup>283</sup> L. VENDITTI, *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela*, cit. p. 100.

<sup>284</sup> Questa osservazione, in linea di massima, può certamente essere riferita anche ai Fondi di solidarietà bilaterale istituiti dal D. Lgs. 148/2015, stante l’identità del meccanismo di istituzione degli stessi, tuttavia, come si vedrà nel proseguo, quest’ultima tipologia di fondi non si presenta del tutto identica a quelli previsti dal legislatore del 2012. Sul punto vedi *infra*.

<sup>285</sup> L. VENDITTI, *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela*, cit. p. 103; critico a riguardo M. MAGRI, *Previdenza “sperimentale” e contrattazione collettiva per i dipendenti delle ferrovie*, in *Lav. Dir.*, 1999, p. 417.

<sup>286</sup> M. MAGRI, *Previdenza “sperimentale” e contrattazione collettiva per i dipendenti delle ferrovie*, cit. p. 427 e ss., *contra* F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1998, 254, ove l’Autore invita a non dare eccessivo peso alla formulazione normativa riconoscendo ai contratti collettivi un ruolo più preponderante di quello di mero criterio direttivo; L. VENDITTI, *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela*, cit., p. 104, sottolinea invece come l’intero meccanismo prefigurato dal legislatore fosse il necessario contrappeso per limitare l’autonomia collettiva, a fronte del perseguimento di un interesse generale .

di natura regolamentare realizzerebbe un'estensione dell'efficacia limitata degli stessi con una formula divergente rispetto a quella prevista dalla seconda parte dell'art. 39 Cost<sup>287</sup>.

Tale problematica discende direttamente dall'inattuazione di siffatta norma e dalla conseguente qualificazione del contratto collettivo come strumento di natura privatistica,<sup>288</sup> la cui efficacia sarebbe dunque limitata, di regola, alle parti stipulanti<sup>289</sup>.

Alcuni anni più tardi, il legislatore ha riproposto, ancora una volta, il "modello simbiotico" di integrazione tra pubblico e privato già sperimentato nell'art. 5 della legge n. 236/1996.

L'art. 13, co 7, del decreto legge 14 marzo del 2005 n. 35 convertito con la legge di conversione 14 maggio n.80<sup>290</sup>, infatti, prevedeva che l'assegno di disoccupazione ordinaria venisse riconosciuto, anche in seguito a sospensioni dell'attività lavorativa dovute a eventi transitori o situazioni temporanee di mercato, entro il limite di sessantacinque giornate annue di indennità.<sup>291</sup> Circa il comparto artigiano, invece, veniva riconosciuto ai lavoratori, in possesso dei requisiti contributivi previsti dalla legge, il diritto a percepire l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, per la stessa durata massima, "*subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a centoventi ore*"<sup>292</sup>.

Tale scelta forniva una base legislativa a una prassi amministrativa dell'INPS che, con la circolare n. 195 del 1998, aveva riconosciuto il diritto dei prestatori di lavoro del comparto

---

<sup>287</sup> F. LISO, *La galassia normativa*, cit. p. 123; *Contra* G. SIGILLO' MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, cit. p. 35.

<sup>288</sup> *Inter alios* F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, 1950, IV, p. 439; ID, *Norme corporative, autonomia collettiva, autonomia individuale*, in *Dir. Econ.*, 1958, p. 1187; G. PERA, *Fondamento ed efficacia del contratto collettivo di diritto comune*, in AA.VV. *Scritti in onore di Calamandrei*, vol. V., Padova, 1958; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2006.

<sup>289</sup> P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, cit. p. 59, ove sottolinea la "podromicità" della disposizione del 1996 rispetto a quella in commento.

<sup>290</sup> Questa disposizione viene abrogata a partire dal 1 gennaio 2009 da parte dell'art. 19, co. 5, della legge n. 2 del 2009.

<sup>291</sup> La predetta indennità veniva riconosciuta a chi possedesse i requisiti contributivi richiesti della legislazione in materia di disoccupazione nel limite di 48 milioni di euro annui.

<sup>292</sup> Pare opportuno sottolineare come in questa fase il legislatore, riconoscendo l'importanza dell'operato della bilateralità anche nel settore della formazione -e non solo del sostegno al reddito-, stabilì che l'intervento integrativo degli enti potesse essere finalizzato anche a tale obiettivo. Successivamente, con la riforma del 2009, tale possibilità venne invece eliminata. Sul punto si veda la condivisibile critica espressa S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit. p.30.

artigiano a fruire dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti in caso di sospensione dell'attività lavorativa.<sup>293</sup>

Sulla scorta dell'esperienza precedente, il legislatore, dunque, ha proseguito sulla via di valorizzazione della bilateralità ammettendo per i lavoratori del settore artigiano la possibilità di vedersi riconosciuta l'indennità di disoccupazione (a requisiti ridotti), in seguito a mere sospensioni dell'attività lavorativa, subordinatamente a un intervento integrativo degli enti bilaterali. Tuttavia, riconoscendo l'universalità della *ratio* sottesa alla normativa che prevedeva l'estensione dell'indennità di disoccupazione, siffatta soluzione venne estesa anche ad altri settori, purché non compresi nel campo di applicazione della CIG e indipendentemente dall'intervento legittimante degli enti bilaterali.

Si veniva così a configurare un sistema binario in cui l'intervento della bilateralità operava, ancora una volta, come condizione legittimante dell'intervento pubblico, ma solo in relazione al settore artigiano.

Anche in questo caso, come nel primo modello esaminato, si era in presenza di enti bilaterali che mantenevano le proprie caratteristiche strutturali non venendo inglobate all'interno dell'apparato pubblico. Altra analogia, deve essere rinvenuta nel fatto che si è di nuovo in presenza di un ammortizzatore sociale in deroga, poiché la prestazione in esame veniva concessa in deroga, appunto, alla normativa in materia di indennità di disoccupazione.<sup>294</sup>

Anche tale disposizione, come le precedenti ha sollevato una serie di perplessità. In primo luogo, alcuni commentatori sottolinearono come, benché idealmente ispirata da finalità di estensione delle tutele, il meccanismo congegnato dal legislatore, prevedendo che l'erogazione

---

<sup>293</sup> In particolare, una risalente circolare INPS (n. 53159 del 23 settembre 1953) aveva riconosciuto che l'indennità di disoccupazione potesse essere erogata in presenza di sospensioni dell'attività lavorativa. In seguito al messaggio n. 12956 del 23 marzo 1998, l'INPS aveva cercato di modificare il predetto qualche orientamento, ma dopo qualche mese, rendendo atto di un orientamento espresso dallo stesso Ministero del lavoro d'intesa con i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore artigiano, aveva emanato la direttiva di cui si discute.

<sup>294</sup> S. RENGA, *Bilateralità e sostegno*, (cit.) p. 27, ove si afferma che il legislatore, travisando il "*presupposto ontologico*" della prestazione, ravvisabile nell'interruzione del rapporto di lavoro e non nella mera sospensione dello stesso, crea "*una confusione di ruoli fra prestazioni, in aperto dispregio delle funzioni giuridiche attribuite agli istituti e certamente in deroga alle stesse*"; contra F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, III, p. 702, ove afferma che la prestazione in commento è autonoma rispetto all'indennità di disoccupazione vera e propria, tralasciando dunque il fatto, come opportunamente sottolineato da Renga, che vi è un richiamo alle stesse disposizioni normative in materia.

delle prestazioni avvenisse all'interno dell'ammontare dello stanziamento annuo, di fatto, mirava a un contenimento delle stesse.<sup>295</sup>

Suddetta obiezione merita di essere ricordata in questa sede poiché argomentazioni analoghe verranno usate, in seguito all'emanazione del cd. Job Acts, al fine di sindacarne il rispetto del principio dell'automaticità delle prestazioni.<sup>296</sup>

In secondo luogo, venne obiettato che la disposizione in commento riservasse ai lavoratori del comparto artigiano, dipendenti di imprese aderenti al sistema della bilateralità, un trattamento meno favorevole rispetto a quello previsto per i dipendenti di imprese escluse del predetto sistema e, comunque, rispetto agli altri lavoratori di settori esclusi dal campo di applicazione della CIGS.<sup>297</sup>

Ancora una volta, dunque, emergevano i limiti di una soluzione fortemente connessa a logiche di settore e di comparto.

Nonostante ciò, successivamente, nell'ambito delle misure anticrisi del 2008-2009, il legislatore ripropose tale modello simbiotico, ponendosi quindi quasi "*in una prospettiva di sistema, peraltro senza mettere in discussione la legge del 1996 (quella dei fondi bilaterali "Inps")*".<sup>298</sup>

Il meccanismo che prevedeva l'intervento della bilateralità quale *condicio sine qua non* dell'intervento pubblico venne riproposto in via permanente. L'art. 19, co 1, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modif. dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, prevedeva infatti il riconoscimento generalizzato dell'indennità di disoccupazione (ordinaria e a requisiti ridotti), per un periodo massimo di 90 giornate annue, a tutti i lavoratori del settore privato -in possesso dei requisiti contributivi per le relative prestazioni-, non dipendenti da imprese rientranti nel campo applicativo della CIG, sospesi dal lavoro per crisi aziendali o occupazionali<sup>299</sup>, purché un importo pari ad almeno il venti per cento della suddetta indennità venisse posto a carico dei fondi bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva.

---

<sup>295</sup> C. LAGALA e F. LISO, *La revisione degli ammortizzatori sociali del Governo Berlusconi*, in D. GAROFALO e M. RICCI (a cura), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, 2006, p. 683.

<sup>296</sup> Vedi *infra*.

<sup>297</sup> F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, a cura di P. CURZIO, Bari, 2009, p. 36 *ess*; F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2010, p. 11.

<sup>298</sup> F. LISO, *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della Riforma Fornero*, in AA.VV. *La riforma del mercato del lavoro: volume quarto*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 299.

<sup>299</sup> P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, cit. p. 61 ove si sottolinea la maggiore elettività di suddetta causale rispetto a quelle previste nella l. n. 80/2005



Il comma 1 lett. c), inoltre, prevedeva, in via sperimentale per gli anni 2009-2010, entro un dato limite di spesa e subordinatamente all'intervento della bilateralità, un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali, anche per gli apprendisti con almeno tre mesi di anzianità aziendale, sempre in caso di sospensione dell'attività lavorativa per crisi aziendale o occupazionale

La gestione dei predetti trattamenti erano affidata ad apposite convenzioni sottoscritte da INPS e enti bilaterali.

Il legislatore, dunque, riproponeva il modello sperimentato nei decenni precedenti, estendendone però l'ambito di applicazione oltre il comparto artigiano. Nell'adottare tale soluzione, probabilmente, non venne però valutato con sufficiente accortezza il fatto che l'esperienza positiva realizzata dalla bilateralità nel settore artigiano (in cui erano comunque emerse delle difficoltà applicative), non necessariamente avrebbe condotto a risultati analoghi in settori estranei a una logica di tale portata.<sup>300</sup>

Già di per sé, infatti, un modello di sostegno del reddito fondato sulla solidarietà endo-categoriale sconta un rischio di disomogeneità delle tutele legato, come si è già detto in precedenza, da un lato all'efficacia soggettiva limitata dei contratti collettivi, dall'altro alla ricchezza del comparto di riferimento.

Questi rilevi valeva anche con riferimento alla fattispecie di cui si discute: in questo caso l'adesione agli enti bilaterali e la relativa contribuzione era libera, pertanto, non trattandosi di un fondo inglobato nell'apparato pubblico, ben poteva accadere che i datori non aderissero all'ente bilaterale.

La stessa tecnica normativa utilizzata, infatti, sollevava delle perplessità: infatti, in un primo momento il legislatore aveva subordinato l'accesso alle provvidenze statali (in deroga alla disciplina sulla disoccupazione) all'intervento della bilateralità, pertanto, ben avrebbe potuto realizzarsi una disparità in favore dei lavoratori di settori ove operassero enti bilaterali.<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19*, cit. p. 710 ove afferma che, nel caso di specie, si è in presenza di una " *politica -si potrebbe dire imperialistica nei confronti del sistema di relazioni industriali- di prescrizione forzata di modelli operativi per la stessa bilateralità; e lo ha fatto in un quadro in cui la scelta di gestione degli ammortizzatori -se era scontata per la bilateralità del comparto artigiano, essendo stata fatta già da tempo, frutto dell'interessante cultura di quella categoria- era, ed è, estranea alla bilateralità delle altre categorie*".

<sup>301</sup> F.LISO, *Un profilo critico della recente legge in materia di ammortizzatori sociali*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 19 febbraio 2009, ove l'autore critica il meccanismo predisposto del legislatore poiché subordina un diritto del singolo all'operatività di soluzioni frutto dell'autonomia collettiva.

Al fine di superare l'*empasse*, l'art. 7 *ter*, co. 9, legge n. 33/2009, modificando l'art. 19 co.1 *bis*, legge n. 2/2009, stabilì che i prestatori avrebbero comunque avuto diritto ai trattamenti in deroga<sup>302 303</sup>, anche senza l'intervento dei fondi bilaterali. In particolare, questa possibilità veniva in tal modo riconosciuta sia ai lavoratori di settori aderenti al sistema della bilateralità successivamente ai periodi caratterizzati dall'intervento dell'ente bilaterale, sia ai lavoratori di settori esclusi da quel sistema. Si operava dunque un'universalizzazione del trattamento.

La natura fortemente incentivante della norma è stata sottolineata anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 108/2013, che si pronunciò sulla compatibilità con gli artt. 3, 4 e 38 Cost. della parte della norma specificatamente dedicata agli apprendisti.<sup>304 305</sup>

La Corte, infatti, nel dichiarare non fondata la questione sottoposta al suo esame, affermò che *“L'intervento pubblico, (...), rappresenta un incentivo per le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori affinché esse sviluppino il sistema degli enti bilaterali nel senso dell'istituzione di forme di intervento anche a favore degli apprendisti sospesi o licenziati, con la consapevolezza che, nel caso in cui esse pervengano ad accordi in tal senso, lo Stato contribuirà in misura consistente al completamento del sistema di tutela per quella categoria di lavoratori.*

*Al riguardo è significativo che, diversamente dai tradizionali istituti di sostegno al reddito previsti in caso di sospensione o estinzione del rapporto, quello stabilito dalla norma censurata*

---

<sup>302</sup> L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori “privati”*, in (a cura di) E. BALETTI-D. GAROFALO *“La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*, Cacucci Editore, Bari, 2016, p. 258, ove si afferma che *“Si intendeva così stimolare nell'intera area esclusa dalle integrazioni salariali lo sviluppo di forme paritetiche integrative funzionali anche all'incremento della tutela economica dei lavoratori sussidiati, senza esporli ad ingiustificate disparità di trattamento derivanti da resistenze settoriali ovvero dalla mancata adesione delle imprese ai rispettivi enti bilaterali”*

<sup>303</sup> Si parla di trattamenti in deroga poiché, anche in questo caso, infatti, si parlava di indennità di disoccupazione (di cui si richiedevano comunque i requisiti contributivi) ma si richiamavano le causali d'intervento e -per il biennio 2009-2010- l'ammontare delle prestazioni delle integrazioni salariali. Inoltre, i trattamenti erano finanziati con stanziamenti pubblici, ricadenti, in quanto tali, sulla fiscalità generale.

<sup>304</sup> In particolare l'art. 19, co. 1, let. c), prevedeva che “ in via sperimentale per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012 nel limite di spesa per il 2012 pari a euro 12 milioni e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista

<sup>305</sup> Pare opportuno sottolineare come successivamente alla rimessione della questione alla Corte il legislatore sia intervenuto sulla disciplina della tutela contro la disoccupazione con la legge n. 92 del 2012, sostituendo il regime precedente con l'Aspi e abrogando, dal 1 gennaio 2013, le lett. a) b) e c) dell'art. 19, co.1, del d.l. 185/2009. Tuttavia, gli eventi antecedenti al 1 gennaio 2013 restano comunque disciplinati dalla normativa previgente, ragione per cui permaneva la necessità di affrontare la questione.

*non è finanziato dalla contribuzione posta a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, bensì dalla fiscalità generale.*

*Nel senso della natura di incentivo del sistema della bilateralità piuttosto che di provvidenza direttamente attribuita ai lavoratori depone anche la preventiva determinazione dell'ammontare complessivo dei fondi destinati, per ciascun anno, agli interventi da essa previsti; con la conseguenza che, una volta eventualmente esauriti tali fondi, nulla può essere comunque concesso ai lavoratori, seppure versino nelle condizioni previste dalla disposizione stessa.*

*Va infine considerato il carattere sperimentale e transitorio dell'intervento previsto dall'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008: la norma, da un lato, definisce espressamente «sperimentale» la misura di sostegno al reddito contemplata a favore degli apprendisti e, dall'altro, fin dall'inizio ne ha limitato la durata nel tempo (inizialmente per il triennio 2009-2011, successivamente fino a tutto il 2012).*

*In sostanza, il legislatore ha inteso verificare la possibilità di realizzare una tutela a favore degli apprendisti sospesi o licenziati mediante l'intervento degli enti bilaterali; a tal fine ha stabilito, in via transitoria, lo stanziamento di determinati fondi, disponendo che, ove le parti sociali avessero effettivamente previsto quell'intervento, essi avrebbero potuto essere impiegati a favore della predetta categoria di lavoratori”.*<sup>306 307</sup>

In ogni caso, tale soluzione suscitò rilievi critici da parte della dottrina. E' stato infatti sottolineato come il meccanismo ideato dal legislatore, a dispetto delle aspirazioni incentivanti ed estensive delle tutele a una platea più vasta di lavoratori, in realtà avrebbe potuto causare delle disparità di trattamento tra datori di lavoro.

Alcuni tra essi infatti avrebbero potuto attivare il sostegno al reddito da parte dello Stato senza alcun esborso, non finanziando alcun ente, a differenza di quanto avveniva per i datori aderenti al sistema della bilateralità. Inoltre, a peggiorare la situazione, avrebbero potuto esserci anche

---

<sup>306</sup> Sul punto si veda P. SANDULLI, *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti*, in *Dir. Merc. Lav.*, p. 388 *ess.*

<sup>307</sup> La Corte ha altresì affermato che “ *Il fatto, poi, che nella Regione di residenza del ricorrente nel giudizio principale non sia stata attivata l'indennità di mobilità in deroga costituisce un limite generale di quella categoria di ammortizzatori sociali, limite che, di per sé, non vale a rendere irragionevole il diverso istituto dell'indennità di disoccupazione di cui all'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2008*”. Sul punto di veda A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 127 ove si afferma che “*il lavoratore non poteva godere in precedenza (e fino alla legge n. 92 del 2012) del trattamento di disoccupazione, così che la previsione della subordinazione della prestazione all'esistenza o all'applicazione del contratto collettivo determinerebbe non già l'ablazione di un diritto ma la possibilità di una prestazione ulteriore*”.

taluni comportamenti opportunistici di taluni enti che, consci della clausola di salvezza introdotta dal legislatore, non si sarebbero comunque attivati per erogare il trattamento integrativo (non stipulando dunque le necessarie convenzioni con l'INPS)<sup>308</sup>.

In sintesi, il legislatore ripropone il modello simbiotico generalizzandolo, senza tuttavia risolvere gli inconvenienti -derivanti dalla struttura stessa della bilateralità- che erano già emersi in passato<sup>309</sup>.

Infine, il legislatore ha riformato ancora una volta le esperienze precedenti con la l. 92 del 2012,<sup>310</sup> introducendo una bozza del sistema attualmente vigente. Viste le rilevanti similitudini tra questo sistema e quello delineato nel Jobs Act, in questa sede, si ritiene maggiormente opportuno delinearne solo i tratti fondamentali, focalizzando l'analisi sulla disciplina prevista dal d. lgs. n. 148/2015 e sulle relative problematiche, sottolineando, al contempo, i profili differenziali delle due normative.

Secondo uno schema assimilabile a quello previsto dall'art.2. co. 28, della l. m. 662/1996, nei settori esclusi dall'ambito di applicazione della Cig, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale avrebbero dovuto stipulare contratti e accordi collettivi volti alla costituzione di nuovi fondi di solidarietà bilaterale che, in seguito al recepimento dei predetti contratti in un apposito decreto interministeriale, sarebbero poi stati costituiti presso l'Inps come gestioni autonome. Tali fondi avrebbero dovuto erogare una prestazione totalmente sostitutiva rispetto a quella pubblica e comunque finalizzata a sostenere il reddito dei lavoratori interessati durante riduzioni o sospensioni dell'attività lavorativa. Originariamente tale soluzione avrebbe dovuto essere estesa a tutti i settori esistenti esclusi dalla disciplina della Cig, tuttavia, durante i lavori parlamentari, ci si rese conto di come una soluzione di questo tipo sarebbe stata eccessivamente penalizzante per le esperienze di

---

<sup>308</sup> G. BOLENGO, *Conferme e innovazioni nel processo di attuazione dell'art. 3, comma 14, della l. 28 giugno 2012, n. 92*, in L. NOGLER (a cura di) *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 278 e ss; M. MOCCELLA, *Gli ammortizzatori sociali per le imprese artigiane dopo la legge 28/1/2009 n. 2*, in *Dir. Merc. Lav.*, I, p.87 ess; L. NOGLER, *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una best practice?*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2014, p. 727e ss.

<sup>309</sup> Particolarmente critica a riguardo risulterà essere P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, cit. p. 81 e ss, ove afferma che *“la fragilità di un siffatto assetto protettivo, intrappolato in una pericolosa spirale di contenimento dei costi e abbassamento di diritti rischia -se radicato- di affievolire il senso di fiducia e di certezza giuridica verso il sistema di protezione pubblico. E' per questo che le scelte di politica del diritto dovrebbero piuttosto essere orientate a garantire una protezione “di base” equa, non condizionata dall'appartenenza a determinati settori o tipologie di imprese, né da valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione o delle parti sociali”*.

<sup>310</sup> Sul regime previsto dalla legge Fornero si vedano, *inter alios*, L. MARIUCCI, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, III, p. 492 ess; M. LAI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in *Boll. Adapt*, 12 luglio 2012, p.3 e ss.

bilateralità già esistenti e funzionanti. Pertanto, oltre al modello ordinario, venne previsto anche un modello cd. alternativo destinato ad operare nei settori in cui vi era una “consolidata bilateralità”. In tal caso, le parti avrebbero potuto adeguare le strutture già esistenti in modo tale da permettere la realizzazione delle stesse finalità perseguite dai fondi ordinari. In siffatto modello, la contrattazione collettiva giocava un ruolo maggiormente rilevante, mentre l’intervento pubblico era molto meno stringente rispetto all’ipotesi descritta in precedenza. Infine, come elemento di chiusura del sistema, veniva previsto un fondo di solidarietà residuale, destinato ad operare nel caso in cui non fossero stati costituiti né i fondi ordinari né quelli alternativi. Tale fondo veniva istituito direttamente da un decreto ministeriale, senza nessun intervento della contrattazione collettiva. Anche in questo caso, come nei precedenti, il fondo era tenuto a erogare una prestazione sostitutiva della Cig in caso di sospensioni dell’attività produttiva in costanza di rapporto.

## **2.2. I nuovi fondi di solidarietà bilaterali nel disegno del cd. “Job Acts”.**

Punto di approdo del lungo percorso evolutivo tracciato nel paragrafo precedente è il sistema di tutele in costanza di rapporto delineato nel Titolo II del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148, attuativo della legge delega n. 183/2014 per la parte relativa all’ulteriore riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto.

La normativa ivi contenuta recepisce l’impianto fondamentale della disciplina prevista nella legge n. 92 del 2012, eliminandone talune aporie e instaurando un sistema basato sull’istituzionalizzazione dei “nuovi fondi di solidarietà bilaterali”, le cui risorse sono chiamate a svolgere un ruolo suppletivo rispetto all’intervento pubblico<sup>311</sup>.

Si conferma dunque quel “*passaggio da un welfare monolitico a un welfare poliedrico, da un welfare di stampo pubblicistico con regole imperative a un welfare misto o flessibile in cui si integrano tecniche protettive anche di estrazione privatistica*”<sup>312</sup> già operato con la legge n. 92<sup>313</sup> del 2012.

Nonostante tale continuità ideale tra i due interventi riformatori occorre sottolineare come vi siano state alcune rilevanti modifiche di cui si darà conto nel proseguo dell’esposizione.

---

<sup>311</sup> D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2012, p.1003 ove si afferma che il welfare negoziale avrebbe perso la sua dimensione volontaristica, trasformandosi “*in un sistema sostitutivo di quello pubblico generale*”.

<sup>312</sup> G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, in G. FERRARO (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d’impresa. Tutele legali e convenzionali nell’ordinamento italiano e dell’Unione Europea*”, cit., p. 210.

<sup>313</sup> Art. 26, co 1, d. lgs. 15 settembre 2015, n. 148.

In primo luogo, occorre fornire un inquadramento generale del sistema delineato per focalizzare poi l'attenzione sui punti di maggior interesse della disciplina.

Ad oggi si possono individuare quattro tipologie di Fondi: i fondi obbligatori "inpsizzati"<sup>314</sup>, i fondi alternativi, il fondo di solidarietà residuale (fondo di integrazione salariale dal 1 gennaio 2016) e il fondo territoriale intersettoriale delle province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto attiene al primo modello, collocandosi in una logica di continuità rispetto alla legge n. 92 del 2012, è stato stabilito che, nei settori esclusi dall'ambito di applicazione della CIG, qualora ricorrano le causali previste per l'erogazione di quest'ultima indennità, *"le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi"<sup>315</sup>, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali (...) con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa"*.

Successivamente, tali fondi vengono istituiti presso l'INPS, come gestione speciale, con decreto interministeriale.

La novità maggiore rispetto alla normativa del 2012 è costituita dall'apprezzabile estensione dell'ambito di applicazione di tali fondi, nell'ottica di realizzare un'effettiva universalizzazione delle tutele. Ad oggi, infatti, i fondi devono essere costituiti da tutti i datori, esclusi dalla CIG, con più di cinque dipendenti (apprendisti compresi), mentre nel vigore della legge del 2012, il limite era stato fissato a quindici dipendenti<sup>316 317</sup>. Per questo motivo, il legislatore ha fissato il

---

<sup>314</sup> Il termine si ritrova in M. FAIOLI, *Sostegno al reddito mediante i fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI- M. BIASI (a cura di), *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, Cedam, 2016, p. 407 ove si rinviene anche la quadripartizione delle tipologie di fondi.

<sup>315</sup> Il legislatore non individua suddetti contratti collettivi facendo riferimento al livello degli stessi, bensì alla rappresentatività dei soggetti stipulanti, ragione per cui si ripresentano i dubbi sollevati nel vigore della legge Fornero circa la possibilità che tali fondi possano essere istituiti anche da contratti collettivi cd. di prossimità. Sul punto si vedano G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p.273; A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p.493.

<sup>316</sup> In proposito, nel vigore della legge Fornero, erano sorti una serie di dubbi interpretativi, In primo luogo, ci si era chiesti se i fondi bilaterali potessero essere istituiti anche per i dipendenti di datori di lavoro non imprenditori e si era giunti a preferire una soluzione negativa sulla scorta della formulazione letterale della legge che parlava di "imprese". In secondo luogo, era sorto il dubbio se tali fondi potessero operare in favore di lavoratori dipendenti da imprese comprese nell'ambito di applicazione oggettivo della Cig, ma che non raggiungano la specifica soglia dimensionale richiesta (pur superando il limine di 15 dipendenti); in questo caso, la dottrina si era pronunciata a favore dell'applicabilità della disciplina dei fondi bilaterali in forza della ratio di universalizzazione delle tutele sottesa alla riforma. Si veda in merito A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p.489 e ss. Ad oggi invece, si può certamente predicare l'applicabilità della normativa sui fondi anche ai datori di lavoro non imprenditori in forza dell'eliminazione del riferimento alle "imprese" dal dettato normativo, sul punto si veda G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p.280.

<sup>317</sup> Correttamente è stato rilevato che, stante l'intangibilità del principio di libertà sindacale, nulla impedisce ai contratti collettivi istitutivi dei fondi ordinari di abbassare tale soglia dimensionale prevista dalla legge, in tal caso

termine del 31 dicembre 2015 per l'adeguamento della soglia dimensionale, pena lo slittamento dei datori di lavoro inadempienti nel fondo residuale.

Suddetto ampliamento, per quanto condivisibile, non supera del tutto i rilievi circa una possibile disparità di trattamento per i lavoratori rientranti nell'ambito di tutela di questi fondi (ma anche dei fondi alternativi e del fondo residuale su cui v. *infra*). I fondi, infatti erogano le prestazioni al ricorrere delle cause integrabili previste dalla normativa in tema di Cig, a riguardo, però, pare opportuno ricordare come la concessione della Cig ordinaria non è subordinata al rispetto di alcun limite dimensionale.

Oltre a tale innovazione, il legislatore del 2015 ha però confermato la matrice privatista dei fondi e la loro successiva attrazione nell'ambito del diritto pubblico tramite la costituzione di una gestione separata INPS.<sup>318</sup>

Da tale inquadramento deriva l'obbligatorietà della contribuzione a carico del datore di lavoro<sup>319</sup> e l'erogazione di prestazioni integralmente sostitutive di quelle previste per legge<sup>320</sup>.

Oltre a ciò, i decreti interministeriali, coerentemente con la qualificazione pubblicista dei fondi, possono modificarne le fonti istitutive<sup>321</sup> e deciderne l'ambito di applicazione sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi e avendo riguardo del settore di attività e della natura giuridica del datore di lavoro<sup>322</sup>.

Tali fondi sono tenuti all'erogazione di almeno una delle prestazioni sostitutive, in relazione alle quali è previsto l'adeguamento entro il 31 dicembre 2015, pena la confluenza nel fondo residuale. Tali prestazioni si concretano nell'assegno ordinario<sup>323</sup> e nel nuovo assegno di solidarietà<sup>324</sup>. Per quanto riguarda la prima ipotesi, nell'ottica di universalizzazione delle tutele, che ha ispirato l'intero disegno di riforma, il legislatore ha rimandato alla disciplina della Cig

---

tuttavia il datore di lavoro non sarà obbligato a versare l'obbligo contributivo non potendo intervenire il decreto ministeriale che permette l'inquadramento dei suddetti fondi nel sistema pubblico. Si veda sul punto G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterale*, cit., p. 281; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 580; *contra* M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito*, cit., p. 428 il quale si pronuncia in favore dell'obbligatorietà del versamento contributivo del datore di lavoro sulla base del contratto collettivo.

<sup>318</sup> A. TURSI, *I fondi di solidarietà*, cit., p.297; F. LISO, *Appunti per una lettura*, cit., p. 308; V. BAVARO, *Pubblico e privato*, cit., p. 558; *contra* A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali*, cit., p., 117 *ess*; S. LA FORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva*, cit., p. 569.

<sup>319</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p.278; M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito*, cit., p. 510., p. 410

<sup>320</sup> S. RENGÀ *Bilateralità e sostegno del reddito*, p.,115; giunge alle stesse conclusioni, seppure in riferimento ai fondi ex l. 662/1996, G. SIGILLO' MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, cit., p.56

<sup>321</sup> Art. 26, co.3, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>322</sup> Art. 26, co.4, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>323</sup> Art. 30, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>324</sup> Art. 31, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

per ciò che attiene al quantum della prestazione<sup>325</sup> e alle causali d'intervento; opportunamente è stato eliminato il riferimento al limite temporale di un "*ottavo delle ore complessivamente lavorabili in un biennio mobile in relazione alla cassa integrazione ordinaria e straordinaria*", che in passato aveva sollevato rilievi di incostituzionalità ex art. 2 e 3 Cost.<sup>326 327</sup>. L'assegno di solidarietà invece viene erogato in presenza di una riduzione dell'orario di lavoro stabilita in un contratto aziendale stipulato con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative al fine di evitare o ridurre licenziamenti collettivi o licenziamenti individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo. Oltre a tale prestazione, i fondi possono erogare prestazioni integrative ulteriori, la cui previsione non è tuttavia strettamente necessitata dal dettato normativo.<sup>328</sup>

Al fine di erogare tali prestazioni ulteriori e aventi carattere non essenziale, possono essere costituiti fondi di solidarietà anche in settori già coperti dall'ambito di applicazione della CIG<sup>329</sup>.

La contribuzione minima, ripartita tra datore e lavoratore in misura di un terzo e due terzi, come anticipato, è obbligatoria per i datori di lavoro ed è prevista direttamente dalla legge (al decreto ministeriale è demandata la determinazione delle relative aliquote).<sup>330</sup>

Tale previsione conferma la natura pubblicistica dei fondi di cui si discute<sup>331</sup>, tuttavia genera perplessità la previsione dell'obbligo contributivo per quei datori di lavoro che non raggiungano

---

<sup>325</sup> L'art. 30, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148 ammette tuttavia la possibilità di prevedere un importo di ammontare maggiore rispetto alla misura prevista dalla legge per l'integrazione salariale.

<sup>326</sup> M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 26 e 27.

<sup>327</sup> Ad oggi, l'art. 30, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 prevede che "*I fondi stabiliscono la durata massima della prestazione, non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime previste*". Si è quindi cercato di armonizzare il più possibile la disciplina in commento con quella della Cig.

<sup>328</sup> Si prevede che i fondi bilaterali in aggiunta all'assegno ordinario, possano erogare: a) prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente; b) 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; c) finanziamenti a programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. In particolare, nel caso in cui il fondo eroghi l'assegno straordinario di incentivo all'esodo, è previsto che il datore di lavoro versi un contributo straordinario di importo corrispondente al fabbisogno di copertura dell'assegno straordinario erogabile e della contribuzione correlata, ma l'art.1, co.235, legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha previsto che, fino al 2017, tale contributo possa essere ridotto, con riferimento alle imprese o gruppi di imprese coinvolti in processi di ristrutturazione o fusione, rientranti nei settori destinatari dei Fondi di solidarietà e interessati da provvedimenti legislativi relativi a processi di adeguamento o riforma per aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione.

<sup>329</sup> Art. 22, co. 10, d. lgs. 148/2015.

<sup>330</sup> Art. 33 d. lgs. 148/2015

<sup>331</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterale*, cit., p. 227, V. BAVARO, *Pubblico e privato*, cit., p. 558, F. LISO, *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero*, cit., p.308.



la soglia dimensionale prevista dalla legge, ma che aderiscano ai fondi di solidarietà in forza del contratto collettivo.<sup>332</sup>

Una contribuzione addizionale è prevista in capo a quei datori di lavoro che si avvalgano concretamente della prestazione, al fine di valorizzare il fattore di rischio e responsabilizzare i datori di lavoro.<sup>333</sup>

Interessante è la previsione in forza della quale per le imprese rientranti nel campo di applicazione dell'indennità di mobilità, tenute al versamento del contributo previsto dall'art. 16, co. 2, lett. a), l. 223/1991, dal 1 gennaio 2017, la contrattazione collettiva potrà prevedere un contributo ulteriore pari allo 0,30% delle retribuzioni imponibili a fini previdenziali.

Tale previsione sembrerebbe essere una sorta di indennizzo per l'abolizione dell'indennità di mobilità, in modo tale che i finanziamenti legati a quella prestazione, possono ora essere finalizzati al finanziamento di altri strumenti di sostegno del reddito (si pesi alle prestazioni facoltative di incentivazione all'esodo).

Inoltre, il legislatore ha previsto che i contratti e gli accordi collettivi costitutivi dei predetti fondi possano anche prevedere che, in quest'ultimi, confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie ai sensi dell'art. 118, l. 388/200; in questo caso, al fondo affluirebbe anche il gettito del contributo integrativo di cui all'art. 25, co. 4, l. 845/1978<sup>334</sup>, con riferimento ai datori di lavoro cui si applica il fondo di solidarietà.

La possibile confluenza di tali provvidenze all'interno dei fondi ex art. 26 d. lgs. 148/2015 è fortemente indicativa della strada intrapresa dal legislatore. Infatti, l'aver scelto di perseguire l'universalizzazione delle tutele tramite l'adozione di un welfare misto, in cui vi è un forte intreccio tra pubblico e privato, sconta certamente i limiti della matrice privatista dei fondi che, come abbiamo rilevato in precedenza sottolineando le problematiche connesse all'ambito di

---

<sup>332</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterale*, cit., p.281.

<sup>333</sup> Art. 33, co. 2-3, d.lgs. 14 settembre 2015, 148; R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n.92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 595.

<sup>334</sup> In merito si possono ritenere ancora valide le osservazioni formulate da A. TURSI, *I fondi di solidarietà*, cit., o. 506, ove si sottolinea da un lato come non è scontata la coincidenza tra le parti stipulanti delle due tipologie di fondi, dall'altro, come ove si realizzasse siffatta confluenza i contributi versati perderebbero la loro natura privatistica per acquisirne una pubblicistica; ulteriori rilievi critici vengono espressi in S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., p. 106 ove si contesta il fatto che somme che dovrebbero essere impiegate nella realizzazione di finalità formative vengano invece destinate al sostegno al reddito, tanto più che tale sviamento non avviene in relazione all'eventuale confluenza del fondo interprofessionale in un fondo alternativo, stante il vincolo al soddisfacimento di finalità formative delle somme.

applicazione, non sono totalmente superabili neppure tramite all'attrazione degli stessi nell'apparto pubblico.

Infatti, l'istituzionalizzazione di un sistema basato non sulla solidarietà generale ma su quella endo-categoriale fa sì che il rischio di una crisi di settore travolga l'effettività delle tutele apprestate.

Per tale motivo, stante i vincoli di bilancio posti all'erogazione delle prestazioni, tale criticità può essere superata solo cercando di aumentare la massa critica dei fondi, in modo tale che vi sia una maggiore riserva di risorse disponibili.

Tale disposizione assume ancora maggiore rilievo alla luce della fondamentale previsione per cui i fondi *“hanno l'obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità”*.<sup>335</sup>

Il legislatore ha altresì previsto che alla gestione del fondo provveda un comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali stipulanti l'accordo collettivo costitutivo, cui sono affidati una serie di compiti specifici.<sup>336</sup>

Il secondo modello è costituito dai fondi cd. alternativi; proprio in riferimento a tale ipotesi sono intervenute le modifiche forse più rilevanti rispetto alla disciplina del 2012.

In primo luogo occorre sottolineare come, nel vigore di quella disciplina, tali fondi potessero essere istituiti in settori in cui operava un sistema di bilateralità consolidato<sup>337</sup>. Ad oggi invece,

---

<sup>335</sup> Vedi *infra*.

<sup>336</sup> L'art. 31 del d. lgs 148/2015 prevede che *“Alla gestione di ciascun fondo istituito ai sensi dell'articolo 26 e del fondo di cui all'articolo 28, provvede un comitato amministratore con i seguenti compiti: a) predisporre, sulla base dei criteri stabiliti dal consiglio di 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; b) 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; c) fare proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti; d) vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione; e) decidere in unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza; f) assolvere ogni altro compito ad esso demandato da leggi o regolamenti”*

<sup>337</sup> Tale disposizione aveva suscitato una serie di perplessità in merito alla reale portata della locuzione *“consolidati sistemi di bilateralità”* Sul punto si veda V. BAVARO, *Pubblico e privato*, cit. p. 559 ove si era affermato che potenzialmente tale formulazione era idonea a ricomprendere tutti gli enti bilaterali esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge; G. SIGILLO' MASSARA, *La disciplina intertemporale dei fondi di bilateralità preesistenti* in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 537, ove si afferma che si sarebbe dovuto fare ricorso all'esperienza empirica per individuare i settori cui fare riferimento; F. LISO, *I fondi bilaterali*, cit. p. 524, ove ammette che la norma possa fare riferimento anche a settori in cui la bilateralità non si è mai impegnata nella gestione di prestazioni di sostegno al reddito in caso di sospensioni dell'attività lavorative; sul punto è intervenuto anche il Ministero del lavoro con la risposta ad interpello del 24 gennaio 2013, chiarendo che la locuzione utilizzata dal legislatore indica quegli enti bilaterali che oltre a essere stati costituiti prima del 18 luglio 2012, abbiano anche svolto un'attività a favore dei propri iscritti prima di questa data.

tale possibilità è riconosciuta esclusivamente a quei fondi, preesistenti in siffatti sistemi, che avevano adeguato la propria disciplina alle previsioni della l. 92/2012 (e.i. i fondi istituiti nel settore artigiano<sup>338</sup> e in quello della somministrazione<sup>339</sup>) e che, conseguentemente, dovranno adeguare la propria disciplina alle nuove disposizioni entro il 31 dicembre 2015<sup>340</sup>.

Tale tipologia di fondi si differenzia dal modello descritto in precedenza per il permanere della sua natura essenzialmente privatista<sup>341</sup>, benché presenti delle rilevanti contaminazioni pubblicistiche in relazione alle funzioni che devono perseguire.<sup>342</sup>

La “legge Fornero” prevedeva che le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative provvedessero ad *“adeguare le fonti istitutive (...) dei fondi bilaterali alle finalità perseguite dai commi 3 e 4 (...), prevedendo misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell’attività”*.<sup>343</sup> La formulazione letterale della norma, dunque rimandava anche al comma 5 che prevedeva l’intervento del decreto interministeriale istitutivo dei suddetti fondi presso l’Inps. Laddove si fosse optato per un’interpretazione letterale della norma in questione, ci si sarebbe dovuto chiedere quali effetti avrebbe avuto il Decreto interministeriale su siffatti fondi. A riguardo, le strade seguite per argomentare la natura privatistica dei fondi, nonostante l’ambigua formulazione della norma, sono state due: da un lato, alcuni autori hanno escluso direttamente che il rinvio operato dall’art. 22, co.14, dovesse essere riferito anche al co. 5<sup>344</sup>; dall’altro, si è sostenuto che *“il decreto ministeriale di conversione dei fondi bilaterali esistenti ha la funzione di riconoscimento della rilevanza pubblica del fondo bilaterale”*,<sup>345</sup> senza tuttavia mutarne la matrice privatistica.

---

<sup>338</sup> Accordo interconfederale del 31 ottobre 2013 e Accordo interconfederale del 29 novembre 201e, costitutivi del Fondo di Solidarietà Bilaterale Artigiano (FSBA) presso l’Ente Bilaterale Nazionale (EBNA).

<sup>339</sup> Accordo 10 settembre 2013, 23 settembre 2014, 2 ottobre 2014, 9 dicembre 2014 e 5 marzo 2015.

<sup>340</sup> L’adeguamento si riferisce essenzialmente alle tipologie di prestazioni erogabili (assegno ordinario e assegno di solidarietà) e all’incremento dell’aliquota contributiva dallo 0,20% allo 0,45% della retribuzione imponibile ripartita tra datore e lavoratore secondo criteri stabiliti dalle parti sociali (ovvero di un’aliquota non inferiore allo 0,30% della retribuzione imponibile posta ad esclusivo carico del datore di lavoro nel caso di confluenza nel fondo di una quota parte della contribuzione prevista dall’art.12, c. 2, d. lgs. n. 276/2003).

<sup>341</sup> Infatti, in riferimento a siffatta tipologia di fondi si è parlato di bilateralità “pura”, in contrasto con la “bilateralità spuria dei fondi ordinari; sul punto si veda F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit. p. 524;

<sup>342</sup> V. BAVARO, *Pubblico e privato*, cit., p. 555.

<sup>343</sup> Art. 3, co. 14, l. 28 giugno 2012, n.92.

<sup>344</sup> G. LEONE, *La bilateralità*, cit., p.297; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, p. 586; A. TURSI, *I fondi di solidarietà*, cit., p.511; F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., p.524; M. CINELLI-S. GIUBBONI, *Sull’adeguamento dei fondi di solidarietà preesistenti*, in G. FERRARO (a cura di) *Redditi e occupazione nelle crisi d’impresa. Tutele legali e convenzionali nell’ordinamento italiano e dell’Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 276.

<sup>345</sup> V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi*, cit., p.562.

La nuova formulazione ha eliminato tutti i dubbi in proposito, poiché attualmente il rinvio operato alla disciplina sui fondi ordinari si limita alle finalità di quest'ultimi, non comprendendo le modalità istitutive. Il fatto che non vi sia un decreto interministeriale istitutivo dei fondi, come invece avviene per il modello ordinario, toglie ogni dubbio sulla natura privatistica di questo modello e assegna un ruolo preminente alla contrattazione collettiva.

In particolare, i contratti e gli accordi collettivi devono definire l'aliquota di contribuzione (anche se il limite viene fissato dalla legge stessa), le tipologie di prestazioni erogabili in funzione delle finalità del fondo, l'adeguamento dell'aliquota o la rideterminazione delle prestazioni tenendo presente in via previsionale l'andamento del settore in vista del rispetto dell'obbligo di bilancio, la possibilità di prevedere l'erogazione delle prestazioni accessorie, i criteri e i requisiti per la gestione del fondo e la possibile confluenza del fondo interprofessionale.<sup>346</sup>

Al contrario, il decreto interministeriale può prevedere esclusivamente i criteri volti a garantire la stabilità finanziaria<sup>347</sup>, i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi, criteri per la gestione della contabilità e modalità volte a rafforzare il controllo sulla gestione dei fondi.<sup>348</sup>

Si può, dunque, riproporre quella valutazione, espressa nel vigore della legislazione previgente, secondo cui i fondi puri *“non sono pervasivamente colonnizzati dal legislatore”*<sup>349</sup>, in quanto l'intervento del legislatore è meno invasivo (basti pensare al fatto che non vi è una disciplina specifica di fonte legale circa la *governance* dei fondi come invece avviene nel modello ordinario).

La natura privatistica di questi fondi, però, pone taluni interrogativi circa l'obbligatorietà della contribuzione. Già nella vigenza della legge Fornero, infatti, era stato correttamente rilevato come tale qualificazione ponesse tale interrogativo. In quel caso, il problema era stato risolto nel senso dell'obbligatorietà della contribuzione in forza della natura previdenziale delle prestazioni erogate.<sup>350</sup>

Ad oggi, tali criticità persistono, in quanto laddove si debba ritenere che la contribuzione sia obbligatoria si riproporrebbero in questa sede le questioni inerenti la natura delle clausole del

---

<sup>346</sup> Art. 27, co. 5, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>347</sup> In merito si vedano le osservazioni di G. LEONE, *La bilateralità adeguata*, cit., p. 302

<sup>348</sup> Art. 27, co. 6, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>349</sup> F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., p.527.

<sup>350</sup> G. SIGILLO' MASSARA, *La disciplina intertemporale*, cit., p. 538.

contratto collettivo istitutivo degli enti. Stante l'origine contrattuale di siffatti fondi e l'assenza di un'espressa disposizione legislativa di senso contrario (nonché del decreto ministeriale di recepimento), la contribuzione dovrebbe essere obbligatoria solo per i datori di lavoro iscritti alle parti sociali stipulanti. Le clausole istitutive dei fondi, in effetti, in linea teorica, rientrerebbero nella parte obbligatoria del contratto collettivo, perciò, nel caso in cui si vorrebbe estenderne l'ambito di efficacia si incontrerebbe il limite del principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39 Cost.<sup>351 352</sup>

A riguardo sono state prospettate due diverse soluzioni. Alcuni commentatori hanno sostenuto che i datori di lavoro fossero obbligati a porre in essere il versamento in forza del contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali di riferimento<sup>353</sup>. Tuttavia, a parere di chi scrive, questa non sembra l'opzione preferibile, essendo più convincente la tesi di chi rinviene siffatto obbligo nella legge, in quanto è proprio la fonte normativa a fissare l'ammontare minimo della contribuzione.<sup>354</sup> In ogni caso, per garantire la coerenza del sistema è necessario accogliere la tesi di chi, nel caso in cui i datori di lavoro si sottraggano all'obbligo contributivo, ritenga che subentri in via sussidiaria il fondo di solidarietà residuale/ integrazione salariale.<sup>355</sup>

Anche questa tipologia di fondi è legittimata ad erogare sia l'assegno ordinario, quanto l'assegno di solidarietà; inoltre, a differenza di quanto avveniva sotto la vigenza della legge Fornero, sono titolati ad erogare anche una prestazione integrativa rispetto alle indennità di cessazione del rapporto e all'assegno straordinario di sostegno al reddito<sup>356</sup>.

---

<sup>351</sup> L. MARIUCCI, *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in *Lav. Dir.*, 2003, p. 170 e ss.

<sup>352</sup> I primi tentativi di superamento di tale impostazioni si rinvengono all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 3 della legge 20 maggio 1993, n. 151. L'art. 3 di tale legge prevedeva che, per le imprese rientranti nell'ambito di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato, la fiscalizzazione degli oneri sociali fosse subordinata all'integrale rispetto degli istituti normativi ed economici stabiliti dai contratti collettivi. Sul punto intervenne la Corte di Cassazione affermando che le norme istitutive dei suddetti fondi non potevano essere ascritte alla parte normativa del contratto e che, conseguentemente, gli accantonamenti a favore dei fondi non costituivano una condizione imprescindibile per fruire della fiscalizzazione. Nel 2003, l'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n.30, modificò l'articolo 3, stabilendo che il beneficio sarebbe stato subordinato "*all'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi*", eliminando dunque il riferimento alla sola parte normativa. Il ministero del lavoro, con la circolare n.4/2004, offrì un'interpretazione della norma contro la formulazione letterale, stabilendo che fosse comunque obbligatoria solo l'applicazione della parte normativa.

<sup>353</sup> M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito*, cit., p.411.

<sup>354</sup> G. LEONE, *La bilateralità*, cit., p. 303, ove si superano anche i rilievi di incostituzionalità riferibili a tale ricostruzione sulla base del perseguimento di interessi di rilevo pubblico da parte di siffatti fondi.

<sup>355</sup> G. LEONE, *La bilateralità adeguata*, cit., p. 303; A. VENTURA, *Il Jobs Act e la bilateralità perduta: dal Fondo di solidarietà bilaterale residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma nella Cassa Integrazione Guadagni nel Job Acts 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.*, Cacucci Editore, Bari, 2016, p.316;

<sup>356</sup> Art. 27, co. 5, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

Vige però, come nel modello ordinario, l'obbligo di pareggio in bilancio (con contestuale divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità) e l'obbligo di costituire specifiche riserve finanziarie<sup>357</sup>.

Coerentemente alla nuova disciplina apprestata per i fondi ordinari, anche in questo caso, si è provveduto ad abbassare a cinque dipendenti la soglia dimensionale in presenza della quale scatta l'obbligo di costituzione del fondo.

Anche tale previsione ha suscitato problemi interpretativi poiché il riferimento al limite dimensionale avrebbe potuto significare che, una volta costituito il fondo, le parti avrebbero dovuto necessariamente introdurre questo requisito. Una lettura di questa portata avrebbe compromesso enormemente l'autonomia delle parti stante il fatto che nei settori presi in considerazione proliferano le piccole imprese. Per tale motivo, sembra preferibile quell'interpretazione che ha attribuito al rilievo al numero dei dipendenti in un'ottica meramente sanzionatoria, nel senso che mancando l'adeguamento, le imprese in questione vengono assorbite nell'ambito di applicazione del fondo residuale.<sup>358</sup>

Questa lettura si presenta anche maggiormente conforme al dato letterale, laddove il legislatore nel prescrivere l'adeguamento dei fondi ha fatto riferimento alle *“peculiari esigenze di tali settori”*<sup>359</sup>.

Molto rilevante, infine, è la mancata riproposizione della disposizione che nella l. n. 92/2012<sup>360</sup> aveva concesso, nel periodo tra il 2013 e il 2015, in caso di sospensione dell'attività lavorativa, l'erogazione dell'assicurazione sociale per l'impiego a favore dei lavoratori cui si applicava la disciplina dei fondi alternativi, che rispettassero i requisiti richiesti dalla legge, purché vi fosse un previo intervento integrativo dei fondi bilaterali medesimi. Il legislatore aveva dunque riproposto il meccanismo originariamente previsto dall'art. 19 della l. n.2/2009 (abrogato dalla stessa legge Fornero), ripresentando quel modello di intreccio tra pubblico e privato che vedeva nella bilateralità la condizione legittimante dell'intervento statale e che legittimava gli ammortizzatori in deroga.

---

<sup>357</sup> Art. 35 d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>358</sup> G. LEONE, *La bilateralità*, cit., p.297.

<sup>359</sup> Art. 27, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148; si vedano i differenti iter argomentativi seguiti da F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., p. 529; G. LEONE, *La bilateralità adeguata*, cit., 302.

<sup>360</sup> Art. 3, co. 17 e 18, l. 28 giugno 2012, n.92.

Il legislatore del 2015 si è mostrato più coerente con la *ratio* sottesa alla riforma, eliminando questo tipo di interazione e propugnando un modello di welfare privatistico completamente sostitutivo a quello pubblico.

Terza tipologia di fondo bilaterale è il fondo di bilateralità residuale (dal 2016, fondo di integrazione salariale)<sup>361</sup>, che da alcuni commentatori era già stato individuato come fulcro del sistema<sup>362</sup>.

Coerentemente con le innovazioni apportate alle altre due tipologie di fondi, anche l'ambito di applicazione del fondo di integrazione salariale si presenta più ampio rispetto a quello del vecchio fondo residuale. Infatti, esso opererà nei confronti di tutti quei lavoratori<sup>363</sup> i cui datori di lavoro, anche non imprenditori, non abbiano costituito altre tipologie di fondi<sup>364</sup> e non rientrino nel campo di applicazione della Cig, purché impieghino più di cinque dipendenti<sup>365</sup>.

Il fondo di integrazione salariale garantisce due tipologie di prestazioni (entrambe interamente sostitutive di quelle pubbliche):<sup>366</sup> l'assegno di solidarietà<sup>367</sup> e l'assegno ordinario<sup>368</sup> (come ulteriore prestazione in favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data d'inizio delle sospensioni o delle riduzioni di orario di lavoro).

La tipologia di prestazione erogabile si differenzia a seconda della consistenza occupazionale del datore di lavoro che opera la sospensione dell'attività lavorativa. Possono beneficiare dell'assegno di solidarietà i dipendenti dei datori di lavoro che occupano più di cinque dipendenti e che hanno stipulato con le organizzazioni comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro volta ad evitare

---

<sup>361</sup> L'art. 28 del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 ha mantenuto in vita fino al 31 dicembre 2015 il Fondo residuale istituito dalla l.n. 92/2012 e disciplinato dal d.i. n. 79141/2014, conservando la medesima disciplina regolativa fino a tale data. Il fondo residuale è stato adeguato con d.i. n. 94343/2016.

<sup>362</sup> F. LISO, *I fondi bilaterali*, cit., p. 522, ove afferma che i fondi di solidarietà alternativi, non si presentano come alternativi rispetto al modello ordinario, bensì rispetto al fondo residuale che è destinato a ricomprendere la maggior parte dei lavoratori esclusi dall'ambito di applicazione della Cig.

<sup>363</sup> Si veda l'art. 39, co.1, del d.lgs. n. 148/2015 che, nel rinviare all'art.1, co.1-2, ricomprende tra i beneficiari anche gli apprendisti con contratto professionalizzante. Sul punto si veda anche il msg. Inps n. 3112/2016 e l'art. 3 del d.i. 94343/2016 che ha stabilito che tra i beneficiari devono essere annoverati tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, compresi gli apprendisti con contratto professionalizzante, che abbiano maturato almeno 90 di lavoro effettivo presso l'unità produttiva ove si presenta la domanda.

<sup>364</sup> L'art. 28, co. 2, d. lgs. 14 settembre 2015, tuttavia, prevede che nel caso in cui sopravvengano accordi istituiti di fondi "inpsizzati", in relazione a settori coperti dal fondo di integrazione salariale, i datori di lavoro confluiranno nei fondi ordinari.

<sup>365</sup> Nel computo devono essere ricompresi anche gli apprendisti con contratto professionalizzante. Si veda sul punto circ. Inps 548/2016.

<sup>366</sup> Art. 29, co.3, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>367</sup> Art. 31 d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>368</sup> Art. 30, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

le eccedenze di personale nel corso della procedura per mobilità o licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo<sup>369</sup>. La prestazione è concessa in riferimento a sospensioni dell'attività lavorativa che non superino il 60% dell'orario giornaliero, mensile o individuale dei lavoratori interessati.<sup>370</sup>

Sempre nell'ottica dell'universalizzazione delle tutele, la durata e l'ammontare del trattamento sono parametrize sulla base della disciplina della Cigo<sup>371</sup>, tuttavia non può essere concesso per più di dodici mesi in un biennio mobile<sup>372</sup>.

Per i datori di lavoro che, al contrario, occupano più di quindici dipendenti, in aggiunta all'assegno di solidarietà, può essere erogato l'assegno ordinario per una durata massima di ventisei settimane in un biennio mobile, qualora ricorrano le causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di Cigo (ad esclusione delle intemperie stagionali) o di Cigs (ma limitatamente alle causali di riorganizzazione e crisi aziendale).

Tale erogazione dovrebbe costituire la chiave di volta di tutto il sistema, sostituendo l'assegno ordinario erogato dalle altre tipologie di fondi (che a loro volta erogano prestazioni sostitutive della Cig).

Tuttavia, la disciplina concretamente apprestata dal legislatore per i dipendenti che rientrano nell'ambito di applicazione del fondo di integrazione salariale, discostandosi da quella prevista per i beneficiari delle altre tipologie di fondi, presenta alcuni profili suscettibili di determinare ingiustificate disparità di trattamento.

In primo luogo, l'assegno è riconosciuto ai dipendenti dei datori di lavoro con più di quindici dipendenti mentre negli altri casi la soglia è fissata a soli cinque dipendenti. In secondo luogo, il richiamo alle cause integrabili previste per la Cigo non comprende le intemperie stagionali, restringendo ulteriormente le possibilità di ricorrere a tale prestazione.

A differenza di quanto avviene per i fondi bilaterali alternativi, non vi sono dubbi sull'obbligatorietà della contribuzione, stante il chiaro dettato normativo in proposito. Infatti, il

---

<sup>369</sup> Art. 31, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>370</sup> Per ciascun lavoratore non sono consentite riduzioni superiori al 70% nell'arco dell'intero lasso di tempo per cui l'accordo viene stipulato.

<sup>371</sup> Art. 31, co. 7, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>372</sup> Art. 31, co.2, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.



legislatore ha esplicitamente fissato le aliquote di finanziamento per l'avvio del Fondo<sup>373</sup>, mentre è rimessa alla potestà ministeriale la determinazione delle aliquote di adeguamento.<sup>374</sup>

La contribuzione è ripartita tra datori di lavoro e prestatori nella misura, rispettivamente, di un terzo e due terzi e, anche in questo caso, è prevista una contribuzione addizionale a carico dei datori che fruiscono della prestazione.

Anche in relazione a questo fondo è stato previsto il vincolo di bilancio, la subordinazione dell'erogazione delle prestazioni alla precostituzione di risorse adeguate e il divieto di corrisponderle in assenza di disponibilità.<sup>375</sup> Oltre a ciò è stato stabilito un ulteriore limite per ciò che concerne il *quantum* del beneficio.<sup>376</sup>

Stante la natura pubblicistica del fondo, la *governance* è affidato a un comitato amministratore la cui composizione non si differenzia da quella prevista per i fondi ordinari e che esercita le medesime funzioni, salvo quella connessa alle deliberazioni in ordine alla concessione dei trattamenti.<sup>377</sup>

Infine, l'ultimo modello è costituito dal fondo intersettoriale delle province autonome di Trento e di Bolzano. Tale fondo è istituito con un decreto interministeriale dei Ministeri del lavoro e dell'economia adottato d'intesa con i Presidenti delle due regioni<sup>378</sup>.

E dunque un fondo di matrice essenzialmente pubblicistica, stante anche l'applicabilità della disciplina dei fondi ordinari. Tuttavia, a differenza di quest'ultimi, si basa su una solidarietà di tipo intercategoriale in quanto il criterio discretivo per individuare i datori di lavoro cui si

---

<sup>373</sup> L'art. 29, co. 8, d. lgs. 14 settembre 2015 ha stabilito che “*l'aliquota di finanziamento del fondo è fissata allo 0,65 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, e allo 0,45 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente sino a 15 dipendenti.*”.

<sup>374</sup> L'art. 33, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 ha previsto che “*I decreti di cui agli articoli 26, commi 2 e 3, e 28, comma 4, determinano le aliquote di contribuzione ordinaria, ripartita tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo, in maniera tale da 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.*”.

<sup>375</sup> Art. 29, co. 4, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>376</sup> Ivi è previsto che “*tali prestazioni sono determinate in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso.*”.

<sup>377</sup> Art. 29, co.5, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>378</sup> Si veda i d.m. 1 giugno 2016, n.96077.

applica non è l'appartenenza categoriale a un determinato settore, bensì la localizzazione dei dipendenti nelle province di Trento e di Bolzano.<sup>379 380</sup>

### **2.3. Rilievi sul nuovo ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito in costanza di rapporto delineato del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.**

Il nuovo sistema delineato dal legislatore presenta una serie di incoerenze sistematiche che proveremo a illustrare nella seguente esposizione.

In primo luogo, occorre individuare, all'interno del dettato costituzionale, l'esatta collocazione del nuovo fulcro del sistema<sup>381</sup>, ossia i nuovi fondi di solidarietà "inpsizzati". Tali enti, infatti, potrebbero essere ricondotti o nell'alveo dell'art. 38, co. 2 e 4, Cost<sup>382</sup>. oppure in quello dell'art. 38, co. 5. Cost.<sup>383</sup>

A parere di chi scrive, deve essere accolta la prima interpretazione della normativa (pur con tutte le criticità a essa connesse che si spiegheranno nel proseguo), poiché l'adozione della seconda opzione non sembra conforme non solo alla lettera delle disposizioni normative, ma anche all'intento ispiratore della riforma.

Chi sostiene quest'ultima soluzione<sup>384</sup>, infatti, ha argomentato la propria convinzione facendo leva sulla natura essenzialmente privatista dei fondi in questione che non potrebbero in alcun modo essere considerati "*organi o istituti predisposti o integrati dallo Stato*". L'Autore ha sottolineato il fatto che i fondi sarebbero il prodotto dell'autonomia collettiva essendo istituiti dalla contrattazione e avendo il decreto ministeriale istitutivo dei fondi natura non regolamentare. Questa ricostruzione, condotta alle sue estreme conseguenze, confutava la

---

<sup>379</sup> L'art. 40, co. 4, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 dispone che la relativa disciplina si applica ai datori di lavoro "*che occupano almeno il 75 per cento dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio delle province di Trento e Bolzano*".

<sup>380</sup> Beninteso che i datori di lavoro in questione non devono comunque beneficiare delle integrazioni salariali e delle prestazioni erogate dagli altri fondi.

<sup>381</sup> M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, p. 21 e ss.

<sup>382</sup> In particolare la norma in questione afferma che "*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (... ) Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato*"

<sup>383</sup> Ove si stabilisce che "*L'assistenza privata è libera*".

<sup>384</sup> A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà.*, cit., p. 118.; A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3, 2013, p. 561 e ss. In entrambi gli scritti la ricostruzione sistematica è posta in essere in riferimento ai fondi previsti dalla legge n. 92 del 2012, tuttavia si ritiene che possano le conclusioni elaborate possano essere ritenute valide anche per i fondi previsti dal d. lgs. 148 del 2015.

possibilità per dette strutture bilaterali di erogare prestazioni interamente sostitutive dell'intervento pubblico<sup>385</sup>.

Per quanto concerne i fondi bilaterali obbligatori e quello residuale, a parere di chi scrive, però, non si può affermare che essi mantengano la propria struttura privatista anche in seguito all'adozione del decreto ministeriale di recepimento del contratto collettivo<sup>386</sup>.

A riguardo risulta ancora attuale l'argomentazione utilizzata in passato per sostenere la natura pubblicista dei fondi ex art. 2, co. 28, l. 662/1996, per i quali, analogamente ai fondi di cui si tratta, era previsto che la relativa fondazione passasse attraverso due stadi: in un primo momento, vi era "l'istituzione" del fondo da parte della contrattazione collettiva, poi, la "costituzione" dello stesso presso l'INPS ad opera del decreto ministeriale. Già all'epoca, infatti, era stato sottolineato come *"la recezione del regolamento del fondo in un decreto interministeriale e, soprattutto, la conseguente costituzione dei fondi presso l'INPS, determinino un mutamento genetico degli stessi che assumono una connotazione analoga a quella delle altre gestioni previdenziali già operanti presso l'ente pubblico"*<sup>387</sup>. L'inglobamento del fondo nell'apparto pubblico, dunque, conferiva al fondo una connotazione "pubblicista" di strumento a sostegno del reddito.

Condivisibilmente, tale impostazione è stata riproposta in riferimento ai fondi istituiti dalla legge n. 92 del 2012<sup>388</sup> e, dunque, è applicabile anche ai fondi disciplinati del d. lgs. n. 148 del 2015. La natura pubblicista di detti fondi, inoltre, può essere ricavata direttamente anche dal dato normativo, laddove si prevede che essi, in seguito a detta recezione, diventino gestioni separate INPS e, in quanto tali, siano soggette al regolamento contabile di quest'ultimo istituto.<sup>389</sup>

Pur aderendo a questo orientamento, permangono tuttavia delle perplessità sull'opera di istituzionalizzazione posta in essere dal legislatore, il quale sembra aver ceduto a quelle

---

<sup>385</sup> L'autore sosteneva, infatti, che gli enti ricondotti nell'ambito dell'assistenza privata potessero erogare prestazioni meramente integrative rispetto all'intervento pubblico, incompatibili dunque con la previdenza obbligatoria. Inoltre, operando un rovesciamento di prospettiva, argomentava che detti fondi pur essendo riconducibili all'interno dell'articolo 38, co. 5, non rispettassero il dettato costituzionale perché non possedevano l'attributo della libertà.

<sup>386</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo tra diritto privato e diritto pubblico*, in E. BALETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma nella Cassa Integrazione Guadagni nel Job Acts 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.*, Cacucci Editore, Bari, 2016, p. 276.

<sup>387</sup> G. SIGILLO MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, cit., p. 39.

<sup>388</sup> A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit. p.498.

<sup>389</sup> V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi di solidarietà bilaterali*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci Editore, Bari, p. 556.

“tendenze organicistiche” che, già in passato, parte della dottrina aveva indicato come una stortura del sistema.<sup>390</sup>

I fondi bilaterali, nel nuovo assetto, avrebbero perso il proprio carattere qualificante, ossia “*lo stretto collegamento tra contratto collettivo e ente bilaterale*”.<sup>391</sup> Estranea all’ottica della bilateralità è certamente la norma che nel disciplinare la composizione del Comitato amministratore del fondo prevede la partecipazione di due dirigenti in rappresentanza dei due Ministeri coinvolti nel processo di istituzione e gestione.

Parimenti, estranea alla logica della bilateralità è la previsione che alle riunioni di siffatto comitato partecipino, con voto consultivo, il collegio sindacale dell’INPS nonché il direttore generale o un suo delegato. Tanto più che al direttore, figura estranea alle parti sociali, sono attribuiti poteri molto penetranti. Quest’ultimo, infatti, qualora si evidenzino profili di illegittimità, può sospendere l’esecuzione delle decisioni adottate dal comitato amministratore entro cinque giorni (presumibilmente decorrenti dalla data in cui la decisione è stata assunta). Il provvedimento di sospensione deve poi essere sottoposto al vaglio del Presidente dell’INPS che potrà dar corso alla decisione del comitato amministratore ovvero annullarla nei tre mesi successivi, decorsi i quali la decisione medesima diviene definitiva.

Tornado ora alla questione posta inizialmente circa l’esatta collocazione sistematica dei nuovi fondi, a sostegno della tesi sostenuta in questa sede, si vuole sottolineare come l’art. 38, co 5, della Costituzione chiarisca che l’attività di assistenza privata deve indefettibilmente essere connotata del carattere della libertà. Tale garanzia dovrebbe tradursi nell’impossibilità di

---

<sup>390</sup> E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, rel. XXVII Congresso nazionale AIDLASS, Pisa (7-9 giugno 2012), dattiloscritto, ove si afferma che “*il governo dovrebbe considerare la centralità di una concezione liberale del contratto collettivo, ostile al suo inserimento coatto nel modello legale dell’integrazione salariale, ordinaria e straordinaria. Libero di pensare alle sue strategie di tutela del reddito e, se mai, consapevole del fallimento delle politiche degli ultimi decenni, lo Stato si dovrebbe guardare da questa sorta di reclutamento delle risorse dell’autonomia privata, la quale invoca il rispetto del modello previsto dalla Costituzione*”.

<sup>391</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit. p. 721; V. BAVARO, *Pubblico e privato*, cit., p.558, ove afferma che “*il ruolo della contrattazione collettiva è puramente eventuale e non ha efficacia nella costituzione del fondo (...) ce n’è abbastanza per dire che i fondi ordinari di solidarietà sono bilaterali solo nel senso di lasciare che le parti collettive possano individuare l’ambito di applicazione dei fondi, prevedere un ammontare contributivo e di prestazioni superiore a quello previsto dal fondo cd. residuale o possano partecipare alla gestione. (...) Ne discende che l’an della prestazione assistenziale è di natura pubblica; ciò che può dipendere dalla volontà privata collettiva è il quantum e il quomodo*”; contra M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI, *Commentario breve alla riforma Jobs Act*, Cedam, 2016, P. 416 ove si afferma che “*i fondi di solidarietà ex art. 3. Commi 4-45, l. 92/212, la cui struttura è confermata dal d. lgs. 148/2015, sono bilaterali, perché essi sono espressione di una certa azione sindacale di partecipazione. (...) Nel caso dei fondi qui studiati si realizza una partecipazione istituzionale che determina modelli organici di coordinamento tra parti sociali e attività amministrative relative a funzioni/servizi pubblici destinati ai lavoratori*”.

prevedere limitazioni di qualsiasi tipo all'iniziativa dei privati, sia per quanto attiene alla selezione degli interessi da perseguire, sia per quanto attiene alla forma organizzativa prescelta al fine di soddisfare detti interessi.<sup>392</sup>

Pertanto, partendo dal presupposto che la libertà sia una qualità che caratterizza ontologicamente l'assistenza privata<sup>393</sup>, i fondi bilaterali di cui si tratta non possono essere ricondotti a tale categoria concettuale poiché essi, in ogni caso, non sono totalmente liberi. Il legislatore, infatti, oltre a predeterminare il fine di tali enti, ne disciplina le modalità di costituzione e di organizzazione interna.

Neppure i fondi alternativi, cui deve essere riconosciuta natura privatistica, visto il mancato inglobamento nell'apparato pubblico<sup>394</sup>, possono definirsi totalmente liberi poiché, non solo devono realizzare obiettivi posti dalla fonte legale, ma gli accordi e i contratti collettivi devono obbligatoriamente definire alcuni aspetti individuati dal legislatore (si pensi in particolar modo all'ammontare minimo delle aliquote di contribuzione).

Anche a voler tacere detto rilievo, osta a tale qualificazione dei suddetti fondi (sia di quelli ordinari che di quelli alternativi), la loro funzionalizzazione al soddisfacimento di interessi generali, il che depone a favore del loro inquadramento sistematico nell'alveo del secondo comma dell'art. 38 Cost.<sup>395 396</sup>

A riguardo, occorre premettere come l'art. 38 Cost. debba essere considerato una norma aperta: nei primi due commi vengono indicati esclusivamente i fini che il legislatore intende perseguire senza che siano imposte limitazioni circa le modalità con cui raggiungere questi scopi.

Toccherebbe dunque al legislatore ordinario definire concretamente i mezzi tramite cui attuare gli obiettivi sanciti nel dettato costituzionale.<sup>397</sup>

---

<sup>392</sup> M. CINELLI, *Appunti per un dibattito sulla previdenza integrativa sociale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1986, p. 903 e ss.

<sup>393</sup> Al contrario, se si dovesse ritenere che tale attributo non caratterizzi l'assistenza privata nella sua stessa essenza, si giungerebbe ad affermare che in linea di principio si potrebbe immaginare una forma di assistenza privata eterodiretta, ma in tal caso ci si troverebbe di fronte a un fenomeno in contrasto con il dettato costituzionale. Questa sembra essere la strada seguita da A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà*, cit., p. 118.

<sup>394</sup> F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., p. 524.

<sup>395</sup> In forza di tale argomento si può ricondurre nell'alveo dell'art. 38, co 2, anche i fondi alternativi (aventi invece natura privatista) ma comunque finalizzati a rispondere a interessi di carattere generale.

<sup>396</sup> S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., p. 121 ove in riferimento ai fondi alternativi ex l. n. 92/2012 afferma che "il fatto che l'adeguamento dei sistemi consolidati sia stato reso più agevole non cambia né la circostanza che esso vada compiuto né il tipo di funzione affidata ai fondi adeguati, che resta di natura pubblica e che li accomuna nella classificazione ai fondi di solidarietà nuovi, all'interno degli istituti del 2° e del 4° comma del 38".

<sup>397</sup> S. HERNANDEZ, *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972; P. BORIA-P. PURI, *Welfare e previdenza il benessere dietro l'angolo*, Roma, 2012, p. 62; G. ZAMPINI, *La previdenza complementare*.

Sarebbe dunque astrattamente possibile che suddetti obiettivi venissero perseguiti tramite un assetto previdenziale multi-pilastro, tanto più a fronte della riduzione delle risorse e dell'aumento delle domande di servizi.<sup>398</sup> Tuttavia, è stato attentamente argomentato come “*le prestazioni nei minimi essenziali perché siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita debbano essere affidate ad un ente pubblico, perché il finanziamento sia fissato in modo autoritativo, perché sia eliminata ogni possibilità di insolvenza, sia garantita la mancanza del fine di lucro, sia affermato il principio dell'automaticità delle prestazioni*”.<sup>399</sup>

Sulla scorta di tali considerazioni, un'attenta dottrina ha distinto l'ipotesi in cui la previdenza complementare sia chiamata a svolgere un ruolo meramente integrativo rispetto a quello pubblico, dal caso in cui invece essa venga chiamata svolgere un ruolo sostitutivo di quest'ultimo. La valutazione circa la legittimità delle due opzioni varia a seconda della nozione di “adeguatezza della prestazione” adottata come parametro di valutazione. Se la prestazione adeguata viene identificata con il “*minimo essenziale*”, idonea a garantire la liberazione dallo stato di bisogno ex artt. 2 e 3 Cost., non vi è spazio per una previdenza complementare volta a perseguire tale scopo; al contrario, se la prestazione adeguata viene fatta coincidere con un *quid pluris* rispetto al limite di cui si è detto, la previdenza obbligatoria provvederà all'erogazione del minimo essenziale, mentre la previdenza complementare potrebbe legittimamente completare lo scarto tra le due misure<sup>400</sup>. In sintesi, il nucleo essenziale di prestazioni che realizza il dettato costituzionale dovrebbe essere erogato da un soggetto pubblico, l'unico dotato di caratteristiche tali da garantirne l'effettività

A tale ricostruzione si è opposta quella di coloro che, al contrario, hanno ritenuto pienamente legittimi la funzionalizzazione e il ruolo sostitutivo della previdenza privata rispetto a quella pubblica, individuando in tale soluzione un'utile strumento per far fronte alla cronica carenza di risorse pubbliche.<sup>401</sup>

Nel caso di specie, l'attività dei fondi si inserisce in ambiti ove manchino tutele pubbliche, assumendo dunque una natura sostitutiva e perseguendo interessi di natura eminentemente

---

*Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Padova, 2004, p. 13 e ss.; in giurisprudenza Corte Cost. 5 febbraio 1986, n. 131, in *Foro it.*, 1986, I, con nota di M. CINELLI; Corte Cost. 2 marzo 1991, n. 100, in *Giur. Cost.*, 1991, I, p. 1116; Corte Cost. 19 gennaio 1995, n. 17, in *Giur. Cost.*, 1995, I, p. 875.

<sup>398</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI., *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*, Roma 2009.

<sup>399</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per razionalizzare*, cit., p. 654.

<sup>400</sup> S. RENGA, *La tutela sociale*, cit., p. 4.

<sup>401</sup> M. SQUEGLIA, *La previdenza contrattuale. Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti.*, Giappichelli, Torino, p. 115.

pubblica erogando i “*minimi essenziali*”<sup>402</sup>, pertanto in linea generale la valutazione sulla legittimità di tale operazione varia a seconda della chiave di lettura adottata.

Se tale costruzione pone dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo appena citato, essa permette però di superare i dubbi di compatibilità costituzionale del meccanismo di costituzione dei fondi. Il recepimento dei contratti e accordi collettivi in decreti interministeriali, infatti, opera un meccanismo di estensione dell’efficacia degli stessi che si porrebbe, potenzialmente, in contrasto con la seconda parte dell’articolo 39 Cost<sup>403</sup>.

Rilievi di questo tipo erano stati mossi anche ai fondi ex art. 2, co 28, l. 662/96, ragione per cui si ritiene che le argomentazioni utilizzate ai tempi per fugare siffatti dubbi di costituzionalità possano essere riproposte anche oggi.

In particolare, era stato affermato che <sup>404</sup>” *la recezione in norme secondarie delle tutele previdenziali settorialmente negoziate assorbe, pertanto, l’esigenza di promuovere l’estensione del contratto collettivo alle imprese non affiliate, particolarmente avvertita in questa materia con riferimento agli obblighi contributivi stabiliti in sede sindacale per finanziare le prestazioni di sostegno del reddito erogate dagli enti bilaterali*”.

Pertanto, proprio la funzionalizzazione della previdenza privata al soddisfacimento di un interesse pubblico permetterebbe di superare tale criticità. Inoltre, coerentemente con le elaborazioni giurisprudenziali che, negli scorsi decenni, hanno ravvisato nel contratto collettivo anche una funzione regolativa di interessi pubblici in forza del richiamo operato dalla legge, si deve riproporre quell’orientamento giurisprudenziale e dottrinale che afferma che i contratti di cui si discute integrerebbero una fattispecie legale più complessa, cui viene ricondotta l’efficacia *erga omnes* degli stessi.<sup>405</sup>

Tornando però alla questione della legittimità della funzionalizzazione dell’attività dei fondi bilaterali al perseguimento di interessi pubblici -che era stata lasciata in sospeso-, si deve

---

<sup>402</sup> S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., p. 120, M. SQUEGLIA, *La previdenza “contrattuale”. Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014, p.115; in giurisprudenza Corte Cost. 3 ottobre 1990, n. 427, in *Foro It.*, 1991, I, coll. 2005, con nota di O. MAZZOTTA; Corte Cost. 8 settembre 1995, n. 421, in *Foro It.*, 3392; Corte Cost. 8 giugno 2000, n. 178, in *Mass. Giur. Lav.*, 2001, n. 1-2, p. 91, con nota di P. SADULLI, Corte Cost. 16 aprile 2002, n. 948.

<sup>403</sup> G.F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, p. 570 e ss; A. TURSI, *Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996; R. SANTUCCI-L. ZOPPOLI, (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>404</sup> L.VENDITTI, *Licenziamento collettivo e tecniche*, cit. p.110.

<sup>405</sup> G. SIGILLO MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, cit., p. 35, ove si rinviene anche una panoramica dell’evoluzione dottrinale sul punto; *contra* P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale*, cit., p. 264.

concludere che, laddove si adotti la prima chiave di interpretazione esposta, il meccanismo delineato dal legislatore del 2015 dovrebbe essere qualificato come illegittimo senza alcuna ombra di dubbio. Nel caso in cui si opti invece per la seconda lettura, ci si dovrebbe chiedere in cosa si traduca concretamente tale fondamentale funzionalizzazione della previdenza privata a interessi generali, ossia quando può affermarsi che la previdenza privata, nei fatti, si dimostri realmente funzionale al soddisfacimento di interessi pubblici e idonea a svolgere una funzione sostitutiva<sup>406</sup>.

Giustamente, infatti, è stato sostenuto come la scelta di puntare su un welfare misto non debba semplicemente tradursi in un modo per far fronte alla sempre maggiore riduzione delle risorse pubbliche generando un sistema di tutele non adeguato agli standard costituzionali.<sup>407</sup>

A riguardo, non si può condividere quella tesi che tende a salvare la riforma del legislatore sulla base del fatto che i nuovi fondi di solidarietà bilaterali intervengono in un'area che in passato era comunque priva di tutela (salve le forme di intervento volontaristiche apprestate autonomamente dalle parti sociali). Una valutazione sull'adeguatezza o meno di una data disciplina non può essere fondata su un confronto tra il "prima e il dopo", ma deve essere ancorata a parametri oggettivi, come il dettato costituzionale appunto.

La disciplina vigente infatti pregiudica fortemente l'affettività delle tutele dei prestatori in quanto tutte le tipologie di fondi in commento sono tenute ad operare conformemente al principio sancito dall'art.81 della Costituzione.<sup>408</sup>

Punto focale della disciplina apprestata dal legislatore per tutte e tre le tipologie di fondi in commento è l'equilibrio finanziario di sistema, obiettivo che deve essere garantito non solo dall'obbligo di pareggio di bilancio<sup>409</sup>, ma anche dal divieto di erogare prestazioni in carenza

---

<sup>406</sup> Nei medesimi termini S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. Lav. Rel. Soc.*, 2014, p. 724.

<sup>407</sup> G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, cit. p. 111.

<sup>408</sup> R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione*, cit., p. 596, ove ha sottolineato come tale locuzione "deve essere considerata in termini non strettamente tecnici, ma solo nel senso di impedire che i fondi erogino prestazioni oltre il limite delle risorse finanziarie disponibili".

<sup>409</sup> A riguardo è stato sottolineato come non si possa parlare propriamente di bilancio dei fondi poiché questi, non essendo autonomi rispetto all'Inps, non hanno risorse da investire. Si veda R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione*, cit., p. 596.



di disponibilità<sup>410</sup> e subordinazione della concessione delle indennità alla preconstituzione di apposite riserve<sup>411</sup>.

Nel caso di fondi ordinari e del fondo di integrazione salariale, il Comitato amministratore è obbligato a presentare un bilancio di previsione ad otto anni, basandosi sullo scenario macroeconomico risultante dal più recente Documento di Economia e Finanza e dalla relativa nota di aggiornamento<sup>412</sup>.

Inoltre, in queste ipotesi, il Comitato amministratore ha anche la facoltà di proporre modifiche all'ammontare dell'aliquota di contribuzione o all'importo delle prestazioni erogate; modifiche che saranno formalmente sancite da un decreto interministeriali direttoriale<sup>413</sup>.

Tali decisioni sono prese sulla scorta di un'attenta attività di monitoraggio svolta dal Comitato a garanzia del rispetto della normativa. Infatti, quest'ultimo è tenuto a vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e, infine, sull'andamento complessivo della gestione.<sup>414</sup>

La natura pubblicistica dei fondi in commento, nonché la centralità dell'obiettivo perseguito emerge anche dalla previsione del comma 5 dell'art. 35 del d. lgs. n. 148/2015, ove si prevede che in caso di inerzia del Comitato oppure in presenza della necessità imprescindibile di assicurare il pareggio di bilancio, l'aliquota contributiva può essere modificata con decreto del Ministero del lavoro e dell'economia, obliterando il ruolo svolto dal Comitato e, dunque, anche la rilevanza delle parti sociali che, al contrario, avrebbero dovuto essere il cardine di un sistema incentrato sulla bilateralità.

Tale previsione è volta a garantire che ogni anno le contribuzioni versate garantiscano l'erogazione delle prestazioni minime.

A ulteriore conforto di questa previsione, è stato anche previsto che nel caso in cui il Comitato amministratore deliberi una decisione in contrasto con i principi in commento, il direttore generale dell'Inps possa sospendere tale decisione.<sup>415</sup>

---

<sup>410</sup> Art. 35, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148; a riguardo si è parlato di clausola di "salvaguardia finanziaria" in M. CINELLI-C.A. NICOLINI, *Riforma del mercato del lavoro e ammortizzatori sociali, Costituzione e pareggio di bilancio. Riforma pensionistica e surrettizzi prepensionamenti. Le nuove modifiche alle discipline processuali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2012, III, p. 354.

<sup>411</sup> Art. 35, co.2, d.lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>412</sup> Art. 35, co. 3, d. lgs. 14 settembre 2015, n.148.

<sup>413</sup> Art. 35, co.4, d. lgs. 14 settembre 2015, n.138.

<sup>414</sup> Art. 36, co. 1, lett. d), d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>415</sup> Art.36, co.7, d. lgs. 14 settembre 2015.

A chiusura del sistema è stato infine previsto che l'Inps, in ogni caso e indefettibilmente, non è tenuto ad erogare le prestazioni in eccedenza laddove non vi sia stato l'adeguamento contributivo<sup>416</sup>.

Dal tenore delle norme emerge come il sistema delineato non voglia impedire di erogare le prestazioni solo in carenza della contribuzione correlata, bensì anche nel caso in cui il fondo complessivamente non rispetti i requisiti previsti dalla legge. E' escluso nel modo più assoluto qualsiasi intervento suppletivo del finanziamento pubblico: anche nel caso in cui l'Inps potesse vantare un *surplus* di gestione, il fondo non potrebbe concedere le indennità in quanto l'erogazione delle prestazioni deve essere gestita in conformità con il principio di autosufficienza del fondo.

Parte della dottrina<sup>417</sup> sulla base del quadro delineato è giunta ad escludere l'operatività del principio dell'automaticità delle prestazioni previsto dall'art. 2116 c.c.; tuttavia a riguardo è stato sottolineato come, nel caso in cui vi siano risorse disponibili, il principio di automaticità viene rispettato anche nel caso di omesso versamento contributivo del datore di lavoro<sup>418</sup>. Infatti, la disciplina in questione non si incentra sulla corrispettività tra contribuzione ed erogazione bensì sul principio di autosufficienza del fondo. Discorso diverso deve farsi nel caso in cui non vi siano risorse indisponibili, in tal caso il fondo non erogherà le prestazioni né a coloro i cui datori di lavoro hanno versato i contributi né a coloro i cui datori siano invece inadempienti.<sup>419</sup>

Questa ricostruzione, a parere di chi scrive, sembra più convincente ma comunque nulla toglie alla valutazione negativa della disciplina in commento.

Infatti, anche aderendo a questa lettura, emerge chiaramente come vi sia una disparità di trattamento tra i lavoratori soggetti all'ambito di applicazione della Cig e i lavoratori rientranti in quello dei fondi. In quest'ultimo caso il diritto costituzionalmente sancito all'art. 38 Cost, degrada ad *aspettativa di mero fatto* subordinata alla disponibilità di risorse finanziarie del fondo. Disponibilità che in un momento di crisi come quello attuale non risulta essere per nulla

---

<sup>416</sup> Art.35, co.5, d. lgs. 14 settembre 2015, b.148.

<sup>417</sup> S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 222; A DI STASI, *Ammortizzatori sociali*, cit., p 117; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli articoli 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, p

<sup>418</sup> In questo senso anche M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito*, cit., p.433.

<sup>419</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p.285.

scontata, pericolo di cui è conscio lo stesso legislatore che, di fatto, ha tentato di valorizzare il ruolo del fondo residuale in modo tale da aumentarne la massa critica.

Anche tali accorgimenti, tuttavia, non sono sufficienti per superare le divergenze col dettato costituzionale. A riguardo, non credo si possa neppure accogliere la tesi secondo cui, in caso di conflitto tra art. 38 Cost. e artt. 81 e 97 Cost. prevarrebbero quest'ultimi<sup>420</sup>. Infatti, condivisibilmente è stato osservato che “*la Costituzione, anche quanto consacra il principio del pareggio di bilancio, non indica, come soluzione obbligata in presenza di vincoli di spesa da rispettare, il ridimensionamento degli istituti dello Stato sociale*”.<sup>421</sup> Tanto più che la sostenibilità di un sistema di welfare deve essere valutata in un'ottica globale, non limitandosi a un mero calcolo finanziari ma tenendo in adeguata considerazione anche la sua capacità di fornire un concreto ausilio ai soggetti che ne hanno bisogno.<sup>422</sup>

Anche a voler ammettere la legittimità dell'intervento dei fondi bilaterali in chiave sostitutiva dell'intervento dello Stato, dunque, la soluzione adottata dal legislatore non può dirsi conforme con il dettato costituzionale poiché a causa delle modalità operative adottate pregiudica l'effettività della prestazione.

Ulteriore criticità nel sistema delineato dal legislatore, risiede nel fatto che la costituzione dei predetti fondi “inpsizzati” sembri essere obbligatoria per le parti sociali<sup>423</sup>. Se si volesse aderire a tale interpretazione della normativa, certamente, vi sarebbe una lesione del fondamentale principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, co. 1, Cost.

In questo caso, però, si deve riconoscere come, nonostante la formulazione letterale della norma sembri stabilire l'obbligatorietà della stipulazione dei contratti collettivi istitutivi, sia invece obbligatoria solo l'adesione al sistema delineato dal legislatore;<sup>424</sup> tanto più che alcuni

---

<sup>420</sup> M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito*, cit., p.433, che deduce tale affermazione dal fatto che l'obbligo di bilancio è stato imposto dall'Unione Europea.

<sup>421</sup> M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari, 2013.

<sup>422</sup> T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi, Relazione Aidlass*, Giornate di studio su “*La crisi e i fondamenti del lavoro*” (Bologna 16-17 maggio 2013).

<sup>423</sup> O. BONARDI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Guida alla riforma Fornero* a cura di M. Fezzi e F. Scarpelli, p. 137, in [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it)

<sup>424</sup> Conformemente G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit. p. 274; R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2013, p. 595; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, *ivi*, p.577; SIGILLO' MASSARA G., *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro del 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 90; *contra* A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit. p. 507; A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori*, cit. p.577; in termini dubitativi si esprime invece M. CINELLI, *Ammortizzatori sociali e riforma*, cit. p. 261.

autori hanno sottolineato come l'atto negoziale sia un elemento puramente eventuale nel sistema complessivo, poiché il fondo residuale (o di solidarietà) opera come rete di sicurezza.<sup>425</sup>

In sintesi, a parere di chi scrive, la scelta operata dal legislatore del 2012, e confermata nel 2015, pur mossa da intenti lodevoli, sul piano dell'effettività non può dirsi rispettosa dei fondamentali principi costituzionali in materia previdenziale.

Infatti, la matrice di settore dei Fondi continua a farsi sentire, ingenerando disparità di trattamento, legate alla forza del settore produttivo di appartenenza, non facilmente giustificabili. Il fatto che, successivamente alla riforma del 2012, gli unici due fondi, operanti in settori ove operavano sistemi consolidati di bilateralità, che abbiano proceduto all'adeguamento prescritto siano stati quello dell'artigianato e quello del lavoro somministrato, è già indicativo del peso di tale handicap originale. Peso che, alla luce della nuova normativa, è divenuto ancora più rilevante, poiché, ad oggi, solo suddetti fondi che avevano già proceduto all'adeguamento possono attivarsi per essere ricompresi nell'alveo dell'art. 27 del D.lgs. n. 148 del 2015. Baricentro del sistema, dunque, è destinato a divenire il Fondo di integrazione salariale, la cui disciplina comunque non è perfettamente lineare rispetto a quella prevista per le integrazioni salariali<sup>426</sup>.

Inoltre, il deficit più evidente del sistema delineato -riferibile a tutte e tre le tipologie di fondi- è il vincolo al pareggio di bilancio; tale previsione, ancorché rispondente a una logica di contenimento dei costi, si scontra certamente col dettato costituzionale, confliggendo, come si è spiegato ampiamente in precedenza, con la necessità che le prestazioni vengano erogate in ogni caso. Stante la possibilità per i fondi di non erogare alcuna prestazione, dunque, non si può certamente affermare che il loro intervento riesca a rispondere compiutamente alle esigenze di tutela dei prestatori di lavoro fornendo una prestazione previdenziale adeguata. Conseguentemente non può dirsi realizzata quella funzionalizzazione della previdenza privata rispetto alla previdenza pubblica che costituisce la condizione legittimante di tutto il sistema delineato del legislatore.

Semmai, sembrerebbe essere un tentativo da parte dell'apparato statale di dismettere parte dei propri compiti e di riversarli sul sistema privato, muovendosi dunque in una prospettiva di contenimento dei costi piuttosto che un reale ampliamento delle tutele rispetto al sistema previgente.

---

<sup>425</sup> G. LEONE, *I fondi di solidarietà*, cit., p. 273.

<sup>426</sup> Vedi *supra*.

### **3. Gli ammortizzatori sociali in deroga: tra disfunzione di sistema e struttura portante della tutela dei prestatori di lavoro (cenni).**

Prima di approcciarsi alla tematica degli ammortizzatori in deroga, pare opportuno ricordare brevemente il contesto in cui si è sviluppato il sistema italiano degli ammortizzatori sociali, richiamando una serie di nozioni trattate in altre sedi della presente trattazione, al fine di fornire un inquadramento generale della tematica.

Infatti, anche se tale premessa potrebbe sembrare inutile e ripetitiva, a parere di chi scrive, è necessario tracciare un quadro unitario delle diverse tipologie di deroga realizzate dal legislatore che, fino ad ora, sono state invece trattate con un focus specifico sullo speciale tipo di ammortizzatore sociale interessato dalla deroga stessa.

Come è stato efficacemente notato l'intera evoluzione degli ammortizzatori sociali è stata caratterizzata da un certo grado di “*confusione*”. Già dal periodo immediatamente successivo al dopoguerra fino all'entrata in vigore della legge n. 223/1991 “*le norme (di legge e non) erano strutturate in modo che gli ammortizzatori fossero promiscui, utilizzabili gli uni al posto degli altri e quindi anche gli uni dopo gli altri, per sommatoria (prima cassa integrazione ordinaria, poi straordinaria, poi disoccupazione speciale); le norme non prevedevano termini o prevedevano termini facilmente eludibili e, nel rispetto formale del diritto, permettevano senza scandalo gli ammortizzatori per intere generazioni [quasi per l'intera vita lavorativa]. C'erano dunque norme lesive dei principi costituzionali, non solo abusi*”.<sup>427</sup>

Nonostante le speranze da molti riposte nell'intervento legislativo del 1991, la situazione non accennò a cambiare, anzi si assistette a una serie di deroghe in via amministrativa che portarono al superamento della tanto agognata separazione tra strumenti di tutela erogabili in costanza di rapporto e strumenti di tutela erogabili ex post<sup>428</sup>.

Successivamente, nel 2001, in concomitanza dell'epidemia legata alla cd. “*mucca pazza*” e all'emergenza idrica verificatesi in Puglia, si stabilì che, al fine di fronteggiare gravi crisi aziendali o settoriali, lo stesso Ministero del lavoro, con decreto da adottarsi di concerto con il Ministero dell'economia, potesse disporre di trattamenti in deroga a quelli previsti in via ordinaria. In particolare, tramite questa procedura avrebbero potuto essere previste proroghe della durata delle integrazioni salariali e deroghe alle disposizioni in tema di ammortizzatori

---

<sup>427</sup> M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit. p.705.

<sup>428</sup> F. LISO, *La galassia degli ammortizzatori*, cit., p.5.

sociali (specie circa l'ambito di applicazione) se finalizzate a gestire crisi occupazionali o a favorire il reimpiego dei lavoratori.<sup>429</sup>

Tale disposizione, che originariamente avrebbe dovuto avere carattere eccezionale, venne prorogata di anno in anno -da governi di diversa appartenenza politica- tramite la reiterazione del provvedimento nelle leggi Finanziarie emanate.<sup>430 431</sup>

A proposito è rilevante che a partire dalla legge Finanziaria del 2003, la disposizione in commento, nell'individuare i presupposti per la concessione degli ammortizzatori in deroga, oltre al consueto riferimento al limite di spesa, ha iniziato a fare riferimento a "specifici accordi governativi" correlati a "programmi finalizzati a gestire le crisi occupazionali". Nel 2006, invece, è stata richiesta una previa intesa in sede istituzionale territoriale (ossia in sede regionale), formalizzando il ruolo svolto dagli attori regionali.

Dal 2007, il legislatore tornò a richiamare meri "accordi governativi"<sup>432</sup>, tuttavia, come la dottrina aveva già efficacemente sottolineato, tale nuova formulazione non equivaleva a un'elisione delle competenze regionali<sup>433</sup>, tanto più che successivamente gli accordi stipulati tra Stato e Regioni confermarono la necessità della stipulazione di preve intese con gli attori

---

<sup>429</sup> Art. 2, co.1-2, d.l. 3 maggio 2001, n. 158, conv. in L. 2 luglio 2001, n. 248.

<sup>430</sup> Art. 41, co. 1, l. n. 27 dicembre 2002, n. 248 ha riproposto la disposizione del testo e ne ha ampliato l'ambito di intervento affermando che *"In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e comunque non oltre il 31 dicembre 2002, nel limite della complessiva spesa di 215.878.984 euro per l'anno 2002 a carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali ovvero miranti al reimpiego dei lavoratori coinvolti in detti programmi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre proroghe di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale, già previsti da disposizioni di legge, anche in deroga alla normativa vigente in materia, nonché il completamento degli interventi di integrazione salariale straordinaria, di cui agli articoli 1 e 5 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 6 giugno 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 206 del 5 settembre 2001. La misura dei predetti trattamenti è ridotta del 20 per cento."* Successivamente siffatta disposizione venne riproposta dalle leggi Finanziarie degli anni successivi, facendo gravare il relativo finanziamento sul Fondo per l'occupazione. Si vedano l'art. 41, co. 1, l. 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003); art. 3 co. 137, l. 24 dicembre 2003 n. 350 (finanziaria 2004); art. 1, co. 155, l. 30 dicembre 2004 n. 311 (finanziaria 2005); art. 1, co. 410, l. 23 dicembre 2005 n. 266 (finanziaria 2006); art. 1, co. 1190, l. 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007); l'art. 1, co. 521, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008); l'art. 2, co. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203, (finanziaria 2009); art. 2, co. 138, l. 23 dicembre 2009, n.191 (finanziaria 2010); art. 1, co. 130, l.13 dicembre 2010, n. 220 (finanziaria 2011); art. 33, co.21, l. 12 novembre 2011, n.183 (legge di Stabilità 2012).

<sup>431</sup> In relazione alle autorizzazioni a derogare alle leggi con decreto ministeriale veniva altresì che vi fossero delle penalizzazioni in presenza di proroghe alla durata sei suddetti trattamenti, ragione per cui vi sono state anche delle deroghe previste in via legislativa al fine di evitare tali conseguenze negative (si pensi all'estensione delle integrazioni salariali ai portuali e alle imprese del commercio con più di 50 dipendenti). Si veda sul punto M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.

<sup>432</sup> Si vedano l'art. 1, co. 521, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008); l'art. 2, co. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203, (finanziaria 2009) l'art. 2, co. 138, l. 23 dicembre 2009, n.191; art. 1, co. 130, l.13 dicembre 2010, n. 220; art. 33, co.21, l. 12 novembre 2011, n.183.

<sup>433</sup> Si vedano sul punto le ampie argomentazioni di M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit. p.91

regionali<sup>434</sup>. In seguito all'accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009, il finanziamento di tali strumenti -caratterizzati dal coinvolgimento della fiscalità generale- è stato posto parzialmente a carico proprio delle Regioni.<sup>435</sup>

In seguito a tale primo accordo, è stata stipulata anche l'Intesa della conferenza permanente per i rapporti tra Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'8 aprile 2009. In un secondo momento, sono intervenuti gli Accordi Stato-Regioni 16 dicembre 2010 e 20 aprile 2011, nonché la successiva Intesa della conferenza permanente Stato-Regioni del 25 marzo 2011. Questi accordi oltre a valorizzare fortemente il ruolo delle politiche attive erogate a favore ai percettori dei trattamenti, hanno confermato la previsione dell'accordo del 12 febbraio e dell'Intesa dell'8 aprile secondo cui la partecipazione finanziaria regionale attingeva al Fondo Sociale Europeo. Le concrete modalità di gestione dei trattamenti venivano però regolate con appositi accordi quadro stipulati, questa volta in sede regionale, con le parti sociali. A livello legislativo, invece, la consacrazione del coinvolgimento regionale nel finanziamento di siffatti ammortizzatori, venne sancito nell'art. 1, co. 29, l. n. 220/2010, tramite l'esplicito richiamo dell'Accordo del 12 febbraio 2009 e l'Intesa dell'8 aprile 2009. Infine, è intervenuta l'Intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni del 22 novembre 2012, sottoscritta al precipuo scopo di trovare soluzioni adeguate alle nuove disposizioni della l. n. 92/2012, ribadendo l'importanza del coinvolgimento regionale e delle politiche attive.

In linea di massima, si può sintetizzare affermando che le Regioni hanno iniziato ad esercitare competenze amministrative in materia di ammortizzatori sociali in deroga, autorizzando i trattamenti e procedendo, grazie alla sottoscrizione di appositi accordi regionali, a definire le concrete modalità di gestione degli stessi.

---

<sup>434</sup> Art. 2, accordo 12 febbraio 2009.

<sup>435</sup> L'art. 1 del presente Accordo stabilisce che *"Sulla base di diverse valutazioni delle dimensioni e degli effetti sul mercato del lavoro della crisi economica internazionale in atto e della forte incertezza che caratterizza tali valutazioni, la previsione di una somma di 8.000 milioni di euro da destinare nel biennio 2009-2010 ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro può consentire di affrontare con un adeguato margine la forte domanda di interventi che va crescendo in tutte le aree del paese. Tali risorse e gli interventi necessari a un loro efficace utilizzo possono utilmente vedere la convergenza di un'azione dello Stato e delle Regioni. Per quanto riguarda il primo, esso può mobilitare risorse nazionali per 5.350 milioni di euro (di cui per circa 1.400 milioni derivanti dall'articolo 2, comma 35, della Legge Finanziaria 2009 e dall'art. 19 D.L. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.2 del 2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, e 3.950 milioni dall'art. 6-quater L. 133/2008 e dal Fondo per le aree Sottoutilizzate - quota nazionale), mentre l'obiettivo per il contributo regionale è pari a 2.650 milioni di euro a valere sui programmi regionali FSE."* Sul tema del ruolo giocato dalle Regioni in merito degli ammortizzatori in deroga si veda M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *Riv. Giur. Lav.*, II, 2011; M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe e prospettive*, Cacucci, Bari, 2009.

In particolare, in relazione a tale nuova tipologia di ammortizzatori in deroga regionali, è stato efficacemente sottolineato come il Ministro, che era a sua volta destinatario di una delega da parte della legge, abbia a sua volta sub-delegato le Regioni, sottoscrivendo specifici accordi governativi con quest'ultime.<sup>436</sup>

Dalla completa centralizzazione delle competenze in capo al Ministero si è passati dunque a un progressivo coinvolgimento di altri attori, ossia le Regioni e le parti sociali. Tale soluzione è stata vista con favore poiché da una discrezionalità "disordinata" connessa all'intervento del Ministero, si è giunti a una discrezionalità maggiormente controllata che prevedeva criteri di accesso ai trattamenti più omogenei e predeterminati (quanto meno nell'ambito della stessa Regione).<sup>437</sup>

Infine, l'art. 19 del d.l. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009, legittimò l'indennità di disoccupazione per sospensione per i lavoratori appartenenti a settori estranei all'ambito di applicazione della Cig<sup>438</sup>.

Oltre a ciò, come si è ampiamente spiegato nei paragrafi precedenti, si è proceduto ad estendere l'ambito di applicazione della Cig tramite interventi normativi che prevedero l'intervento della bilateralità sia in funzione suppletiva che integrativa dell'intervento statale.<sup>439</sup>

In questo quadro si sono inserite le previsioni della legge 28 giugno 2012, n.92, che, lungi dall'interrompere il meccanismo delle deroghe, stabilì che *"al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla presente legge, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese, per gli anni 2013-2016 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di 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 formazione"*.<sup>440</sup>

---

<sup>436</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. Giur.*, VI, 2011, p. 549.

<sup>437</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 547.

<sup>438</sup> Vedi *supra*.

<sup>439</sup> Vedi *supra*.

<sup>440</sup> Art. 2, co.64, l. 28 giugno 2012, n. 92.



Oltre a ciò, è stata prevista la possibilità di prorogare non solo i trattamenti in deroga concessi ai sensi della legge di Stabilità 2012, bensì anche quelli concessi per il periodo transitorio 2013-2016, purché le proroghe non eccedessero i dodici mesi e vi fossero appositi accordi governativi.<sup>441</sup>

Il Jobs Act, recando quella riforma complessiva degli ammortizzatori sociali attesa da decenni, avrebbe dovuto superare definitivamente il meccanismo delle deroghe ma, come accennato in riferimento alla Cig, così non è stato.

Infatti, richiamando quanto esplicito più dettagliatamente nel paragrafo dedicato alle integrazioni salariali, l'art.44, co.6, ha consolidato la cassa integrazione e la mobilità in deroga previste dall'art.6, co. 3, d. m. n. 83473/2014<sup>442</sup>, permettendo alle Regioni e alle province autonome di concedere tali trattamenti dal 24 settembre 2015 al 31 dicembre 2015. Infine, il d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185, aggiungendo il comma 6bis, all'art. 44, ha ammesso l'erogazione di tali trattamenti in deroga anche per l'anno 2016.

Dopo tale sommaria panoramica offerta, possiamo ora passare a un'analisi sistematica dell'istituto.

Prima di tutto, occorre sottolineare come quando si parli di ammortizzatori in deroga non ci si riferisca a un'unica esperienza, bensì a una pluralità di modelli ciascuno dei quali presenta una serie di sfaccettature.

A riguardo, è stato sottolineato come accanto al sistema degli ammortizzatori sociali ordinari si fosse sviluppato un altro sistema, stabilmente assestato su un doppio binario: uno fondato sulla solidarietà categoriale e realizzato attraverso l'istituzione delle diverse tipologie di fondi bilaterali, l'altro basato sugli ammortizzatori sociali in deroga di matrice regionale.<sup>443</sup>

---

<sup>441</sup> Art.66, co.2, l. 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>442</sup> L'articolo in questione prevede che *“Al fine di assicurare la graduale transizione al sistema introdotto dal presente decreto le Regioni e province autonome possono disporre la concessione dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche in deroga ai criteri di cui agli articoli 2 e 3, esclusivamente entro il limite di spesa di euro 70.000.000 e comunque in misura non superiore al 5 per cento delle risorse ad esse attribuite, ovvero in eccedenza a tale quota disponendo l'integrale copertura degli oneri connessi a carico delle finanze regionali ovvero delle risorse assegnate alla Regione dell'ambito di Piani o programmi coerenti con la specifica destinazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 253, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Gli effetti dei suddetti trattamenti non possono prodursi oltre la data del 31 dicembre 2014”*.

<sup>443</sup> M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 112, ove si afferma che tale tipologia di ammortizzatori in deroga realizza una tutela complementare rispetto al sistema ordinario.

Un'altra classificazione, operata in relazione agli ammortizzatori in deroga strutturali, ne ha individuate tre diverse tipologie: ammortizzatori estesi, ammortizzatori riadattati e ammortizzatori "prorogati"<sup>444</sup>.<sup>445</sup>

Nel primo caso, si è fatto riferimento ad ammortizzatori già esistenti ed estesi ad imprese escluse dall'ambito di applicazione originario; nel secondo, si trattava invece di trattamenti connessi alla disoccupazione ma erogati in concomitanza di mere sospensioni dell'attività lavorativa; nella terza ipotesi, infine, venivano ricompresi ammortizzatori sociali ordinari che avevano subito solo un aumento della durata.

Tratto comune di tutte le diverse categorie menzionate era la presenza di una deroga alla disciplina ordinaria degli ammortizzatori sociali al fine di ampliare l'ambito di tutela offerto ai prestatori di lavoro.

Il ricorso a siffatta categoria di strumenti, di fatto, è da riconnettersi alle lacune del sistema degli ammortizzatori sociali tradizionali, rispetto ai quali giocano un ruolo propriamente suppletivo in modo tale da fornire una qualche forma di protezione a quei soggetti che ne sarebbero altrimenti privi<sup>446</sup>.

Proprio per questo motivo, gli ammortizzatori in deroga hanno riscosso tanto successo, tanto che è stato unanimemente rilevato come, nonostante il loro originario carattere eccezionale e contingente, essi siano diventati -perlomeno prima del Jobs Act- una componente strutturale del sistema di protezione dei lavoratori.<sup>447</sup>

Al contrario, diverse sono state le valutazioni espresse in merito ai benefici connessi all'utilizzo di tale congegno normativo.

Alcuni avevano espresso un giudizio molto positivo circa l'operare degli ammortizzatori sociali in deroga, sottolineando come la disorganicità e la frammentazione ad essi connessi non fosse un'attribuzione di segno negativo, poiché permetteva di offrire una copertura a tutti i lavoratori, concretizzando così l'universalizzazione delle tutele.<sup>448</sup>

---

<sup>444</sup> Il termine non è stato usato dall'Autore originario.

<sup>445</sup> F. CARINCI, *Introduzione*, cit., p.8.

<sup>446</sup> M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHÖLL, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Sole 24 Ore, Milano

<sup>447</sup> F. CARINCI, *Introduzione*, in D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, 2010, p.3; F. LISO F., *Gli ammortizzatori sociali*, cit.; 11, V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali*, cit., 923.

<sup>448</sup> A. CAZZULLO, *Basta lamenti, in Italia i migliori ammortizzatori sociali*, in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2009.

Sulla base di valutazioni analoghe, si era giunti a teorizzare che l'evoluzione degli ammortizzatori sociali in deroga non solo avesse permesso di tamponare le criticità connesse alla perdurante assenza di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, ma che avesse dato via a un sistema di welfare parallelo, imperniato sugli enti bilaterali e sulle Regioni, che escludeva la necessità di porre in essere una vera e propria riforma, necessitando di meri aggiustamenti. A riguardo, si sostenne che *“l'affermarsi spontaneo, perché fuori da un generale disegno organico, di un sistema di ammortizzatori in parte settorializzato (attraverso l'intervento dell'autonomia collettiva), in parte localizzato (attraverso l'intervento delle Regioni), verosimilmente indotto dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale immanente al nostro sistema costituzionale riformato, se consente di vivere con minore angoscia i ritardi accumulati nella realizzazione della riforma degli ammortizzatori sociali, induce, in ogni caso, a chiedersi se e in che misura sia opportuno continuare a parlare di riforma degli ammortizzatori sociali ovvero se sia forse più realistico porre mano ad un riordino dell'apparato in essere, dando atto della esistenza di questo “sistema parallelo” che per necessità ha preso corpo ( 144), camminando, ben saldo, sulle due gambe costituite da un lato dalla competenza regionale ex articolo 117, commi 3 e 4, Cost., e dall'altro dalla libertà di assistenza privata ex articolo 38, comma 5, Cost., in tal modo avvalorando un sistema di ammortizzatori sociali retto non più solo sui cardini costituzionali tradizionali (articoli 38, comma 2, e 117, comma 2, Cost.), bensì anche su principi attuali (articolo 117, commi 3 e 4, Cost.) e/o attualizzati (articolo 38, comma 5, Cost.)”*.<sup>449</sup>

Tuttavia, statisticamente sono state maggioritarie le voci critiche rispetto al sistema degli ammortizzatori in deroga.<sup>450</sup> In particolare, era stato giustamente sottolineato come tale strumento presentasse profili critici per quattro ordini di ragioni: la sua incerta collocazione sistematica, i metodi di contribuzione, la compatibilità costituzionale del meccanismo della delega e la loro assimilabilità agli aiuti di stato.<sup>451</sup> Tale dottrina, infatti, aveva sottolineato come la necessità di stipulare accordi in sede locale comprometteva la pienezza del diritto al trattamento dei prestatori, frapponendo un filtro tra le legittime pretese di quest'ultimi e la loro effettiva realizzazione, stante il fatto che la buona riuscita delle trattative non costituiva un esito scontato<sup>452</sup>. Considerazioni analoghe avrebbero potuto essere formulate anche in relazione alla

---

<sup>449</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi “neocostituzionalista”*, in *Working Paper*, 2008, p.63, ove tale teoria viene contrapposta ad altre avanzate da diversi Autori.

<sup>450</sup> M. MISCONE, *Ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit; F. LISO, *La galassia degli ammortizzatori*, cit., M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga* cit.

<sup>451</sup> G. MORO, *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, II, p.427 e ss.

<sup>452</sup> Nello stesso senso si era espresso anche M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 98.

forma originaria degli ammortizzatori in deroga, ossia quella concessa esclusivamente con decreto ministeriale. E' vero che in questo caso non vi era l'obbligo di stipulare una previa intesa, ma la concessione del trattamento non era parimenti scontata stante l'ampia discrezionalità riconosciuta all'autorità concedente; pertanto, anche in questo caso, poteva parlarsi di "compressione" del diritto dei lavoratori interessati. Inoltre, l'esclusione dall'obbligo di pagare il contributo ordinario per la fruizione della Cig in deroga, nonché l'eliminazione di qualsiasi onere contributivo per le imprese che beneficiassero della mobilità in deroga, poneva tale strumento al di fuori di qualsiasi logica assicurativa<sup>453</sup>. Oltre a ciò, la predeterminazione di un limite di spese e la mancanza dell'individuazione di parametri discretivi per l'accoglimento delle domande aveva portato all'adozione del criterio cronologico che determinava delle irragionevoli disparità di trattamento tra lavoratori.

Siffatta dottrina evidenziò anche come la delega conferita dalla legge a organi amministrativi o autorità locali (nel caso di ammortizzatori in deroga regionali) di derogare alla disciplina ordinaria si ponesse in contrasto con l'art. 77 Cost.<sup>454</sup>

Infine, è stato sostenuto anche che gli ammortizzatori in deroga potessero integrare un'ipotesi di aiuti di Stato e, come tali, essere incompatibili con la normativa dell'Unione Europea<sup>455</sup>. L'art. 87 TCE, difatti, ricomprende entro tale categoria qualsiasi finanziamento erogato dalla Stato (inteso in senso estensivo) a favore delle imprese e tale da distorcere i meccanismi concorrenziali operanti a livello comunitario. La Commissione e la Corte di Giustizia hanno anche sottolineato come un ulteriore requisito caratterizzante un aiuto di Stato sia la selettività. Un'erogazione legittima, dunque, non deve essere indirizzata a favore di determinati settori produttivi o a specifiche tipologie d'impresa, oppure, nel caso in cui l'erogazione sia astrattamente diretta a una generalità indeterminata di precettori, la concreta concessione del trattamento non deve avvenire in base a una valutazione discrezionale. In sintesi, tali finanziamenti non possono essere finalizzati al mero sostegno economico in di imprese per le quali non sussista più alcuna possibilità di ripresa. Considerazioni di questo tipo hanno reso palese come la definizione di aiuti di Stato emersa in sede comunitaria potrebbe astrattamente

---

<sup>453</sup> Sul punto si è sottolineato come il fatto che la Cig in deroga sia "a costo zero" determina il fatto che di fatto le imprese tendano a ricorrervi anche quando non vi sono più prospettive di ripresa. Sul punto si veda M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 553.

<sup>454</sup> Nello stesso senso anche G. SIGILLO' MASSARA, *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito "al tempo della crisi"*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, p. 356.

<sup>455</sup> M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?* in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, p. 353; *contra* M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 110, ove qualifica gli ammortizzatori sociali in deroga come aiuti alle persone poiché la percezione del trattamento è comunque subordinata alla partecipazione del lavoratore interessato a programmi di politica attiva.

riferirsi agli ammortizzatori in deroga, stante la loro finalità conservativa e il loro carattere elitario.

Infine, le ultime critiche che erano state formulate in relazione agli ammortizzatori in deroga coinvolgevano esclusivamente la loro variante di matrice regionale. In questo caso, infatti, gli accordi sottoscritti dal governo e dalle Regioni prevedevano che una parte del Fondo Sociale Europeo venisse destinata, in ciascuna Regione, a sostenere gli ammortizzatori sociali in deroga in presenza di forme di politica attiva. A riguardo, si era sostenuto come le norme emanate in seguito alla stipulazione di detti accordi contrastassero con la disciplina comunitaria, che prevedeva che suddette somme potessero essere destinate esclusivamente al finanziamento di azioni formative e qualificanti.<sup>456</sup>

Infine, era stato criticato il fatto che un sistema di welfare organizzato su base regionale, per quanto in grado di garantire maggiore omogeneità del sistema originario incentrato sulla discrezionalità ministeriale, generasse ingiustificate disparità di trattamento tra prestatori di lavoro a seconda della loro provenienza geografica.<sup>457</sup>

Gli ultimi svolgimenti normativi, come abbiamo anticipato in precedenza, hanno mostrato come il legislatore, conscio di siffatte criticità, abbia optato in via di principio per un superamento degli ammortizzatori sociali in deroga nel tentativo di armonizzare e dotare di maggiore organicità il sistema complessivo degli ammortizzatori sociali.

Tale affermazione, merita tuttavia delle precisazioni. Certamente la riforma del 2015 ha eliminato definitivamente gli ammortizzatori sociali riadattati; mentre l'estensione del campo di applicazione delle tutele ordinarie è stata affidata alla bilateralità. In questo caso, una soluzione nata nell'ambito dei trattamenti in deroga<sup>458</sup> è stata dunque istituzionalizzata, andando a costituire uno dei due pilastri fondamentali su cui è stato costruito l'attuale sistema di welfare. Più complicato è il discorso relativo agli ammortizzatori di matrice regionale, infatti, anch'essi formalmente sono destinati ad esaurirsi, però, abbiamo già sottolineato come di fatto siano state emanate delle discipline derogatorie che ne hanno permesso la sopravvivenza (per

---

<sup>456</sup> Si veda le considerazioni svolte da S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., p.95; M. BARBIERI, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p.106 ess; G. MORO, *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, cit., p. 431 e ss.

<sup>457</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 550.

<sup>458</sup> Si pensi al citato art. 19, d.l. n.185/2008.

ora in via transitoria). Infine, ricordiamo come nonostante la fissazione di stringenti limiti di durata, già nel 2017, sono stati emanati i primi provvedimenti legittimanti proroghe<sup>459</sup>.

In sintesi, l'attesa riforma degli ammortizzatori sociali ha avuto un atteggiamento ambivalente nei confronti delle pregresse esperienze degli ammortizzatori in deroga: da un lato, dovrebbe averne sancito la totale abolizione, dall'altro ha recuperato spunti di tale esperienze e li ha legittimati garantendogli un ruolo fondamentale, mentre anche laddove sembrava aver messo un punto a tale meccanismo, ha lasciato aperto uno spiraglio per un suo possibile recupero.

Come anticipato, dunque, vi sono segnali contrastanti che non permettono di affermare con certezza il superamento del meccanismo della deroga e l'affermarsi di un sistema realmente razionale ed organico, ragione per cui non resta che attendere nuovi sviluppi al fine di dare un giudizio più definitivo.

#### **4. I contratti di solidarietà difensivi.**

Un ulteriore strumento previsto dal nostro ordinamento al fine di evitare i licenziamenti o ridurre eccedenze della manodopera nel caso di crisi o di ristrutturazioni è il contratto di solidarietà difensivo.<sup>460</sup>

Tale istituto, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto differenziarsi dalla classica Cig in quanto maggiormente idoneo a intervenire tempestivamente in situazioni di crisi. Infatti, nella prassi dei processi industriali, spesso il ricorso alle integrazioni salariali avveniva quando la situazione era già gravemente compromessa, venendo utilizzata -in modo improprio- come misura tampone volta a dilatare le tempistiche per gli interventi di riduzioni di personale ormai inevitabili. I contratti di solidarietà, al contrario, avrebbero dovuto svolgere un ruolo di prevenzione di eventuali esuberanti permettendo un più efficace utilizzo della manodopera.

Infatti, poiché la Cig, deviando dal proprio paradigma funzionale, assolveva in via ufficiosa il compito dell'indennità di disoccupazione, i contratti di solidarietà avrebbero dovuto adempiere proprio al compito originario delle integrazioni salariali straordinarie, permettendo ai datori di ridurre l'orario di lavoro in modo tale da procedere a ristrutturazioni aziendali in tempi utili per evitare una crisi irreversibile<sup>461</sup>.

---

<sup>459</sup> Circ. min. 13 febbraio 2017 n.3.

<sup>460</sup> F. SANTONI, *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, p. 75; D. GAROFALO, *Strumenti di flessibilità alternativi alla riduzione del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, p.354 e ss.

<sup>461</sup> A. TURSI, *Contratti di solidarietà e rapporto individuale di lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1988, p. 85 e ss.

Nonostante ciò, il contratto di solidarietà difensivo non riscosse mai il successo sperato né tra le organizzazioni sindacali -che inizialmente avevano propugnato la sua introduzione nell'ordinamento nazionale-, né tra i datori di lavoro.<sup>462</sup>

Il primo esperimento di tale istituto avvenne all'inizio degli anni '80<sup>463</sup> del secolo scorso quando, sulla scorta del cd. Protocollo Scotti<sup>464</sup>, venne previsto che venisse concesso il trattamento di integrazione salariale in seguito alla stipula, da parte dei sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, di contratti aziendali volti a evitare esuberi del personale tramite una riduzione dell'orario di lavoro<sup>465</sup>.

Il trattamento riconosciuto ai lavoratori era pari al cinquanta per cento della retribuzione persa in seguito alla riduzione dell'orario di lavoro e, in ogni caso, non avrebbe potuto essere corrisposto per un periodo superiore a ventiquattro mesi.<sup>466</sup>

Tuttavia, il ricorso al nuovo istituto fu scarso essenzialmente per due ordini di motivi<sup>467</sup>: da un lato, si ritenne che, stante l'ambito di applicazione sovrapponibile dei due istituti, il ricorso alle Cigs fosse meno complicato<sup>468</sup>, dall'altro si temette che le problematiche legate all'efficacia del contratto collettivo potessero inficiarne i risultati<sup>469</sup>.

Per questi motivi, negli anni successivi si assistette a un intervento promozionale dello Sato che, pur non modificando le caratteristiche strutturali dello strumento in commento, emanò una serie di disposizioni volte a incentivarne l'utilizzo da part delle imprese.

---

<sup>462</sup> M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *Quaderni dir. lav. relazioni ind.*, 1995, fasc. 17, 133.

<sup>463</sup> Per una panoramica della normativa in materia si veda M. BROLLO, *I contratti di solidarietà*, in (a cura di) F. NERI, *Le politiche del lavoro negli anni '80*, Milano, Franco Angeli, p. 189 e ss.

<sup>464</sup> Accordo interconfederale del 22 gennaio 1983.

<sup>465</sup> Art. 1, co. 1, l. 19 dicembre 1984, n. 863.

<sup>466</sup> Art. 2 l. 19 dicembre 1984, n. 863.

<sup>467</sup> F. SANTONI, *Crisi d'impresa, eccedenze di personale*, cit., p. 76.

<sup>468</sup> P. LAMBERTUCCI, *Crisi di impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Ipsoa, Milano, 2000, p. 767 e ss ritenne che il meccanismo delle proroghe della Cig conferiva a quest'ultima una durata pressoché indefinita, in aperto contrasto con il limite di ventiquattro mesi fissato per i contratti collettivi; oltre a ciò, si riteneva che durante il periodo in cui veniva erogata la prestazione in forza del contratto di solidarietà al datore di lavoro fosse preclusa la possibilità di licenziare il personale interessato, avendovi rinunciato implicitamente con la sottoscrizione del contratto, sul punto si veda A. ALLAMPRESE, *Osservazioni in tema di licenziamento e contratto di solidarietà*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, II, p. 493 nota a Cass. 23 gennaio 1998, n. 637; M. LAI-L.RICCIARDI, *I contratti di solidarietà (disciplina legislativa e spunti di riflessione)*, in *Working Paper* n. 74.

<sup>469</sup> Tale profilo di criticità è stato superato dall'elaborazione dottrinale successiva che ha ricondotto il contratto di solidarietà nell'alveo del contratto gestionale, ragione per il problema dell'efficacia *erga omnes* dello stesso -e della legittimità di eventuali contestazioni dei lavoratori dissenzienti- non si pone nello stesso modo in cui si pone per i contratti di lavoro normativi. Infatti, in questo caso, l'efficacia generalizzata non viene ricollegata direttamente al contratto bensì al provvedimento di ammissione alla Cig. In dottrina si veda *inter alios* G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2006.

Tuttavia, è stato sottolineato come solo la prima fase dell'evoluzione dell'istituto possa riconnettersi all'intervento legislativo, mentre in un secondo stadio tale opera promozionale è stata posta in essere tramite provvedimenti amministrativi.<sup>470</sup>

La prima tappa di tale percorso è costituita dall'art. 13 della l. n. 223/1991 che stabilì che l'ammontare dell'integrazione salariale concessa in seguito alla stipula di un contratto di solidarietà non sarebbe stata soggetta ai massimali previsti per le altre tipologie di Cig e che non avrebbe subito riduzioni neppure a seguito di aumenti retributivi concordati successivamente dalle parti sociali.

Successivamente, la legge 19 luglio 1993, n. 236<sup>471</sup> ampliò l'ambito di applicazione dell'istituto così da creare due nuove tipologie di contratti di solidarietà difensivi, denominato rispettivamente contratto di tipo B<sup>472</sup> e contratti di tipo C<sup>473</sup> -in opposizione agli originari contratti di tipo A la cui disciplina era contenuta nell'art. 1 della l. n. 863/1984-<sup>474</sup> In particolare, l'art. 5 accordò per i contratti di solidarietà di tipo B, per un massimo di due anni, *“un contributo pari alla metà del monte ore retributivo da esse non dovuto a seguito della riduzione di orario”*. Oltre a ciò, per quanto riguardava ai contratti di solidarietà di tipo A, venne previsto l'incremento dell'integrazione alla misura del 75 per cento del trattamento perso a seguito della riduzione dell'orario di lavoro<sup>475</sup>, una riduzione proporzionata alla riduzione dell'orario di lavoro dei contributi previdenziali e assistenziali<sup>476</sup> e la possibilità di prevedere diminuzioni annuali dell'orario di lavoro<sup>477</sup>

L'erogazione di questi benefici trovava un limite nelle risorse appositamente stanziata<sup>478</sup>, tuttavia, già verso la fine del 1994, tali somme erano quasi finite, mentre nelle intenzioni la disciplina avrebbe dovuto trovare applicazione fino al 31 dicembre 1995. Per questa ragione, il

---

<sup>470</sup> D. GAROOFALO, *Strumenti di flessibilità* cit., p. 355.

<sup>471</sup> Vedi *supra*.

<sup>472</sup> Si tratta dei contratti di solidarietà stipulati dalle imprese escluse dall'ambito di applicazione della Cig al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale. Il beneficio è esteso anche alle aziende alberghiere e alle aziende termali pubbliche e private operanti nelle località termali che presentino gravi crisi occupazionali.

<sup>473</sup> Si tratta dei contratti di solidarietà stipulati dalle imprese artigiane, che occupino anche meno di sedici dipendenti. In tal caso, il contributo viene erogato purché vi sia un intervento integrativo da parte dei rispettivi fondi di bilateralità prestazione di entità non superiore a quella corrispondente alla metà del contributo pubblico destinato ai lavoratori

<sup>474</sup> Per un esame e un confronto approfondito tra le tipologie contrattuali in commento si veda G. SANTORO PASSARELLI, *I contratti di solidarietà. Due esperienze a confronto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1994, I, p. 269 e ss.

<sup>475</sup> Art. 5, co.4, l. 19 luglio 1993, n. 863 che prevede anche che *“all'impresa è corrisposto, mediante rate trimestrali, un contributo pari ad un quarto del monte retributivo da essa non dovuto a seguito della predetta riduzione”*.

<sup>476</sup> Art. 5, co.2, l. 19 luglio 1993, n. 236.

<sup>477</sup> Art. 5, co.1, l. 19 luglio 1993, n. 236.

<sup>478</sup> Art. 5, co. 13 l. 19 luglio 1993, n.236.



legislatore, limitando temporaneamente la propria tendenza promozionale, stabilì che ai contratti stipulati dal 1 gennaio 1993 al 14 giugno 1995 non si applicassero le disposizioni relative alla possibilità di ridurre l'orario su base annuale e all'aumento dell'ammontare della prestazione, bensì solo la disciplina contenuta nell'art. 1 l. n. 863/1984<sup>479</sup>.

L'art. 6 della stessa legge, però, prevede l'elevazione della misura di integrazione salariale al 60% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione d'orario; inoltre, il quarto comma mantenne, per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, le incentivazioni in materia di contribuzione a favore delle imprese rientranti nell'ambito di applicazione della Cig purché venissero rispettate le disponibilità finanziarie del Fondo per l'occupazione.

La durata essenzialmente transitoria dei contratti di solidarietà di tipo B e C, prevista nell'ultima disposizione dell'art. 5, co.5 della l. n. 236/1993, è venuta meno in seguito a una serie di proroghe che hanno mantenuto in vita gli istituti in commento.<sup>480</sup>

Il d.l. n. 10 febbraio 2009, n. 5 ha aggiunto una causale di intervento dei contratti di solidarietà di tipo B, prevedendo che l'integrazione salariale potesse essere concessa anche per evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo.<sup>481</sup>

E' stato correttamente sottolineato come tale previsione abbia operato un'ulteriore ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto, permettendo di richiedere l'integrazione salariale per solidarietà anche alle imprese con meno di 15 dipendenti.<sup>482</sup> Infine, l'art. 1, co. 5, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, aveva sancito l'aumento dell'ammontare dell'integrazione di solidarietà per solidarietà nella misura del 20% del trattamento perso a seguito della riduzione di orario nel limite delle risorse stanziare (elevato così all'80% della misura della retribuzione persa)<sup>483</sup>.

Come anticipato, tuttavia, l'attività promozionale è stata perfezionata anche attraverso provvedimenti di natura non legislativa: particolarmente rilevante è stato il d.m. 10 luglio 2009,

---

<sup>479</sup> Art. 4, co. 9, legge 28 novembre 1996, n. 908.

<sup>480</sup> Art. 4, co.2, d. l 16 maggio 1994, n. 299, conv., con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, da ultimo modificato dall'art. 52, co. 70, l. 28 dicembre 2001, n. 448, dall'art. 41, co.3, l. 27 dicembre 2002, n. 289, dall'art. 3, co. 136, l. 24 dicembre 2003, n. 350, dall'art. 2, co. 531, l. 24 dicembre 2007, n. 244 e dall'art. 19, co.14, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, e, successivamente, l'art. 1, comma 305, L. 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>481</sup> Art. 7ter, co.9, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 conv. in l. 9 aprile 2009, n. 33.

<sup>482</sup> A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà*, cit., p.103.

<sup>483</sup> La disposizione originaria prevedeva che il beneficio fosse concesso limitatamente agli anni 2009 e 2010, successivamente vi sono state una serie di proroghe culminate con l'art. 2bis del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, che ha previsto la proroga del trattamento per l'anno 2015 (prevedendo però un aumento pari al 10% della retribuzione persa che raggiunge così l'ammontare del 70%) nel limite di 50 milioni di euro. Tale somma è stata incrementata di 150 milioni dall'art. 4, d. l. n. 21 maggio 2015, n. 65.

n. 46448 che ha specificato le condizioni di accesso ai benefici connessi ai contratti di solidarietà di tipo A.<sup>484 485</sup>

Potevano accedere all'istituto in commento le imprese che rientravano nell'ambito di applicazione della Cigs, comprese le aziende appaltatrici di servizi di mense e di servizi di pulizia<sup>486 487</sup>; nonostante ciò, il trattamento non veniva concesso esclusivamente al ricorrere delle cause integrabili della Cigs, bensì anche qualora nel contratto aziendale si facesse riferimento alla sussistenza di un esubero dei lavoratori, sulla base quindi di una mera autodichiarazione.<sup>488</sup> Un'ulteriore previsione fortemente incentivante prevista nel provvedimento riguardava la durata dei trattamenti erogabili sulla base del contratto di solidarietà. I benefici potevano essere concessi per una durata non superiore a ventiquattro mesi, prorogabile di ulteriori ventiquattro mesi e, nel caso in cui venisse raggiunta tale soglia, un nuovo contratto avrebbe potuto venire stipulato decorsi dodici mesi.<sup>489</sup> Inoltre, in riferimento al trattamento di integrazione straordinaria previsto dall'art. 1 l. n. 223/1991, il limite massimo, ivi fissato a trentasei mesi nel quinquennio, avrebbe potuto essere derogato nelle singole unità produttive ove il contratto di solidarietà fosse stato stipulato al fine di evitare una procedura di mobilità ex art. 4 della medesima legge.<sup>490</sup> Occorre precisare come il trattamento per integrazione di solidarietà non solo non sia soggetto ai massimali previsti per la Cig, ma non comporti neppure il versamento di una contribuzione addizionale da parte del datore di lavoro che ne fruisca.<sup>491</sup>

Infine, per quanto concerne i contratti di solidarietà di tipo A, il d.l. n. 134 del 2014 aveva previsto che i datori di lavoro avessero diritto, entro il limite delle risorse messe a disposizione del Fondo per l'occupazione, per un periodo non superiore ai ventiquattro mesi, a una riduzione

---

<sup>484</sup> Si pronuncia in favore della legittimità di tale tecnica di intervento V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 941.

<sup>485</sup> Le valutazioni espresse in dottrina sulla portata di tale decreto non è unanime: A. DI STASI, *Ammortizzatori e solidarietà*, cit., p.105, afferma che le previsioni di limitazioni finanziarie in realtà inficia la realizzazione dell'intento promozionale dell'istituto perseguito dal Governo; al contrario, S. MALANDRINI, *Legislazione in materia di lavoro, considerazioni sulla regolamentazione dei contratti di solidarietà difensivi nel processo di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, IV, 2014, p.192, afferma che tale decreto è espressivo dell'approccio anticiclico adottato dal legislatore nei confronti di questo istituto, volto a permetterne la fruizione nel modo più ampio possibile.

<sup>486</sup> Art. 2, d. m. 10 luglio 2009, n. 46448.

<sup>487</sup> Nel computo dovevano essere ricompresi tutti i dipendenti dell'impresa fatta eccezione dei dirigenti, apprendisti, e lavoratori domicilio.

<sup>488</sup> Art.4, d.m. 10 luglio 2009, n. 46448; l'articolo precisa che tuttavia è necessario rispettare il limite del 60% della riduzione di orario, parametrata su base settimanale.

<sup>489</sup> Art. 6, d.m. 10 luglio 2009, n. 44468.

<sup>490</sup> Art. 7, d.m 10 luglio 2009, n. 44468.

<sup>491</sup> Art. 8, co. 8, d.l. 21 marzo 1988, n.86.

dell'ammontare della contribuzione previdenziale ed assistenziale dovuta, per ciascun lavoratore coinvolto da riduzione dell'orario di lavoro superiore al venti per cento, pari alla misura fissa del trentacinque per cento<sup>492</sup>.

Parte della dottrina aveva individuato nella disciplina complessiva così apprestata all'istituto un potente incentivo al suo utilizzo<sup>493</sup>, altri invece avevano obiettato come la mancata universalizzazione del trattamento e come il costante richiamo a vincoli di bilancio -per quanto disattesi di anno in anno- limitassero le potenzialità dell'istituto.

D'altro canto le valutazioni non erano univoche neppure circa la valenza positiva dell'istituto in quanto chi ha lamentato la presenza di troppi vincoli, individuava nel contratto di solidarietà uno strumento meritevole di valorizzazione in quanto in grado di fornire *“una risposta -interna al rapporto di lavoro- al problema del non lavoro nei periodi di crisi che si pone in linea con i precetti costituzionali, dando attuazione al diritto al lavoro nonché ai principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale nelle opportunità di lavoro e finalizzando l'iniziativa economica privata e la proprietà dei mezzi di produzione all'utilità e alla funzione sociale”*.<sup>494</sup>

D'altro canto, chi aveva sottolineato il tratto incentivante della disciplina apprestata dagli ultimi decenni dal legislatore e dal Governo, aveva anche sottolineato come il tentativo di promozione dell'istituto si fosse estrinsecato in una pluralità di disposizioni derogatorie e alluvionali, poco coerenti con i tentativi di riformare razionalmente l'intero sistema degli ammortizzatori sociali e superare le logiche assistenzialistiche che lo avevano informato in passato.<sup>495</sup>

Tali considerazioni rendono evidente come le analisi di Liso, espresse pochi anni dopo l'entrata in vigore della l. 223/1991, fossero ancora molto attuali. Infatti, prima del Jobs Act si poteva certamente affermare che *“il contratto di solidarietà era un istituto ancora alla ricerca della sua identità e di uno stabile assetto”*.<sup>496</sup> L'Autore aveva efficacemente evidenziato come tale situazione di incertezza fosse strettamente correlata allo sviamento funzionale della Cigs: nel momento in cui quest'indennità si era trasformata in un'indennità di disoccupazione ufficiosa,

---

<sup>492</sup> Sul punto si veda V. MAIO, *Le modifiche ai contratti di solidarietà apportate dal D.L. n. 34 del 2014 (c.d. Decreto Poletti) e dalla legge di conversione n.78 del 2014*, in *Arg. Dir. Lav.*, IV-V, p. 956 e ss.

<sup>493</sup> S. MALANDRINI, *Legislazione in materia di lavoro, considerazioni sulla regolamentazione dei contratti di solidarietà difensivi nel processo di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, IV, 2014, p.192.

<sup>494</sup> A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà*, cit., p.105.

<sup>495</sup> S. MALANDRINI, *Legislazione in materia di lavoro, considerazioni sulla regolamentazione dei contratti di solidarietà difensivi*, CIT., p. 196 ove afferma che i contratti di solidarietà *“presuppongono esclusivamente una gestione dei trattamenti indennitari meramente passiva, prolungata e di forte tutela del reddito”*, perseguendo *“un approccio involutivo rispetto all'orientamento generale della riforma”*.

<sup>496</sup> F. LISO, *La galassia degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 27.

il contratto di solidarietà era stato concepito come un'ulteriore causale dell'intervento della Cigs.<sup>497</sup>

In questo contesto si inserisce l'intervento riformatore del 2015, ove il contratto di solidarietà è stato fortemente valorizzato.<sup>498 499</sup> In primo luogo, come anticipato nel paragrafo dedicato alla Cig, in continuità con le considerazioni della dottrina degli scorsi decenni, il contratto di solidarietà è stato elevato ad autonoma causa integrabile per il ricorso all'integrazione salariale straordinaria<sup>500</sup>. Come se non bastasse, la disciplina nel suo complesso porta a ritenere che il ricorso a tale causale sia l'opzione preferibile<sup>501</sup>, infatti, le imprese che intendano richiedere l'integrazione in forza delle altre causali, sono onerate di dichiarare, in sede di consultazione sindacale, l'impraticabilità del ricorso al contratto di solidarietà difensivo<sup>502</sup>.

Il legislatore, dunque, discostandosi dall'impianto della l. n. 223/1991 ove il contratto di solidarietà era considerato un'ipotesi di intervento residuale e suppletiva, ha conferito una nuova centralità all'istituto, in particolare, sembra abbia accolto le proposte avanzate dal sindacato operando su due fronti: da un lato, riducendo l'abuso al ricorso alla Cigs, dall'altro identificando nel contratto di solidarietà il primo strumento di risposta di fronte alla crisi (strumento preferenziale in considerazione del fatto che comporta una consultazione necessaria e non eventuale con il sindacato).<sup>503</sup>

D'altro canto, la riconduzione del contratto di solidarietà all'interno delle causali giustificative del ricorso alla Cigs, permette di superare le critiche volte alla sua natura essenzialmente

---

<sup>497</sup> Si pronunciò in favore della qualificazione come autonoma causa integrabile dell'intervento della Cigs, F. SANTONI, *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative*, cit., p. 76, ove l'Autore sostiene la necessità di un ritorno alla funzione originaria dell'istituto, così come delineata dalla l. n. 223/1991, ossia quella di risorsa di ultima istanza destinata a intervenire successivamente alla Cigs il cui intervento doveva essere efficacemente limitato.

<sup>498</sup> Vedi *supra*.

<sup>499</sup> L'art. 51, d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81 ha precisato che con la locuzione "contratti di solidarietà" si fa riferimento ai contratti di qualsiasi livello, purché stipulati da associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e quelli aziendali anche dalle RSU o dalle RSA, riconducibili a siffatte organizzazioni sindacali.

<sup>500</sup> In conseguenza di tale disposizione, venendo a coincidere gli ambiti di applicazione tanto dal punto di vista oggettivo che soggettivo, diventano destinatari dell'intervento anche gli apprendisti.

<sup>501</sup> Negli stessi termini S. SPATTINI, *Contratti di solidarietà al via massimale e contributo addizionale*, in EADEM (a cura di) *Cassa integrazione la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Ed il Sole 24 ore, Milano, p.56 e ss.

<sup>502</sup> Correttamente è stato rilevato come tale previsione dia attuazione alla previsione della legge delega che richiedeva che si potesse ricorrere alla Cig solo in seguito all'esaurimento delle altre possibilità connesse alla riduzione dell'orario di lavoro. Sul punto si veda F. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, in E. BALETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma nella Cassa Integrazione Guadagni nel Job Acts 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.*, Cacucci Editore, Bari, 2016

<sup>503</sup> A. ANDREONI, *I progetti di legge proposti dalla Cgil: la suggestione di un pensiero forte*, in [www.cgil.it/giuridico](http://www.cgil.it/giuridico), 2003, ove però il contratto di solidarietà costituisce "la prima linea di difesa" *tout court* non essendo ricompreso all'interno delle stesse causali della Cigs.

assistenziale, svincolata da qualsiasi percorso di riqualificazione e dalla fissazione di limiti quantitativi al suo utilizzo. In questo modo, non solo i percettori dei trattamenti dovranno tenere comportamenti che permettano di realizzare il fondamentale principio di condizionalità, ma si dovranno rispettare anche limitazioni temporali ben precise. Infatti, è vero che anche sotto questo profilo in legislatore ha previsto un certo favore per l'istituto in commento<sup>504</sup>, ma certamente i limiti temporali previsti comportano conseguenze sono molto più stringenti rispetto a quelli fissati nel d.m. 44468/2009.<sup>505</sup>

Oltre a ciò, la riconduzione del contratto di solidarietà tra le altre causali permette di applicare l'art. 21, co.6, in modo tale che operi anche in quest'ipotesi il divieto di cumulo con la Cigo nelle unità produttive nelle quali sia stato richiesto negli stessi periodi l'intervento ordinario per le medesime causali.

L'applicazione della normativa in materia di Cigs ha permesso anche di alzare l'ammontare del trattamento all'80% della retribuzione persa in conseguenza della riduzione d'orario, ammontare che, però, è ora soggetto al massimale.

Ultima previsione fortemente incentivante consiste in quella secondo cui le quote di TFR relative alla retribuzione perduta in seguito alla riduzione dell'orario di lavoro restano a carico della gestione di riferimento.<sup>506</sup>

Per quanto concerne i contratti di solidarietà di tipo B e di tipo C, la riforma<sup>507</sup> ha previsto l'abrogazione delle precedenti fonti regolative, avendo apprestato una disciplina apposita per tali aree d'intervento tramite i nuovi fondi di solidarietà bilaterali<sup>508</sup>.

In questa sede, ribadiamo sinteticamente che probabilmente l'innovazione di maggior rilievo risiede nel fatto che alla stregua della nuova normativa nei settori esclusi dall'ambito di applicazione della Cig ad oggi non è più previsto alcun intervento pubblico, in quanto le prestazioni di sostegno al reddito sono completamente finanziate dalla categoria di

---

<sup>504</sup> L'art. 21, co. 6, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 ha previsto che l'integrazione salariale in caso di contratto di solidarietà non può essere erogata per più di ventiquattro mesi, mentre nel caso di cumulo con altre prestazioni Cigo o Cigs il tetto massimo è elevato a trentasei mesi, anche continuativi, nel quinquennio mobile.

<sup>505</sup> S, MALANDRINI, *Legislazione in materia di lavoro*, cit., p.193 aveva sottolineato come in forza di tale provvedimento fosse possibile alternare contratti di solidarietà e cassa integrazione secondo la seguente sequenza: due anni di contratto di solidarietà, due anni di proroga, un anno di Cigo/Cigs, poi di nuovo due anni di contratto di solidarietà ecc. In questo modo, si dilatava per un periodo indefinito la potenziale fruizione di strumenti di sostegno al reddito con funzione conservativa, causando un'evidente deriva assistenzialista del sistema.

<sup>506</sup> Fanno eccezione le quote di TFR relative a lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo o nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo entro 90 giorni dal termine del contratto di solidarietà o di un ulteriore trattamento straordinario di integrazione salariale concesso entro 120 giorni dalla sua conclusione (art. 21, co.6).

<sup>507</sup> Art. 46 d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

<sup>508</sup> Vedi *supra*.

appartenenza, profilo tanto più problematico alla luce del necessario rispetto del principio di pareggio di bilancio.

Il contratto di solidarietà in tali settori ha mantenuto una valenza residuale, esclusivamente in relazione all'assegno di solidarietà erogato dal Fondo di integrazione salariale: in questo caso, è stato sottolineato come il legislatore abbia resuscitato il vecchio contratto di solidarietà di tipo B che, analogamente a quanto previsto per il contratto di solidarietà di tipo A, si è trasformato in un'autonoma causale di concessione dell'assegno di solidarietà appunto.<sup>509</sup>

Tuttavia, in tale opera di razionalizzazione, a parere di chi scrive, vi è stato un ridimensionamento delle tutele per quanto concerne l'area una volta ascrivibile ai contratti di tipo B poiché, rispetto alla disciplina previgente, rimangono sguarnite da qualsiasi forma di tutela le imprese con meno di cinque dipendenti (e permangono le perplessità rispetto al sistema generale imperniato sui nuovi fondi).

Al contrario, è stato apprezzabile l'intervento complessivo di razionalizzazione e di armonizzazione del contratto di solidarietà nel complessivo assetto degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto

---

<sup>509</sup> F. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., p.100.

## CAPITOLO III:

### LA TUTELA DEL LAVORATORE “NEL MERCATO”

**Sommario: 1. Dalla tutela nel rapporto di lavoro alla tutela nel mercato. – 2. La tutela della disoccupazione nel Jobs Act: Naspi, Dis-coll e Asdi. - 2.1. La valorizzazione del principio di condizionalità e delle politiche attive. - 2.2. L’assegno di ricollocazione: un ponte verso il ricollocamento dei lavoratori.**

#### **1. Dalla tutela nel rapporto di lavoro alla tutela nel mercato.**

Come anticipato in apertura, con l’esordio della crisi finanziarie ed economica degli ultimi anni, vi è stato un condizionamento reciproco tra modelli sociali al fine di mutuare le soluzioni ritenute più funzionali da altri ordinamenti così da aumentare il livello di protezione - complessivamente inteso- offerto al lavoratore.

Per quanto riguarda l’Italia, il legislatore ha traslato all’interno del nostro ordinamento elementi propri dei sistemi di *flexicurity*<sup>510</sup> sulla scorta delle indicazioni delle Istituzioni Europee<sup>511</sup>; ciò si è tradotto da un lato nella riduzione delle garanzie sul piano del rapporto di lavoro (per quanto concerne la disciplina limitativa dei licenziamenti e dei mutamenti delle mansioni); dall’altro in una maggiore attenzione alla tutela del prestatore nel circolo della modalità esterna<sup>512</sup>.

---

<sup>510</sup> La locuzione “*sistemi di flexicurity*” deve essere interpretata sulla scorta delle considerazioni svolte nel primo capitolo.

<sup>511</sup> Rapporto della Commissione europea *The role of the Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the European Labour Markets*, marzo 2009 (VT/2006/043); COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde, modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006), 708 def., Brussels 22 novembre 2006; COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership for a new organization of work, Green Paper*, COM (97), 126 def. 16 aprile 1997; in dottrina si veda A. ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel « welfare attivo » e nei « mercati transizionali »*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, pag. 559; D. GOTTARDI *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lav. Dir.*, II, 2015, p. 239; C. ZAPPALA’, *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l’impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 97/2012, p. 8 e ss; E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di « patto leonino » per la modernizzazione*, in *Dir. lav. mer.*, 2007, p.523 ss ove è presente una dettagliata ricostruzione delle tappe che hanno portato segnato l’adozione di tale principio in sede comunitaria.

<sup>512</sup> E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity*, cit., p. 529 ove vengono sintetizzati i caratteri qualificanti della *flexicurity* propugnata a livello europeo in questi termini: “*l’attenzione si concentra su quello che potremmo definire un circuito occupazionale (employment circuit o pool,) il quale, a fronte di una forte mobilità (soprattutto) esterna del lavoro rispetto al mercato (transazioni), garantisca la totale adattabilità dei lavoratori attraverso generosi employment benefits, formazione continua e politiche di sostegno alle responsabilità familiari. Alla costruzione di questo employment protection system dovrebbe corrispondere il ripensamento/riposizionamento della protezione del posto di lavoro(job protection) da garantirsi soltanto all’esito di un periodo di “resistenza” del lavoratore nell’impresa, ancorché privo di tutele*”.

Come esposto nel paragrafo precedente, tradizionalmente, il nostro sistema di tutela è sempre stato improntato a una logica di *Job Protection* in quanto l'obiettivo principe del legislatore era far sì che i prestatori di lavoro mantenessero la propria stabilità occupazionale anche a costo di avvallare abusi e sviamenti funzionali degli istituti appositamente dedicati<sup>513</sup>. Gli strumenti di sostegno al reddito del lavoratore in caso di disoccupazione, al contrario, hanno sempre svolto un ruolo marginale, finanche giungere ad essere sostituiti in via informale da quelli che in teoria avrebbero dovuto operare in costanza di rapporto. Senza contare che anche nei casi in cui invece hanno trovato applicazione sono stati per lungo tempo ineffettivi, non solo causa della loro connotazione assicurativa ma anche per l'esiguità della misura della prestazione<sup>514</sup>.

Con le ultime riforme, al contrario, si è assistito a un deciso mutamento di passo, stravolgendo l'impianto tradizionale.

Nel presente studio, naturalmente, pur essendo consapevoli dell'integrazione esistente tra diritto del lavoro *tout court* e diritto previdenziale, l'attenzione è focalizzata sugli aspetti strettamente previdenziali della questione, ragione per cui l'analisi inerisce esclusivamente all'assetto degli strumenti di sostegno del prestatore in mancanza di lavoro. Circa tale aspetto, vi è stata -come ampiamente esposto nel capitolo che precede- una razionalizzazione delle misure erogabili in costanza di rapporto e, al contempo, un potenziamento nelle prestazioni volte a combattere lo stato di disoccupazione.

Si è parlato di "potenziamento" poiché nei proclami delle forze politiche è stata offerta tale lettura degli interventi di riforma posti in essere; in questa sede, tuttavia, ci si propone lo scopo di analizzare criticamente gli istituti giuridici che vengono in rilievo rispetto a siffatta tematica al fine di verificare se davvero, e in quale misura, si può parlare di potenziamento delle tutele esterne al rapporto.

Occorre, infatti sottolineare come anche i paesi improntati maggiormente ai principi di *flexicurity* devono presentare un temperamento tra flessibilità e sicurezza senza che il primo

---

<sup>513</sup> Vedi *supra*.

<sup>514</sup> Già in passato, la scarsa effettività della misura veniva ricollegata non solo all'operatività del principio assicurativo, ma anche alla limitata entità della prestazione. Fino alla fine degli anni '80, infatti, l'indennità di disoccupazione era erogata in una misura fissa pari a £ 800 al giorno (art. 13, l. n. 114/1974): in merito non era stato previsto alcun meccanismo di rivalutazione che permettesse di adeguare l'importo della prestazione al mutamento del costo della vita. La Corte Costituzionale è intervenuta solo tardivamente con la sentenza n. 497 del 1988, dichiarando l'incostituzionalità della disposizione in commento per contrasto con il principio di adeguatezza della prestazione ex art. 38, co.2. Sempre nello stesso anno vi fu un intervento del legislatore che stabilì che l'indennità dovesse essere parametrata a una percentuale della retribuzione media soggetta a contribuzione dei tre mesi antecedenti il verificarsi dell'evento disoccupazione. Tale importo fu nel tempo gradatamente orientato. Per una panoramica degli interventi legislativi volti elevarne l'importo si veda F. LISO, *Il nuovo trattamento di disoccupazione*, cit.



elemento prenda il sopravvento sul secondo<sup>515</sup>; da tale esigenza discende l'imprescindibilità di un livello di protezione sociale di base adeguato, oltre che una rete di servizi per il lavoro che offra un supporto concreto al soggetto interessato al fine di ricollocarsi sul mercato.<sup>516</sup>

La sola presenza di politiche attive non è idonea a estirpare alla radice il fenomeno della disoccupazione stante il fatto che esse, di per sé, non sono idonee a creare nuovi posti di lavoro,<sup>517</sup> pertanto i cd. trasferimenti monetari *ex post* -identificati con le politiche passive-divengono ineliminabili<sup>518</sup>. Quest'ultimi, permettono, tramite l'attuazione di una politica redistributiva, di realizzare sul piano pratico il principio di uguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost, consentendo conseguentemente il pieno sviluppo dell'individuo nell'ambito della società ex art. 2 Cost. Pertanto, il vero problema sarà proprio valutare il bilanciamento di queste due diverse misure poiché solo un sistema in cui la tutela degli individui non viene appiattita sull'erogazione di percorsi di riqualificazione o di reinserimento è pienamente conforme ai precetti costituzionali<sup>519</sup>.

L'erogazione di un sussidio conforme al canone costituzionale dell'adeguatezza ex art. 38 Cost è dunque imprescindibile, pena la compressione del principio di uguaglianza sostanziale tra gli individui.

---

<sup>515</sup> E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity*, cit., p.533 ove anzi viene affermata la necessaria preminenza della sicurezza sulla flessibilità per rispettare il dettato costituzionale.

<sup>516</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Peer Review on Flexicurity*, Copenhagen, Denmark, 20-21 November 2014, ove si afferma che "*flexicurity is an integrated concept that is based on interdependent elements and complementarities between different institutions in the labour market. Therefore, any changes to one aspect will have a knock-on effect on another*".

<sup>517</sup> E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., p. 52; M. SPENCE, *The next convergence. The Future of the economic Growth in a multispeed world*, trad. it. *La convergenza inevitabile. Una via globale per uscire dalla crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p.89 e ss.

<sup>518</sup> S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006. p. 284.

<sup>519</sup> Nonostante le conclusioni della *Peer Review on Flexicurity del 2014*, pare opportuno sottolineare come in sede comunitaria, storicamente, abbia dominato un diverso approccio -salvo episodi isolati- si veda E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2007, p. 251; E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi genealogica*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, p. 527 ove, dopo aver offerto una panoramica degli atti adottati in tale sede a riguardo, viene sottolineato come il maggior focus dedicato dalle istituzioni europee alle politiche di ricollocamento rispetto a quelle redistributive *ex post* è sintomatico della prevalenza, in tale ambito, della dimensione economica rispetto a quella sociale, ragione per cui la valorizzazione di questo tipo di strumenti -atti ad operare una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali- sarebbe stata in realtà funzionale a massimizzare l'integrazione economica tra i vari Stati e ad aumentare le soglie di occupazione. Le tutele sociali, tradizionalmente intese, venivano considerate disincentivanti rispetto alla possibilità di trovare una nuova occupazione, oltre che inadatte a garantire l'integrazione sociale sociale poiché lasciavano i percettori ai margini della vita economica. Tale scala di priorità si poneva in antitesi con quella desumibile dalla Carta costituzionale ove invece il riconoscimento dei diritti -specie quelli sociali- avrebbe dovuto vincolare le scelte economiche. Si esprime in questi termini S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv.Dir.Sic.Soc.*, II, 2015, p. 304; per una valutazione circa il rapporto tra diritto del lavoro ed economia si veda M. BROLLO, *Politiche per il lavoro e sviluppo economico*, in *Istituzione del federalismo*, 2009, II, p. 15.

Pertanto, l'analisi del sistema che verrà effettuata nei paragrafi che seguono si dipanerà lungo queste due direttrici: esame dell'adeguatezza delle politiche passive e valutazione dell'efficacia delle politiche attive (in particolare dell'applicazione del principio di condizionalità)<sup>520</sup>.

Tale operazione è tanto più rilevante poiché, come è stato sottolineato,<sup>521</sup> il mercato del lavoro è cambiato, discostandosi profondamente dall'assetto che poteva avere durante il '900.

In linea di massima, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da “*una crescente domanda di flessibilità*”, che si è declinata in forme diverse: flessibilità dei modi di produzione, la cd. *flessibilità competitiva* e la flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro.<sup>522</sup>

Ad oggi, dunque, a causa della frammentazione e della flessibilizzazione del mercato la disoccupazione non può più essere considerata un evento unico ed eccezionale nella vita dei prestatori, bensì una condizione strutturale e una circostanza ricorrente<sup>523</sup>; oltre a ciò, si è intensificata la concorrenza tra lavoratori, nonché il divario tra cd. *core workers* e *contingent workers*<sup>524</sup>, ragione per cui la componente *security* del nuovo sistema dovrà essere valutata anche alla luce di queste nuove esigenze di tutela.

## **2. La tutela della disoccupazione nel Jobs Act: Naspi, Dis-Coll e Asdi.**

Come illustrato nel paragrafo precedente, nel nuovo assetto protettivo delineato dal legislatore del 2015, la tutela del prestatore “nel mercato” viene ad assumere un ruolo prioritario rispetto alla “tutela nel rapporto”, divenendo la sede privilegiata ove concentrare le garanzie a favore dei lavoratori.

Tale obiettivo è stato perseguito tramite una revisione degli ammortizzatori sociali fruibili in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro, sulla scorta della delega contenuta nella l. n.

---

<sup>520</sup> Il potenziamento di tale profilo potrebbe dirsi rispondente anche alle critiche di coloro che propugnavano una più stretta integrazione tra rapporto di lavoro e diritto della sicurezza sociale in quanto astrattamente idonea a creare un forte collegamento tra i due aspetti. Si pronuncia in questi termini E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity*, cit., p. 533.

<sup>521</sup> A. PERULLI, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 2012, p. 253; A. ALES, *L'idea europea di protezione sociale di fronte alla sfida della globalizzazione: un'analisi e una proposta*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 2001, I-II, p. 1 ove in particolare si sottolinea come da un lato vi sia stato un rallentamento della crescita economica e dalla contestuale nascita di mercati sovranazionali, dall'altro si sia affermata la cd. *flessibilità nella produzione*.

<sup>522</sup> E. ALES, *L'idea europea di protezione sociale*, cit., p. 2.

<sup>523</sup> A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 211 ove si afferma che “*l'esigenza di sicurezza individuale passando per un ampio ventaglio di diritti sociali, deve essere ripensata non come una sicurezza contro il rischio eccezionale, ma di fronte a un rischio divenuto onnipresente a fronte dell'aumento ineluttabile dell'incertezza*”.

<sup>524</sup> Per un inquadramento sistematico del tema si veda A. LO FARO, *Contingent work: a conceptual framework*, in E. ALES-O. DEINERT-J. KENNER (edited by), *Core and Contingent Work in the European Union. A comparative analysis*, Bloomsbury, 2017, p.7.

183/2014<sup>525</sup>. In particolare, le indicazioni fornite dal Parlamento, ai fini dell'elaborazione del decreto delegato, facevano riferimento a *“un'omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore”*<sup>526</sup> e *“all'universalizzazione del campo di applicazione dell'Aspi”*.<sup>527</sup>

Già da tali disposizioni era possibile individuare le due linee di fondo che avrebbero dovuto guidare l'operato del legislatore: la razionalizzazione delle diverse tipologie delle indennità di disoccupazione e l'universalizzazione della prestazione.<sup>528</sup>

Questa politica avrebbe permesso, da un lato, di eliminare le differenziazioni di trattamento connesse alle diverse forme di indennità esistenti<sup>529</sup>, dall'altro, di fornire maggiore razionalità a un sistema connotato da una profonda frammentarietà.

Sul punto occorre però precisare come l'intervento del 2015 non si sia stato fortemente innovativo rispetto al passato, bensì si sia collocato in una linea di continuità con la cd. Riforma Fornero che già aveva posto le premesse per l'operazione di cui si discute.<sup>530</sup>

La stessa l. n. 92/2012, infatti, si proponeva di rendere *“più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione”*<sup>531</sup>.

Tale profilo è sottolineato dal fatto che il legislatore, nell'introdurre la Naspi, non abbia provveduto ad abrogare l'Aspi, anzi abbia rinviato a siffatta disciplina per quanto compatibile; oltre a ciò la nuova normativa si sarebbe dovuta applicare esclusivamente agli eventi di disoccupazione che decorrevano dal 1 maggio 2015, mentre per coloro che erano già disoccupati a tale data si sarebbe continuato ad applicare la l. n. 92/2012.

---

<sup>525</sup> In particolare nella legge delega ci si riferisce alla revisione degli ammortizzatori sociali intesi nell'accezione più ampia, comprensiva tanto di quelli erogati in costanza di rapporto che di quelli erogati successivamente, tuttavia in tale paragrafo ci si concentrerà solo sulla seconda categoria, stante l'analisi svolta nel capitolo precedente circa il primo gruppo di ammortizzatori.

<sup>526</sup> Art. 1, co. 2, lett. b), n. 1), l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>527</sup> Art. 1, co. 2, lett. b), n. 3), l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>528</sup> P. BOZZAO, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di) *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23.*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 201.

<sup>529</sup> S SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, III, 2016, p. 550.

<sup>530</sup> A riguardo si veda E. BALLETTI, *I trattamenti di tutela della disoccupazione: esigenze di cambiamento e recenti svolgimenti normativi*, in *Il mercato del lavoro*, n. 1-2, p. 31 e ss.

<sup>531</sup> Art. 1, co. 1, lett. d), l. n. 92/2012.

Proprio per tali motivi è stato pressoché unanimemente riconosciuto come l'antecedente imprescindibile della normativa ad oggi vigente siano proprio le disposizioni del 2012<sup>532</sup>, ragione per cui nell'approcciarsi all'analisi della disciplina apprestata dal d. lgs. n. 22/2015 sarà talvolta necessario fare riferimento al testo normativo precedente.

La continuità tra le due discipline normative, inoltre, emerge dal fatto che i primi segni dell'omogeneizzazione e dell'universalizzazione delle tutele erano già rinvenibili nel provvedimento del 2012. Già l'Aspi<sup>533</sup>, introdotta appunto dalla l. n. 92/2012, aveva assorbito il trattamento di disoccupazione non agricolo a requisiti normali e il trattamento di disoccupazione per il settore edile, contestualmente, aveva allargato la platea dei destinatari della prestazione ricomprendendovi anche gli apprendisti, i soci di cooperative e i lavoratori dello spettacolo.<sup>534 535</sup> Oltre a ciò, l'Aspi avrebbe sostituito l'indennità di mobilità, abrogata dall'articolo 2, comma 71, della legge Fornero.<sup>536</sup> Sempre nella medesima ottica di universalizzazione delle tutele, la riforma Fornero aveva introdotto la Mini-Aspi<sup>537</sup>, volta a estendere la tutela a coloro che non raggiungevano i requisiti contributivi richiesti per accedere all'indennità principale, e un regime apposito destinato a tutelare i collaboratori a progetto<sup>538</sup>.

---

<sup>532</sup> Tra tutti D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Cedam, Padova, 535 ss.

<sup>533</sup> Per l'analisi tecnica dell'istituto si veda P. BOZZAO, *L'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 427 e ss.

<sup>534</sup> Sul punto si veda l'analisi di F. LISO, *Il nuovo trattamento di disoccupazione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, I, 2013, p. 1.

<sup>535</sup> Al contrario restavano esclusi i lavoratori agricoli, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, i lavoratori occupati in forza di un contratto *part-time* verticale e i pubblici dipendenti a tempo indeterminato, Paventano problemi di incostituzionalità circa quest'ultime esclusioni F. LISO, *Il nuovo trattamento.*, cit; S. RENGA, *Post-fata resurgo*, cit.

<sup>536</sup> L'art. 2, co. 46, l. n. 92/2012, ha altresì previsto un regime transitorio a scalare per coloro che sono stati collocati in mobilità a partire dal 1 gennaio 2013, in cui la durata della prestazione viene diversamente calibrata a seconda dell'età del beneficiario, dell'anno di collocamento in mobilità e dell'area di provenienza geografica. Sul punto si veda S. RENGA, *I nuovi ammortizzatori sociali a prova di riforma*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, m. 549 e ss; per una panoramica sulla disciplina previgente M. PAPALEONI, *L'indennità di mobilità*, in M. PAPALEONI-R. DEL PUNTA-M. MARIANI, *La nuova Cassa integrazione guadagni e la mobilità*. Cedam, Torino, 1993, p. 423; In merito al regime transitorio, operante fino al 2017 e non prorogato, della mobilità in deroga si veda LAMONACA V., *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p. 129 e ss.

<sup>537</sup> Per un'analisi dell'istituto si veda S. GIUBBONI, *La Mini-Aspi*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 446 e ss.

<sup>538</sup> Per un'analisi dell'istituto si veda P. EMILIANI, *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 449 e ss.

Focalizzando ora l'attenzione proprio sul primo criterio direttivo che ha ispirato sia la l. n. 92/2012 che il d. lgs. n. 22/2015 (ossia l'universalizzazione delle tutele), pare opportuno sottolineare quanto tale necessità, nell'ottica della costruzione di un sistema di welfare adeguato, sia fondamentale: a riguardo si è parlato di un vero e proprio “*assioma*” che, come tale, costituisce un “*parametro di giudizio oggettivo della normativa*”, poiché solo un sistema rispondente a suddetto principio può dirsi conforme ai “*dogmi dell'uguaglianza, della solidarietà, dell'integrazione sociale*”.<sup>539</sup>

Tale aspetto, tuttavia, nonostante i segnali positivi, non è stato realizzato appieno nella l. 92/2012 come neppure dal d.lgs. n. 22/2015: la nuova disciplina, pur avendo confermato l'unicità dell'indennità e l'estensione dei beneficiari di cui sopra<sup>540</sup>, da un lato, ha ribadito l'esclusione degli operai agricoli, dei lavoratori a tempo indeterminato della Pubblica amministrazione e dei *part timer* verticali, dall'altro, non ha ricompreso tra i beneficiari della Naspi anche i collaboratori coordinati e continuativi. In merito a quest'ultima categoria, infatti, ricalcando l'impostazione della disciplina previgente è stata prevista una tutela *ad hoc*, cui si ricollegano una serie di criticità, su cui si tornerà in seguito<sup>541</sup>.

Pertanto, si può concordare con quei commentatori che hanno sottolineato come la prospettiva di universalizzazione sia stata tradotta in un'estensione delle tutele comunque legata alla valorizzazione dell'occupazione *standard* e della previa esistenza di un contratto di lavoro di tipo subordinato.<sup>542</sup> Per tale ragione, correttamente è stato affermato che l'intento realmente perseguito dal legislatore, a dispetto del riferimento letterale “*all'universalizzazione dell'Aspi*”, fosse piuttosto un tentativo animato da una mera “*tensione all'universalizzazione*”, ma accompagnato dalla consapevolezza della sua concreta irraggiungibilità.<sup>543</sup>

Nonostante ciò, certamente la Naspi ha visto un ampliamento del *range* dei soggetti beneficiari in seguito all'allentamento dei requisiti richiesti per fruirne: la Naspi infatti sostituisce tanto l'Aspi quanto la Mini-Aspi. Anzi, il suddetto allentamento dei requisiti ha fatto sì che si parlasse della Naspi come di una “*versione quantitativamente rimodulata della Mini-Aspi*”.<sup>544</sup>

---

<sup>539</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lav. Dir.*, I, 2015, p. 77.

<sup>540</sup> Art.2, d. lgs. n. 22/2015, ove si prevede che la nuova indennità si applichi a tutti i lavoratori, specificando le due eccezioni; muta dunque solo la tecnica normativa utilizzata dal legislatore in quanto l'art.2, co. 2, l. n. 92/2012, procedeva invece a una espressa elencazione dei soggetti destinatari.

<sup>541</sup> Vedi *infra*.

<sup>542</sup> T.TREU, *Flessibilità e tutele*, cit., p. 17; P. BOZZAO, *L'Assicurazione sociale per l'impegno*, cit., p. 429.

<sup>543</sup> S. SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati*, cit., p. 553; M. RAITANO-C. TREVES, *L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2014, n. 4, 43 ss.

<sup>544</sup> L. DISTEFANO, *La Naspi alla prova dei numeri*, in *Quaderni della Fondazione Marco Biagi*, IV, 2015.

Nelle intenzioni del legislatore tale operazione avrebbe dovuto essere uno dei maggiori pregi della riforma in quanto avrebbe dovuto ridurre il divario di tutela tra i soggetti che potevano vantare una storia contributiva di lunga durata e coloro che, al contrario, non riuscivano a raggiungere gli standard contributivi maturati dai primi<sup>545</sup>.

In particolare, è stato sottolineato come tale operazione avrebbe dovuto aumentare il livello di protezione di quest'ultimi collocandosi nell'ottica della cd. *flexicurity*;<sup>546</sup> tuttavia, analizzando nel dettaglio le disposizioni del d. lgs. n. 22/2015, è emerso come, a causa della valorizzazione del principio contributivo che ha ispirato l'intera riforma,<sup>547</sup> la nuova disciplina produca nel complesso un peggioramento delle condizioni dei soggetti che avrebbero dovuto acquisire un maggior livello di protezione.

Perché si possa fruire della Naspi, oltre al possesso dello stato di disoccupazione<sup>548</sup>, è necessario che il soggetto interessato vanti almeno tredici settimane di contribuzione negli ultimi quattro anni<sup>549</sup> e trenta giornate di lavoro effettivo nell'anno antecedente alla disoccupazione<sup>550</sup>, indipendentemente dal raggiungimento del minimale contributivo.<sup>551</sup>

A riguardo occorre ricordare come l'accesso alla Mini-Aspi richiedeva tredici settimane di contribuzione e attività lavorativa negli ultimi dodici mesi<sup>552</sup>, mentre l'Aspi<sup>553</sup> richiedeva due

---

<sup>545</sup> D. GAROFALO, *Il d. lgs. 4 marzo 2015, n.22: un primo commento*, in *Riv. Dir. Lav. Sic. Soc.*, II, 2015, p. 389 ove si afferma che “forte riduzione del requisito contributivo minimo risponde all’esigenza di bilanciare la prevedibile precarizzazione dei rapporti di lavoro conseguente al d.lgs. n. 23/2015, con un incremento del fenomeno dell’alternanza lavoro-disoccupazione e con un’apparente torsione del sostegno al reddito verso la flexicurity, però in versione leggera considerato che il trattamento è ragguagliato alle settimane di contribuzione, merce rara per i precari”.

<sup>546</sup> Vedi *infra*.

<sup>547</sup> L. DI STEFANO, *La Naspi alla prova dei numeri*, cit.

<sup>548</sup> Vedi *infra*.

<sup>549</sup> A proposito la Circolare Inps 12 maggio 2015 n. 94 ha precisato che per contribuzione utile al diritto si deve intendere anche quella dovuta ma non versata, in base al principio della c.d. automaticità delle prestazioni ex art. 2116 c.c; inoltre, ai fini del perfezionamento del requisito richiesto, si considerano utili anche i contributi previdenziali, comprensivi di quota DS e ASPI versati durante il rapporto di lavoro subordinato; i contributi figurativi accreditati per maternità obbligatoria se all'inizio dell'astensione risulta già versata o dovuta contribuzione; i periodi di congedo parentale -purché regolarmente indennizzati e intervenuti in costanza di rapporto di lavoro-; i periodi di lavoro all'estero in paesi comunitari o convenzionati ove sia prevista la possibilità di totalizzazione; i periodi di astensione dal lavoro per malattia dei figli fino agli 8 anni di età nel limite di cinque giorni lavorativi nell'anno solare.

<sup>550</sup> A proposito, la Circolare Inps 12 maggio 2015, n. 94 ha precisato che i periodi di assenza dal lavoro per maternità obbligatoria, se all'inizio dell'astensione risulta già versata o dovuta contribuzione ed i periodi di congedo parentale purché regolarmente indennizzati e intervenuti in costanza di rapporto di lavoro, ove si verificano o siano in corso nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione, determinano un ampliamento - pari alla durata degli eventi medesimi - del periodo di dodici mesi all'interno del quale ricercare il requisito delle trenta giornate.

<sup>551</sup> Art.2, co. 1, lett. b) e c), d. lgs. n. 22/2015.

<sup>552</sup> Art.2, co. 20, l. n. 92/2012.

<sup>553</sup> Prima dell'introduzione di tale disciplina nel nostro sistema esistevano due tipologie di indennità di disoccupazione: una a requisiti ordinari e una a requisiti ridotti che richiedeva requisiti contributivi simili a quelli

anni di assicurazione e uno di contribuzione nell'ultimo biennio.<sup>554</sup> Dunque, emerge come vi sia stata un'estensione delle soglie contributive di accesso della Mini-Aspi in un arco di tempo maggiore e una contestuale abolizione di qualsiasi riferimento all'anzianità assicurativa.

D'altro canto, a tale ampliamento della tutela a favore di soggetti con carriere lavorative maggiormente discontinue, ha fatto da contraltare un ridimensionamento -a determinate condizioni- della durata dell'erogazione della prestazione<sup>555</sup>. La durata della Naspi è pari alla metà del numero di settimane di contribuzione versata negli ultimi quattro anni<sup>556</sup>, ragione per cui l'andamento della durata della prestazione è analogo a quello della Mini-Aspi per i lavoratori che raggiungono le 51 settimane contributive. Al contrario, dalla cinquantaduesima settimana in poi (ossia dal momento in cui in passato si avrebbe avuto il diritto di richiedere l'Aspi) fino alle cento cinquantaseiesima settimana, vi è una diminuzione della durata della prestazione.<sup>557</sup>

Ciò avviene perché rispetto alle condizioni di accesso all'Aspi la nuova disciplina richiede una “*doppia anzianità contributiva*”, in modo tale che per raggiungere lo stesso periodo di fruizione del beneficio è necessario aver maturato il doppio dei requisiti contributivi, poiché nel sistema previgente la durata dell'erogazione era pari alla durata della contribuzione, sia pure con i limiti di 12 e 18 mesi a seconda dell'anzianità anagrafica del prestatore.<sup>558</sup>

L'Aspi, infatti, poteva avere una durata massima di dodici mesi per i lavoratori con meno di cinquantacinque anni e di diciotto mesi per i lavoratori con un'età inferiore a tale soglia; il lasso di tempo entro cui può venire erogata la Naspi, al contrario, è strettamente correlato al principio assicurativo, ragione per cui la durata del trattamento per i lavoratori che non godono di una

---

poi fissati per la Mini-Aspi ma che, essendo modellata sull'indennità di disoccupazione per il settore agricolo, veniva corrisposta una tantum.

<sup>554</sup> Art. 2, co. 4, lett. b), l. n. 92/2012.

<sup>555</sup> L. DI STEFANO, *La Naspi alla prova dei numeri*, cit.; S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 86.

<sup>556</sup> Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione.

<sup>557</sup> Un lavoratore con 52 settimane di contribuzione avrebbe fruito di 52 settimane di Aspi, mentre ad oggi può fruire solamente di 26 settimane di Naspi; analogo effetto peggiorativo si avrà fino alle 156 settimane di contribuzione: in questo caso, i lavoratori con un'età inferiore a cinquantacinque anni traggono beneficio dal nuovo regime (52 settimane di Aspi e 78 settimane di Naspi); mentre vi è un allineamento della durata dell'Aspi e della Naspi nel caso di lavoratori anziani (78 settimane Aspi e 78 settimane di Naspi). Col crescere dell'ammontare delle settimane di contribuzione, invece, la durata della Naspi sarà comunque maggiore rispetto alla durata dell'Aspi e della Naspi, poiché la durata di quest'ultime sarebbe appiattita sul limite fissato legislativamente di 12 e 18 mesi a seconda che si tratti di lavoratore anziano o meno, al contrario la durata della Naspi crescerà proporzionalmente al crescere delle settimane di contribuzione entro il limite massimo di 24 mesi.

<sup>558</sup> Art.11, co.2, lett. a)-b), l. n. 92/2012; per il periodo transitorio si veda l'art. 2, co. 45, l. n. 92/2012.

rilevante anzianità contributiva potrà essere molto inferiore rispetto a quello che sarebbe spettato sotto il regime Aspi.

Si può affermare, quindi, che per i lavoratori con record contributivi ridotti (fino a un anno di contribuzione) non vi è differenza tra la fruizione della Mini-Aspi e della Naspi; mentre per i lavoratori con record contributivi elevati (ossia con almeno tre anni di contribuzione) vi è un prolungamento del periodo di erogazione della prestazione. La riduzione del livello di *security* nel mercato opera invece per tutti quei prestatori che si trovano tra questi due estremi.

Il saldo della riforma era inizialmente ancor più negativo poiché per gli eventi di disoccupazione intervenuti dopo il 1 gennaio 2017 il periodo di godimento della Naspi era limitato a 18 mesi (contro i 24 attuali), ragione per cui anche per i prestatori con almeno 156 settimane di contribuzione il passaggio alla nuova disciplina non comportava alcun miglioramento. Opportunamente il legislatore ha superato tale previsione<sup>559</sup> senza però reintrodurre alcun correttivo connesso all'anzianità anagrafica del prestatore.

In ogni caso, giustamente è stato affermato che i lavoratori discontinui saranno sì avvantaggiati nell'accesso al trattamento, ma poiché ai fini del calcolo della durata dell'indennità non sono computabili i periodi di contribuzione che hanno già dato luogo a erogazione di prestazioni di disoccupazione, essi tenderanno a consumare i propri periodi di contribuzione.<sup>560</sup>

Un'ulteriore innovazione del d. lgs. n. 22/2015, come già detto, consiste proprio nell'eliminazione di qualsiasi riferimento all'anzianità dei lavoratori interessati: la nuova disciplina, infatti, non prevede alcuna mitigazione del rigido principio assicurativo previsto, neppure in considerazione delle maggiori difficoltà di reinserimento nel mercato che potrebbero incontrare i prestatori più maturi,<sup>561</sup> ragione per cui anche per loro opera il tetto dei 24 mesi.

Naturalmente il bilancio risulta negativo se il termine di paragone adottato per valutare il livello di tutela offerto dalla nuova disciplina non è l'Aspi ma l'indennità di mobilità.

Per quanto concerne l'ammontare della prestazione, la Naspi è pari al 75% della retribuzione mensile media degli ultimi quattro anni, nel caso in cui sia inferiore a 1.195 euro; nel caso in cui la retribuzione mensile superi tale soglia, invece, l'indennità è pari al 75% della retribuzione più un importo pari al 25% del differenziale<sup>562</sup>. Il legislatore fissa un limite all'importo

---

<sup>559</sup> Art. 43, co. 3, d. lgs. n. 148/2015.

<sup>560</sup> L. DI STEFANO, *La Naspi alla prova dei numeri*, cit.

<sup>561</sup> Critica a proposito P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Dir. Lav. Merc.*, III, 2015, p. 524.

<sup>562</sup> Art. 4, d. lgs. n. 22/2015.



percepibile ogni mese (pari a 1.300 euro rivalutabili annualmente); in ogni caso all'indennità si applica una riduzione del 3% a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione<sup>563</sup>.

La retribuzione imponibile si calcola con un meccanismo analogo a quello previsto per l'Aspi<sup>564</sup>, ossia dividendo l'ammontare della retribuzione imponibile a fini previdenziali degli ultimi quattro anni (non più due) per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicando il risultato per 4.33.

L'estensione del lasso di tempo di riferimento comporterà una neutralizzazione degli incrementi salariali e la conseguente diminuzione dell'indennità: anche tale meccanismo, infatti, è indicativo del rafforzamento del meccanismo assicurativo sotteso a tutta la disciplina dell'istituto in commento<sup>565</sup> poiché l'importo finale viene così ad essere correlato alle settimane di contribuzione a causa della mancanza di meccanismi correttivi che permettano di rivalutare le retribuzioni più risalenti nel tempo.<sup>566</sup>

Al contrario è apprezzabile l'elevazione del limite massimo mensile (originariamente fissato a 1.167, 21 euro); però il vantaggio così conseguito -che è comunque maggiore per coloro che percepiscono retribuzioni più elevate<sup>567</sup>- rischia di essere fortemente ridimensionato dall'operare del meccanismo di *decalage* previsto dal legislatore.

Un meccanismo di questo tipo, in realtà, operava anche in relazione all'Aspi, in quel caso però era prevista una decurtazione pari al 15% dopo il sesto mese e una successiva e ulteriore riduzione solo dopo il dodicesimo mese di fruizione (ove dovuta, ossia nel caso di lavoratori ultracinquantacinquenni). Tale previsione, al contrario, inciderà profondamente sull'ammontare dei sussidi percepiti dai disoccupati di lunga durata poiché, come giustamente sottolineato, una volta raggiunto il limite massimo di fruizione del beneficio, vi sarà un dimezzamento dell'importo (pari circa al 47%), così da mettere in dubbio il rispetto del fondamentale principio dell'adeguatezza della prestazione previdenziale.<sup>568</sup>

---

<sup>563</sup> Art.4, co. 3, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>564</sup> Art. 2, co. 6, l. n. 92/2012.

<sup>565</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 87.

<sup>566</sup> P. BOZZAO, *I nuovi trattamenti di disoccupazione*, cit., p. 208.

<sup>567</sup> F. NATALINI, *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act: nasce la Naspi. Come cambia il sussidio di disoccupazione. Le ulteriori novità: la Dis-Coll e l'Asdi*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di) *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23.*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 219, ove sottolinea che il nuovo trattamento di disoccupazione sarà più favorevole, rispetto all'Aspi, proprio per quei lavoratori che, nell'arco di 12 mesi, dovrebbero percepire un sussidio superiore a 1.161, 21 euro e tendente a 1.300.

<sup>568</sup> P. BOZZAO, *I nuovi trattamenti di disoccupazione*, cit., p. 208.

La logica sottesa a tale previsione si colloca sullo stesso *fil rouge* della valorizzazione del principio di condizionalità<sup>569</sup>, ossia massimizzare i tempi entro i quali il percettore dell'indennità si re-immetta nel mercato del lavoro, nell'ottica di sanzionare coloro che non si attivino in tal senso.<sup>570</sup>

Una decurtazione così importante, scollegata dal rispetto di meccanismi di condizionalità veri e propri, tuttavia, è criticabile poiché sembrerebbe punire il lavoratore per il solo fatto di percepire un sussidio al reddito: tale scelta potrebbe essere comprensibile solo nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, non certamente in quella di massimizzare le tutele del prestatore. Siffatta conclusione è tanto più condivisibile se si pensa che, come accennato in precedenza, il nuovo assetto dovrebbe aumentare la protezione dei lavoratori reimmessi nel circuito della mobilità esterna; l'assenza di meccanismi correttivi per i lavoratori anziani e la decurtazione dell'importo per i disoccupati di lunga durata, al contrario, sembrano trascurare le concrete difficoltà di reinserimento di quest'ultimi.

Un'altra previsione che invece incide negativamente sulla situazione dei lavoratori più giovani (unitamente a tutte quelle già elencate ove viene valorizzata la storia contributiva dei prestatori) è quella che introduce un tetto retributivo alla contribuzione figurativa goduta durante il periodo di fruizione della Naspi<sup>571</sup>. Tale disposizione è criticabile sotto due diversi profili, da un lato determina una riduzione della pensione contributiva, dall'altro, incidendo in misura minore sul calcolo delle pensioni calcolate sulla base del sistema misto, crea una disparità di trattamento tra i diversi percettori dell'indennità<sup>572</sup>.

Tale previsione conferma quel "*disfavore del legislatore del Jobs Act nei confronti della contribuzione figurativa*" che era già stata autorevolmente sottolineata<sup>573</sup>. Una scelta di questa portata è certamente riconducibile a un intento di riduzione e contenimento della spesa pubblica, ma è foriero di conseguenti penalizzanti per le generazioni più giovani. Quest'ultime, infatti, non solo dovranno affrontare un mercato del lavoro caratterizzato dalla saltuarietà e discontinuità dell'occupazione (e quindi come si è detto faranno fatica a raggiungere una storia contributiva che permetta loro di accedere a trattamenti di disoccupazione adeguati), ma dovranno altresì fare i conti con la decurtazione del futuro trattamento pensionistico.

---

<sup>569</sup> Vedi *infra*.

<sup>570</sup> D. GAROFALO, *Il d. lgs. 4 marzo 2015, n. 22*, cit., p. 490.

<sup>571</sup> Art. 12, co.1, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>572</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 87.

<sup>573</sup> M. CINELLI, *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, II, 2015, p. 289.

Si deve necessariamente concordare con l'opinione di chi ha ravvisato in tale politica legislativa un "una battuta d'arresto – se non addirittura un arretramento – del ruolo stesso delle strutture di protezione sociale" che, lungi dal bilanciare la flessibilizzazione del mercato del lavoro, aumenta una situazione di precarietà e incertezza.<sup>574</sup>

Al contrario sembrano considerare la situazione di bisogno del lavoratore marginale, ossia di quel lavoratore i cui rapporti di lavoro sono caratterizzato da discontinuità, quelle disposizioni che sospendono l'indennità in caso di rapporti di lavoro di breve durata o che la mantengono in caso di percezione di redditi da lavoro inferiori a un dato limite.

Siffatte disposizioni sono suscettibile di una duplice lettura. Da un lato, sono indicative di un mutamento nella configurazione dell'evento protetto -ossia lo stato di disoccupazione- che, a fronte dei mutamenti del mercato del lavoro cui si è più volte fatto cenno, ad oggi, giustamente ricomprende anche le situazioni di "sottoccupazione e discontinuità lavorativa".<sup>575</sup> Dall'altro lato, queste previsioni presentano una finalità occupazionale, coerentemente con l'intero disegno di riforma<sup>576</sup>.

In particolare, la nuova disciplina supera il principio di incompatibilità tra retribuzione da lavoro subordinato e indennità di disoccupazione<sup>577</sup>, prevedendo che sia possibile conservare il trattamento di disoccupazione laddove tale reddito sia inferiore a una data soglia annuale.<sup>578</sup> Nel caso in cui superi tale soglia, il prestatore decade dal trattamento solo se il rapporto di lavoro instaurato ha una durata superiore a sei mesi, in caso contrario, la prestazione resta sospesa per detto periodo e ricomincerà ad essere erogata al termine.<sup>579</sup>

---

<sup>574</sup> M. CINELLI, *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, II, 2015, p. 290.

<sup>575</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 79; S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali una riforma virtuale*, cit., p. 326; P. SANDULLI, *La protezione sociale del lavoro non standard*, in *Lav. Dir.*, 2003, p. 562.

<sup>576</sup> P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 535.

<sup>577</sup> L'art. 2, co. 15, l. n. 92/2012, infatti, prevedeva che in ogni caso in cui, durante il periodo di fruizione dell'indennità, il percettore instaurasse un nuovo rapporto di lavoro subordinato di durata inferiore ai sei mesi, l'erogazione del trattamento si sospendesse automaticamente senza che rilevasse l'ammontare del reddito concretamente percepito.

<sup>578</sup> L'art. 9, co. 2, d. lgs. n. 22/2015, stabilisce che "Il lavoratore che durante il periodo in cui percepisce la NASpI instauri un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione conserva il diritto alla prestazione, ridotta nei termini di cui all'articolo 10, a condizione che comunichi all'INPS entro trenta giorni dall'inizio dell'attività il reddito annuo previsto e che il datore di lavoro o, qualora il lavoratore sia impiegato con contratto di somministrazione, l'utilizzatore, siano diversi dal datore di lavoro o dall'utilizzatore per i quali il lavoratore prestava la sua attività quando è cessato il rapporto di lavoro che ha determinato il diritto alla NASpI e non presentino rispetto ad essi rapporti di collegamento o di controllo ovvero assetti proprietari sostanzialmente coincidenti. La contribuzione versata è utile ai fini di cui agli articoli 3 e 5".

<sup>579</sup> Art. 9, co. 1, d.lgs. n. 22/2015 prevede che "Il lavoratore che durante il periodo in cui percepisce la NASpI instauri un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia superiore al reddito minimo escluso da

Analogamente, nel caso in cui il fruitore dell'indennità di disoccupazione intraprenda un'attività autonoma o di impresa individuale, non opera alcun meccanismo decadenziale se il reddito derivante da tale attività è inferiore al reddito minimo escluso da imposizione: in questo caso il percettore conserva il trattamento di disoccupazione che però viene ridotto.<sup>580</sup>

In alternativa, è stato previsto che il lavoratore avente diritto alla prestazione Naspi possa chiedere la capitalizzazione dell'importo cui avrebbe diritto, ossia l'erogazione del trattamento previdenziale in un'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<sup>581</sup> nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio.”*<sup>582</sup>

Una previsione analoga era già contenuta nella l. n. 92/2012 ove tuttavia tale possibilità era limitata al triennio 2013-2015 nel limite delle risorse appositamente stanziare;<sup>583</sup> ad oggi invece tale possibilità è divenuta strutturale ed anzi sembra essere quella maggiormente supportata dal legislatore. Nell'ottica di sostituire a una tutela meramente assistenziale una tutela proattiva, l'incentivazione di forme di autoimprenditorialità pare essere una soluzione che non solo solleva il sistema di welfare da ulteriori interventi (es. la concessione in futuro dell'Asdi), ma permette di offrire una *chance* occupazionale a quei soggetti che per caratteristiche anagrafiche o occupazionali sono più difficilmente ricollocabili sul mercato del lavoro subordinato.<sup>584</sup>

A riguardo sono state mossi anche alcuni rilievi critici: è stato evidenziato come l'ambito applicativo di suddetta norma sia più ristretto rispetto a quello dell'art.2, co. 16, della l. n. 92/2012, poiché la somma percepita non potrà essere investita in un'attività di lavoro autonomo già iniziata o nell'avvio di una micro impresa.<sup>585</sup>

---

*imposizione fiscale decade dalla prestazione, salvo il caso in cui la durata del rapporto di lavoro non sia superiore a sei mesi. In tale caso la prestazione è sospesa d'ufficio per la durata del rapporto di lavoro”.*

<sup>580</sup> Art. 10, co. 1, d. lgs. n. 2/2015.

<sup>581</sup> F. NATALINI, *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act*, cit., p. 233 si pronuncia a favore dell'applicazione della norma non solo nel caso in cui il prestatore si associ a una cooperativa di lavoro, bensì anche sociale ex l. 381/1991.

<sup>582</sup> Art. 8, co. 1, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>583</sup> Art. 2, co. 19, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>584</sup> P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act*, cit., p. 526.

<sup>585</sup> L. DI STEFANO, *Il Jobs Act alla prova dei numeri*, cit.

Senza contare che nella prospettiva di una visione complessiva del sistema, deve essere sottolineato come l'area del lavoro autonomo puro sia sguarnita da qualsiasi forma di tutela previdenziale in caso di crisi poiché tale rischio rientra nell'area del rischio d'impresa<sup>586</sup>.

In sintesi, se si dovesse fare un bilancio dell'operazione posta in essere dal legislatore nell'istituire la Naspi non si potrebbe dunque non concordare con chi ha sottolineato come la millantata estensione dell'area protetta si sia risolta in una mera illusione, poiché nonostante i proclami politici, in realtà, non vi è stato un vero e proprio rafforzamento delle protezioni offerte alle categorie più deboli di prestatori di lavoro.<sup>587</sup>

Dall'analisi critica svolta precedentemente emerge chiaramente come al di fuori della scelta di allentare i requisiti contributivi per l'accesso al trattamento, vi sia stata una forte valorizzazione del principio assicurativo (in merito all'ammontare del trattamento e -in parte- anche alla durata dello stesso), ragione per cui i lavoratori con carriere contributive più ridotte non traggono giovamenti consistenti dalle nuove previsioni.

Probabilmente però il maggior limite, perlomeno a livello sistematico, dell'attuale assetto di tutele consiste nell'esclusione *tout court* dei collaboratori dall'ambito di applicazione della disciplina.

Lo stesso legislatore delegante aveva manifestato la consapevolezza dell'irragionevolezza e dell'iniquità di un sistema così congegnato stabilendo l'improcrastinabilità di *“un' universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, fino al suo superamento, e con l'esclusione degli amministratori e sindaci, mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni”*<sup>588</sup>

Giustamente è stato sottolineato come, dunque, la mancata estensione della Naspi anche a tale categoria di lavoratori costituisca lo *“scostamento più rilevante tra i principi della delega e la loro attuazione”*<sup>589</sup>.

---

<sup>586</sup> Il ddl. N. 2233-B, nell'ottica di favorire la mobilità dei lavoratori, ha esclusivamente previsto che i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati ad operare in materia di intermediazione si dotino di uno sportello dedicato al lavoro autonomo al fine di raccogliere le domande e le offerte di lavoro autonomo, nonché di fornire le relative informazioni a chi ne faccia richiesta

<sup>587</sup> Giunge a una conclusione diversa D. GAROFALO, *Il d. lgs. 4 marzo 2015, n. 22*, cit., p.

<sup>588</sup> Art.1, co.2, lett. b), n. 3, l. n. 92/2012.

<sup>589</sup> P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, cit., p. 526.

A riguardo occorre però ricordare come già esistevano forme di protezione per i lavoratori ma costituivano delle mere sperimentazioni<sup>590</sup>, la disposizione della legge delega, al contrario, sembrava voler ridisegnare la struttura complessivo dell'assetto di tutele nel mercato, prevedendo un'unica indennità che ricomprendesse tanto i lavoratori subordinati quanto i collaboratori, eliminando quindi le discriminazioni esistenti tra i due gruppi.

Nonostante le premesse incoraggianti, tuttavia, anche in questa sede, la tutela dei collaboratori era stata affidata a una misura che conservava un certo carattere sperimentale -taluni hanno parlato a riguardo di “*occasionalità*”<sup>591</sup>- poiché era stata riconosciuta esclusivamente in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi nel corso del 2015<sup>592</sup>, con la contestuale sospensione fino al 31 dicembre del medesimo anno delle previsioni della legge Fornero che prevedevano l'erogazione della corrispondente indennità ai collaboratori.

La precarietà dello strumento e la mancanza di un disegno di riforma complessivo, nonché della volontà politica di dare una conformazione strutturale all'istituto, emergeva chiaramente anche dalla previsione secondo cui “*all'eventuale riconoscimento della DIS-COLL (...) anche per gli anni successivi al 2015 si provvede con le risorse previste da successivi provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie e in particolare con le risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega*”.<sup>593</sup>

A riprova che tale atteggiamento non era mutato col tempo deponeva il fatto che i rifinanziamenti dell'istituto erano avvenuti negli anni successivi sul filo del rasoio.<sup>594</sup>

---

<sup>590</sup> L'art. 19, co. 2, d.l. 185/2008, aveva previsto in via sperimentale inizialmente per il biennio 2009-2010, esteso poi al quadriennio 2009-2012 dall'art. 6, co.1, lett. c), d. l. 216/2011 conv. l.14/2012, l'erogazione di una somma liquidata in unica soluzione, pari al 30% del reddito percepito nell'anno precedente entro il limite di 4.000 euro, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi che soddisfassero le condizioni poste dalla legge. Successivamente il comma 51 dell'articolo 2 della legge Fornero riconobbe una nuova prestazione per i collaboratori coordinati e continuativi erogabile in un'unica soluzione solo se pari o inferiore a 1.000 euro. Furono però previsti requisiti di accesso differenti rispetto alla disciplina precedente. In particolare, i collaboratori avrebbero: a) aver operato in regime di monocommittenza nell'anno precedente; b) aver conseguito l'anno precedente un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT; c) aver accreditato, nell'anno di riferimento, preso la Gestione separata almeno una mensilità; d) essere stati disoccupati per almeno due mesi ininterrotti nell'anno precedente; e) aver accreditato almeno quattro mensilità nella predetta Gestione separata nell'anno precedente. Sul punto si veda S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 408 ss.

<sup>591</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 88.

<sup>592</sup> Art. 15, co.1, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>593</sup> Art. 15, co. 15, d. lgs. 22/2015

<sup>594</sup> Il rifinanziamento per l'anno 2016 è stato operato con l'art.1, co. 310, della legge 28 dicembre 2015, n. 218, sia pure nel limite delle risorse stanziate. Per quanto concerne il 2017, l'Inps con il messaggio n. 626/2017 aveva sottolineato come fino a inizio febbraio non era intervenuta alcuna disposizione di proroga dell'indennità per gli eventi di disoccupazione involontaria intervenuti nel corso del 2017, ragione per cui non sarebbe stato possibile

Tale impostazione era particolarmente criticabile poiché neppure in seguito del superamento del lavoro a progetto<sup>595</sup> vi sarebbe stata un'eliminazione *tout-court* del lavoro cd. parasubordinato anzi, prevedibilmente, siffatti lavoratori non sarebbero stati attratti nell'area del lavoro subordinato, bensì in quella delle collaborazioni coordinate e continuative, ragione per cui residuava un'esigenza di tutela che, ancora una volta, veniva demandata a provvedimenti precari e temporanei.

Tale criticabile impostazione è stata apprezzabilmente superata dal d.d.l. n. 2233-B approvato il 10 maggio 2017 e non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale al momento della redazione di questo elaborato: tale provvedimento ha reso la DIS-COLL strutturale a partire dal 1 luglio 2017, superando dunque il profilo di maggiore criticità connesso alla disciplina prevista dal Job Acts.

Per quanto concerne la disciplina previdente dell'istituto appariva invece già apprezzabile l'ampliamento del campo soggettivo di applicazione operato nel 2015. Innovando rispetto alla legge Fornero<sup>596</sup>, tra i destinatari della prestazione si dovevano annoverare -oltre ai collaboratori a progetto che comunque erano destinati ad esaurirsi- i collaboratori coordinati e continuativi<sup>597</sup>, iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps, che non fossero pensionati o possessori di partita Iva.<sup>598</sup>

Il d.d.l. n. 2233-B è intervenuto anche in relazione a tale profilo, operando un ulteriore e condivisibile ampliamento della platea dei soggetti beneficiari in relazione agli eventi di disoccupazione intervenuti dopo il 1 luglio 2017: tra questi, infatti, dovranno essere annoverati anche assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio.

Il d. lgs. n. 22/2015 aveva stabilito che per poter fruire della prestazione i collaboratori, oltre al possesso dello stato di disoccupazione, facessero valere almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che andava dal primo gennaio dell'anno solare precedente all'evento di disoccupazione fino a tale momento, oltre a un mese di contribuzione oppure di lavoro parasubordinato

---

per i collaboratori destinatari della predetta indennità presentare domanda per gli eventi intervenuti da inizio anno. Solo dopo la presa di posizione formale dell'Istituto il legislatore si è attivato, prevedendo la proroga della Dis-Coll fino al 30 giugno 2017 in relazione agli eventi di disoccupazione verificatosi dopo il 1 gennaio 2017 (art. 3, co. 3-octies, d.l. n. 244/2016).

<sup>595</sup> Art. 52, co.1, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>596</sup> L'art. 2, co. 51 della legge Fornero richiamava espressamente solo tale categoria di lavoratori.

<sup>597</sup> Anche se tale scelta è collegata all'eliminazione della forma del lavoro a progetto, per cui la mancata estensione della tutela ai collaboratori coordinati e continuativi avrebbe comportato un vuoto di tutela riferibile all'intera categoria del lavoro parasubordinato.

<sup>598</sup> Art. 15, co.1, d. lgs. n. 22/2015.

nell'anno solare in cui si verificava l'evento, purché avesse dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dava diritto all'accredito di un mese di contribuzione.<sup>599</sup>

Tale disciplina continuerà ad applicarsi esclusivamente nel periodo transitorio poiché a partire dal 1 luglio 2017 i percettori della DIS-COLL dovranno dimostrare solo di possedere lo stato di disoccupazione e far valere almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1 gennaio dell'anno civile precedente all'evento disoccupazione fino a tale momento. Tuttavia a tale ammorbidimento dei requisiti d'accesso alla prestazione fa da contraltare un aumento dell'aliquota contributiva, innalzata allo 0,51% per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione delle nuove disposizioni.

Gli altri profili attinenti la disciplina dell'indennità in commento restano invece disciplinati dalla disciplina dettata dal Jobs Act.

In particolare, la modalità di determinazione dell'importo<sup>600</sup> che deve essere corrisposto al percettore, ad oggi, è rapportato alla retribuzione imponibile secondo modalità analoghe a quelle previste per la Naspi.<sup>601</sup>

Inoltre, analogamente alla Naspi, la Dis-Coll viene erogata mensilmente e non più in una unica soluzione: in particolare, essa viene erogata, comunque per non più di sei mesi, per un numero di mesi pari a metà di quelli coperti da contribuzione nel periodo che va dal 1 gennaio dell'anno solare precedente all'evento disoccupazione fino a tale momento<sup>602</sup>. A differenza di quanto avviene per la Naspi non sono previsti contributi figurativi *tout court*. Altra disposizione peggiorativa rispetto a quella della Naspi è quella che prevede che, nel caso in cui il collaboratore intraprenda una nuova attività lavorativa con contratto di lavoro subordinato, l'erogazione del trattamento può essere sospesa solo per cinque giorni a fronte del termine semestrale previsto per la Naspi.<sup>603</sup>

La ratio sottesa a tale disparità di trattamento pare difficilmente comprensibile poiché se l'obiettivo idealmente perseguito è quello di favorire una celere ricollocazione nel mercato del lavoro la previsione di un termine decadenziale così breve potrebbe avere l'effetto opposto, invogliando i collaboratori a rifiutare lavori di breve durata -ma superiori a cinque giorni- pur

---

<sup>599</sup> Art. 15, co. 2, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>600</sup> L'art. 2, co. 52. L. n. 92/2012, prevedeva che l'indennità corrispondesse a una percentuale del minimo annuale imponibile per commercianti e artigiani, moltiplicata per un coefficiente pari al numero minore tra le mensilità accreditate nell'anno precedente e quelle non coperta da contribuzione.

<sup>601</sup> Art.15, co. 3-4, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>602</sup> Art. 15, co. 6, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>603</sup> Art.15, co. 11, d. lgs. n. 22/2015.



di mantenere il beneficio<sup>604</sup>. Il fatto che, nel caso in cui il beneficiario di DIS-COLL intenda intraprendere un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, la disciplina sia analoga a quella della Naspi<sup>605</sup> potrebbe far credere che il legislatore non abbia voluto sovraccaricare il mercato del lavoro subordinato viste le croniche difficoltà da cui è afflitto da almeno un decennio. Tuttavia, permangono le perplessità circa una previsione siffatta che, oltre ad essere illogica di per sé, genera comunque delle immotivate disparità di trattamento con i percettori della Naspi.

Proprio tali disparità, unite all'innalzamento dell'aliquota contributiva, non permettono di valutare in modo completamente positivo la disciplina dell'indennità neppure dopo la sua auspicata stabilizzazione benché quest'ultima e l'allentamento dei requisiti di accesso devono certamente essere valutati positivamente nell'ottica del superamento delle differenziazioni tra lavoratori standard e parasubordinati.

Per ovviare la forte vocazione occupazionale dell'impianto, il legislatore del 2015 ha introdotto uno strumento di protezione, per così dire, di secondo livello, ossia erogabile solo a favore di disoccupati che versino in particolari situazioni di bisogno e che abbiano già fruito del trattamento ordinario.

Ci si riferisca al cd. "Assegno di disoccupazione" disciplinato nell'art. 16 del d. lgs. n. 22/2015.

La qualificazione di tale indennità, che avrebbe dovuto rappresentare una delle innovazioni di maggior rilievo, non è così scontata: infatti benché alcuni tra i commentatori l'abbiano definita senza esitazioni una misura assistenzialistica<sup>606</sup>, altri si sono mostrati più scettici circa tale categorizzazione, sottolineando come esso venga erogato solo in seguito alla fruizione di una prestazione di natura previdenziale (Naspi).<sup>607</sup>

Consapevoli di tale ultimo profilo, taluni commentatori hanno condivisibilmente optato per la natura mista dell'Asdi. In quanto tale prestazione assolve una funzione assistenziale (dunque

---

<sup>604</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p.88.

<sup>605</sup> Art. 15, co. 12, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>606</sup> A. SGROI, *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/2014 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, in *Arg. Dir. Lav.*, II, 2016, p. 266; S. SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati*, cit., p.556; E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014 n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di) *La politica del lavoro del governo Renzi Atto II*, Adapt University Press, 2014, p.30.

<sup>607</sup> D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act II*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI, *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 270.

volta al sostentamento di soggetti che versano in stato di bisogno), ma viene erogata solo a favore coloro che possiedono determinati requisiti anche oggettivi.<sup>608</sup>

E' stato sottolineato, infatti, come questa prestazione si collochi in una terra di mezzo tra una prestazione assistenziale di carattere universale e una prestazione di carattere contributivo.

Il legislatore, dunque, mostra di avere la consapevolezza della necessità di introdurre nel nostro ordinamento una misura di carattere assistenziale e universale volta a tutelare quei soggetti che restano esclusi da un sistema di protezione dei lavoratori fortemente ancorato al principio assicurativo, ma tale obiettivo non viene perseguito nelle sue estreme conseguenze. Anzi, la costruzione dell'istituto sembra essere connotata dai medesimi caratteri di precarietà e sperimentabilità rinvenibili inizialmente nella Dis-Coll. In origine, tale prestazione era stata finanziata addirittura solo per pochi mesi del 2015<sup>609</sup> e, solo successivamente il legislatore ha provveduto a rifinanziarlo ma solo fino al 2019, confermando dunque la volontà di non rendendolo un elemento strutturale del sistema.<sup>610</sup>

Oltre a ciò, l'erogazione è subordinata al rispetto di un dato plafond finanziario: a tal fine viene istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del ministero del lavoro e delle politiche sociali; il criterio di priorità nell'accettazione delle domande viene individuato nell'ordine cronologico di presentazione delle domande e, nel caso di esaurimento delle risorse, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata della prestazione.<sup>611</sup>

Tale previsione, dunque, ha fatto ritenere che difficilmente possa parlarsi di un vero e proprio diritto soggettivo del lavoratore poiché ne sarebbe stata pregiudicata la reale effettività.

Infatti, il meccanismo che subordina un trattamento previdenziale a una data dote di risorse - rinvenibile non solo riguardo all'Asdi, ma anche alla Dis-Coll e ai fondi di solidarietà - ha fatto sì che in tempi recenti si diffondesse una tendenza a considerare i diritti sociali come "finanziariamente condizionati" e, dunque, non direttamente esigibili poiché essi sarebbero riconosciuti solo a coloro che riescano ad aggiudicarseli per primi<sup>612</sup>.

---

<sup>608</sup> P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act*, cit., p. 528; S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 80.

<sup>609</sup> Art. 16, co. 1, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>610</sup> Art. 43, co. 5, d. lgs. n. 148/2015; conformemente a tale disposizione il d.m. 29 ottobre 2015 autorizzava la prosecuzione della sperimentazione anche a favore dei lavoratori che avessero fruito della Naspi entro il 31 dicembre 2015 e che al termine di tale periodo si trovassero ancora in stato di disoccupazione; mentre il d.m. 23 maggio 2016 autorizzava, invece, la prosecuzione della sperimentazione a favore di quei lavoratori che avessero fruito della Naspi entro il 31 dicembre 2016.

<sup>611</sup> Art. 16, co.7, d. lgs. n. 22/2016; art. 7, co. 3, d.m. 23 maggio 2016.

<sup>612</sup> M. CINELLI, *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, I, 2016, p. 25.

A ciò si aggiunge il fatto che il legislatore abbia previsto dei meccanismi fortemente selettivi per individuare i destinatari della prestazione. Esso è destinato esclusivamente ai lavoratori che hanno già fruito della Naspi per la sua durata massima e al termine di tale periodo si trovano ancora in stato di disoccupazione. La limitazione dei destinatari ai previ fruitori dell'Aspi esclude automaticamente dalla platea dei possibili fruitori coloro che non abbiano un'anzianità contributiva sufficiente da accedere alla prima indennità e i Dis-coll, confermando che, a dispetto delle apparenze, anche tale prestazione è fortemente ancorata a una logica occupazionale e di tutela dei lavoratori subordinati.

Inoltre, entro tale categoria l'assegno viene destinato prioritariamente ai soggetti appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento<sup>613</sup>. Il d.m. 23 maggio 2016 ha ulteriormente specificato la disposizione legislativa, stabilendo che con la locuzione "*età prossima al pensionamento*" si intendono coloro che hanno un'età pari a 55 anni, o superiore, e non abbiano maturato i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato.<sup>614</sup>

Lo stato di bisogno, la cui valutazione conferisce una connotazione assistenziale all'istituto, deve essere valutato sulla base dell'attestazione ISEE, da cui deve risultare un valore dell'indicatore pari o inferiore a 5.000 euro.<sup>615</sup>

L'importo della prestazione è pari al 75% dell'ultima indennità Naspi, nel limite dell'assegno sociale, incrementato in presenza di eventuali carichi familiari<sup>616</sup>.<sup>617</sup> La parametrizzazione della misura del trattamento alla Naspi fa sì che, a causa del meccanismo di *decalage* di cui si è accennato in precedenza, il concreto ammontare della prestazione possa essere veramente esiguo, con conseguenti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale (art. 38 Cost.).

Naturalmente anche l'Asdi è subordinata alla stipulazione di un progetto personalizzato di inserimento<sup>618</sup> ed è sottoposta a un regime di condizionalità assimilabile a quello previsto per la Naspi<sup>619</sup>. Il decreto ministeriale 23 maggio 2016, colmando la lacuna del legislatore

---

<sup>613</sup> Art. 16, co. 2, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>614</sup> Art. 2, co. 2, lett. c), d.m. 23 maggio 2016

<sup>615</sup> Art. 2, co. 2, lett. d), d.m. 23 maggio 2016.

<sup>616</sup> Art. 16, co. 3, d. lgs. n. 22/2015.

<sup>617</sup> L'art. 3, co. 3, d.m. 23 maggio 2016 ha precisato che "*importo (...) è incrementato di un ammontare pari ad un quinto dell'assegno sociale per il primo figlio a carico. Nel caso in cui i figli a carico siano in numero superiore a uno, gli incrementi complessivi dell'importo dell'ASDI sono quelli indicati nella Tabella(...). In ogni caso l'ammontare dell'ASDI comprensivo degli incrementi per carichi familiari non può essere inferiore all'ammontare del beneficio mensile attribuito mediante la Carta acquisti sperimentale, di cui alla Tabella 2 allegata al decreto interministeriale 10 gennaio 2013.*"

<sup>618</sup> Vedi *infra*.

<sup>619</sup> Vedi *infra*.

ordinario<sup>620</sup>, ha altresì previsto che la contribuzione figurativa operi nel limite di una retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile della Naspi per l'anno in corso.<sup>621</sup> Il medesimo decreto ha colmato anche la lacuna circa la compatibilità dell'Asdi con lo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata o autonoma e il regime di decadenza, rinviando alla disciplina prevista in tema di Naspi.<sup>622</sup>

In conclusione se si volesse fare una valutazione circa l'assetto di tutele complessivamente delineato si dovrebbe ammettere, come certamente si sia operata una razionalizzazione del sistema -iniziata peraltro già con la riforma Fornero. Tuttavia, a dispetto dei proclami circa la volontà di universalizzazione dei trattamenti di sostegno contro la disoccupazione, il sistema è ancora fortemente improntato alla tutela del lavoratore *standard* (intendendosi il prestatore subordinato a tempo indeterminato).

Probabilmente l'operato del legislatore è fortemente condizionato dai vincoli di bilancio, ma comunque anche in questo settore tuttavia il risultato complessivo non può dirsi soddisfacente. Il problema maggiore deve essere ravvisato nel fatto che la valorizzazione del principio assicurativo<sup>623</sup> nella disciplina della Naspi e le criticità alle forme di tutela apprestate per coloro che vantano carriere lavorative discontinue non permette di eliminare le disparità di trattamento tra categorie di lavoratori. Tale disomogeneità non opera, dunque, solo tra lavoratori subordinati e collaboratori, bensì anche all'interno della stessa categoria dei lavoratori subordinati ove i soggetti più giovani e più esposti subiranno conseguenze ingiustificatamente più negative (si pensi alle conseguenze delle limitazioni alla contribuzione figurativa).

Neppure la previsione dell'Asdi, che a prima vista sarebbe potuta sembrare un primo passo verso l'erogazione di una misura di sostegno a carattere universale, si è concretamente tradotta in un reale estensione delle tutele. Tale risultato era alquanto prevedibile poiché, come è stato autorevolmente sottolineato, un sistema improntato al principio contributivo non potrà mai garantire una risposta soddisfacente alle istanze di protezione di tutti quei soggetti che svolgono

---

<sup>620</sup> Considerazioni critiche sul punto erano state mosse da F. NATALINI, *La riforma dell'Aspi nel Jobs Act*, cit., p. 243.

<sup>621</sup> Art. 12, co.1, d.m. 23 maggio 2016 il comma due prevede una parziale neutralizzazione della norma stabilendo che *“le retribuzioni computate nei limiti di cui al comma 1, rivalutate fino alla data di decorrenza della pensione, non sono prese in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile qualora siano di importo inferiore alla retribuzione media pensionabile ottenuta non considerando tali retribuzioni.”*

<sup>622</sup> Art. 4, co.1, d.m. 23 maggio 2015

<sup>623</sup> Critico circa tale valorizzazione del principio contributivo sembra essere M. CINELLI, *L'effettività delle tutele sociali*, cit., p. 28 ove sostiene che siffatta opzione non permette il raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale e il pieno sviluppo della persona umana ex art. 2 Cost.

un ruolo marginale nel mercato del lavoro (ossia disoccupati di lungo periodo o coloro che non vantano un alto record contributivo).<sup>624</sup>

Questa mancanza del sistema è ad oggi tanto più rilevante poiché l'attuale mercato del lavoro è caratterizzato dalla proliferazione di schemi contrattuali precari, ragione per cui la costruzione dell'intero assetto di tutele sulla figura del lavoratore standard ne mette a rischio la tenuta complessiva<sup>625</sup>. Pertanto, emerge la necessità di *“un solido sistema protettivo di secondo livello, non contributivo (...) in grado di sostenere la laboriosità di tutti coloro che, in una situazione di bisogno economico, vorrebbero accedere al sistema produttivo, ma sono impossibilitati in ragione delle condizioni obiettive del mercato del lavoro”*.<sup>626</sup>

Un primo passo in questa direzione sembra essere stato fatto dall'approvazione del disegno di legge delega sul contrasto alla povertà e reddito di inclusione (ddl n. 2494)<sup>627</sup>, la cui valutazione dovrà comunque essere posticipata all'emanazione dei relativi decreti.

## **2.1. La valorizzazione del ruolo del principio di condizionalità e delle politiche attive.**<sup>628</sup>

---

<sup>624</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo*, cit., p. 79; F. LISO, *Il nuovo trattamento di disoccupazione*, cit., p.2.

<sup>625</sup> S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. Dir.*, IV, 2012, p. 540.

<sup>626</sup> P. BOZZAO, *Le modifiche in materia di trattamenti contro la disoccupazione involontaria*, in in G. SANTORO PASSERELLI (a cura di) *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del convegno (Università degli studi Sapienza di Roma, 13 giugno 2016)*, Giappichelli, Torino, 2016 S. RENGA, *LA tutela sociale dei lavori*, cit., p. 288; *contra* E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito contro la crisi finanziaria*, cit., p. 17 ove si afferma che una misura di questo genere favorirebbe comportamenti opportunistici e *contra legem* dei percettori; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore*, cit., p. 458; tuttavia anche le Autrici richiamate in precedenza sono ben consapevoli della necessità di non introdurre una cesura netta tra tutela dell'individuo e lavoro poiché un'operazione siffatta rischierebbe di legittimare operazioni volte a sottrarre le tutele nell'ambito del rapporto del lavoro per trasferirle nell'ambito della previdenza sociale. Pertanto, la strada percorribile sarebbe quella di allargare l'alveo dei lavoratori destinatari di prestazioni di sicurezza sociale oltre i tradizionali lavoratori standard, ma non fino a ricomprendervi la totalità degli individui sulla scorta di un diritto di cittadinanza indiscriminato; in questo senso il reddito di cittadinanza opererebbe come rete di sicurezza solo laddove non arrivino le forme di protezione ancorate al lavoro. In questi termini A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 66, P. BOZZAO, *Dal lavoro alla "laboriosità". Nuovi ambiti della protezione sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2003, p. 597; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, cit., p. 298.

<sup>627</sup> L'articolo unico del provvedimento delega il Governo ad adottare entro sei mesi più decreti legislativi a introdurre una misura di contrasto della povertà assoluta (ossia il reddito di inclusione), oltre a riordinare le prestazioni di natura assistenziale e rafforzare e coordinare gli interventi dei servizi sociali garantendo in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni. Il reddito di inclusione dovrà essere una misura unica a livello nazionale, di carattere universale, subordinata alla prova dei mezzi (cd. *mean test*) e all'adesione a un progetto personalizzato di inclusione. La misura consisterà in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona. E' previsto un graduale incremento del beneficio e dell'estensione dei beneficiari, da individuare prioritariamente tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave, donne in stato di gravidanza, disoccupati di età superiore a 55 anni.

<sup>628</sup> Si tenga presente che un regime di condizionalità con relativo apparato sanzionatorio è previsto anche in riferimento ai percettori di strumenti di sostegno al reddito erogati in costanza di rapporto, tuttavia, tranne i brevi cenni dedicatogli nel secondo capitolo, si è ritenuto più opportuno approfondire il regime della condizionalità previsto in relazione ai percettori di strumenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione poiché, oltre ad essere maggiormente dettagliato, è rilevatore degli elementi cruciali della disciplina.

Uno degli elementi fondamentali dell'attuale sistema di tutela contro la disoccupazione è costituito dalla valorizzazione di meccanismi condizionali, volti a favorire l'attivazione degli individui, così da massimizzare l'effettività delle politiche attive che fanno da complemento agli strumenti di redistribuzione monetaria *ex post*.

Quando si parla di condizionalità, infatti, si fa riferimento a “*tutte quelle misure di raccordo tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro*”<sup>629</sup>, ossia a tutti quegli strumenti che subordinano la fruizione di sussidi pubblici a uno specifico comportamento attivo del percettore che, a seconda dei casi, può avere diversi contenuti<sup>630</sup>. La cd. condizionalità non è una totale novità nel nostro ordinamento<sup>631</sup>, avendo connotato fin dall'origine l'atteggiarsi dell'indennità di disoccupazione<sup>632</sup>; tuttavia, nelle ultime riforme ha sicuramente assunto un ruolo centrale nell'atteggiarsi delle tutele dei lavoratori<sup>633</sup>.

Come anticipato nel primo capitolo, e ribadito nella trattazione in materia di Cig, una lettura al passo coi tempi dell'art. 38 della Costituzione non può in nessun caso appiattirsi sulla valorizzazione di strumenti di carattere economico che forniscano al lavoratore in una situazione di difficoltà un mero sostegno economico. Al contrario, è necessario che

---

<sup>629</sup> L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giorn. Dir. Rel. Ind.*, 2013, III, p. 489; S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, Torino, Giappichelli, 2013.

<sup>630</sup> E. EICHENHOFER, *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, 2013, p. 525.

<sup>631</sup> Il principio di condizionalità, infatti, fu applicato inizialmente all'indennità di mobilità (art. 9, l. n. 223/1991; art. 8, c. 4, l. n. 196/1997) e in seguito venne estesa a tutte le indennità collegate allo stato di disoccupazione senza tuttavia che vi fosse un disegno organico in tal senso (art. 13, d.lgs. n. 276/2003; art. 3, c. 137, l. n. 350/2003). Inoltre, nell'art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004 fu prevista la decadenza dal trattamento nel caso in cui il prestatore interessato non frequentasse regolarmente o rifiutasse di essere avviato a un percorso di riqualificazione/formazione ovvero a un progetto di reinserimento, oppure non accettasse una congrua offerta di lavoro. L'art. 13, c. 2, d.l. n. 35/2005 stabilì, invece, che l'indennità di disoccupazione non spettasse nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre l'art. 19, c. 10, d.l. n. 185/2008, subordinò il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale e, contestualmente, sancì la decadenza dal trattamento anche in caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo ai sensi dell'articolo 1-*quinquies*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249. Per una ricostruzione si veda F. LISO, *Il nuovo trattamento di disoccupazione*, cit., p. 7.

<sup>632</sup> Sul punto si veda F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 40; A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche per l'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia.*, Maggioni Editore, 2013, p. 505.

<sup>633</sup> M. DOLORES FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lav. Dir.*, IV, 2015, III, p. 639 ss; A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, 2012, p. 555; R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, IV, p. 723; M. TIRABOSCHI, “*Jobs Act*” e ricollocazione dei lavoratori, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, p. 119 e ss.

l'ordinamento offra ai prestatori una "tutela dinamica"<sup>634</sup>, proiettata al futuro, volta cioè a traghettare il lavoratore in stato di difficoltà verso una nuova occupazione, in modo tale che torni a essere un soggetto attivo della società, esplicando pienamente le proprie potenzialità di essere umano conformemente al precetto contenuto nell'articolo 2 della Costituzione.

D'altro canto, la dottrina ha sottolineato come, secondo il dettato costituzionale, la partecipazione attiva del titolare del diritto alla tutela previdenziale è un elemento strutturale del diritto stesso, essendo quest'ultimo strutturato come un diritto-dovere.<sup>635</sup>

Tale valorizzazione dell'aspetto dinamico della tutela che deve essere apprestata per i lavoratori, infatti, va di pari passo con "l'involontarietà" dello Stato di disoccupazione<sup>636</sup>, infatti, in un mercato del lavoro dinamico quanto quello attuale, questo profilo deve necessariamente essere apprezzato non solo in riferimento all'individuazione del soggetto che ha causato l'interruzione del rapporto di lavoro, bensì anche al contegno del percettore della relativa indennità<sup>637</sup>.

Infatti, i primi germi del principio di condizionalità si ritrovano nella teoria del cd. *moral hazard* secondo la quale quando un soggetto (*principal*) delega un altro soggetto (*agent*) a svolgere una data mansione<sup>638</sup> il soggetto delegato, grazie alle asimmetrie informative che

---

<sup>634</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p. 700 ove si afferma che "la tutela dev'essere non solo economica, ma anche dinamica: garanzia nell'immediato di «mezzi adeguati alle esigenze di vita», ma anche garanzia proiettata al che il lavoro sia trovato al più presto, per evitare che manchino i mezzi di sussistenza ma anche per evita-re che manchi la partecipazione alla società, possibile solo attraverso il lavoro (art. 4 Cost.); evitare la povertà quando non si lavora perché non c'è lavoro, ma di riflesso evi-tare la povertà anche quando non si lavorerà più per vecchiaia."

<sup>635</sup> E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nella prospettiva multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, III, 2015, p. 456, ove il medesimo ragionamento viene riferito all'intera gamma dei diritti sociali, i quali si affermano essere permeati dal principio di condizionalità.

<sup>636</sup> F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 40.

<sup>637</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, 2001, ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*. Scritti Scelti, Giuffrè, 2003, spec.179, ove si sottolineava la necessità di «introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L'erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso anche di natura formativa concordato con i servizi pubblici per l'impiego. La corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali approntate dal servizio pubblico. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato».

<sup>638</sup> Si tratta della cd. *Agency Theory* elaborata da M. JENSEN-W MECKLING. *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure* in *Journal of Financial Economics*, III, 1976, p. 305-360, ove viene individuato il cd. rapporto di agenzia in tutti quei rapporti in cui un soggetto delega un determinato compito a un altro. L'*Agency theory*, in particolare, studia i problemi connessi a tale tipologia di rapporto e dovuti al fatto che, in linea di massima, sussiste una divergenza di interessi tra le due controparti, nonché un'asimmetria informativa tra le parti, il che comporta che nella maggior parte dei casi il soggetto agente sarà meglio informato del soggetto principale, mentre ogni tentativo di aumentare il grado di controllo di quest'ultimo implicherà maggiori costi.

caratterizzano il rapporto in questione, può porre in essere una serie di comportamenti opportunistici volti a massimizzare il grado di soddisfazione dei propri interessi a discapito di quelli del *principal*, il quale non potrà esercitare alcun controllo in merito.

Questa teoria, nata nell'ambito degli studi di micro-economia, può essere utilmente traslata nel campo giuslavorista, ove dunque *“la condizionalità può essere vista come una misura che impedisce al disoccupato di adottare comportamenti definibili di azzardo morale, attraverso l'imposizione di obblighi che inducono a «minimizzare il rischio di disoccupazione»”*.<sup>639</sup>

D'altra parte, il principio di condizionalità non rileva solo come dissuasore individuale del percettore dal porre in essere comportamenti opportunistici, bensì può assumere anche un ruolo centrale nell'ambito della cd. *flexicurity*<sup>640</sup>. Come già detto, il legislatore italiano, a partire dalla l. n. 92/2012 e sulla scorta degli orientamenti europei<sup>641</sup>, si è riproposto di spostare il baricentro del sistema di tutele del prestatore di lavoro verso il circuito della mobilità esterna, analogamente a quanto avviene nei sistemi nord europei<sup>642</sup>. Per quanto attiene all'oggetto di questa ricerca, si deve sottolineare, infatti, come la riforma del 2015 abbia tentato, anche tramite la valorizzazione del principio di condizionalità, di trasformare un sistema prevalentemente basato sulla garanzia della stabilità occupazionale in un sistema di tutele nel mercato, in modo tale che la nuova flessibilità in uscita sia bilanciata da un sistema di politiche attive più efficiente e funzionale rispetto al passato<sup>643</sup>.

Quest'ultime, infatti, avrebbero dovuto permettere il passaggio da un lavoro all'altro con una fruizione limitata degli strumenti di sostegno passivi<sup>644</sup> e il contestuale ricorso al principio di condizionalità dovrebbe massimizzare la loro operatività.

A siffatta valorizzazione del ruolo delle politiche attive, infatti, si accompagna anche una nuova concezione del percettore delle indennità: quest'ultimo da soggetto passivo destinatario delle erogazioni da parte dello Stato diviene un soggetto attivo che, al fine di reperire una nuova

---

<sup>639</sup> L. CORAZZA, *La condizionalità*, cit., p. 490.

<sup>640</sup> Vedi *supra*.

<sup>641</sup> Vedi *supra*.

<sup>642</sup> T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del diritto del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, I, 2013, p. 1; A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di paradigma per il diritto del lavoro?* In L. FIORILLO- A. PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Giappichelli, Torino, 2015, p.9.

<sup>643</sup> Nonostante la previsione di meccanismi di condizionalità anche nella normativa previgente, non si può certo affermare che esse abbiano giocato un ruolo determinante nella tutela del prestatore di lavoro. Da un lato, infatti, in occasione di crisi occupazionale si faceva ricorso prevalentemente ricorso alle integrazioni salariali che, tramite il meccanismo della deroga e delle proroghe, garantivano una tutela pressoché indefinita senza che fosse necessario interrompere il rapporto di lavoro. D'altro canto, la previsione di un meccanismo sanzionatorio in difetto di attivazione del prestatore, per quanto rigido in via formale, da sempre si era dimostrato dotato di una scarsa effettività. Si veda sul punto A. SARTORI, *Servizi per l'impiego*, cit., p. 509.

<sup>644</sup> E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity*, cit., p. 529.



occupazione, è tenuto a porre in essere una serie di comportamenti ulteriori rispetto alla mera fruizione passiva del sussidio. In questo modo vi è una nuova redistribuzione di responsabilità tra i soggetti erogatori delle prestazioni e i percettori delle stesse che, non solo devono adempiere alle prescrizioni legali, ma sono anche tenuti a rispettare gli obblighi di attivazione concordati con i servizi pubblici del lavoro.<sup>645</sup> E' stato efficacemente sottolineato come proprio tale redistribuzione di responsabilità, tipica dei modelli di *workfare*, si traduce nell'instaurazione di un rapporto "proattivo e dinamico tra struttura che eroga la prestazione e soggetto che la riceve". Tale rapporto tuttavia, in linea teorica, può declinarsi in modo diversi.<sup>646</sup> Da un lato, possono esservi sistemi improntati a una condizionalità *hard* in cui la responsabilizzazione del soggetto è massimizzata in modo tale che il rifiuto di una possibile attività formativa o di una proposta di lavoro congrua comporti necessariamente la perdita del beneficio. D'altro canto, vi sono sistemi improntati a una condizionalità *soft* che, ispirandosi alla teoria del *Transnational Labour markets*<sup>647</sup>, prevedono che i servizi erogatori delle prestazioni devono anche offrire ai lavoratori gli strumenti necessari volti a valorizzare le inclinazioni professionali dei lavoratori in modo tale da facilitare la transizione verso nuove opportunità lavorative<sup>648</sup>, ragione per cui i meccanismi decadenziali operano solo laddove le attività e le offerte di lavoro proposte sono confacenti al singolo individuo.

L'adozione dell'una o dell'altra forma di condizionalità ha importanti conseguenze sul piano pratico influenzando l'attività dei soggetti erogatori delle prestazioni e gli obblighi riconosciuti in capo ai lavoratori disoccupati<sup>649</sup>.

L'adozione di una forma di condizionalità *hard* non è detto che conduca al raggiungimento del risultato sperato poiché se da un lato permetterebbe certamente di prevenire comportamenti

---

<sup>645</sup> M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità*, cit., p. 640.

<sup>646</sup> B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT-283 ([www.cdsle.ex.unict.it](http://www.cdsle.ex.unict.it))

<sup>647</sup> G. SCHMID, K. SCHOMANN, *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Toward an European Social Model*, in TLM.NET Working Papers, Amsterdam: SISWO/Institute for the social sciences, 2004, n.1. ove si teorizza che lo stato di disoccupazione connesso al mercato del lavoro è ormai divenuto strutturale e non più meramente contingente, ragione per cui è necessario che vengano elaborati nuovi meccanismi in grado di traghettare i prestatori da un'occupazione all'altra senza che nei periodi di stasi vi sia un impoverimento della loro professionalità; B. GAZIER- J. GAUTIE', *The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne - 2009.01.

<sup>648</sup> B. CARUSO- M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro.*, cit., p.12.

<sup>649</sup> L'adozione di sistemi improntati al modello della condizionalità *hard* ha ripercussioni anche sul quadro macroeconomico generale, laddove l'identificazione dell'obiettivo primario nel reinserimento del mercato del lavoro comporta una contestuale dei sistemi di welfare, nonché un abbassamento della produttività dell'intero mercato del lavoro dovuta alla mancanza di investimenti volti a migliorarlo. Sul punto di veda M. MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 192/2013

opportunistici da parte dei precettori delle indennità, dall'altro potrebbe tradursi in una serie di previsioni connotate esclusivamente da un intento punitivo.

Poste queste necessarie premesse teoriche, occorre analizzare il regime di condizionalità previsto dal Jobs Act nei confronti dei percettori di ammortizzatori sociali erogati in seguito all'interruzione del rapporto di lavoro.<sup>650</sup>

In prima battuta, è opportuno però precisare come l'intervento riformista del 2015, a differenza dei precedenti, ha inciso anche sull'organizzazione complessiva dei servizi per il lavoro e delle politiche attive; pertanto prima di esaminare nel dettaglio le disposizioni inerenti al principio di condizionalità, si vuole offrire una panoramica del sistema entro cui tali previsioni andranno ad operare, poiché sarà proprio quest'ultimo a influire sulla loro concreta funzionalità.

Il d. lgs. n. 150/2015, infatti, oltre ad abrogare il d. lgs. n. 181/2001 e a superare le previsioni della l. n. 92/2012 riferite all'attivazione dei percettori, istituisce la nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)<sup>651 652</sup> e una "Rete nazionale dei servizi e delle politiche attive"<sup>653</sup> che, oltre a suddetta Agenzia cui sono conferiti anche compiti di coordinamento, include i centri per l'impiego e le agenzie del lavoro<sup>654</sup> al fine di garantire i livelli minimi essenziali dei servizi per il lavoro e, dunque, uniformare l'attuazione delle politiche attive sul territorio<sup>655</sup>. Oltre a ciò, l'art. 13, co. 2, del medesimo decreto istituisce un

---

<sup>650</sup> Un meccanismo di condizionalità è stato previsto anche in relazione ad alcuni percettori di integrazioni salariali. Si veda *supra*.

<sup>651</sup> Art. 4, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>652</sup> L'Anpal è un'agenzia ministeriale, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sul punto si veda M. DEL CONTE, *Il Jobs Act e i servizi per l'impiego*, in G. SANTORO PASSERELLI (a cura di) *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del convegno (Università degli studi Sapienza di Roma, 13 giugno 2016)*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>653</sup> Art. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>654</sup> In particolare l'art. 1, co. 2, d. lgs. n. 150/2015 stabilisce che "La rete dei servizi per le politiche del lavoro è costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati: a) l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, di cui all'articolo 4 del presente decreto, di seguito denominata «ANPAL»; b) le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro di cui all'articolo 11 del presente decreto; c) l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito; d) l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro; e) le Agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto legislativo e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12; (2) f) i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388; g) i fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003; h) l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e Italia Lavoro S.p.A.; i) il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado."

<sup>655</sup> L'art.1, co.3, d. lgs.29 settembre 2015, n. 150 dispone che "3. La rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, assicurando, tramite l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro."

Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e un Portale unico per la registrazione della Rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro, al fine di permettere la condivisione tra operatori nazionali e regionali delle informazioni necessarie per implementare il nuovo sistema di politiche attive.

Il Ministero del lavoro, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, definirà linee di indirizzo triennali e specifici obiettivi annuali in materia di politiche attive e individuerà i cd. LEP (livelli essenziali prestazioni) che dovranno essere garantiti su tutto il territorio nazionale.<sup>656</sup>

L'Anpal, oltre ai già menzionati compiti di coordinamento della Rete per le politiche attive, svolgerà un ruolo fondamentale anche per quanto concerne la gestione dell'Aspi, dell'assegno di ricollocazione e la gestione dei disoccupati in vista della loro attivazione.<sup>657</sup>

Al contrario, le Regioni dovranno svolgere un ruolo di programmazione delle politiche attive del lavoro sul territorio regionale.<sup>658</sup>

Tale riassetto organizzativo, per quanto apprezzabile, ha tuttavia tradito le aspettative che alcuni avevano nutrito sulla scorta della legge delega<sup>659</sup>. La previsione che il Governo, nell'attuazione della delega, dovesse attribuire all'Agenzia competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASPI<sup>660</sup> aveva lasciato campo all'immaginazione, così da far intendere che la nuova Agenzia avrebbe finalmente dovuto coniugare le politiche attive e quelle passive, rispondendo così alle critiche che erano state mosse sul punto alla legge Fornero che, invece, aveva mantenuto i due piani separati, nonostante prima della sua entrata in vigore si fosse auspicato un coerente potenziamento delle funzioni dell'Inps.<sup>661</sup>

Altri Autori, invece, attenendosi al testo normativo, avevano più prudentemente intuito che la formulazione letterale della norma non preconizzava l'instaurazione nel nostro sistema di una cd. *one-stop-shop*, ossia di una struttura integrata per la gestione delle politiche attive e passive, che avrebbe provveduto tanto all'accertamento dello stato di disoccupazione quanto al pagamento della relativa indennità.<sup>662</sup>

---

<sup>656</sup> Art. 2, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>657</sup> Art. 9 d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>658</sup> Art. 11 d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>659</sup> V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro tra decentramento e accertamento: un dolce girotondo?* in *Lav. Dir.*, II, 2016, p. 271; M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 306/2016; F. GIUBILEO, *Agenzia federale per il lavoro, quali ostacoli*, in *nelmeri-to.it*, 9 giugno 2014.

<sup>660</sup> Art.1, co. 4, lett. e), legge 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>661</sup> Sul punto si veda A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione*, cit., p. 573.

<sup>662</sup> A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in WP CDSLE Massimo D'Antona, IT n. 249/2015, 2 ess.

In effetti, anche nella redazione del decreto delegato si è optato per una “*governance sdoppiata*”, attribuendo all’Inps la gestione delle politiche passive e all’Anpal funzioni inerenti le politiche attive e di coordinamento degli altri soggetti istituzionali.<sup>663</sup>

L’adozione di siffatto modello operativo però necessita di essere accompagnata da forme di raccordo e di coordinamento tra le due istituzioni<sup>664</sup>, così come auspicato dalla stessa legge delega.<sup>665</sup>

Il d. lgs. n. 150/2015 nel rispondere a tali prescrizione ha individuato tre diversi strumenti: la già menzionata Rete nazionale dei servizi per le politiche sul lavoro, la sottoscrizione di apposite convenzioni e l’istituzione di un sistema informativo unitario.

Per quanto concerne il primo elemento, è sufficiente sottolineare come tale Rete contenga sia l’Anpal che l’Inps (quest’ultima in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito)<sup>666</sup>, il che dovrebbe facilitare uno scambio di informazioni tra i due soggetti.

Oltre a ciò, il legislatore ha valorizzato lo strumento convenzionale, prevedendo che l’Anpal, al fine di promuovere “*forme di sinergia logistica*”, sottoscriva apposite convenzioni così da massimizzare le forme di coordinazione dei due istituti circa lo svolgimento delle rispettive funzioni, nonché dei sistemi informatici unitari.<sup>667</sup> Infatti, il terzo strumento di coordinamento consiste proprio nella creazione da parte dell’Anpal di uno spazio informatico unico che dovrebbe andare ad incidere anche su quello da tempo esistente presso l’Inps.<sup>668 669</sup>

Ad una prima lettura emerge chiaramente come il legislatore non abbia optato per una forma di integrazione “forte” tra i due soggetti, puntando invece su una forma di coordinamento più soft

---

<sup>663</sup> Una valutazione critica sull’adozione di tale soluzione è offerta da L. OLIVIERI, *Agenzia per il lavoro: flebile coordinamento e incertezze sull’erogazione dei servizi*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 16 giugno 2015; A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l’impiego in Italia: finalmente la volta nel solco dell’Europa?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 2016, p. 39 ove viene sottolineato come a fronte delle endemiche difficoltà di coordinamento tra Inps e CPI sarebbe stato più opportuno optare per il modello della *one-stop-shop*, perlomeno nella forma elementare di una co-locazione, ossia di una condivisione di spazi e attrezzature di operatori appartenenti a soggetti istituzionali diversi chiamati a svolgere funzioni diverse; *contra* M. MAROCCO, *La nuova governance sulle politiche attive del lavoro*, in *GDLRI*, 2016, 203 ss.

<sup>664</sup> A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati*, cit., p. 10.

<sup>665</sup> Art.1, co. 4, lett. r), l. 10 dicembre 2014, n. 183 che tra i criteri direttivi annoverava la “*previsione di meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra l’Agenzia e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia a livello centrale che a livello territoriale, al fine di tendere a una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno del reddito*”.

<sup>666</sup> Art. 1, co. 2, lett. c), d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>667</sup> Art. 14, co. 17, lett. b), d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>668</sup> Art. 13, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>669</sup> Gli antecedenti di tale soluzione sono rinvenibili nel art. 11, d.lgs. n. 469/1997, sul Sistema informativo lavoro, e negli artt. 15-17, d.lgs. n. 276/2003, sulla borsa continua nazionale del lavoro. Successivamente la riforma Fornero, nell’art.4 co.35, aveva previsto l’istituzione da parte dell’Inps di un sistema informatico relativo agli ammortizzatori sociali e alle azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei percettori di sussidi

da parte dell'Anpal, la cui funzionalità però dovrà essere valutata alla prova dei fatti, alla luce del successo delle convenzioni e della nuova piattaforma telematica.<sup>670</sup>

Il secondo profilo di innovazione che è stato introdotto nel sistema dal legislatore del 2015 attiene al riparto di competenze tra Stato e Regioni, profilo non strettamente connesso con l'attuazione del principio di condizionalità -e dunque trattato solo per sommi capi- ma che comunque, essendo diretto ad incidere sulla funzionalità dei CPI, dovrebbe avere delle ripercussioni anche in materia di politiche attive.

A riguardo, è stato pressoché unanimemente sottolineato come la riforma<sup>671</sup> abbia spostato il baricentro della gestione delle politiche attive verso lo Stato centrale<sup>672</sup>, a discapito della promozione delle forme di decentramento operate negli anni precedenti, al fine di garantire prestazioni uniformi sul territorio nazionale e di superare le inefficienze verificatesi in passato.<sup>673</sup>

Alla luce delle competenze attribuite tanto al Ministero quanto all'Anpal, infatti, dovrebbe delinearsi un modello unitario circa la portata dei servizi offerti (LEP), mentre le singole Regioni potranno solo decidere le modalità organizzative (compreso lo spazio di azione riconosciuto ai privati accreditati).<sup>674</sup>

Già in passato il d. lgs. n. 181/2000 fissava livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>675</sup>, successivamente la l. n. 92/2012 aveva specificato con ancora

---

<sup>670</sup> Si pronuncia in termini scettici A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. Dir.*, II, 2016, p. 247.

<sup>671</sup> Occorre sottolineare, tuttavia, come siano state recepite le indicazioni contenute nell'Intesa tra Stato e Regioni del 30 luglio 2015 ove era stato precisato come spettasse “*al Governo, previa intesa con le Regioni, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, (...) all'istituenda Anpal, le funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle politiche attive, (alle Regioni la gestione operativa.*

<sup>672</sup> A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive*, cit., V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro*, cit.; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit.; R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. Dir.*, II, 2016, p.,281 e ss.

<sup>673</sup> Per una valutazione critica si veda T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, relazione presentata al convegno Aidlass su “*La crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*” (Bologna 16-17 maggio 2013), [www. Aidlass.it](http://www.Aidlass.it), ove si ricorda che l'analisi comparata ha mostrato come nel concreto svolgersi dell'erogazione dei servizi connessi alle politiche attive sia importante il cd. decentramento operativo, in modo tale che gli enti erogatori si trovino in un rapporto di prossimità con gli utenti, finali.

<sup>674</sup> A riguardo è stato criticamente sottolineato come “*l'attribuzione (...) ai servizi dell'impiego in termini di prestazioni essenziali, vale al contrario a determinare una sorta di nuovo monopolio, radicando in capo alla legislazione statale competenze normative primarie(...) in questo modo il collocamento finisce per subire un'evoluzione impropria, poiché, una volta trasformato da servizio avente un valore economico, a mente della giurisprudenza della Corte di giustizia in diritto individuale a prestazione, suscettibile di essere inquadrato nella categoria dei “livelli essenziali” ci si avvicina alquanto alla funzione autoritativa di partenza che il legislatore più antico voleva abbandonare*”. Si veda V. FERRANTE, *Il girotondo tra decentramento e accentramento*, cit., p. 276.

<sup>675</sup> Art. 3, d. lgs 21 aprile 2000, n. 181, la cui rubrica è stata espressamente rinominata “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego*” da parte della l. n. 92/2012 sulla scorta della dottrina precedente che aveva già ravvisato nel contenuto della norma i cd. livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Sul punto si veda A. ALAIMO, *I servizi per l'impiego e l'articolo 4 della Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, p. 340.

maggior dettaglio le prestazioni erogabili a favore dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione al fine di migliorare l'operatività dei servizi dell'impiego.

Infatti, già ai tempi era indubbio che la determinazione dei LEP rientrasse a pieno titolo nella competenza statale ai sensi dell'art. 117 co.2 lett. m) Cost., pertanto essi dovevano anche essere garantiti su tutto il territorio nazionale poiché le prestazioni fornite dai centri per l'impiego riguardavano i diritti sociali e civili.<sup>676 677</sup>

La nuova centralizzazione del sistema, invece, emerge dal fatto che, anche se il Ministero delinea le linee di indirizzo triennali, gli obiettivi annuali e i LEP<sup>678</sup> solo previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, il ruolo di coordinamento della Rete dei servizi per le politiche attive, che ricomprende anche le strutture regionali per le politiche attive, spetta proprio dall'Anpal.<sup>679</sup>

Inoltre, per quanto attiene all'organizzazione del lavoro e delle politiche attive a livello regionale, le Regioni potranno svolgere una serie di compiti amministrativi connessi a tali politiche, tra cui la gestione dei CPI, solo in seguito alla stipula di un'apposita Convenzione con il Ministero<sup>680 681</sup>; senza contare che l'articolo 1, co.1, lett. e) prevede che le funzioni attribuite ai centri dell'impiego in forza di dette convenzioni possano essere attribuite, in via transitoria, sempre per il tramite dello strumento convenzionale, all'Anpal stessa. Il catalogo delle funzioni che possono essere attribuite in via alternativa alle Regioni e allo Stato si presenta quindi abbastanza variegato, ricomprendendo non solo le attività connesse agli interventi di politica attiva, bensì anche ai servizi per il collocamento dei disabili e l'avviamento a selezione per i dipendenti pubblici nei casi previsti dall'art. 16 della l. n. 56/1987.

In particolare tali convenzioni dovranno rispettare i seguenti principi direttivi: “a) attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro alle regioni

---

<sup>676</sup> E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"* in *Dir. Lav. Merc.*, 2003, p. 9 ess.

<sup>677</sup> In particolare, nella formulazione previgente le misure di politica attiva che venivano identificate con i LEP costituivano anche i criteri direttivi che avrebbero dovuto seguire le Regioni nel definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi di politica attiva che i servizi avrebbero dovuto effettuare (art. 1, co.1, d. lgs. n. 181/2000), senza che ciò impedisse alle Regioni di fissare *standards* di servizio migliorativi rispetto a quelli previsti dal legislatore nazionale. Si veda sul punto A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, p. 516; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, 2012, p.500.

<sup>678</sup> I LEP vengono individuati dall'articolo 28 nelle norme contenute negli articoli 11, co.1, lettere da a) a d), articolo 18, articolo 20, articolo 21, co.2, e articolo 23.

<sup>679</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 244, il quale tuttavia sottolinea come la previsione di preve intese Stato-Regioni permetta di mantenere intatte le prerogative regionali.

<sup>680</sup> Art. 11, co.1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>681</sup> Per una panoramica delle convenzioni stipulate si veda B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit.

e alle province autonome, che garantiscono l'esistenza e funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati centri per l'impiego; b) individuazione, da parte delle strutture regionali, di misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio della regione o provincia autonoma; c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza; d) attribuzione alle regioni e province autonome delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo determinati per legge; e) possibilità di attribuire all'ANPAL, sulla base della convenzione, uno o più dei suddetti compiti.”<sup>682</sup>

Per quanto attiene i servizi erogati ai lavoratori, invece, alle Regioni viene attribuita una serie specifica di compiti<sup>683</sup>, che, tuttavia, possono essere svolti anche indirettamente per il tramite dei servizi privati accreditati, a riprova che perlomeno in relazione alle modalità organizzative dei servizi la competenza è rimessa proprio alle Regioni.<sup>684</sup>

E' stato sottolineato come la stessa creazione della Rete dei servizi per le politiche del lavoro abbia costituito *“un modo per dare riconoscimento alla possibilità, che viene consegnata alle regioni, di aprire il sistema alla collaborazione fra soggetti di differente estrazione”*.<sup>685</sup>

Il legislatore, consapevole dei rischi di differenziazione di trattamento che comunque permangono a causa del ruolo riconosciuto alle Regioni -specie tramite la valorizzazione dello strumento convenzionale- ha però previsto un intervento sussidiario da parte dell'Anpal<sup>686</sup> che, dunque, potrà definire *“programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia*

---

<sup>682</sup> Art. 11, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>683</sup> L'art. 18, co. 1, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150 afferma che *“1. Allo scopo di costruire i percorsi più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano costituiscono propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego, per svolgere in forma integrata, nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, le seguenti attività: a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione; b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione; c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea; d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa ;e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo; f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione; g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio; h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo; i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale; l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti; m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto.”*

<sup>684</sup> Art. 18, co. 2, d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>685</sup> V. FERRANTE *Il girotondo tra decentramento e accentramento*, cit., p. 275.

<sup>686</sup> M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro*, cit., p.11.

*un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali e supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro”.*<sup>687</sup>

Tuttavia, ciò non toglie che il legislatore ha poco opportunamente evitato di specificare quali siano le concrete prestazioni assicurate ai cittadini da ogni centro dell'impiego sul territorio nazionale, il che potrebbe comunque creare delle disparità di trattamento a seconda della regione di appartenenza del soggetto che si rivolge al CPI, poiché le formulazioni legislative circa tali attività sono piuttosto fumose e suscettibili di dare adito a diverse interpretazioni, svuotando di significato la centralizzazione del sistema operata dal legislatore<sup>688</sup>. Tale rischio è accresciuto dal fatto che il ricorso allo strumento delle convenzioni, se da un lato potrebbe aiutare a creare un sistema maggiormente flessibile<sup>689</sup>; dall'altro, richiede che nella concreta formulazione delle stesse si raggiunga un certo grado di dettaglio, in quanto la previsione di indicazioni generiche, senza l'indicazione delle risorse stanziare, comporterebbe una sorta di “scarica barile” dello Stato nei confronti delle Regioni, indicativo della mancanza di un reale progetto a carattere nazionale a dispetto dell'impianto formale della riforma<sup>690</sup>.

Ulteriore novità connessa alle cd. politiche attive consiste nella previsione di una nuova definizione di soggetto “disoccupato”: ad oggi, infatti, l'art. 19 del d. lgs. n. 150/2015 stabilisce che *“sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro (...), la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego.”* Contestualmente è stato abrogato l'art.1, co. 1, lett. c) del d. lgs. n. 181/2000<sup>691</sup> che conteneva la previgente definizione

---

<sup>687</sup> Art. 9, co. 1, lett. 1), d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

<sup>688</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 248.

<sup>689</sup> V. FERRANTE, *Il girotondo tra decentramento e accentrato*, cit., p.274.

<sup>690</sup> Tale valutazione è stata, infatti, espressa in riferimento alle convenzioni stipulate in attuazione delle disposizioni in commento. Sul punto si veda P. ICHINO, *Libero: che senso ha centralizzare se il centro poi abdica senza un progetto*, 13 novembre 2015, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), analogamente in termini critici si espone R. SALOMONE, *Politiche attive e Jobs Act*, cit., p. 285 ove afferma che *“le citate convenzioni, lo strumento teoricamente più flessibile per valorizzare le migliori pratiche realizzate nei contesti territoriali, sembrano progredire a rilento nella direzione di un modello standard ad oggetto unico, con la distribuzione dei costi relativi al personale a tempo indeterminato ivi impiegato, a tutto discapito di un'attuazione sostanziale corrispondente al rilancio delle stesse politiche attive”*.

<sup>691</sup> L'art. 1, co. 2, lett. c), del d. lgs. n. 181/2000 prevedeva che si considera *“«stato di disoccupazione», la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti”*.



di lavoratore disoccupato utile ai fini dell'individuazione delle ipotesi di "condizionalità di stato",<sup>692</sup> ossia delle ipotesi in cui il soggetto perdeva lo status di disoccupato, appunto.

Tale operazione risulta essere particolarmente significativa poiché comporta l'adozione di una nozione unitaria di stato di disoccupazione,<sup>693</sup> il che costituisce un passaggio imprescindibile per porre in essere una connessione che permetta il necessario raccordo tra l'attivazione delle politiche volte a reimmettere il prestatore nel mercato del lavoro e l'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito<sup>694</sup>. Raccordo che diventa tanto più fondamentale in seguito alla mancata adozione del modello della *one-stop-shop* nell'istituzione dell'Anpal, poiché solo in questo modo è possibile che le tutele passive e le tutele attive non costituiscano due segmenti distinti, pregiudicando dunque il successo del nuovo impianto di tutela del prestatore "nel mercato".

In passato, infatti, vi erano stati problemi di coordinamento tra le disposizioni che definivano lo status di disoccupato ai fini della partecipazione a misure di politica attiva (art. 4, lett. a), c) e d), del d. lgs. n. 181/2000) e le disposizioni che disciplinavano l'erogazione di trattamenti previdenziali sulla scorta del possesso dello stato di disoccupazione appunto (art. 4, co. 40-42, l. n. 92/2012). In realtà, già prima della riforma cd. Fornero, la dottrina si era divisa circa l'esistenza nel nostro ordinamento di una nozione unica di status di disoccupazione<sup>695</sup>, tuttavia, neppure in seguito all'intervento riformatore del 2012 si era giunti a una soluzione definitiva della questione.<sup>696</sup>

---

<sup>692</sup> La dicotomia tra "condizionalità di stato" e "condizionalità dei benefici economici" si rinviene in M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, cit., p. 641.

<sup>693</sup> A conferma di tale cambio di passo del legislatore, il co. 2 dell'art. 19 del d. lgs. n. 150/2015 chiarisce espressamente che " *I riferimenti normativi allo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 181 del 2000, si intendono riferiti alla definizione di cui al presente articolo.*"

<sup>694</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lav. Dir.*, I, 2015, p. 79.

<sup>695</sup> Sulla ricostruzione del dibattito in merito si veda N. PACI, *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, I, 819 e ss; per il rapporto tra il regime di condizionalità relativo allo status di disoccupazione ex art.1, co. 2, d l. lgs. n. 181/2000 e il regime di condizionalità relativo al trattamento previdenziale previsto dall'art. 19, co. 10, d. l. n. 185/2009 – abrogato dall'art. 4, co. 47, l. n. 92/2012- si veda S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. Rel. Ind.*, II, 2010, p. 377 e ss.

<sup>696</sup> La l. n. 92/2012, da un lato, aveva modificato l'art. 4 del d. lgs. n. 181/2000 (concernente la conservazione, la perdita e la sospensione dello stato di disoccupazione), dall'altro, aveva previsto direttamente nuove regole concernenti la perdita dei trattamenti di sostegno al reddito in seguito al mancato rispetto del principio di condizionalità. Per quanto concerne il primo profilo, il legislatore era intervenuto su tre diversi aspetti. In primo luogo, aveva eliminato l'istituto della conservazione dello stato di disoccupazione, abrogando l'art. 4, lett. a) che prevedeva che il lavoratore potesse conservare lo stato di disoccupazione in seguito allo svolgimento di un'attività lavorativa che gli assicurasse un reddito annuale inferiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. Tale disposizione fu tuttavia reinserita dall'art.7, co. 7, del d. l. 28 giugno 2013, n. 76. In seconda battuta, era stato modificato l'art. 4, lett. c), disciplinante la perdita dello status di disoccupazione: il prestatore, in seguito alla riforma, avrebbe perso siffatto status nel caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, senza che rilevasse alcun limite temporale di quest'ultime tipologie contrattuali così come invece prevedeva la disciplina

Infatti, anche dopo tale intervento permaneva una difformità di disciplina tra le ipotesi in cui il soggetto interessato perdeva lo status di disoccupato ex art. 4, d. lgs. n. 181/2000 e quelle in cui decadeva dai trattamenti di disoccupazione ex art. 4, co. 41, l. n. 92/2012, di cui tale stato costituiva un presupposto<sup>697</sup>.

La nuova formulazione della definizione di stato di disoccupazione e la contestuale abrogazione delle disposizioni del d. lgs. n. 181/2000<sup>698</sup> permette, invece, andare oltre tali difficoltà interpretative, fornendo una nozione di soggetto disoccupato utile tanto per l'erogazione dei trattamenti previdenziali, quanto per l'accesso alle misure di politica attiva.<sup>699</sup>

D'altro canto, molto opportunamente, il legislatore al comma 7 dell'articolo 19 del d. lgs. n. 150/2015 ha previsto che *“allo scopo di evitare l'ingiustificata registrazione come disoccupato*

---

previgente. Al contrario, il legislatore non aveva modificato la previsione contenuta nella lett. b) che prevedeva la perdita di tale stato in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente. Infine, si era previsto che lo stato di disoccupazione restasse sospeso in concomitanza dell'instaurazione di qualunque rapporto di lavoro subordinato di durata non superiore a sei mesi – mentre in precedenza il limite era fissato a otto mesi in linea generale e quattro mesi per i giovani-. Oltre a ciò, l'art. 4, co. 41 della l. n. 92 aveva stabilito che il lavoratore, percettore dell'indennità di mobilità o di qualunque altro tipo di indennità la cui fruizione era collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decadesse da tali trattamenti nel caso in cui si rifiutasse di partecipare a un'iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti senza che ricorresse alcuna giustificazione oppure nel caso in cui non vi partecipasse regolarmente. Stessa sanzione veniva prevista nel caso in cui il lavoratore non accettasse un'offerta lavorativa inquadrata in un livello retributivo superiore almeno al 20% rispetto all'importo lordo cui aveva diritto. In entrambi i casi le attività formative o il luogo di lavoro avrebbero dovuto comunque trovarsi in un luogo che non distasse più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o che non fosse raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici. Infine si disponeva che il lavoratore decadesse dal diritto di percepire l'Aspi e la Mini-Aspi, tra le varie ipotesi, nel caso di perdita dello status di disoccupato così come disciplinato dall'art. 4 del d. lgs. 181/2000.

<sup>697</sup> A riguardo si veda la lucida analisi di P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, disoccupazione*, cit., 491 e ss ove era stato sottolineato come nel caso in cui la perdita del trattamento fosse derivata dal rifiuto ingiustificato di partecipare a un'iniziativa di politica attiva o dalla irregolare partecipazione alla stessa (art. 4, co. 41, lett. a) della l. n. 92/2012), in via interpretativa, si sarebbe potuto sostenere che venisse meno anche il possesso dello status di disoccupato (art.4, lett. b), d. lgs. n. 181/2000), stante la somiglianza tra le fattispecie elencate nelle due norme poste a confronto. L'Autore evidenziava anche come invece non fossero perfettamente sovrapponibili le due fattispecie previste rispettivamente dall'art. 4, co. 41, lett. b), l. n. 92/2012 e dall'art. 4, lett. c) del d. lgs. n. 181/2000. In questo caso, la perdita del trattamento veniva ricollegata al rifiuto senza giustificato motivo di un'offerta di lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno al 20% dell'importo lordo dell'indennità, purché venissero rispettati i limiti geografici indicati dalla stessa legge. Pertanto, in questo caso la perdita dello stato di disoccupazione si sarebbe accompagnata alla decadenza del trattamento solo ove l'offerta fosse stata congrua e il rifiuto ingiustificato, mentre in caso contrario sarebbe stato ben possibile che il soggetto decadesse dal trattamento ma conservasse lo stato di disoccupazione. Al contrario, il regime decadenziale fissato per l'Aspi e la Naspi, tramite un richiamo alla perdita dello stato di disoccupazione ex art.1, co.2, lett. c) d. lgs. n. 181/2000, resuscita le ipotesi di perdita dello stato di disoccupazione ex art. 4 d. lgs. n. 181/2000; a favore del richiamo della'art2, co. 40, l. n. 92/2012 allo stato di disoccupazione ex d. lgs. 181/2000 P. BOZZAO, *L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, cit., p. 427; *contra* S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali una riforma virtuale che strizza gli occhi al privato*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di) *La riforma del mercato del lavoro*, Gappichelli, Torino, 2014, p. 358.

<sup>698</sup> Art. 34, co.1, lett. g), d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, a decorrere dal 24 settembre 2015, ai sensi di quanto disposto dall'art. 35, co. 1 dello stesso d. lgs. n. 150/2015.

<sup>699</sup> Permangono però problemi di coordinamento tra il regime di decadenza dall'indennità di mobilità ex art. 9 della l. n. 223/1991 e quello previsto dall'art. 4, co. 41, l. n. 92/2012. Sulle possibili soluzioni proposte dalla dottrina in materia si veda M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, cit. p. 643; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, disoccupazione*, cit., p. 482 e ss.

*da parte di soggetti non disponibili allo svolgimento dell'attività lavorativa, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le norme nazionali o regionali ed i regolamenti comunali che condizionano prestazioni di carattere sociale allo stato di disoccupazione si intendono riferite alla condizione di non occupazione”.*<sup>700</sup>

Ad oggi, inoltre, il legislatore ha razionalizzato il sistema, distinguendo espressamente le ipotesi di decadenza dai trattamenti dalle ipotesi in cui l'erogazione degli stessi viene meno in seguito al mancato rispetto del principio di condizionalità.

Infatti, l'articolo 11 del d. lgs. n. 22/2015 regola la decadenza propriamente detta<sup>701</sup>, mentre l'art. 7, co. 1, del medesimo provvedimento subordina l'erogazione delle prestazioni al rispetto del cd. principio di condizionalità<sup>702</sup>.

Tale distinzione è alquanto rilevante sotto il profilo sistematico: le due fattispecie infatti non sono identiche poiché, alla luce delle causali previste dal legislatore, nel primo caso il venir meno dei trattamenti consegue al venir meno del presupposto dello stato di disoccupazione e di ipotesi ad essa assimilabili; nel secondo caso, invece, la decadenza dai benefici consegue alla mancata attivazione del percettore.

Siffatta sistematizzazione sancisce chiaramente la diversità ontologica delle due ipotesi in commento, ma sottolinea anche come l'introduzione di *“un principio di condizionalità (...) impatti non soltanto sul mantenimento del sussidio, già ottenuto, bensì sul presupposto costitutivo della sua erogazione”*.<sup>703</sup> Infatti, benché classificate diversamente, le due ipotesi sul piano pratico sono sanzionate nel medesimo modo -ossia con la decadenza dai trattamenti-; ciò parifica la funzione del possesso dello stato di disoccupazione e del rispetto del principio di

---

<sup>700</sup> Sul punto si veda R. SALOMONE, *Politiche attive e Jobs Act.*, cit., p. 286, ove si accoglie positivamente la previsione che dello stato di non occupazione del richiedente sia affidata alle amministrazioni interessate in modo da sollevare i CPI da attribuzioni burocratiche.

<sup>701</sup> L'art. 11 prevede che *“(...)il lavoratore decade dalla fruizione della NASpI nei seguenti casi: a) perdita dello stato di disoccupazione; b) inizio di un'attività lavorativa subordinata senza provvedere alle comunicazioni di cui all'articolo 9, commi 2 e 3; c) inizio di un'attività lavorativa in forma autonoma o di impresa individuale senza provvedere alla comunicazione di cui all'articolo 10, comma 1, primo periodo; d) raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; e) acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, salvo il diritto del lavoratore di optare per la NASpI”*

<sup>702</sup> In particolare, il co. 3 del medesimo articolo rinvia a un apposito decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la compiuta definizione delle misure connesse all'attuazione del principio di attualità. Sul punto, infatti, è successivamente intervenuto il d. lgs. n. 150/2015 che agli artt. 21 e 22 ha disciplinato nel dettaglio i meccanismi di condizionalità previsti per i beneficiari di strumenti di sostegno al reddito e per i beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto.

<sup>703</sup> M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, cit. p. 645.

condizionalità, elevando formalmente quest'ultimo a requisito necessario per l'erogazione della prestazione<sup>704</sup>.

Il legislatore, nell'ottica di valorizzare il principio di condizionalità, ha previsto dettagliatamente una serie di obblighi cui sono tenuti i soggetti che si rivolgono ai servizi competenti in modo tale che sia più agevole individuare i comportamenti inadempienti di quest'ultimi.<sup>705</sup>

In prima battuta, come anticipato, i lavoratori privi di impiego, al fine di rientrare nel circuito delle politiche attive e di beneficiare dei relativi trattamenti, sono tenuti a dichiarare in forma telematica al sistema informatico unitario la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e a eventuali misure di riqualificazione/formazione al portale nazionale delle politiche del lavoro.<sup>706 707 708</sup>

La domanda di ASpI, NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità, resa dall'interessato all'INPS, equivale a dichiarazione di immediata disponibilità, senza che sia necessario alcun ulteriore adempimento<sup>709</sup>.

Successivamente a tale adempimento, il soggetto interessato verrà sottoposto a una procedura di profilazione per valutarne il livello di occupabilità in linea con i migliori standard internazionali, tanto più che, nello specifico, è stato istituito un *profiling* cd. dinamico poiché è previsto un aggiornamento automatico ogni 90 giorni (art. 19, co. 6, d. lgs. n. 150/2015).<sup>710</sup>

---

<sup>704</sup> A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego*, cit., p. 302.

<sup>705</sup> A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca del lavoro*, in *Lav. Dir.*, II, 2016, p. 300.

<sup>706</sup> Il comma 4 dell'art. 19, d. lgs. n. 150/2015 precisa che tale registrazione può essere effettuata anche in pendenza del periodo di preavviso al fine di velocizzare i processi di presa in carico degli utenti.

<sup>707</sup> Per una visione critica di tale disposizione di veda A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 249;

<sup>708</sup> Sul punto era intervenuta la circolare ministeriale 23 dicembre 2015, n. 34, stabilendo che nelle more dell'attuazione del sistema informatico unitario, le dichiarazioni di immediata disponibilità continueranno ad essere sottoscritte presso il centro per l'impiego o saranno rilasciate ai sistemi informativi regionali esistenti che già prevedono tale modalità. In questo ultimo caso, i sistemi regionali raccoglieranno le informazioni nell'ambito delle schede anagrafiche e professionali (SAP) e provvederanno ad inoltrarle al nodo di coordinamento nazionale attraverso il canale di cooperazione applicativa, secondo gli standard tecnici di cui al decreto del Ministro del lavoro del 30 ottobre 2007 e all'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014. La circolare ministeriale 29 novembre 2016 ha invece chiarito come il sistema informativo unitario di cui all'articolo 13 del citato Decreto Legislativo n. 150 del 2015, e in particolare il portale nazionale per le politiche del lavoro, sarà operativo all'indirizzo [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it) dal 29 novembre 2016, nonostante ciò è stato previsto un periodo transitorio che avrà termine il 31 marzo 2017 entro il quale l'utente potrà rilasciare la DID anche sui portali regionali o recandosi direttamente presso i CIP.

<sup>709</sup> Circolare del ministero del lavoro e delle politiche sociali 29 novembre 2016.

<sup>710</sup> Art. 19, co. 5, d. lgs. 150/2015.

Successivamente al rilascio della DID, i soggetti disoccupati sono tenuti a soddisfare una serie di altri adempimenti, ossia a contattare il centro per l'impiego, secondo le modalità da questo definite, al fine di confermare la dichiarazione di disponibilità; nel caso in cui non provvedano, saranno i medesimi centri per l'impiego a contattarli entro sessanta giorni “*per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato*”.<sup>711</sup>

Pare opportuno sottolineare come l'introduzione di una procedura di *profiling* sembrerebbe, almeno sulla carta, avvicinare l'ordinamento italiano alle esperienze straniere ove, da tempo, costituisce uno strumento imprescindibile per la ricollocazione del prestatore sul mercato del lavoro.<sup>712</sup> Infatti, l'introduzione di un sistema siffatto, informatizzato e procedimentalizzato, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto eliminare le inefficienze legate alla discrezionalità degli operatori persone fisiche.<sup>713</sup> Tuttavia, i primi commentatori non hanno risparmiato valutazioni quanto meno dubitative sull'effettiva utilità di tale strumento. Partendo dal presupposto che l'attività volta al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro non dovrebbe limitarsi a una mera attività di tipo burocratico, bensì dovrebbe realizzare concretamente i precetti costituzionali di cui agli artt. 4, 54, 117 lett. m)<sup>714</sup>: una procedura altamente automatizzata e informatizzata non soddisferebbe il diritto a un servizio per il lavoro sufficientemente efficiente ed efficace in quanto non adeguata a fungere neppure de “*primo filtro*”<sup>715</sup>. L'importanza di siffatte considerazione viene tuttavia stemperata dalla previsione di un secondo momento di profilazione operato dal funzionario appositamente addetto al momento della stipula del patto personalizzato di servizio<sup>716</sup>, in modo tale che l'inquadramento del lavoratore al fine del suo concreto reinserimento nel mercato del lavoro possa essere operato tenendo conto dello specifico caso concreto e di specifici fattori esterni non considerati dai programmi automatizzati.

Anche la regolamentazione di dettaglio fornita dall'Anpal prevede una procedura di profilazione bifasica. In un primo momento vi sarà una profilazione cd. quantitativa elaborata automaticamente da strumenti informatizzati sulla base dei dati inseriti nel sistema da coloro che hanno rilasciato la DID, ossia le caratteristiche individuali del soggetto e quelle relative

---

<sup>711</sup> Art. 20, co. 1, d. lgs. 150/2015.

<sup>712</sup> A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia*, cit., p. 40.

<sup>713</sup> Sul punto è stato sottolineato come la medesima finalità sia perseguita anche con la previsione ex art. 21, co. 11, d. lgs. n. 150/2015, di forme di responsabilità disciplinare e contabile in capo al funzionario che non provveda a porre in essere i provvedimenti di decurtazione del trattamento previsti dalla legge in caso di mancato rispetto del principio di condizionalità. Si veda A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego*, cit., p. 304.

<sup>714</sup> B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit., p. 7.

<sup>715</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 251.

<sup>716</sup> Art. 20, co. 2, lett. b), d. lgs. n. 150/2015.

all'area geografica di provenienza.<sup>717</sup> In seguito al colloquio tenuto in sede di sottoscrizione del patto di servizio personalizzato, l'operatore addetto effettuerà un'ulteriore profilazione, secondo standard uniformi su tutto il territorio nazionale, al fine di redigere un profilo di occupabilità tarato sul caso specifico (profilazione qualitativa).

Tale patto è particolarmente rilevante poiché gli si deve riconoscere natura costitutiva, non essendo sufficiente la DID e l'assenza di impiego per confermare lo stato di disoccupazione.<sup>718</sup>

Questa disposizione segna il cambio di passo operato dal legislatore: la previsione di una profilazione operata *face to face* e di un patto di servizio il cui contenuto dovrebbe essere modellato sulle caratteristiche del singolo utente riflettono chiaramente come, per lo meno nelle intenzioni, la valorizzazione delle politiche attive non passa solo attraverso il meccanismo della condizionalità, bensì anche tramite la prefigurazione di un sistema di politiche attive personalizzato<sup>719</sup>.

Tale previsione, inoltre, è tanto più importante quanto la profilazione e la sottoscrizione di siffatto patto costituiscono livelli essenziali delle prestazioni e in quanto tali devono essere effettuate indefettibilmente da tutti i CPI presenti sul territorio nazionale.<sup>720</sup>

In realtà il patto di servizio personalizzato non è un'assoluta novità nel nostro sistema, trovando il suo antecedente nel cd. "patto di servizio"<sup>721</sup>: infatti, tale istituto, benché non compiutamente regolamentato dal legislatore nazionale, era stato introdotto in diverse Regioni in qualità di strumento atto a individualizzare le modalità di reinserimento dei lavoratori.

L'art. 20 del d. lgs. n. 150/2015 conferisce al patto efficacia generalizzata -coerentemente con l'ottica di superamento delle differenziazioni legate alla Regione di appartenenza degli utenti di cui si è accennato- e diviene lo strumento principale per favorire il reinserimento lavorativo.

---

<sup>717</sup> UN software dell'Anpal attribuisce a ciascuna caratteristica un coefficiente volto a misurare la sua incidenza sulle prospettive di reinserimento del soggetto. Tale coefficiente potrà variare tra 0 e 1: per esempio, una persona con un coefficiente di svantaggio pari a 0.1 potrà essere considerata facilmente occupabile e perciò potrà essergli proposta direttamente una nuova occupazione (laddove ce ne siano); al contrario, un soggetto cui viene assegnato un coefficiente di svantaggio pari a 0.8, per esempio, sarà più difficilmente ricollocabile sul mercato, ragione per cui sarà sottoposto a programmi di riqualificazione in modo da aumentarne le chance di reimpiego.

<sup>718</sup> L. VALENTE, *La riforma dei servizi del mercato del lavoro in Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d. lgs. n. 150/2015*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 120.

<sup>719</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 250, ove si sottolinea come la relazione che viene ad instaurarsi tra l'utente e il funzionario non abbia "carattere seriale", essendo incentrata sulle specifiche qualità del primo

<sup>720</sup> Art. 28, lett. c), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>721</sup> In tema si veda A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: "i patti di servizio"*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2007, p. 63; A. ALAIMO, *Politiche attive, patto di servizio*, cit. p. 507 e ss.

Tuttavia, nonostante sul piano teorico uno strumento così congegnato dovrebbe essere funzionale ad offrire prestazioni modellate sulla personalità dei prestatori, il legislatore nella disciplina concreta dello stesso ha maggiormente focalizzato l'attenzione sugli obblighi cui è tenuto il soggetto che si rivolge al CPI. Infatti, oltre a un laconico riferimento “*alla definizione di un profilo personale di occupabilità*”, il contenuto obbligatorio del patto prevede esclusivamente una serie di obblighi posti in capo al lavoratore.<sup>722</sup>

Al contrario, non pare chiaramente intellegibile il concreto contenuto dei servizi offerti dai centri per l'impiego: è stata sì sancita l'obbligatorietà della profilazione e della stipulazione del patto, ma non sono state definite in alcun modo le modalità con cui tali adempimenti devono essere tradotti sul piano operativo, in modo tale da scongiurare che si trasformino in meri adempimenti formali e burocratici senza alcun'utilità pratica per il soggetto interessato.

A causa della genericità di queste previsioni, inoltre, è stato evidenziato come possa realmente annoverarsi tra i LEP esclusivamente la sottoscrizione dello stesso e non il contenuto tipico, in modo tale che i livelli essenziali delle prestazioni, in questo caso, sono determinati solo in riferimento al *genus* e non allo standard specifico.

Un sistema così congegnato non può dirsi certamente rispettoso della cd. teoria delle *mutual obligations*<sup>723</sup>; oltre a ciò, come anticipato in precedenza, un sistema coerente con i precetti costituzionali deve prevedere un rapporto biunivoco tra erogatori del servizio e utente, in modo tale che agli obblighi facenti capo a questi ultimi facciano da contrappeso una serie di impegni vincolanti riferibili ai primi.<sup>724</sup> E' stato, dunque, sviluppato il profilo della responsabilizzazione del destinatario delle politiche attive a discapito del potenziamento delle risorse personali degli utenti. Un approccio più simile a quello da ultimo menzionato non solo sarebbe stato più coerente rispetto alla teoria dei *transitional markets*<sup>725</sup>, che fa da sfondo allo stesso principio di

---

<sup>722</sup> Il comma 2 dell'articolo 20 prevede che il patto deve contenere necessariamente le seguenti previsioni: la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi, la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività e le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività. Inoltre, il comma 3 sancisce che nel patto in questione deve essere riportata la disponibilità del richiedente a partecipare a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva (per esempio, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento), a prendere parte a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione e, infine, ad accettare congrue offerte di lavoro

<sup>723</sup> A. ALAIMO, *Politiche attive, patto di servizio*, cit., p.

<sup>724</sup> R. SALOMONE, *Politiche attive e Jobs Act*, cit., p.288;

<sup>725</sup> Al fine di facilitare la transizione da un mercato all'altro, o meglio da un'occupazione all'altra, non è sufficiente che l'individuo singolarmente tenti di massimizzare le proprie capacità individuali, ma è necessario che in questo processo venga sostenuto da una rete di supporto pubblico organizzata che potrebbe -e dovrebbe- tradursi in una rete di enti erogatori di politiche attive realmente funzionale al traghettamento del soggetto interessato verso una nuova occupazione. Sul punto si veda M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, cit., p. 645.

condizionalità, ma avrebbe permesso un rapporto meno squilibrato tra servizi dell'impiego e utenti.

Maggiormente incentrato sulla persona dell'utente risulta essere invece il progetto di presa in carico che deve essere redatto dal CPI competente<sup>726</sup> in caso di fruitori dell'Assegno di disoccupazione<sup>727</sup>. In questo caso, si prevede che nella redazione dello stesso si debba tener conto anche della condizione di bisogno del richiedente dei carichi familiari, delle responsabilità di cura, dello stato di salute, dell'eventuale disabilità, di altri fattori che richiedano l'attivazione di servizi sociali, sanitari, formativi, al fine di favorire una presa in carico integrata. In tale senso tuttavia la personalizzazione del progetto non è orientata a una maggiore considerazione della professionalità del soggetto, ma delle condizioni di bisogno coerentemente alla natura ibrida della misura<sup>728</sup>. Per quanto concerne invece la valorizzazione delle capacità personali del richiedente l'approccio non muta.

In linea generale, è stato introdotto un sistema di condizionalità maggiormente dettagliato che risponde alle critiche di coloro che avevano contestato al regime introdotto dalla una mancata gradualità delle sanzioni.<sup>729</sup> Ad oggi, invece, l'apparato sanzionatorio è graduato a seconda della gravità dell'inadempimento in modo tale che la decadenza dal beneficio operi esclusivamente come ultima *ratio*.

In particolare, per i percettori dell'ASpI, NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità è previsto una decurtazione dell'indennità in caso di mancata presentazione, senza giustificato motivo alle convocazioni per la stipulazione del patto di servizio, per la conferma dello stato di disoccupazione ovvero agli appuntamenti concordati con i CPI o con i servizi competenti.

---

<sup>726</sup> Centro per l'impiego competente risulta essere quello nel cui ambito territoriale è stabilita la richiesta del residente.

<sup>727</sup> L'art. 5, co. 4, d. m. 23 maggio 2016 stabilisce che “ è sufficiente aver sottoscritto analogo progetto di presa in carico con i competenti servizi nel periodo di fruizione della NASpI o aver stipulato un contratto di ricollocazione,(...). La precedente sottoscrizione del progetto può essere autodichiarata al momento della richiesta dell'ASDI ed è successivamente verificata dal servizio competente. Nel caso in cui il progetto o il contratto di cui al primo periodo non contengano gli elementi di cui al comma 1, l'erogazione dell'ASDI è comunque disposta, fatto salvo l'aggiornamento del progetto o del contratto nei 45 giorni successivi alla richiesta dell'ASDI”.

<sup>728</sup> Art. 5, co. 2, lett. c), d.m. 23 maggio 2016.

<sup>729</sup> Si ricordi che l'art.4, co. 41, l. 92/2012 stabiliva che il lavoratore percettore dell'indennità di mobilità o di altri sussidi collegati allo stato di disoccupazione decadde *in toto* dai benefici nel caso in rifiutasse di partecipare senza motivo a un'iniziativa di politica attiva o rifiutasse un'offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20% rispetto all'importo lordo all'indennità. Analogamente, per quanto riguardava i percettori di Aspi e Mini-Aspi, la decadenza dei trattamenti avveniva con l' venir meno dello stato di disoccupazione. Critica su tale aspetto A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia*, cit., p.



L'inadempimento, in questo caso, non è tanto grave da giustificare la decadenza *tout court* se limitato a due episodi<sup>730</sup>, mentre nel caso di successive mancate presentazioni interverrà la decadenza dal trattamento.<sup>731</sup>

Le medesime sanzioni operano nel caso di mancata partecipazione -sempre in assenza di giustificato motivo- a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento<sup>732</sup>; al contrario, nel caso in cui il lavoratore non si presenti a iniziative di carattere formativo, o di riqualificazione o di ogni altra iniziativa legata a politiche attive, ovvero in caso di mancata partecipazione allo svolgimento di attività ai fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza di cui all'art 26 del decreto stesso<sup>733</sup>, la decadenza dal beneficio opera già nel caso di seconda mancata comparizione, mentre in concomitanza del primo episodio viene decurtata l'intera mensilità.<sup>734</sup>

Infine, la decadenza opera immediatamente nel caso di mancata accettazione in assenza di giustificazione di una congrua offerta di lavoro. In questo caso, la nozione di congruità dovrà essere elaborata dal Ministero del lavoro su proposta dell'Anpal, tenendo conto, oltre che dei limiti geografici e connessi alle tempistiche dei mezzi di trasporto pubblici, anche delle esperienze e delle competenze maturate.<sup>735 736</sup>

Tale previsione si riallaccia direttamente con quella che prevedeva la redazione di un patto personalizzato che, dunque, nelle prassi operativa, dovrebbe divenire il parametro di riferimento per valutare la congruità dell'offerta.<sup>737</sup> Il riferimento alle pregresse esperienze del lavoratore è certamente apprezzabile in quanto, innovando rispetto alla disciplina previgente, permette di tutela in qualche modo la professionalità del lavoratore, profilo insito nell'art. 4

---

<sup>730</sup> In particolare, verrà decurtato un quarto della mensilità in corrispondenza della prima mancata presentazione, mentre in caso di seconda mancata comparizione la decurtazione sarà pari a un'intera mensilità.

<sup>731</sup> Art. 21, co.7, lett. a), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>732</sup> Art. 21, co.7, lett. b), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>733</sup> Circolare ministeriale 15 dicembre 2016, n. 224.

<sup>734</sup> Art. 21, co. 7, lett. c), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>735</sup> Art. 25, co. 1, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>736</sup> L'art. 25, co. 3, del d. lgs. n. 150/2015, prevede che fino alla data di adozione dell'apposito provvedimento del Ministero si dovrà continuare a fare riferimento ai criteri individuati nella disciplina previgente, ossia il fatto che il lavoro offerto sia inquadrabile in un livello retributivo superiore ad almeno il 20% dell'indennità lorda e che la sede di lavoro non disti più di cinquanta chilometri dalla residenza del lavoratore o sia comunque raggiungibile in ottanta minuti con il trasporto pubblico. Analogamente, il d.m. 23 maggio 2016 che avrebbe dovuto definire la nozione di "offerta congrua di lavoro" il cui rifiuto, senza giustificato motivo avrebbe comportato la decadenza dall'Assegno di disoccupazione ha fatto riferimento all'art. 4, commi 41, lettera b), e 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>737</sup> R. SALOMONE, *Politiche attive e Jobs Act*, cit., p. 288.

Cost. Al contrario, è stata criticato il riferimento al livello retributivo di riferimento, individuato nella 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. Il termine di paragone prescelto si presenta peggiorativo rispetto a quello previsto dalla l. n. 92/2012. Per tale ragione, si può affermare che un sistema così delineato punti prioritariamente a un reinserimento lavorativo, qualunque esso sia, indipendentemente da dalla qualità del lavoro offerta, depotenziando il riferimento alla professionalità di cui si è fatto cenno in precedenza. Un sistema di contrasto alla disoccupazione volto a valorizzare realmente tale elemento, in effetti, oltre a non fossilizzarsi sul mero trasferimento monetario, non si limita neppure a responsabilizzare il lavoratore tramite meccanismi di condizionalità spinti, bensì puntano a favorire la transizione verso una nuova occupazione “di qualità” che, come tale, permetta la piena realizzazione dell’individuo ex art. 2 Cost.<sup>738</sup>

Per quanto concerne, l’ASDI è stato previsto un meccanismo sanzionatorio a sé stante, che tiene conto delle peculiarità di tale sussidio e della sua natura latamente assistenziale tramite la concessione degli incrementi relativi ai carichi assistenziali anche in caso di decurtazione dell’indennità<sup>739</sup>.

A completamento del sistema così configurato, è stato previsto altresì che, in tutte le ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione, il soggetto interessato non possa registrarsi nuovamente prima di due mesi.<sup>740</sup>

Ulteriore profilo critico della disciplina generale consiste nel fatto che il legislatore nell’individuare nella presenza di un “*giustificato motivo*” la circostanza esimente dell’applicazione della sanzione, non ha identificato cosa si intenda con tale locuzione.<sup>741</sup>

Sul punto è intervenuto lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali che con la nota prot. 2866 del 26 febbraio 2016 ha fornito un elenco esemplificativo di “giustificati motivi”<sup>742</sup>, con la precisazione che nel caso di specie ogni dubbio potrà essere risolto dal CPI interessato

---

<sup>738</sup> B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione del mercato del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 113, 2007, p. 14.

<sup>739</sup> Art. 21, co.8, d. lgs. n. 150/2015; d.m. 23 maggio 2016.

<sup>740</sup> Art. 21, co. 9, d. lgs. 150/2015.

<sup>741</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 252.

<sup>742</sup> In particolare sono considerati giustificati motivi : documentato stato di malattia o di infortunio, il servizio civile o servizio di leva o richiamo alle armi, lo stato di gravidanza, per i periodi di astensione previsti dalla legge, le citazioni in tribunale, a qualsiasi titolo, dietro esibizione dell’ordine di comparire da parte del magistrato, i gravi motivi familiari documentati e/o certificati, i casi di limitazione legale della mobilità personale e ogni comprovato impedimento oggettivo e/o cause di forza maggiore, cioè ogni fatto o circostanza che impedisca al soggetto di presentarsi presso gli uffici, senza possibilità di alcuna valutazione di carattere soggettivo o discrezionale da parte di quest’ultimo

presentando un interpello all'Anpal proponendo la soluzione ritenuta più opportuna. Laddove il CPI non riceverà alcuna risposta entro 20 giorni dalla presentazione della richiesta di parere, si dovrà ritenere accolta la prospettazione formulata dallo stesso. Un meccanismo di questo tipo non garantisce alcuna certezza agli utenti dei servizi, senza contare che delegando -di fatto- alla competenza dei CPI l'elaborazione delle causali, si rischia di creare una casistica a macchia di leopardo, lungi dal garantire una tutela uniforme su tutto il territorio nazionale.<sup>743</sup>

In conclusione, si può affermare che nella delineazione dell'assetto complessivo della nuova disciplina, il legislatore si sia preoccupato di sanzionare comportamenti opportunistici dei fruitori dei servizi, massimizzando la responsabilizzazione degli stessi; al contrario il medesimo sforzo non sembra essere stato profuso nel delineare una disciplina che concretizzasse, sul piano operativo, i servizi che devono essere erogati agli utenti sul piano nazionale<sup>744</sup>. Neppure è stato previsto un analogo meccanismo sanzionatorio a carico dei CPI inadempienti, anzi a riguardo l'unica previsione aventi ad oggetto sanzioni disciplinari e contabili per i funzionari si riferisce alle ipotesi in cui questi ultimi non abbiano applicato a loro volta le sanzioni previste in caso di mancato rispetto del principio di condizionalità da parte degli utenti. Emerge chiaramente il carattere punitivo di un sistema così congegnato che, come anticipato in aperture, sembra ispirarsi a un'idea di *flexicurity* maggiormente orientata a espellere il lavoratore dal sistema di welfare piuttosto che a accompagnarlo responsabilmente verso una nuova occupazione di qualità.

Inoltre, tale impostazione pone dei dubbi circa la doverosità dei servizi offerti dai CPI, doverosità che, al contrario, non dovrebbe poter essere posta in dubbio in un sistema coerente con i principi costituzionale (specie con l'articolo 4).

Il meccanismo della condizionalità in sé e per sé non deve essere demonizzato: solo sistemi che prevedano forme di attivazione e responsabilizzazione degli individui, permettono la piena realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale al fine di "*prevenire un disutile effetto di livellamento*".<sup>745</sup>

---

<sup>743</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 254.

<sup>744</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 254; M. DOLORES, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, cit.; A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego*.

<sup>745</sup> P. SADULLI, *Intervento all'incontro del 13 giugno 2016 su il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, in G. SANTORO PASSERELLI (a cura di) *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del convegno (Università degli studi Sapienza di Roma, 13 giugno 2016)*, Giappichelli, Torino, 2016.

Tuttavia, questa valutazione positiva può essere compromessa laddove la condizionalità venga attuata in forme pregiudicano l'obiettivo appena citato: in mancanza di un effettivo sostegno al reinserimento, l'applicazione di tale principio assume inevitabilmente un carattere punitivo<sup>746</sup> che non può essere escluso neppure dalla nuova gradazione delle sanzioni.

Tale connotazione negativa è accentuata dal fatto che, nei casi previsti, contestualmente a decadere dal trattamento, il beneficiario decade dallo stato di disoccupazione stesso. Tale formulazione è certamente apprezzabile dal punto di vista della razionalità del sistema, ma visto il concreto operare del meccanismo di condizionalità -così come descritto- potrebbe rivelarsi troppo penalizzante per i soggetti interessati poiché, oltre a perdere il beneficio economico, potrebbero perdere anche altri benefici, eventualmente previsti nelle legislazioni regionali, connessi a tale stato.<sup>747</sup>

La dottrina si è dunque interrogata sui rimedi esperibili nel caso in cui non vengano erogate suddette prestazioni, giungendo, sulla scorta della qualificazione dei CPI come soggetti erogatori di un pubblico servizio, a sostenere la strada del ricorso al diritto dei consumatori<sup>748</sup> che costituirebbe un'efficace garanzia rispetto ai rischi di inefficienze degli stessi.

Tuttavia tale soluzione, non potrebbe comunque ovviare alle criticità del sistema così delineato che necessiterebbe certamente di essere integrato con dei correttivi che permettano di ristabilire un rapporto più equilibrato tra enti erogatori del servizio e utenti, nonché nell'ottica dei cd. *transitional market*, di concretizzare il servizio reso dai CPI nell'ottica di una maggiore effettività dello stesso.

Infatti, è stato opportunamente sottolineato come un sistema così delineato non solo avrebbe offerto una tutela più conforme ai principi costituzionali al singolo, bensì avrebbe anche avuto ripercussioni sul piano collettivo poiché una sanzione economica non si ripercuote esclusivamente sul reddito del precettore ma anche su quello dell'intera collettività familiare<sup>749</sup>,

---

<sup>746</sup> A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel welfare attivo*, cit., p. 555; *contra* P. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in *Dir. Lav. Merc.*, II, 2014, p. 507 e ss.

<sup>747</sup> M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, cit. p. 652.

<sup>748</sup> A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego*, cit., p. 308; S. SCIARRA, *Effettività e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, III, 2013, p. 476.

<sup>749</sup> Si ricordi la classificazione dei diversi sistemi di welfare operata da Maurizio Ferrara che riconduceva quello italiano entro la famiglia dell'Europa meridionale, regima caratterizzato anche da un ruolo preminente della famiglia che fungeva come strumento di sostegno complementare rispetto a quello pubblico viziato da un'eccessiva valorizzazione del principio assicurativo.

inteso come nucleo assistenziale, facendo dunque sorgere i presupposti per l'intervento di interventi di carattere assistenziale.<sup>750</sup>

## 2.2. L'assegno di ricollocazione<sup>751</sup>

Nell'ottica di valorizzare le politiche attive, la punta di diamante dell'intero sistema delineato avrebbe dovuto essere il cd. assegno di ricollocazione: benché destinato a un numero limitato di beneficiari, la disciplina dello strumento, oltre a rendere evidenti le nuove linee di politica del diritto, avrebbe dovuto avere una serie di "ricadute a cascata sistemiche".<sup>752</sup>

L'enfasi che il legislatore ha posto su tale strumento è deducibile anche dalle alterne vicende che hanno caratterizzato la sua introduzione nell'ordinamento.

La prima apparizione di siffatta misura sulle scene è rinvenibile nella legge di Stabilità del 2014 ove veniva previsto per la prima volta "il contratto di ricollocazione"<sup>753</sup> che, tuttavia, non presentava alcuna connotazione strutturale, essendo espressamente ricondotto "alle iniziative, anche sperimentali, a valere sul Fondo per le politiche attive istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali finanziato con un plafond predefinito per un solo triennio".<sup>754</sup>

Il carattere transitorio della norma non obliterava le novità dell'istituto<sup>755</sup>, ma comportava certamente una mancanza di progettualità a lungo termine che emergeva anche dal fatto che l'introduzione della misura di politica attiva non fosse stata accompagnata da un ridisegno complessivo dell'intero sistema dei CPI. Come è stato sottolineato, dunque, il contratto di ricollocazione restava un punto isolato in una miriade di norme che delineavano un sistema basato sulla logica della protezione della stabilità del posto di lavoro -senza un focus specifico sulla condizionalità-.

Cogliendo gli spunti di tale esperienza però la legge delega n. 183/2014 si pose l'obiettivo di fare dello strumento in commento il veicolo per eccellenza tramite cui valorizzare le politiche

---

<sup>750</sup> M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, cit. p. 655.

<sup>751</sup> Allo stato attuale è in corso una sperimentazione a livello nazionale che coinvolge un campione di 30.000 soggetti individuati a campione tra tutti i possibili destinatari. Durante il regime di sperimentazione non potranno fruire del beneficio due categorie di soggetti: coloro che già impegnate in misure di politica attiva analoghe erogate dalle Regioni o dalla Province autonome di Trento e Bolzano (es. Contratto di ricollocazione) e coloro che sono coinvolte in misure di politica attiva finanziate da un soggetto pubblico (es. corsi di formazione, tirocini extracurriculari, servizio civile, ecc.). La definitiva entrata a regime dell'istituto è prevista per il primo semestre del 2017. Si veda *Avviso pubblico. Sperimentazione dell'Assegno di ricollocazione*, Anpal, 27 febbraio 2017.

<sup>752</sup> B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro e della responsabilità*, cit., p. 51.

<sup>753</sup> P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona?*, In *GLav*, 2014, IV.

<sup>754</sup> Art. 1, co. 215, l. 147/2013.

<sup>755</sup> B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit., p.27 .

attive che, come già detto più volte, avrebbero dovuto divenire una componente fondamentale e imprescindibile del nuovo assetto di tutele.

L'art.1 lett. p), l. n. 183/2014, infatti, disponeva *“l'introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata e disoccupata e misure volte al suo reinserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o gli altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale”*.

Il primo tentativo di regolamentazione dello strumento in commento si rinviene nell'art. 11 dello schema di decreto legislativo recante *“disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti”*, ove tuttavia la disciplina del contratto di ricollocazione appariva come *“un corpo estraneo (...) evidentemente di mera facciata, di presentare il nuovo e meno protettivo progetto regime di tutela nel caso di licenziamento illegittimo come opportunamente bilanciato da misure di politica e di reinserimento al lavoro che, tuttavia, allo stato, non ci sono”*<sup>756</sup>.

Il limite principale di tale collocazione sistematica, infatti, doveva essere individuato nella platea dei destinatari che erano limitati ai lavoratori assunti sotto il nuovo regime delle tutele crescenti e licenziati per giustificato motivo oggettivo. Tale previsione evidenziava come nelle intenzioni del legislatore il contratto di ricollocazione dunque non fosse uno strumento rivolto alla generalità dei prestatori che necessitavano di essere ricollocati nel mercato del lavoro - come sarebbe stato opportuno in un regime in cui le misure di politica attiva costituiscono uno snodo fondamentale-, bensì una mera contropartita del ridimensionamento delle garanzie sul piano del rapporto di lavoro.

Anche per tale motivo, la disciplina dell'istituto venne più opportunamente traslata nell'art. 17 del d. lgs. n. 22/2015<sup>757</sup> che ha ricompreso tra i destinatari tutti i soggetti che versassero in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. c) d. lgs. 181/2000, prevedendo dunque una

---

<sup>756</sup> Per un primo commento di veda M. TIRABOSCHI, *Il contratto di ricollocazione prime interpretazioni e valutazione sistematica*, in ADAPT Labour Studies, e-book series, gennaio 2015.

<sup>757</sup> Per un primo commento si veda G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in Riv. Dir. Sic. Soc., III, p. 548.

disciplina maggiormente conforme alla legge delega che sanciva il riconoscimento di tale strumento a favore dei soggetti “disoccupati” o “inoccupati”<sup>758</sup>. Tuttavia anche tale sistematizzazione non appariva soddisfacente sia per la mancanza di un disegno complessivo di riforma delle misure di politica attiva<sup>759</sup>, sia per l’insufficiente dotazione finanziaria predisposta<sup>760</sup>.

Il legislatore ha tentato di fornire una risposta a tali criticità collocando definitivamente l’istituto nel d. lgs n. 150/2015, ossia nell’ambito di una riforma di ampio respiro del sistema delle politiche attive, senza però risolvere il problema del finanziamento limitato della misura.<sup>761</sup>

L’assegno in ogni caso è rilasciato nel limite delle risorse assegnate alla Regione o alla Provincia autonome di residenza del beneficiario, quindi anche in questo caso si ritrova quel meccanismo che subordina il diritto alla disponibilità finanziaria diminuendone l’effettività.

L’importanza del profilo di contenimento delle spese emerge anche dal fatto che il legislatore ha espressamente stabilito che l’Anpal, nel determinare le concrete modalità applicative dell’assegno, dovrà definire l’ammontare in modo tale da mantenere l’economicità dell’attività.<sup>762</sup>

L’assegno individuale di ricollocazione può essere richiesto esclusivamente da quei soggetti che si trovano in uno stato di disoccupazione da almeno quattro mesi e che percepiscono la Naspi<sup>763</sup> e la domanda può essere presentata esclusivamente al CPI ove è stato stipulato il patto di servizio personalizzato.<sup>764 765</sup>

---

<sup>758</sup> A favore della nuova collocazione si erano pronunciati, A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive*, cit., p.13; B. CARUSO-M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro e delle responsabilità*, cit., p. 28; *contra* P. ICHINO, *Come si può e si deve migliorare il decreto sui servizi dell’impiego*, 12 luglio 2015, su [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it).

<sup>759</sup> B. CARUSO-M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro e della responsabilità*, cit., p. 29.

<sup>760</sup> M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. Relaz. Ind.*, I, 2016, p. 126.

<sup>761</sup> M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, cit., p. 128, ove sottolinea come le risorse ad esso destinate siano di modesta entità poiché i relativi piani finanziari potranno essere promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali solo previa verifica delle compatibilità finanziarie e d’assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica da parte del Ministero dell’economia e delle finanze. Le risorse aggiuntive, inoltre, dovranno essere attinte dall’indennità di disoccupazione che avrebbe dovuto essere versata al lavoratore che invece è stato assunto a tempo pieno e indeterminato: l’Inps è, infatti, tenuto a versare all’Anpal, ai fini del finanziamento dell’apposito Fondo, il 30% di tali somme, la cui determinazione è quindi difficilmente quantificabile.

<sup>762</sup> Art. 23, co. 7, lett., b), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>763</sup> Art. 23, co. 1, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>764</sup> Art. 23, co.1, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>765</sup> Possono essere richieste all’Anpal, tramite posta elettronica certificata, le credenziali personalizzate per l’accesso diretto alla procedura di profilazione presso l’Anpal al fine di ricevere l’assegno personale di ricollocazione.

Già l'individuazione dei destinatari dello strumento presenta dei profili problematici. Infatti, se ben potrebbe giustificarsi una selezione dei beneficiari alla luce del fatto che nelle intenzioni del legislatore l'Assegno costituisce un *quid pluris* rispetto alle consuete attività di ricollocamento<sup>766</sup>, non si comprende però il criterio discrezionale utilizzato. Il riferimento ai quattro mesi di anzianità è certamente comprensibile poiché più tempo passa più è difficile ricollocarsi sul mercato, meno comprensibile è invece la previa limitazione ai percettori della Naspi. Tale criterio esclude, non solo i soggetti inoccupati, ma anche coloro che non hanno maturato sufficienti requisiti contributivi per accedere a suddetta prestazione, nonché i fruitori di Dis-Coll. Ancora una volta, dunque, il legislatore sembra favorire i soggetti più a lungo operanti nel mercato con un contratto subordinato, perpetuando, anche sul fronte delle politiche attive, una disparità di trattamento tra i cd. *insiders* e *outsiders*<sup>767</sup>.

L'assegno individuale di ricollocazione sul piano operativo si configura come un *voucher* che può essere speso presso i centri per l'impiego e i soggetti accreditati<sup>768</sup> ex art. 12, co.1, d. lgs. n. 150/2015<sup>769</sup> scelti dal beneficiario al fine di ricevere “*un'assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro*”; a differenza di quanto avviene con i centri per l'impiego che devono rilasciare il voucher, la scelta dell'operatore privato è rimessa alla discrezionalità assoluta dell'utente, purché tale operazione sia effettuata -a pena di decadenza- entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno<sup>770</sup>.

In caso di utilizzo dell'assegno presso uno dei soggetti di cui sopra, quest'ultimo è tenuto a darne immediata comunicazione al centro per l'impiego<sup>771</sup> che provvederà a sospendere il patto di servizio personalizzato stipulato originariamente.<sup>772</sup>

---

<sup>766</sup> Vedi *supra*.

<sup>767</sup> Medesimo rilievo viene proposto da A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., p. 260, il quale afferma che la selezione dei destinatari può essere stata operata in ordine al contenimento dei costi.

<sup>768</sup>A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *Arg. Dir. Lav.*, II, 2016, p. 283, sottolinea come la disciplina sia stata ritagliata sui soggetti privati benché sia astrattamente possibile spendere i voucher presso i CPI.

<sup>769</sup> Nelle more dell'attuazione dell'art. 12, co. 1, d. lgs. n. 150/2015, durante la fase di sperimentazione, possono erogare l'Assegno di ricollocazione: i centri per l'impiego, i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro a livello nazionale e i soggetti accreditati all'erogazione dei servizi per il lavoro secondo i sistemi di accreditamento regionale.

<sup>770</sup> Art. 23, co. 4, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>771</sup> Art. 23, co. 6, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>772</sup> Art. 23, co. 5, d. lgs. n. 150/2015.



L'ammontare del voucher è rapportato al profilo personale di occupabilità del richiedente<sup>773</sup> e ha una durata di sei mesi, prolungabile di altri sei mesi se l'importo non viene esaurito precedentemente.

Il riconoscimento dell'assegno di ricollocazione avviene prevalentemente a risultato occupazionale raggiunto.<sup>774</sup>

Definita per sommi capi la disciplina dell'istituto, si può ora concentrare l'attenzione sui profili critici più rilevanti al fine di comprendere se effettivamente l'introduzione dell'assegno individuale di ricollocazione nel nostro ordinamento sarà idonea e imprimere quel cambio di marcia all'attuazione delle politiche attive che, da un lato, è necessario al fine di superare un sistema incentrato sulla cd. *job protection*; dall'altro non sembra essere avvenuto con la definizione del generico regime di condizionalità<sup>775</sup>.

Il primo obiettivo che si proponeva il legislatore con l'introduzione dell'assegno di ricollocazione individuale era quello di delineare un nuovo assetto di rapporti tra centri dell'impiego, soggetti privati e utenti al fine di massimizzare la funzionalità del sistema nel suo complesso.<sup>776</sup>

Il bel saggio di Bruno Caruso e Marco Cuttone ha ben spiegato siffatto aspetto, sottolineando<sup>777</sup> come, nella disciplina in commento, venga a realizzarsi una forte integrazione funzionale tra tutti i soggetti coinvolti che comporta una loro contestuale responsabilizzazione. In primo luogo, i CPI assolvono una "*funzione manageriale*": essi, infatti, oltre a riservarsi il compito di stipulare il patto di servizio personalizzato<sup>778</sup> e di erogare l'assegno individuale di ricollocazione, mantengono un ruolo di controllo rispetto all'attività svolta dai soggetti privati, attraverso una serie di funzioni, ossia il tramite della certificazione, della presa in carico

---

<sup>773</sup> In particolare la delibera Anpal del 29 novembre 2016 ha previsto che l'ammontare dell'Assegno vari tra: a) 1.000 e 5.000 euro ( a seconda del livello di occupabilità personale) nel caso in cui l'utente sottoscriva grazie all'assistenza intensiva offerta dai soggetti erogatori un contratto a tempo indeterminato (incluso apprendistato), b) tra 500 e 2.5000 euro nel caso in cui sottoscriva un contratto a tempo determinato superiore o uguale a sei mesi; tra 250 e 1250 per contratti a termine tra tre e sei mesi (questi ultimi sono previsti solo per Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Calabria).

<sup>774</sup> A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione*, cit., p. 283, sottolinea che sarà riconosciuta una somma anche per l'attività propedeutica stante la formulazione letterale della norma (art. 23, co. 7, lett. a))

<sup>775</sup> Vedi *supra*.

<sup>776</sup> A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia*, cit., p. 35.

<sup>777</sup> B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit., p. 22 e ss.

<sup>778</sup> A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione*, cit., p. 280 ove si sottolinea che l'attribuzione di siffatti compiti alla struttura pubblica è indicativo del rilievo centrale che ha l'individuazione del profilo di occupabilità dell'utente, stante il fatto che obiettivo primario dello strumento in commento è proprio il reinserimento lavorativo.

dell'utente<sup>779</sup>, del controllo dell'andamento della presa in carico<sup>780</sup> e del monitoraggio degli esiti di ricollocazione raggiunti dai soggetti erogatori<sup>781</sup>. Oltre a ciò, però, la riconduzione dell'“*accompagnamento al lavoro (...) attraverso l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione*” tra le attività proprie di tali strutture<sup>782</sup>, si traduce nell'attribuzione a quest'ultimi anche di funzione gestorie e non solo di governo. Secondo gli Autori questo assetto dei compiti dei CPI dovrebbe essere funzionale a indurre un mutamento degli stessi, da anni tacciati di inefficienza, in vista di un potenziamento della loro concreta capacità di incidere sulla gestione del mercato del lavoro. Dall'altro lato, il sistema così delineato (erogazione di un sussidio pubblico da spendere presso un soggetto privato che verrà remunerato al raggiungimento del risultato) instaura un vero e proprio rapporto di cooperazione e integrazione tra CPI e *provider*, tanto da creare un “*modello di governance pubblica e privata attraverso una partnership proficua tra i Cpl, le agenzie private e tutti i soggetti accreditati*”<sup>783</sup> così che quest'ultimi debbano adempiere anche a una serie di obblighi nei confronti dei primi<sup>784</sup> (oltre che rispetto agli utenti finali).

Inoltre, l'istituto dell'assegno individuale di ricollocazione dovrebbe -sempre nelle intenzioni del legislatore- rappresentare la massima espressione delle politiche attive, infatti, analogamente a quanto previsto per l'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito di cui si è parlato nel paragrafo precedente, coloro che richiedono l'Aspi, non solo devono aver preventivamente stipulato un patto di servizio personalizzato -essendo beneficiari Aspi-, ma sono anche destinatari di un'assistenza intensiva volta a reinserirli nel mercato del lavoro.

Il legislatore ha chiarito come tale assistenza si espliciti nell'affiancamento di un tutor al richiedente<sup>785</sup> e nella predisposizione di un programma di ricerca intensiva dell'occupazione, calibrato su una precisa area geografica, nonché di un eventuale percorso di riqualificazione.<sup>786</sup> Oltre a ciò, nella definizione delle concrete modalità applicative dell'istituto, l'Anpal dovrà prevedere espressamente l'obbligo per il soggetto erogatore del servizio di fornire all'utente un'assistenza adeguata<sup>787</sup> e di comunicare le offerte di lavoro effettuate nei confronti degli

---

<sup>779</sup> Art. 23, co. 6, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>780</sup> Art. 23, co.7, lett. a), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>781</sup> Art. 23, co.8, d. lgs. n. 150/2015.

<sup>782</sup> Art. 18, co.1, lett. f), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>783</sup> A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione*, cit., p.279.

<sup>784</sup> L'art. 23, co. 5, lett. c) prevede che il soggetto erogatore è tenuto a comunicare al CPI (e all'Anpal) il rifiuto ingiustificato di partecipare a un'attività riqualificante o di accettare una congrua offerta di lavoro; inoltre, il sesto comma è tenuto ad informare il CPI dell'utilizzo dell'assegno in modo tale che questo sospenda il patto di servizio personalizzato.

<sup>785</sup> Art. 23, co.5, lett. a), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>786</sup> Art. 23, co.5, lett. b), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>787</sup> Art. 23, co. 7, lett. d), d. lgs. n. 150/2015.

aventi diritto<sup>788</sup>. D'altro canto, sono previsti una serie di obblighi anche in capo a quest'ultimi, ossia di svolgere le attività individuate dal tutor<sup>789</sup> e di accettare congrue offerte di lavoro<sup>790</sup>, pena la decadenza dal beneficio.

La versione originaria della norma disciplinante l'Assegno di ricollocazione prevedeva un regime di condizionalità più *soft* rispetto a quello previsto in relazione al patto di servizio personalizzato sottoscritto dai percettori degli strumenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione di cui al precedente paragrafo<sup>791</sup>. L'art. 20 del d. lgs. n. 150/2015, infatti, prevedeva obblighi di attivazione e di accettazione di offerte di lavoro più dettagliati rispetto al tenore dell'art. 23 ove vi era un laconico richiamo all'obbligo di partecipare alle attività previste dal tutor e una definizione di "congruità" dell'offerta connessa alle "*capacità, aspirazioni, e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione*".

Siffatta valutazione, più che sul riferimento agli obblighi di attivazione, si basava proprio sulla differente concezione offerta di congruità dell'offerta. Per quanto concerne il primo profilo, infatti, nonostante la mancata ripetizione degli obblighi elencati dell'articolo 20, il richiamo alle sanzioni previste dall'art. 21, co7-8, in caso di rifiuto ingiustificato delle attività proposte dal tutor o di un'offerta congrua, di fatto, parificava tanto il regime sanzionatorio quanto gli obblighi di attivazione dell'utente nelle due ipotesi in commento, facendo presupporre che le attività proponibili dal tutor fossero le medesime previste nel patto di servizio personalizzato (rispetto alle quali il soggetto era tenuto a manifestare la propria disponibilità).

Tuttavia, l'unico elemento discrezionale rimasto, ossia la congruità dell'offerta, è stato superato dall'art. 4, co. 1, lett. m) del d. lgs. n. 185/2016 che, modificando la formulazione originaria della norma, ha rinviato all'art. 25 ai fini della determinazione dei parametri di congruità.<sup>792</sup>

Essendosi dunque realizzata una piena parificazione tra i due regimi di condizionalità -quella connessa al patto di servizio personalizzato e quella riferibile all'Assegno di ricollocazione- non si può non concordare con chi ha sottolineato come sia difficile cogliere una differenza significativa tra patto di servizio personalizzato e Assegno di ricollocazione.<sup>793</sup> Tale commentatore ha giustamente evidenziato come il contenuto dei due strumenti sia omogeneo,

---

<sup>788</sup> Art. 23, co. 7, lett. e), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>789</sup> Art. 23, co. 5, lett. c), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>790</sup> Art. 23, co.5, lett. d), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>791</sup> B. CARUSO-M.CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit., p. 34.

<sup>792</sup> Art. 23, co. 5, lett. d), d. lgs. n. 150/2015.

<sup>793</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria*, cit., p. 361.

se a ciò si aggiunge che anche il regime di condizionalità ad esso connesso è identico, il sospetto che il patto di servizio personalizzato si risolva in una pura formalità e che il reale strumento di politica attiva sia l'Assegno è sempre più forte.<sup>794</sup>

Se così fosse il sistema delineato dal legislatore potrebbe definirsi senza ombra di dubbio inconsistente poiché, sorvolando sulle criticità esposte nel paragrafo precedente, le politiche attive che, dovrebbero essere un elemento cardine del nuovo sistema ispirato ai principi della *flexicurity*, si risolverebbero in un elemento puramente accessorio riservato a una platea ristretta di destinatari a fronte dell'ulteriore mancata universalizzazione delle tutele passive. Il sistema così delineato, dunque, non solo non garantirebbe una tutela sufficiente su quest'ultimo piano, ma riserverebbe solo a pochi eletti la possibilità di godere delle tutele attive che, a fronte della parificazione del regime di condizionalità di cui si è detto e della fumosità delle disposizioni che dovrebbero definire "*l'assistenza intensiva*", rischia anche di assumere una connotazione punitiva<sup>795</sup> se non vi sarà un profondo impegno dei servizi competenti sul piano operativo.

---

<sup>794</sup> A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria*, cit., p. 361

<sup>795</sup> A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione*, cit., p. 286.

## CAPITOLO IV:

### IL SISTEMA TEDESCO

**Sommario:** 1. Le ragioni della comparazione tra ordinamento italiano e ordinamento tedesco – 2. Il pilastro del miracolo tedesco: la *Kurzarbeit* – 2.1 (segue) *Transferkurzarbeit*: la via per il ricollocamento dei lavoratori in esubero. – 3. *Sozialplan*: tra misura risarcitoria per la perdita del posto di lavoro e strumento volto a favorire il reinserimento nel mercato del lavoro. – 3.1. (segue) *Transfersozialplan*. 4. *Arbeitslosengeld* e *Arbeitslosengeld II*: l'attuazione tedesca del principio di condizionalità.

#### **1. Le ragioni della comparazione tra ordinamento italiano e ordinamento tedesco.**

Prima di esporre le ragioni che mi hanno convinto a scegliere l'ordinamento tedesco come termine di paragone rispetto a quello italiano, ritengo opportuno chiarire come nel titolo di tale paragrafo sia stato utilizzato il termine comparazione in senso a-tecnico, in quanto nel proseguo dell'esposizione non si procederà a una vera e propria comparazione tra i due sistemi di Welfare, bensì si offrirà una panoramica della normativa apprestata dal legislatore teutonico, cercando di evidenziarne i punti maggiormente significativi, ossia che quelli si discostano significativamente dalla disciplina italiana ovvero quelli che la ricalcano, cercando al contempo di capire la *ratio* sottesa a tali scelte.

La scelta dell'ordinamento tedesco è legata essenzialmente a due ordini di fattori: uno di carattere sistematico e uno di carattere pratico. Sotto il primo profilo, ho selezionato un ordinamento che storicamente è sempre stato considerato molto simile a quello italiano -tanto da essere spesso raggruppato nello stesso *cluster* di riferimento, ossia quello continentale-. Al pari del sistema nazionale, infatti, quello tedesco era ed è caratterizzato dall'ampia diffusione di STWA e solo in tempi più recenti ha iniziato a subire l'influenza dei sistemi di *flexicurity*. Pertanto, oltre a verificare le affinità di base, è possibile notare come i diversi ordinamenti, nel subire quella convergenza di modelli sociali di cui si è già parlato, hanno adottato soluzioni non sempre pienamente coincidenti.

Per quanto concerne il secondo profilo, invece, la scelta del sistema tedesco è stata motivata dalla circostanza che, tra tutti gli ordinamenti europei, è quello che ha registrato *performance* migliori nell'affrontare la crisi occupazionale iniziata nel 2008, ragione per cui esso potrebbe

essere considerato un modello da prendere ad esempio -pur essendo conscia dal fatto che tale risultato è stato influenzato da una molteplicità di fattori estranei alla regolamentazione normativa degli ammortizzatori sociali-.

## 2. Il pilastro del miracolo tedesco: la *Kurzarbeit*.

Nel sistema tedesco, la tutela dei prestatori in costanza di rapporto di lavoro è garantita da uno strumento molto simile alle Cig<sup>796</sup> detto *Kurzarbeit*<sup>797</sup> che, secondo la quasi totalità dei commentatori ha permesso al Paese di affrontare la crisi economica iniziata nel 2008 con risultati maggiormente soddisfacenti di quelli raggiunti dagli ordinamenti le cui politiche si ispiravano ai principi di *flexicurity*.<sup>798</sup>

Anche nel sistema tedesco -al pari della Cig nell'ordinamento nostrano- la *Kurzarbeit* presenta una natura polifunzionale: dal punto di vista macro-economico lo scopo dell'istituto è la salvaguardia di posti di lavoro e la prevenzione del ricorso all' indennità di disoccupazione vera e propria (*Arbeitslosengeld I*); dal punto di vista dei lavoratori, invece, costituisce uno strumento volto a sostenere al reddito in situazioni di difficoltà. D'altro canto, dal punto di vista dei datori di lavoro, l'istituto si presenta come un utile mezzo che permette di ridurre i costi e al contempo salvaguardare la manodopera qualificata<sup>799</sup>. Alla luce di tali considerazioni, ben si comprende come possa essere concessa anche in concomitanza con una riduzione di personale laddove ciò permetta di mantenere in servizio almeno una parte -la maggior parte- della forza lavoro.<sup>800</sup>

Dal dettato normativo emerge la funzione risarcitoria e compensativa della *Kug* volta a indennizzare i lavoratori della perdita della retribuzione subita in modo tale da garantire uno standard di sicurezza sociale minimo e la conservazione dei rapporti di lavoro. La *Kug* inoltre è strutturata come un'indennità di natura assicurativa così come l'ALG I (ciò emerge dalle disposizioni di contenuto identico e dai riferimenti alle disposizioni della ALG I)<sup>801</sup>.

---

<sup>796</sup> Si ricordi come nel tentativo di classificare i diversi sistemi di welfare sulla base del criterio discrezionale della tutela accordata ai prestatori in caso di disoccupazione Italia e Germania erano state raggruppate entro lo stesso *cluster* proprio sulla scorta della diffusione in entrambi gli ordinamenti *short time work arrangement*.

<sup>797</sup> Così come nella trattazione generale non sono state considerate le forme particolari di Cig, in questa sede non verranno trattate le forme particolari di *Kurzarbeit* (§§ 101, 103).

<sup>798</sup> A. CRIMMAN-F. WIEßNER-L. BELLMAN, *The German Work-Sharing Scheme: an Instrument for the Crisis, in Conditions of Work and Employment Series*, ILO, N.25; K. BRENKE-U. RINNE-K.F. ZIMMERMANN, *Short-Time-Work: The German Answer to Great Recession*, in IZA DP N. 5780.

<sup>799</sup> A. CRIMMAN, *The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis*, in *IAB Series*, n. 25, p.8.

<sup>800</sup> A. GEBEL, *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490.

<sup>801</sup> W. RANDNUMMER, *Versicherungsleistung – Leistung bei „Teilarbeitslosigkeit*, in *SGB III § 95 AnspruchBiebackGagel, SGB II / SGB III*.

Oltre a ciò, anche in Germania tanto la giurisprudenza quanto i commentatori si sono approcciati all'analisi della *Kug* studiando i suoi effetti sul rapporto di lavoro, giungendo a conclusioni analoghe a quelle cui erano giunti gli studiosi italiani. La *Kurzarbeit*, infatti, interferisce con il rapporto di lavoro alterandone il carattere sinallagmatico<sup>802</sup>, pertanto il datore di lavoro non è legittimato a introdurre unilateralmente un siffatto tipo di alterazione neppure appellandosi al proprio potere direttivo<sup>803</sup>. Egli deve richiamare un'ulteriore base giuridica per l'introduzione di tale istituto e tale base giuridica può consistere o in un contratto collettivo o in un accordo aziendale o in una clausola del contratto individuale<sup>804</sup>. Una volta individuata tale base giuridica possono essere previste regolamentazioni ulteriori per la fruizione della prestazione.

Prima base giuridica richiamata è il cd. *Tarifvertrag* (ossia un contratto collettivo), che nel caso di specie deve specificare la sussistenza delle condizioni in presenza delle quali si può fruire della *Kurzarbeit*; il contratto collettivo dunque non può introdurre tale istituto sulla scorta di una decisione unilaterale del datore di lavoro senza un'indicazione delle precise fattispecie in presenza delle quali il ricorso ad esso è legittimo<sup>805</sup>. Contenuti minimi del contratto, inoltre, sono il termine di preavviso, le condizioni per la fruizione dell'indennità, l'ammontare e la durata massima dell'introduzione del lavoro a orario ridotto<sup>806</sup>.

Altra base giuridica che può legittimare il ricorso alla *Kurzarbeit* può essere un cd. *Betriebsvereinbarung*<sup>807</sup> che ai sensi del § 77 IV BetrVG può produrre effetti diretti e vincolanti sul rapporto di lavoro individuale di tutti i prestatori impiegati nell'unità produttiva di riferimento in forza del potere di rappresentanza generale del *Betriebsrat* nei confronti degli stessi. Per quanto riguarda le condizioni di accesso alla *Kurzarbeit* la giurisprudenza ha stabilito che nel *Betriebsvereinbarung* deve necessariamente essere specificato il lasso di tempo entro cui

---

<sup>802</sup> AG Herford, 19.02.2010 – Ca 975/09, zit. Nach juris/alternativ: BeckRS 2010, 68902, Rn.

<sup>803</sup> BAG, 10.10.2006 – AZE 811/2005, BAGE 119, 366, Rn.12.

<sup>804</sup> A. GEBEL, *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490; T. HAAS, “*Frei un Zwei*” – *Aktueller Brennpunkt: Kurzarbeit*, in *BRZ – Zeitschrift für Bilanzierung und Rechnungswesen*, 2009, n. 4, 181 ss.

<sup>805</sup> BAG 27.1.1994 – 6 AZR 541/93, BAGE 75, 327, BB 1994, 1720 Ls, Rn.21.

<sup>806</sup> BAG, 27.1.1994 – 6 AZR 541/93, BAGE 75, 327, BB 1994, 1720 Ls, Rn. 21.

<sup>807</sup> I cd. *Betriebsvereinbarungen* sono il frutto del potere negoziale del *Betriebsrat*, essi possono essere stipulati in tutte le materie inerenti al rapporto di lavoro, tuttavia essi si collocano al di fuori dall'ambito della co-determinazione pertanto il datore di lavoro non è vincolato alla stipula di un accordo aziendale di tal fatta. Al pari dei contratti collettivi veri e propri, si compongono di una parte “collettiva” – che impone una serie di obblighi solo alle parti contraenti- e di una parte normativa, contenente una serie di disposizioni volte a disciplinare tutti i rapporti di lavoro dei soggetti impiegati nell'impresa. I *Betriebsvereinbarungen* si differenziano anche da un'altra tipologia negoziale: i cd. *Betriebsabsprache*. Quest'ultimi sono delle intese orali o concluse per fatti concludenti dal *Betriebsrat* e dalla controparte datoriale riguardanti materie del tutto estranee all'ambito della codeterminazione, al contrario i *Betriebsvereinbarungen*, oltre a poter riguardare anche altre materie, devono necessariamente essere conclusi per iscritto e pubblicizzati mediante adesione nell'unità produttiva

si intende fare ricorso alla *Kurzarbeit*, i lavoratori coinvolti –nonché i criteri utilizzati per selezionarli- e la concreta portata della temporanea sospensione dell’attività lavorativa<sup>808</sup>. La giurisprudenza ha perciò chiarito che, in sintesi, affinché il patto sia valido, è necessario che i lavoratori possano capire con chiarezza se e in che modo il loro rapporto di lavoro potrà essere influenzato dal ricorso alla *Kurzarbeit*<sup>809</sup>.

Infine, può costituire una valida base legale per il ricorso all’istituto della *Kurzarbeit* anche un “*Arbeitsvertrag*”, ossia un contratto individuale di lavoro, purché contenga un’apposita clausola che autorizzi la sospensione temporanea dell’attività lavorativa.

Tuttavia nella prassi per il datore di lavoro sarà poco conveniente ricorrere a tali pattuizioni individuali al fine di introdurre la *Kurzarbeit* poiché risulta essere maggiormente complicato e costoso a causa della necessità di trovare un accordo con ogni singolo lavoratore<sup>810</sup>. Analogamente a quanto previsto per i contratti collettivi e per i patti aziendali, anche nei contratti di lavoro individuali devono essere specificatamente indicate le condizioni che legittimano il ricorso alla *Kurzarbeit*, infatti un accordo individuale non può conferire un diritto pressoché senza limiti di modificare le condizioni di lavoro, in particolare dovrà essere specificato il periodo di preavviso<sup>811</sup>, le condizioni, la portata e la durata della sospensione dell’attività lavorativa<sup>812</sup>.

In linea di massima, l’introduzione della *Kurzarbeit* non deve causare alcun pregiudizio irragionevole al prestatore, ma laddove sussistano le condizioni per la fruizione del *Kurzarbeitgeld* poste dalla legislazione in materia di sicurezza sociale, si ritiene vi sia un interesse preponderante del datore di lavoro alla sospensione del rapporto di lavoro poiché il ricorso a tale istituto –a seconda del numero degli occupati- può evitare o ridurre i licenziamenti, configurandosi dunque come uno strumento favorevole per i lavoratori<sup>813</sup>.

Se il datore di lavoro –in assenza di un’adeguata base giuridica- decide di procedere alla sospensione dell’attività lavorativa, il *Betriebsrat* è titolare di un diritto di codeterminazione

---

<sup>808</sup> LAG Hamm, 12.6.2014.

<sup>809</sup> LAG Hamm, 12.6.2014 – 11 Sa 1566/13, LAGE §615 BGB 2002 Nr. 22.

<sup>810</sup> A. GEBEL, *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490

<sup>811</sup> Per quanto concerne il periodo di preavviso, non vi è un’opinione univoca sull’esatta durata dello stesso, si ritiene che un periodo di preavviso di tre settimane in caso di licenziamento con opzione di modifica delle condizioni di lavoro sia un periodo congruo, in caso contrario si ritiene sia sufficiente un preavviso di due settimane.

<sup>812</sup> A. GEBEL, *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490

<sup>813</sup> Oltre a ciò si consideri che dal punto di vista reddituale il lavoratore viene salvaguardato tramite la percezione della relativa indennità (*Kurzarbeitgeld*)



(*Mittbestimmungsrecht*) in merito all'introduzione della *Kurzarbeit* e alla selezione dei lavoratori interessati<sup>814</sup>.

Nei casi in cui sussista una base giuridica che legittimi il ricorso alla *Kurzarbeit*, al contrario, non è necessario il rispetto di ulteriori requisiti -nella specie di un obbligo di consultazione del *Betriebsrat*-, poiché vi è comunque un controllo esterno sull'operato del datore di lavoro: anche nel caso in cui la sospensione dell'attività lavorativa venga effettuata per il tramite di una disposizione unilaterale di quest'ultimo, essa dà attuazione a un accordo pregresso in cui vi è già stata una mediazione tra la volontà dell'imprenditore e altri interessi<sup>815 816</sup>.

Passiamo ora ad analizzare più approfonditamente la disciplina della *Kug* (§§ 95-109 SGB III).

Il legislatore ha previsto che l'erogazione della *Kurzarbeitgeld* è subordinata a una previa comunicazione<sup>817</sup> all'*Agentur für Arbeit*<sup>818</sup> dell'esistenza di una notevole contrazione o sospensione dell'attività lavorativa con conseguente perdita della retribuzione da parte dei lavoratori interessati, nonché al rispetto dei requisiti aziendali e soggettivi fissati dalla legge.<sup>819</sup>

In particolare siffatta contrazione dell'attività lavorativa, al pari di quanto è previsto per la Cigo, deve essere temporanea. Fa da corollario a tale assunto la previsione che debba essere causata da ragioni economiche<sup>820</sup> o da un evento non evitabile.

---

<sup>814</sup> Oltre a ciò si ricordi che al *Betriebsrat*, nel più generale ambito dei diritti di codeterminazione ex § 87 I *BetrVG*, è riconosciuto un diritto di iniziativa, ciò vale anche nel caso di introduzione della *Kurzarbeit* ai sensi del § 87 I Nr. 3 *BetrVG*.

<sup>815</sup> A. GEBEL, *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490

<sup>816</sup> Si ricordi però come la base giuridica può stabilire ulteriori condizioni legittimanti il ricorso alla *Kurzarbeit* oltre ai requisiti previsti dal dettato normativo.

<sup>817</sup> § 99 SGB III ha precisato che la comunicazione deve essere redatta per iscritto e inviata all'ufficio del distretto ove l'impresa ha la propria sede. La comunicazione può essere effettuata esclusivamente dal datore di lavoro o dal *Betriebsrat* e, nel primo caso, vi deve essere allegato un parere scritto del *Betriebsrat*. Dalla comunicazione deve risultare che l'impresa soffre di una significativa contrazione dell'attività lavorative e che sussistano i requisiti richiesti dalla legge. La BA è tenuta a rilasciare senza indugio una comunicazione scritta al notificante se a causa dei fatti esposti risulti che vi siano gli estremi per la concessione del beneficio.

<sup>818</sup> Si ricordi che tale agenzia nel sistema tedesco, a differenza dell'Anpal italiana, opera come una *one-stop-shop*, ragione per cui esercita competenze sia in materia di gestione delle politiche attive (e di coordinamento dei centri per l'impiego), sia in materia di gestione degli ammortizzatori sociali veri e propri.

<sup>819</sup> § 95 SGB III.

<sup>820</sup> § 96, Abs. 2, SGB III ha stabilito che la contrazione o la sospensione dell'attività lavorativa è riconducibile a ragioni economiche anche quando viene causata da modificazioni delle strutture aziendali determinate dalla congiuntura economica. Oltre a ciò tra le ragioni di carattere economico unanimemente riconosciute come legittimanti la concessione della *Kurzarbeit* si possono essere annoverati – a mero titolo esemplificativo-cambiamenti dell'organizzazione dell'impresa connessi a modificazioni delle modalità tecniche o organizzative di produzione, i cambiamenti fondamentali e permanenti di organizzazione del lavoro indotti dalle politiche economiche del proprio paese o di paesi terzi, legati dunque alla politiche adottate in materia di import-export, facilitazione del credito, adozione di misure fiscali incentivanti, infrastrutture

E' evidente come il legislatore abbia scelto di utilizzare una serie di clausole generali, ragione per cui è stata la giurisprudenza ad assumersi il compito di specificarne il contenuto. In particolare, secondo i giudici un evento può essere considerato non evitabile solo laddove si tratti di un evento improvviso; oltre a ciò è necessario che esso non possa essere scongiurato dall'osservanza da parte del datore di lavoro della diligenza richiesta nel caso specifico.<sup>821</sup> Tuttavia, il legislatore, conscio della specificità di talune situazioni, ha espressamente stabilito che si è in presenza di un evento inevitabile se la contrazione o la sospensione dell'attività sono causate da condizioni atmosferiche straordinarie ovvero da provvedimenti amministrativi non dipendenti dal datore di lavoro.<sup>822</sup> Al contrario l'evento in commento deve essere considerato evitabile se avrebbe potuto essere prevenuto ricorrendo ad altri strumenti flessibili di gestione della forza lavoro (es. concessione delle ferie retribuite e variazioni dell'orario di lavoro)<sup>823</sup>.

Anche per quanto concerne la valutazione sulla transitorietà dell'evento legittimante il legislatore si è mostrato poco limpido, pertanto, sul punto, è intervenuta la giurisprudenza in modo tale da chiarire che la durata della sospensione non deve superare in misura significativa la durata del periodo durante il quale viene concessa l'indennità.<sup>824</sup> In ogni caso, sulla base di una valutazione prognostica, è stato anche stabilito che si è in presenza di una sospensione temporanea dell'attività lavorativa nel caso in cui le circostanze complessive portino a ritenere, con una certa probabilità, che in un prossimo futuro si torni a situazione di piena occupazione della forza lavoro dell'impresa.<sup>825</sup>

Oltre a ciò, nel mese di calendario di riferimento, almeno 1/3 dei lavoratori impiegati nell'azienda -esclusi gli apprendisti- deve subire una riduzione della retribuzione lorda mensile maggiore del 10%<sup>826</sup>.

Per quanto concerne il rispetto dei requisiti soggettivi<sup>827</sup>, in estrema sintesi, è necessario che vi sia un rapporto di lavoro in essere al momento della fruizione dell'indennità<sup>828</sup>, pertanto i lavoratori oggetto di una riduzione di personale non soddisfano neppure i requisiti enumerati al § 98 I Nr. 3 SGB (in quanto non legittimati a percepire l'indennità di disoccupazione parziale).

---

<sup>821</sup> BSG 29.10.1997 - 7 RAR 48/96 - SozR 3-4100 § 64 n° 3 S 13/4 ; BSG 15.12.2005 - B 7 A al 10/05 R - BSGE 96 , 14-22 = SozR 4-4300 § 96 n° 1 Rn 18.

<sup>822</sup> § 96, Abs. 3, SGB III.

<sup>823</sup> § 96, Abs.4, St2, Nr. 2-3.

<sup>824</sup> 17.5.1983 - 7 RAr 13/82 - SozR 4100 § 63 Nr 2 S 13.

<sup>825</sup> BAG 17.05.1983 - 7 RAR 13/82, SozR 4100 § 63 Nr.2.

<sup>826</sup> § 96, Abs. 1, St. 1, Nr. 4, SGB III.

<sup>827</sup> §99 SGB III.

<sup>828</sup> Il legislatore ha però precisato come i soggetti interessati svolgono un'attività lavorativa attraverso processi di inserimento diversi da quelli richiesti e offerti dalla BA.

L'esclusione, tuttavia, non si applica in una serie di casi. In primo luogo, quando è stata proposta un'azione giudiziale volta a far dichiarare l'invalidità del licenziamento, secondariamente, quando il prestatore ha continuato a lavorare fino alla fine del periodo di preavviso<sup>829</sup>.

E' inoltre previsto un meccanismo di condizionalità secondo cui i requisiti non sono rispettati se i lavoratori non partecipano alle iniziative programmate dalla BA e rifiutano le proposte loro offerte; nel caso in cui il rifiuto dell'offerta avvenga successivamente all'inizio della fruizione dell'indennità, invece, si applicano i periodi di sospensione previsti in caso di ALG I. Il fatto che non sia prevista la decadenza, così come avviene nel sistema italiano, deve essere ricollegato alla circostanza che i percettori della Kug sono ancora legati da un contratto con il loro datore di lavoro -che si presume debba continuare-, quindi sono in una situazione diversa rispetto a coloro che percepiscono un'indennità di disoccupazione, rispetto ai quali non sussiste un'esigenza di celere ricollocamento così pregnante.

Il legislatore coerentemente alla *ratio* sottesa all'istituto e alla sua necessaria temporaneità ha stabilito che può essere concessa dalla BA per un periodo massimo pari a dodici mesi<sup>830</sup>, tuttavia è possibile che il Ministro federale degli affari del lavoro e sociali, in presenza di condizioni eccezionali riferibili all'intero mercato del lavoro, estenda siffatto limite sino a 24 mesi. Nell'ordinamento dunque vi è una previsione di portata generale che legittima una sorta di ammortizzatore in deroga che tuttavia ha dato buona prova durante la crisi, conferendo allo strumento quella flessibilità necessaria per adattarsi alle particolari circostanze dell'epoca senza perdere la propria connotazione funzionale.

L'ammontare dell'importo è assimilabile a quello previsto per l'ALG I, in modo tale da non creare una concorrenza tra le due tipologie di indennità.<sup>831</sup>

In conclusione, si può affermare che la Kug sia certamente assimilabile alla Cig grazie alla forte enfasi legislativa sulla temporaneità dello strumento, evidenziata dalla serie di cautele apprestate dal legislatore al fine di evitare che se ne faccia un uso improprio. Tuttavia, rispetto al corrispondente italiano, la differenza più macroscopica consiste nell'inesistenza di limitazione categoriali così che si realizzi una tutela realmente universalistica ed omogenea, non viziata da irragionevoli disparità di trattamento

---

<sup>829</sup> A. GEBEL, *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490

<sup>830</sup> § 104 SGB III.

<sup>831</sup> Si ricordi invece come per lungo tempo nell'ordinamento italiano l'esiguità dell'importo dell'indennità di disoccupazione ha costituito uno dei fattori che hanno condotto a un utilizzo privilegiato della Cig.

Oltre a ciò, la disciplina si presenta più rigida (si pensi alle disposizioni sulla durata e sull'ammontare dell'indennità), unica eccezione è il richiamo da ultimo richiamato alla possibilità riconosciuta al Ministro di introdurre deroghe in via eccezionale.

## **2.1. (segue) *Transferkurzarbeit*: la via per il ricollocamento dei lavoratori in esubero.**

Una particolare tipologia di *Kurzarbeit* è la cd. *Transferkurzarbeit*<sup>832</sup>, tale sottocategoria si differenzia dalla *Kug* ordinaria in forza del fatto, che lungi dal dover meramente svolgere una funzione di supporto al reddito dei lavoratori in occasione di crisi transitorie, essa interviene in concomitanza a operazioni di ristrutturazioni aziendali al precipuo fine di traghettare i prestatori di lavoro verso un nuovo impiego. In particolare, tale istituto viene in considerazione in quelle situazioni in cui una riduzione di personale e la mancanza di occupazione può essere alleggerita tramite un'apposita regolamentazione contenuta in un *Interessenausgleich* o *Sozialplan* in modo tale da creare le condizioni per la fruizione della *Transfer-Kug* ex § 111 SGB III, operando in un'ottica di prevenzione rispetto ai *Transfermaßnahme* ex §110 SGB III.<sup>833</sup>

Per tale motivo, è stato sottolineato come il ricorso a siffatto istituto non possa certo dirsi confacente a tutti quei casi in cui i potenziali precettori dell'indennità sono solo –o in maggior parte- lavoratori anziani prossimi al raggiungimento dell'età pensionabile che vengono licenziati nell'ambito di una strategia di graduale avvicinamento alla pensione, poiché la concessione della *Kug* servirebbe solo a consentire un sostegno al reddito *medio tempore* in vista del ricevimento delle prestazioni previdenziali.<sup>834</sup>

Dunque, se dovessimo accostarla a un istituto presente nell'ordinamento italiano, forse, più che alla *Cigs* (che comunque prevedeva un rientro dei lavoratori nell'impresa originaria), si potrebbe fare riferimento alla vecchia indennità di mobilità che al pari della *Transfer-Kug* si riproponeva di facilitare la ricollocazione dei lavoratori e prevedeva meccanismi di condizionalità più spinti.

Nonostante ciò, anche l'istituto in commento può definirsi polifunzionale: la dottrina ha infatti sottolineato come in ogni caso il ricorso alle *Transfer-Kug* realizza altresì l'obiettivo di

---

<sup>832</sup> § 111 SGB III.

<sup>833</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 251.

<sup>834</sup> M. BACHNER-F. SCHINDELE, *Beschäftigungssicherung durch Interessenausgleich und Sozialplan*, in *NZA*, 1990,p. 131.

procrastinare i licenziamenti;<sup>835</sup> inoltre, il legislatore nel disciplinare l'istituto ha valorizzato un'ulteriore possibile funzione dello stesso, ossia quello di creare nuova occupazione in una prospettiva macroeconomica. A tale ultimo profilo, sono state ricollegate infatti, quelle disposizioni che prevedono che i lavoratori possano essere ricollocati anche temporaneamente al di fuori dell'impresa di appartenenza e che in ogni caso la nuova occupazione non potrà essere trovata in quest'ultima sede.<sup>836</sup>

La disciplina dell'istituto si trova nel § 111 SGB III<sup>837</sup> e prevede alcune significative deroghe alle disposizioni generali sulla *Kurzarbeit*: nel richiamare siffatta disciplina, l'Abs 10, infatti, si riferisce solo ai titoli da 3 a 6 della relativa regolamentazione (§104-109), ossia alle disposizioni inerenti al calcolo e al pagamento della *Kug* –salvo deroghe come ad esempio quella sulla durata-.

La differenza più macroscopica rispetto alla *Kug* consiste nel fatto che la sospensione dell'attività lavorativa in questi casi non deve essere solo temporanea, ma definitiva; i lavoratori interessati dai processi di ristrutturazione devono essere preventivamente raggruppati in una *beE* (*betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit*), ossia in un'unità produttiva indipendente, proprio al fine di evitare che i datori di lavoro ricorrano all'indennità di *Transfer-Kurzarbeit* in caso di riorganizzazioni interne che prevedono il trasferimento solo temporaneo del lavoratore in una nuova unità operativa<sup>838</sup>.

La stessa *ratio* informa quelle disposizioni in forza delle quali il diritto alla *Transferkurzarbeit*<sup>839</sup> viene meno se i prestatori di lavoro vengono raggruppati solo per un lasso di tempo limitato nella *betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit*, al fine di essere collocati in un secondo momento in un'altra postazione lavorativa presso lo stesso o un diverso datore di lavoro o, nel caso in cui il datore di lavoro appartenga a un gruppo di imprese, presso un'altra impresa dello stesso gruppo.

Questa *beE* può essere costituita o presso il vecchio datore di lavoro o un attraverso la creazione di una società a sé stante chiamata *Transfergesellschaft*. Di regola i datori di lavoro preferiscono destinare a tale scopo una società già esistente in modo da non dover sostenere costi aggiuntivi

---

<sup>835</sup> W. RANDNUMMER, *Transferkurzarbeitergeld*, in *SGB III § 111 Anspruch* Bieback Gagel, *SGB II / SGB III*, ove si sottolinea come il legislatore nell'annoverare tra i requisiti oggettivi necessari per l'applicazione della disciplina il preventivo raggruppamento dei soggetti interessati in una *beE*, si riferisce espressamente a siffatta finalità.

<sup>836</sup> W. RANDNUMMER, *Transferkurzarbeitergeld*, in *SGB III § 111 Anspruch* Bieback Gagel, *SGB II / SGB III*.

<sup>837</sup> L'antecedente normativo dell'attuale disciplinata dell'istituto è il § 175 disciplinante la cd. *Struktur-Kug*

<sup>838</sup> W. RANDNUMMER, *Transferkurzarbeitergeld*, in *SGB III § 111 Anspruch* Bieback Gagel, *SGB II / SGB III*.

<sup>839</sup> § 111, Abs Abs. 8 SGB III.

per la creazione di una società ex novo, mentre l'ipotesi meno apprezzata è comunque quella coincidente con la creazione di una beE interna a causa del maggiore sforzo organizzativo e finanziario ad essa connesso<sup>840</sup>.

La creazione della *Transfergesellschaft* di norma avviene tramite un contratto di cui sono parte i lavoratori interessati, il vecchio datore di lavoro e la *Transfergesellschaft*; tale operazione però può avvenire anche attraverso due contratti a sé stanti, mentre certamente non può realizzarsi attraverso un trasferimento unilaterale del datore di lavoro poiché esso comporterebbe uno stravolgimento del rapporto di lavoro unilaterale<sup>841</sup>.

La dottrina ha ammesso che il datore di lavoro nello stesso *Sozialplan* possa essere obbligato a creare una beE e a svolgere determinati processi di riqualificazione; al contrario non è ammissibile che una determinazione in tal senso venga assunta dell'*Einigungsstellung* in funzione suppletiva.<sup>842</sup>

A differenza di quanto avveniva nella normativa previgente e parimenti a quanto avviene per la *Kug*, è necessario che il rapporto di lavoro permanga in essere, mentre in passato la *Struktur-Kug* (ossia l'antecedente normativo della *Transfer-Kug*) avrebbe potuto venire concessa anche a un lavoratore che era stato licenziato o il cui rapporto di lavoro non fosse più comunque in essere. Da tale previsione emerge come anche il legislatore tedesco, al pari di quello nostrano, si sia posto il problema di limitare gli sviamenti funzionali degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto, in modo tale da evitare che essi non vengano utilizzati impropriamente.

Anche dopo la creazione della beE nuovi lavoratori possono entrare a farvi parte, per questi lavoratori tuttavia valgono nuovi periodo di riferimento poiché il diritto alla *Transfer-Kug* - coerentemente con la finalità dell'istituto- è un diritto individuale: al contrario della normale *Kug* le condizioni ex §111 non sono state progettate per essere obbligatorie dal punto di vista collettivo con la previsione del raggiungimento di una soglia minima di lavoratori interessati.

L'unico requisito che la beE deve necessariamente possedere consiste nella separatezza organizzativa rispetto alle altre unità produttive o comunque dal resto del complesso aziendale. Per tale ragione, i lavoratori che restano nella vecchia *Betrieb* e vengono incorporati nel vecchio

---

<sup>840</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 261.

<sup>841</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 261.

<sup>842</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 261.

processo produttivo devono essere tenuti separati da quelli che vengono trasferiti in nuovi posti di lavoro e processi produttivi<sup>843</sup>.

Analizzando più approfonditamente l'istituto si può notare come siano richiesti requisiti molto stringenti per la sua concessione: in primo luogo, è necessario che vi sia una prolungata e inevitabile contrazione dell'attività<sup>844</sup> -comunicata preventivamente all'*Agentur für Arbeit*<sup>845</sup> - e che sussistano determinati requisiti oggettivi<sup>846</sup> e soggettivi<sup>847</sup> appositamente fissati dalla legge; inoltre, la BA deve anche essere stata precedentemente consultata nel caso vi siano state delle trattative per la sottoscrizione di un *Sozialplan (Transfersozialplan*<sup>848</sup>)<sup>849</sup>. La durata della prestazione è limitata a dodici mesi e non ci sono ulteriori possibilità di proroga (a differenza di quanto previsto per la *Kug*). Quando si è raggiunto il limite massimo della normale *Kurzarbeit*, inoltre, prima che possa essere concessa anche la *Transfer* devono passare almeno tre mesi. In forza del richiamo alle disposizioni in materia di *Kug*, l'ammontare dell'importo del sussidio corrisponde sostanzialmente all'*Arbeitslosengeld I*. In particolare, durante i dodici mesi di fruizione, i lavoratori interessati percepiscono l'indennità di *Transfer-Kug* ai sensi del §111 e il precedente datore di lavoro paga un sussidio, il che significa che complessivamente ricevono l'80% - a volte 90%- del precedente salario.<sup>850</sup>

La partecipazione della BA alle consultazioni è finalizzata a verificare che non sussista alcun vantaggio dello sfruttamento dell'intero periodo di fruizione dell'indennità e a valutare le concrete possibilità di trovare una nuova occupazione prima dello spirare del termine massimo.<sup>851</sup>

---

<sup>843</sup> BACHNER-F. SCHINDELE F., *Beschäftigungssicherung durch Interessenausgleich und Sozialplan*, in *NZA*, 1990, p. 131 cit, p. 132.

<sup>844</sup> § 111, Abs. 1, Nr.1, SGB III

<sup>845</sup> § 111, Abs. 1, Nr.5, SGB III

<sup>846</sup> § 111, Abs. 1, Nr.2, SGB III; l'Abs 3 specifica che debbano esservi processi di aggiustamento del personale basati su una *Betriebsänderung* e che i lavoratori interessati dalla misura devono essere raggruppati in una beE, le cui modalità organizzative lascino presagire buone probabilità di successo dell'operazione. All'interno dei procedimenti di aggiustamento del personale devono essere ricondotti non solo i licenziamenti collettivi, bensì anche tutte quelle cessazioni del rapporto di lavoro causate dal datore di lavoro (per esempio trasferimenti e conversione dei rapporti di lavoro).

<sup>847</sup> § 111, Abs. 1, Nr.3, SGB III; Abs. 4 richiede come requisiti personali: la sussistenza di una minaccia di disoccupazione come definita dal §17 SGB III, che il rapporto di lavoro sia ancora in essere, che il percettore sia astrattamente idoneo a fruire della *Kug*, nonché iscritto all' *Agentur für Arbeit* prima di essere inserito nella beE, e che i lavoratori interessati partecipino a specifiche attività volte alla determinazione delle possibilità di reinserimento.

<sup>848</sup> Vedi *infra*.

<sup>849</sup> § 111, Abs. 1, Nr.4, SGB III

<sup>850</sup> W. RANDNUMMER, *Transferkurzarbeitergeld*, in *SGB III § 111 Anspruch/Bieback Gagel, SGB II / SGB III*.

<sup>851</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 251-273.

Poiché, come anticipato, la finalità della *Transfer-Kug* non è la conservazione di posti di lavoro, bensì di aumentare le possibilità di evitare la disoccupazione e di avere nuove chance di ricollocamento, le disposizioni in materia incentivano misure di politica attiva volte al reinserimento nel mercato del lavoro.

Infatti, una volta che il lavoratore sia stato inserito nella *beE*, il legislatore ha previsto che il datore di lavoro sia obbligato a presentare ai percettori dell'indennità delle proposte di lavoro o, nel caso in cui il soggetto in questione abbia un profilo di occupabilità basso, adeguati procedimenti di riqualificazione<sup>852</sup> che di norma sono finanziati o dalla *BA* o tramite il ricorso al Fondo sociale europeo.

La normativa fin qui descritta presenta tuttavia talune criticità: *TG* è spesso vista come un mezzo attraverso cui i datori di lavoro che versano in difficoltà economiche possono liberarsi della forza lavoro e delle incombenze loro spettanti ad essa collegate, in modo tale rendere la loro impresa più attraente agli occhi di un eventuale acquirente. La selezione tra i lavoratori da mantenere all'interno del complesso aziendale non dovrebbe avvenire sulla base della mera convenienza poiché un'operazione siffatta eluderebbe la normativa garantista prevista in materia di licenziamento e di trasferimento d'azienda<sup>853</sup>. La giurisprudenza del *BAG* ha però fatto salvo l'istituto nel suo complesso prevedendo solo correzioni marginali volte ad evitare operazioni elusive, appunto<sup>854</sup>.

### **3. *Sozialplan*: tra misura risarcitoria per la perdita del posto di lavoro e strumento volto a favorire il reinserimento nel mercato di lavoro.**

Il cd. *Sozialplan* è uno strumento tipico dell'ordinamento tedesco cui non corrisponde alcuna misura analoga nell'ordinamento italiano; esso, a differenza degli altri istituti trattati, non costituisce una misura di *welfare* propriamente intesa, tuttavia si è ritenuto opportuno dedicargli alcuni brevi cenni per due ordini di ragioni. Da un lato, nella prassi, esso gioca comunque un ruolo fondamentale nel sostegno dei prestatori rimasti senza lavoro, stante che le somme erogate

---

<sup>852</sup> § 111, Abs Abs. 7, in particolare è stato specificato tra tali attività formative può essere ricompreso lo svolgimento di un'attività lavorativa -per un periodo massimo di sei mesi- presso un altro datore di lavoro se attuata al fine di migliorare le competenze professionali del lavoratore. In tal caso, se i prestatori mentre sono impiegati presso *beE* partecipano a uno dei suddetti procedimenti volti a inserirli presso un altro datore di lavoro, nel caso in cui tale risultato non venga raggiunto, il rientro presso il datore di lavoro originario non fa venir meno il diritto alla *Transfer-kurzarbeit*.

<sup>853</sup> S. KRIEGER-P. FISCHER, *Umstrukturierung mit Hilfe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften*, in *NJW* 2007, p. 2289.

<sup>854</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 251-273.



in forza di esso possono contribuire al loro sostentamento; oltre a ciò, laddove esso assuma la particolare forma del *Transfersozialplan*<sup>855</sup>, l'intreccio con le misure di *welfare* (*Transferkurarbeitgeld*<sup>856</sup>) e con le politiche attive diviene invece innegabile. Proprio per tali ragioni, si è inteso offrire una panoramica generale sulla disciplina generale dell'istituto, in modo tale che i riferimenti già operati -e che si ripeteranno nel prossimo paragrafo- non risultino troppo incomprensibili.

Inoltre, esso è indicativo di come nell'ordinamento tedesco viga un atteggiamento diverso rispetto a quello presente nel nostro Paese: lo strumento in commento, infatti, opera una sorta di responsabilizzazione dell'impresa nei confronti del licenziamento, in quanto l'imprenditore che -in presenza di determinate condizioni- intende procedere a una riduzione di personale tramite la stipulazione del *Sozialplan*, è tenuto a sostenere un onere non indifferente -secondo diverse modalità che variano sulla scorta della tipologia di *Sozialplan*-.

Prima di addentrarci nell'analisi della disciplina dell'istituto, si deve ricordare come in specifici casi in cui un'unità produttiva debba essere smantellata completamente o in parte, o nel caso in cui debba essere posta in essere una cd. *Betriebsänderung*<sup>857</sup> (ossia una sostanziale modifica dell'unità produttiva), il *Betriebsrat*<sup>858</sup>, oltre a dei generici diritti di informazione e consultazione<sup>859</sup>, è titolare di altri due distinti diritti.

---

<sup>855</sup> Vedi *infra*.

<sup>856</sup> Vedi *supra*.

<sup>857</sup> Il § 111, Abs. 3, BEtrVG ha enumerato casi di *Betriebsänderung*: riduzione dell'attività lavorativa o chiusura dell'intera unità produttiva o di parte significativa/essenziale di essa; trasferimento d'azienda o di un ramo di essa, fusione o scissione d'azienda/unità produttive; introduzioni di rilevanti cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, modifica dello scopo (sociale) dell'impresa o dell'apparato produttivo; introduzione di nuove tecniche di produzione o di nuovi processi produttivi.

<sup>858</sup> Con tale termine ci si riferisce al Consiglio d'azienda, ossia a un organo eletto dai lavoratori cui spetta la precipua funzione di porsi come interlocutore del *management* dell'azienda per quanto concerne le questioni sociali, del personale e la situazione economica dell'azienda. Esso deve essere obbligatoriamente eletto all'interno di ogni unità produttiva con almeno cinque lavoratori (tre dei quali da più di sei mesi). La legge ha previsto un elenco tassativo di materie rispetto alle quali il *Betriebsrat* gode del diritto di essere informato, del diritto di essere consultato prima dell'adozione di una data decisione, del diritto di veto e del diritto di codeterminazione (cd. *Mitbestimmung*). In particolare, i più ampi poteri di codeterminazione vengono esercitati in caso di: a) decisioni relative all'organizzazione dell'unità produttiva e dei lavoratori ivi impiegati; b) individuazione del momento iniziale e finale della prestazione lavorativa giornaliera; c) aumenti e riduzioni temporanee della durata dell'attività lavorativa; d) tempo, luogo e modalità di pagamento della retribuzione; e) decisioni in merito a questioni attinenti le modalità di fruizione delle ferie; f) decisioni in merito all'utilizzo di strumenti di controllo dei lavoratori; g) questioni inerenti la prevenzione degli infortuni sul lavoro; g) questioni inerenti le istituzioni sociali operanti nell'unità produttiva, nell'impresa o nel gruppo; h) l'assegnazione o la disdetta di abitazioni assegnate ai lavoratori; i) questioni inerenti la struttura della retribuzione; l) fissazione delle tariffe di cottimo; m) principi sul sistema aziendale di proposte; n) decisioni il lavoro di gruppo. Oltre a ciò, sussistono diritti di coordinazione per limitate questioni legate al personale. In tutti questi casi, il datore di lavoro non può prendere una decisione in contrasto con la volontà espressa dal *Betriebsrat*.

<sup>859</sup> § 111 BetrVG, ove si stabilisce che, nelle imprese con più di 20 dipendenti, il datore di lavoro ha il dovere di informare il *Betriebsrat* tempestivamente e dettagliatamente circa l'intenzione di porre in essere le cd. *Betriebsänderung*, nonché le conseguenze negative delle stesse che potrebbe interessare i lavoratori o una parte

In primo luogo, ha il diritto di negoziare con la controparte datoriale le modalità di attuazione della procedura di cui si discute: entrambe le parti devono tentare di raggiungere una Conciliazione di interessi, cd. *Interessenausgleich*, e, se le circostanze lo richiedono, possono rivolgersi all'*Einigungsstelle* al fine di giungere a una soluzione condivisa; quest'ultimo tuttavia può emettere solo una raccomandazione non vincolante per le parti, restando il datore di lavoro libero di agire come meglio crede.

D'altro canto, il *Betriebsrat* può richiedere anche la sottoscrizione proprio di un cd. *Sozialplan*<sup>860</sup>, il cui scopo è quello di compensare, o perlomeno mitigare, le conseguenze negative sul piano economico occorse ai lavoratori in caso di *Betriebsänderung*<sup>861</sup>. La giurisprudenza ha esplicitato come tale compensazione possa risolversi tanto in un risarcimento<sup>862</sup>, quanto in un supporto nel trovare una nuova occupazione (si pensi al *Transfersozialplan*<sup>863</sup>), sottolineando però come in un'ottica più generale esso possa essere considerato anche un utile strumento volto al mantenimento della pace sociale<sup>864</sup>. Il *Sozialplan*, a differenza dell'*Interessenausgleich*<sup>865</sup>, è vincolante<sup>866</sup> e se ne può richiedere l'esecuzione in forma specifica, avendo la stessa valenza di un contratto aziendale<sup>867</sup>. Se necessario, in questi casi, lo stesso *Einigungsstelle* può decidere sul contenuto a maggioranza.<sup>868 869</sup>

---

significativa di essi. Inoltre, la controparte datoriale non può limitarsi ad adempiere a tale mero obbligo di informazione ma deve anche consultarsi con il *Betriebsrat* circa gli aspetti oggetto dell'informazione.

<sup>860</sup> La necessità di un *Interessenausgleich* non comporta automaticamente la necessità di un *Sozialplan*, tuttavia nella prassi quando un *Interessenausgleich* ha un determinato oggetto anche il *Sozialplan* deve vertere sul medesimo oggetto (BAG v.23.10.2002 – 7 ABR 55/01, AP Nr.26 zu par. 50 BetrVG).

<sup>861</sup> § 112, Abs. 1, BEtrVG.

<sup>862</sup> Previsione particolarmente utile poiché nell'ordinamento tedesco non sussiste un obbligo sancito dalla legge di corrispondere un indennizzo al lavoratore licenziato.

<sup>863</sup> Vedi *infra*.

<sup>864</sup> BAG. V. 31.05.2005- 1 AZR 254/04, MDR 2005, 1297; AP Nr. 175 zu § 112.

<sup>865</sup> § 113 BEtrVg.

<sup>866</sup> BAG. DB 1995, 480.

<sup>867</sup> § 112, Abs. 1, BEtrVG.

<sup>868</sup> § 112, Abs 4, BEtrVG.

<sup>869</sup> Devono essere seguite alcune linee guida/limitazioni statuite nel par. 112 Abs. 5 BetrVG. In particolare, si devono considerare tutte le circostanze del caso di specie come per esempio la perdita di benefici addizionali, l'aumento dei costi di trasporto, la perdita di benefici connessi alla pensione ecc. Oltre a ciò, si deve tener conto della possibilità che il soggetto interessato abbia un'anzianità contributiva tale da permettergli di accedere all'*Arbeitslosengeld I* ai sensi del SGB III. e del fatto che anche in seguito all'alterazione dell'unità produttiva sussistano ancora residue capacità produttive-lavorative. La regolamentazione legale non pone massimali ma il dettato normativo specifica che oltre a interessi dei lavoratori la decisione deve essere giustificata sul piano finanziario.

Si ricordi che in caso di *Betriebsänderung* –ma anche di altre ristrutturazioni d’azienda– possono venire stipulati contratti collettivi le cui previsioni vanno oltre il contenuto del *Sozialplan* ma possono essere in parti coincidenti (cd. *Tarifsozialplan*)<sup>870</sup>.

Le parti, nella determinazione del contenuto del *Sozialplan*, hanno un certo margine di apprezzamento<sup>871</sup>, tanto più che la giurisprudenza ha anche riconosciuto la possibilità che i rapporti dei prestatori vengano modulati individualmente<sup>872</sup>. Originariamente, tale libertà di determinazione si è tradotta nella previsione di un indennizzo di carattere economico e per lungo tempo tale soluzione è stata l’unica contemplata; ancora oggi gran parte dei *Sozialplan* prevedono esclusivamente la corresponsione di una somma di denaro.

Nella pratica sono frequenti pagamenti forfettari (*Pauschalierungen*) sulla base dell’età anagrafica e dell’anzianità lavorativa, operati utilizzando come termine di riferimento lo stipendio mensile.<sup>873</sup> Spesso, si tiene in considerazione anche il fatto che una persona sia l’unica componente del proprio nucleo familiare, così operando però le donne ricevono spesso un trattamento deteriore.<sup>874</sup>

Le somme riconosciute nel *Sozialplan* vengono pagate al netto, a differenza di quanto avviene con l’indennità di *Kurzarbeit* e all’*Arbeitslosengeld*, ciò si rivela particolarmente importante per i lavoratori prossimi alla pensione<sup>875</sup>. In riferimento ai lavoratori che abbiano già maturato i requisiti per accedere al trattamento pensionistico, la giurisprudenza ha però ritenuto che sia legittimo corrispondere un risarcimento inferiore<sup>876</sup>. Sempre per quanto riguarda il contenuto del *Sozialplan* nei casi in cui venga prevista la corresponsione di un’indennità in denaro a titolo risarcitorio, sono state ritenute legittime anche le clausole che prevedono che i costi connessi

---

<sup>870</sup> Tuttavia, poiché i contenuti dei *Tarifsozialplan* e dei *Sozialplan* veri e propri possono in part essere coincidenti la giurisprudenza ha stabilito che si applica il principio di maggior favore (BAG v. 27.8.1975, BB 1975, 1481); oltre a ciò. Gli stessi *Tarifsozialplan* possono regolare direttamente i rapporti con i *Sozialplan* tramite clausole di sussidiarietà che ne prevedano la derogabilità *in melius*; a riprova della parziale sovrapposibilità dei due accordi, la nuova giurisprudenza del BAG, ha ritenuto fosse ammissibile scioperare al fine di ottenere condizioni di maggior favore in un accordo aziendale che dovrebbe prevedere l’erogazione di somme di denaro per tre anni successivi alla perdita del posto di lavoro e il fatto che la ditta stessa paghi per i corsi di aggiornamento a favore di tutti i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro (DB 2007, 1362 = NZA 2007, 987; conformemente LAG Berlin-Brandenburg v. 28.9.2007 -8 Sa 916/07 juris).

<sup>871</sup> BAG v. 13.2.2007 – 1 AZR 163/06, AP Nr. 185 zu par. 112 BetrVG 1972.

<sup>872</sup> NAG v. 12.2.1985 – 1 AZR 40/84, AP Nr. 25 zu par. 112 BEtrVG 1972.

<sup>873</sup> Molto diffuso è un sistema di calcolo che prevede che vengano moltiplicati gli anni di anzianità anagrafica per quelli di servizio e successivamente divisi per un divisore tra 30 e 120. Tale sistema comporta un trattamento di maggior favore per i lavoratori più anziani, tuttavia BAG pronunciandosi in materia non vi ravvisa alcuna discriminazione (NZA 2010, 457, Tz. 27).

<sup>874</sup> DKKW-Daubler, § 112, 112 a rn. 104 ff.

<sup>875</sup> W. DAUBLER, *Arbeitsrecht, Ratgeber für Beruf-Praxis-Studium*, Bund Verlag, 2011.

<sup>876</sup> BAG v. 11.11.2008 – AZR 475/07, MDR 2009, 335 = NZA 2009, 210.,

all'espulsioni siano sostenuti da altre società in qualità di risarcimenti addizionali<sup>877</sup>, così come quelle che prevedono che il lavoratore decada dal diritto di godere dei privilegi ivi previsti in seguito al rifiuto di un posto di lavoro.

Tuttavia, non deve essere compromessa la libertà del lavoratore in modo eccessivamente pregiudizievole, ragione per cui, benché si possa prevedere l'erogazione di benefit aggiuntivi in caso di rinuncia del lavoratore di agire in giudizio,<sup>878</sup> il risarcimento non può essere ridotto o eliminato nel caso in cui i lavoratori si rivolgano all'autorità giudiziaria. La giurisprudenza ha anche chiarito come non sia possibile differenziare i risarcimenti a seconda che il rapporto di lavoro sia terminato per le dimissioni individuali del lavoratore o in seguito a un licenziamento.<sup>879</sup>

Non si può recedere da un *Sozialplan*; si può modificare se vengono meno le ragioni che ne hanno costituito la *ratio* e se vi è l'accordo di entrambe le parti contraenti<sup>880</sup>; inoltre, il *Betriebsrat* può pretendere un aumento delle somme pattuite nel *Sozialplan* se vi è miglioramento delle condizioni economiche e delle capacità finanziarie della controparte datoriale<sup>881</sup>.

Se il datore di lavoro non rispetta le prescrizioni del § 111 BetrVG e viene meno al suo obbligo di consultarsi con il *Betriebsrat* sarà sanzionato pesantemente: in questi casi il § 113, Abs. 3, BetrVG prevede un risarcimento conforme al 10 KSchG (in linea di massima fino a 12 mensilità, 18 per i lavoratori più anziani) per ogni lavoratore che a causa della condotta dal datore ha perso il proprio posto di lavoro.

Ai fini dell'applicazione del § 113 BetrVG non rileva che il mancato rispetto delle disposizioni di legge non sia imputabile al datore di lavoro, né che egli abbia solo ritardato la consultazione con il *Betriebsrat*. Le sanzioni si applicano anche laddove successivamente venga sottoscritto un *Sozialplan* o se venga pagato un indennizzo.

Dall'analisi della disciplina emerge chiaramente come il *Sozialplan*, perlomeno nella sua declinazione più tradizionale e più risalente, benché al pari degli strumenti di *welfare* propriamente detti nei fatti svolga un'azione di garante della pace sociale, si presti solo

---

<sup>877</sup> BAG 10.2.2009 – 1 AZR 809/07. AP BetrVG 1972 par. 112 Nr. 199.

<sup>878</sup> BAG, AP Nr.33 zu 112 BetrVG1972; BAG, DB 1988, 503).

<sup>879</sup> E' compatibile una differenziazione tra le due ipotesi solo nel caso in cui le dimissioni non siano connesse alle *Betriebsänderung* e, dunque, non siano riconducibili a una volontà imprenditoriale.

<sup>880</sup> H.A. SEELE, *Betriebsänderung- Inhalt und Abschluss eines Sozialplans*, in MDR 5/2010

<sup>881</sup> BAG AP nr. 6zu par. 112 BetrVG 1972

indirettamente a svolgere una funzione di tutela del prestatore in caso di disoccupazione. La funzione principe svolta da tale istituto, infatti, è la regolazione del conflitto nel campo delle questioni economiche nel limite delle disponibilità finanziarie dell'impresa e della forza negoziale del *Betriebsrat*. Esso disciplina i rapporti tra le parti stipulanti, ma non implica alcun intervento dello Stato a favore dei prestatori: i lavoratori oggetto di un *Sozialplan* fruiranno dell'indennità di disoccupazione e delle misure di politica attiva solo laddove ne ricorrano le condizioni. Ciò non toglie che nei fatti, le previsioni contenute in tale strumento possano comunque costituire un ausilio per i prestatori che perdano il proprio posto di lavoro, ma in tale versione classica non vi è alcun collegamento diretto tra tale strumento e la tutela offerta dallo Stato.

### **3.1. (segue) Transfersozialplan.**

Dalla sottoscrizione di un *Beschäftigungsplan* nel 1985 presso l'impresa Grundig si fece strada la consapevolezza che, in presenza di esuberanti di personale consistenti, la previsione di meri risarcimenti e indennizzi nei *Sozialplan* non fosse sufficiente<sup>882</sup>. Al contrario, iniziò a diffondersi l'idea che sarebbe stato più utile offrire nuove possibilità di occupazione ai lavoratori interessati: per tale motivo, si diffuse la prassi di stipulare degli accordi che perseguissero tale obiettivo. Questi ultimi prevedevano che le risorse, che in passato sarebbero state investite negli indennizzi previsti nel *Sozialplan*, fossero invece impiegate in processi di riqualificazione volti a sviluppare nuovi prodotti, marchi e tecniche di produzione originali, in modo che il personale in esubero venisse impiegato in queste nuove operazioni. Inoltre sullo sfondo restavano le normali regolamentazioni contenute nei *Sozialplan*. Tuttavia, solo una parte delle previsioni di questi piani potevano essere forzate dall'*Einigungstelle*, l'altra parte era legata alla volontà del datore di lavoro che poteva concederla solo in presenza di determinate condizioni perciò, nella prassi, si dimostrarono di difficile attuazione<sup>883</sup>.

Anche per rispondere a tali criticità, originariamente, grazie all'entrata in vigore del § 254 SGB III, gli uffici del lavoro poterono iniziare a finanziare direttamente processi di reinserimento nel mondo del lavoro previsti nei *Sozialplan*. Con la locuzione "processi di reinserimento (*Eingliederungsmaßnahmen*)" si faceva riferimento tutti quei procedimenti teleologicamente orientati volti alla riqualificazione professionale e alla formazione dei lavoratori. Non c'era un

---

<sup>882</sup> W. DAUBLER, *Arbeitsrecht, Ratgeber für Beruf-Praxis-Studium*, Bund Verlag, 2011.

<sup>883</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in W. DÄUBLER-M. KITTNER-T. KLEBE-P. WEDDE, *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 251-273.

numero chiuso di processi, l'unico criterio discrezionale era costituito dal fatto che venissero previsti in un *Sozialplan*.<sup>884</sup> Nei casi in cui venivano previsti degli strumenti volti a migliorare le possibilità di trovare una nuova occupazione anche tramite il trasferimento a un nuovo posto di lavoro, si usava sempre l'espressione *Transfersozialplan*.

Dal 1 gennaio 2004, il §254 venne sostituito dal §216: nella nuova formulazione venne eliminato l'automatico collegamento con il *Sozialplan*, in modo tale che i *Transfermaßnahmen* finanziabili potessero essere individuati solo sulla base delle loro previsioni senza la necessità dell'apposito accordo<sup>885</sup>. Attraverso la *Beschäftigungschancegesetz* –in vigore da 1.1.2011- si stabilì, invece, una più stretta connessione tra l'erogazione dei finanziamenti e il controllo pubblico in quanto, affinché, si potesse procedere al finanziamento, venne richiesto che, in caso di trattativa circa la sottoscrizione di un *Sozialplan* o di *Interessenausgleich*, vi fosse una preventiva e ineliminabile consultazione con l'*Agentur für Arbeit*<sup>886</sup>. Ciò venne, infine, recepito nel nuovo § 110 SGB III, in vigore dal 1 aprile 2012<sup>887</sup>. Attualmente, dunque, è normativamente sancita la possibilità che un *Sozialplan* preveda una serie di misure specificatamente rivolte al reinserimento lavorativo del prestatore finanziato da fondi pubblici. Il finanziamento, ad oggi, è limitato al 50% del costo del procedimento e non può superare i 2.500 euro per lavoratore<sup>888</sup><sup>889</sup>. La normativa pone una serie di condizioni il cui soddisfacimento è imprescindibile al fine di ottenere il finanziamento. Prima di tutto, i soggetti interessati non devono già essere disoccupati, deve solamente sussistere il rischio che tale condizione si realizzi.<sup>890</sup>. Questa

---

<sup>884</sup> M. HOFFMANN, *Die Förderung von Transfersozialplänen. Zuschüsse zu beschäftigungswirksamen Sozialplanmaßnahmen nach den §§ 254 ff. SGB III*, 2002, ove l'Autore individua cinque tipologie di programmi finanziabili dai servizi per l'impiego: *profiling*, attività di outplacement, attività di riqualificazione, erogazione di benefici economici durante le attività di riqualificazione e erogazione di contributi alla autoimprenditorialità.

<sup>885</sup> §§ 216°, Abs.1, Satz. 1, n.1; 216b, Abs. 1, n.4, SGB III.

<sup>886</sup> A. TANNEISHERT, *Ein Gegener mehr bei Sozialplanverhandlungen*, in *AiA*, 2011, p. 22 ove viene sottolineato come tale nuova previsione fa sì che l'AB perda il ruolo neutrale che le era riconosciuto nella legislazione precedente -ove la sua partecipazione alle trattative era meramente eventuale e la sua mancanza non ostava alla concessione dei finanziamenti-. La nuova normativa fa sì che l'AB, al pari delle altre parti della negoziazione, abbia un proprio interesse, ossia il facile reinserimento dei lavoratori, e dunque che nella trattativa si comporti in modo tale da perseguirlo.

<sup>887</sup> § 110, Abs. 1, n.1, SGB III.

<sup>888</sup> § 110, Abs. 2, SGB III.

<sup>889</sup> Tra i costi del procedimento vengono ricompresi la frequenza alle lezioni e il sostenimento degli esami, andata e ritorno e le eventuali spese connesse alla cura della prole.

<sup>890</sup> Il legislatore rinvia al § 17 SGB III al fine di meglio definire la condizione in cui devono versare i soggetti che possono usufruire di tali programmi di riqualificazione. In particolare, è necessario che siano impiegati in forza di un contratto che importi il versamento di una contribuzione obbligatoria, ma che si manifesti l'esigenza di porre fine al loro contratto al più presto. Inoltre, è necessario, che in una prospettiva prognostica, sia prevedibile che dopo la terminazione del rapporto non trovino una nuova applicazione. Si noti come l'indicazione del lasso di tempo entro cui dovrebbe intervenire l'interruzione del rapporto è indicato in modo alquanto generico (il legislatore utilizza l'avverbio "*sobald*"), sul punto è quindi intervenuta la stessa *Agentur für Arbeit* che con un'apprezzabile operazione chiarificatrice ha sancito che il periodo di riferimento oscilla tra i 18 e i 24 mesi.

situazione, inoltre, deve necessariamente essere riconducibile a una *Betriebesänderung*<sup>891</sup> oppure al termine di un contratto di apprendistato<sup>892</sup>. In ogni caso, non sussistono i presupposti laddove il prestatore potrebbe essere impiegato in un'altra unità produttiva presso lo stesso datore di lavoro, ovvero quando possa essere spostato presso un'altra postazione lavorativa anche solo temporaneamente. Al contrario, è dubbio il caso in cui possa essere impiegato presso un altro imprenditore dello stesso gruppo o un appaltatore<sup>893</sup>.

Inoltre, il legislatore ha espressamente escluso che il finanziamento possa essere erogato quando il datore intende re-impiegare i lavoratori interessati in un'unità produttiva di un'impresa diversa ma appartenente al medesimo gruppo.<sup>894</sup>

Tali specificazioni servono ad evitare di finanziare progetti, solo formalmente di riqualificazione, rivolti invece a sostenere soggetti che continuano a lavorare nell'unità produttiva, così che i datori di lavoro si appropriino in modo improprio delle erogazioni pubbliche. In altre parole, si intende evitare il cd. "*Mitnahmeeffekte*" e l'erogazione di finanziamenti pubblici che possano avere conseguenze distorsive sulla concorrenza. Il medesimo scopo è perseguito dalla previsione che stabilisce che deve essere garantita l'esecuzione del procedimento e che, in ogni caso, esso debba essere tenuto da un soggetto terzo (e non dal datore di lavoro)<sup>895</sup>. La funzione di questo strumento, infatti, può dirsi preventiva rispetto all'evento disoccupazione, intervenendo nei casi in cui è molto probabile che il soggetto interessato venga in ogni caso reimmesso nel circuito della mobilità esterna<sup>896</sup>. Il legislatore ha previsto una misura che gli consenta di acquisire in un momento antecedente le *capability* necessarie per ricollocarsi utilmente, favorendo la partecipazione a processi di riqualificazione analoghi a quelli cui sono tenuti a partecipare i lavoratori disoccupati.<sup>897</sup>

In tal modo si alleggerisce il costo delle politiche attive a carico della collettività -considerato il fatto che il datore di lavoro è tenuto a partecipare al finanziamento dei percorsi di

---

<sup>891</sup> Ai sensi del § 110, Abs. 2, SGB III, tale locuzione deve essere intesa nel senso del § 111 BetrVG, indipendentemente dalla dimensione dell'unità produttiva e indipendentemente dal fatto che la porzione di impresa presa in considerazione possa considerarsi un'unità produttiva ai sensi della *Betriebsverfassungsgesetz*.

<sup>892</sup> § 110, Abs. 1, SGB III

<sup>893</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, cit., p. 2372, ove sottolinea anche come non vi sia unanimità sul fatto che tale disciplina possa applicarsi anche ai lavoratori impiegati in unità produttive senza *Betriebsrat* poiché la partecipazione del BA alle consultazioni viene indicata come *condicio sine qua non*.

<sup>894</sup> § 110, Abs. 3, SGB III.

<sup>895</sup> W. DÄUBLER, *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, cit., p. 2373.

<sup>896</sup> Tale previsione è confermata dal § 110, Abs. 4, SGB III, secondo cui durante il periodo a siffatti processi di riqualificazione il prestatore non può essere il destinatario di altre misure di politica attiva.

<sup>897</sup> Vedi *infra*.

riqualificazione<sup>898</sup>- e si raggiungono i medesimi obiettivi. Tale finalità è evidenziata dal fatto che lo stesso legislatore ha sancito espressamente che i procedimenti di cui si discute siano finalizzati al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro<sup>899</sup>.

Lo stesso *Transfersozialplan* può prevedere incentivi per la partecipazione a processi di questo tipo; inoltre è tassativamente previsto che il datore di lavoro si accoli parte dell'onere finanziario connesso al procedimento<sup>900</sup>: attraverso il ricorso ai criteri dell'adeguatezza e della sufficienza è stato garantito che l'operatività della misura in commento non venga pregiudicata dal basso apporto fornito dal datore di lavoro<sup>901</sup>. Un'appropriata partecipazione del datore di lavoro può essere prescritta nel *Sozialplan* e persino stabilita a maggioranza dall'*Einigungstelle*.

#### **4. Arbeitslosengeld e Arbeitslosengeld II: l'attuazione tedesca del principio di condizionalità.**

L'attuale sistema di tutela del prestatore nel mercato del lavoro apprestato dall'ordinamento tedesco è il prodotto della cd. *Riforma Hartz IV*<sup>902</sup> che ha ridisegnato l'assetto degli strumenti di sostegno previsti a favore dei lavoratori disoccupati.

In primo luogo, si può sottolineare come anche in Germania, come recentemente anche in Italia, l'intento perseguito dal legislatore fosse quello di restringere il gap di tutela esistente tra i cd. *insiders* e *outsiders*, nonché quello di abbattere la disoccupazione di lunga durata tramite l'implementazione delle misure di politica attiva e del principio di condizionalità.

Analizzando più nel dettaglio la disciplina, si evince come la tutela sia stata costruita su due livelli differenti, secondo uno schema analogo a quello previsto nell'ordinamento italiano in seguito alle innovazioni apportate dal cd. *Jobs Act*<sup>903</sup>: in prima battuta, tramite una prestazione che potremmo definire ordinaria, ossia l'*Arbeitslosengeld I*<sup>904</sup>; in un secondo momento, tramite

---

<sup>898</sup> Vedi *infra*.

<sup>899</sup> § 110, Abs. 1, n. 3, SGB III; sul punto si veda H. WELKOBORSKY, *Transferleistungen für betriebliche Restrukturierungen -veränderte Bedingungen durch Hart III-*, in *NZS*, 2004, p. 512 ove afferma che ciò può avvenire attraverso procedimenti di profiling, la promozione di processi di riqualificazione e aiuti all'auto-imprenditorialità.

<sup>900</sup> § 110, Abs. 2, SGB III

<sup>901</sup> C. MEYER, *Zuschüsse zu Sozialplänen nach §§ 254 ff SGB III*, in *NZA*, 1998.

<sup>902</sup> Per una rassegna degli sviluppi normativi antecedente a tale momento si veda A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche per l'occupazione*, cit., p. 269.

<sup>903</sup> Vedi *supra*.

<sup>904</sup> Prima della riforma *Hartz IV* l'indennità di disoccupazione ordinaria era costituita dalla cd. *Arbeitslosengeld* (ALG), una misura di sostegno al reddito basata sul principio assicurativo che prevedeva l'erogazione di una prestazione pari 60% del reddito percepito dal soggetto interessato prima del verificarsi dall'evento disoccupazione (67% in caso vi fossero dei figli). I soggetti titolari a beneficiare di tale trattamento dovevano vantare un'anzianità lavorativa di almeno dodici mesi nei tre anni precedenti. Il sistema delineato prevedeva anche una tutela della professionalità del prestatore che, pur versando in stato di disoccupazione, non era tenuto ad accettare qualsiasi



l'intervento di una prestazione detta *Arbeitslosengeld II*<sup>905</sup>. La prima misura continua ad essere basata sul principio assicurativo di bismarkiana tradizione, mentre il secondo strumento è di natura marcatamente assistenziale.

Già da tale inquadramento della materia emerge la prima rilevante differenza tra i due ordinamenti: se da un lato potrebbero sembrare astrattamente sovrapponibili a causa del doppio livello di tutela, il fatto che il secondo livello prescindendo del tutto dal principio assicurativo segna una netta linea di demarcazione con il sistema italiano, ove invece l'Asdi, come è stato spiegato nel paragrafo precedente, non può essere catalogata come misura assistenziale a causa della sua subordinazione alla prioritaria fruizione di una misura previdenziale vera e propria.

Passiamo ora a un'analisi più approfondita della disciplina al fine di meglio comprendere analogie e differenze tra i due ordinamenti in commento<sup>906</sup>.

L'ALG I<sup>907</sup> è un sistema di assicurazione obbligatoria per tutti i lavoratori dipendenti del settore privato<sup>908</sup>; preconditione per l'accesso al trattamento è il possesso dello stato di disoccupazione<sup>909</sup> che il legislatore teutonico ha connesso all'iscrizione *all'Agentur für Arbeit*<sup>910</sup> e all'adempimento dei requisiti contributivi previsto dalla legge<sup>911</sup>. In particolare, il prestatore di lavoro, nei due anni precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione<sup>912</sup>, deve aver

---

offerta di lavoro gli venisse proposta ma, in ossequio del principio dell'equivalenza professionale, poteva non accettare offerte lavorative di un livello professionale o economico inferiore rispetto a quello svolto in precedenza.

<sup>905</sup> Il secondo livello di tutela nel regime previgente era invece rappresentato dal cd. *Arbeitslosenhilfe* (ALS), tale prestazione spettava a tutti coloro che al termine della fruizione della prima indennità non fossero riusciti a ricollocarsi sul mercato del lavoro oppure a quei soggetti che benché avessero una certa anzianità contributiva (ossia non fossero inoccupati) non riuscivano a raggiungere le soglie richieste per accedere alla ALG. Con quest'ultima l'ALH condivideva la parametrizzazione al reddito percepito in precedenza (53% del reddito o 57% se vi erano figli). A differenza dell'ALG l'erogazione della prestazione era però subordinata alla cd. prova dei mezzi.

<sup>906</sup> Una panoramica generale della disciplina in lingua italiana è rinvenibile in A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione*, cit., p. 225 e ss; in inglese in M. FUCHS, *The Reform of the Labour Market and of the Social Benefits for Unemployment in Germany*, in AA.VV. *Employment Policies and Multi-level Governance, Bulletin of Comparative Labour Relations*, 2009, n. 71, in particolare 135 e ss.

<sup>907</sup> La disciplina dell'istituto è rinvenibile nei § 136 e ss del *Sozialgesetzbuch III: Arbeitsförderung*.

<sup>908</sup> §§ 25-26 SGB III stabiliscono che all'interno di tale categoria devono essere ricompresi i lavoratori subordinati con un contratto di lavoro a tempo pieno, i lavoratori subordinati con un contratto di lavoro *part-time* che permetta loro di guadagnare almeno 400 euro al mese; coloro che sono impegnati in programmi di formazione duale; i lavoratori sospesi per congedo di servizio militare o civile; i lavoratori sospesi per malattia o congedo parentale e lavoratori della pubblica amministrazione impiegati in forza di un contratto di diritto privato.

<sup>909</sup> § 136, Abs 1, n. 1, SGB III

<sup>910</sup> § 142, Abs 1, SGB III che stabilisce che al fine di massimizzare i tempi utili necessari per la ricollocazione sul mercato del lavoro, i lavoratori possono procedere a siffatta registrazione anche quando lo stato di disoccupazione non è ancora iniziato ma è presumibile che si concretizzi nei sei mesi successivi. In particolare il § 38 SGB III ha stabilito che nel caso in cui tali soggetti vengano licenziati o si dimettano devono procedere all'iscrizione almeno tre mesi prima dalla cessazione del rapporto di lavoro; nel caso in cui non dispongano di un tale lasso di preavviso (inteso anche non in senso tecnico) devono iscriversi *all'Agentur für Arbeit* entro tre giorni dal momento in cui sono venuti a conoscenza dell'interruzione del rapporto.

<sup>911</sup> § 137, Abs 1 SGB III.

<sup>912</sup> § 143, Abs 1, SGB III.

maturato un'anzianità contributiva di almeno 12 mesi<sup>913</sup>. La rilevanza del principio assicurativo non emerge solo nella disciplina dei requisiti di accesso al beneficio, bensì anche in relazione tra la durata dell'erogazione dello stesso e la contribuzione versata: quest'ultima, infatti, viene parametrata sulla durata dei rapporti di lavoro soggetti all'obbligo assicurativo instaurati dal soggetto richiedente negli ultimi tre anni e all'anzianità anagrafica di quest'ultimo.<sup>914</sup>

L'ammontare della prestazione rimane identica a quella prevista nella disciplina previgente, ossia è pari al 67% del reddito percepito prima del verificarsi dell'evento disoccupazione nel caso in cui i soggetti richiedenti abbiano almeno un figlio e al 60% del reddito negli altri casi.<sup>915</sup>

Il diritto ad accedere alla prestazione viene riconosciuto anche nel caso in cui il soggetto richiedente abbia presentato le dimissioni o sia stato licenziato per giusta causa, in questi casi tuttavia l'erogazione dell'indennità può essere sospesa per un periodo massimo di dodici settimane e la sua durata complessiva viene ridotta.<sup>916</sup>

Al contrario non è prevista alcuna sospensione o decurtazione della misura nel caso in cui il percettore dell'indennità eserciti un'attività lavorativa subordinata, autonoma o partecipi a un'impresa familiare purché il tempo dedicato a siffatte attività sia inferiore alle 15 ore settimanali.<sup>917</sup>

Paragonando tale disciplina con quella prevista dall'ordinamento italiano, emerge come anch'essa abbia un campo di applicazione limitato ai lavoratori subordinati<sup>918</sup>, ma anche come di fatto abbia un ambito di applicazione leggermente più ampio ricomprendendo anche i *part timer* e alcune categorie di lavoratori del pubblico impiego. Per quanto concerne i requisiti di accesso alla prestazione e la durata della stessa, invece, entrambe le discipline scontano la comune matrice retributiva benché la disciplina tedesca presenti credenziali di accesso più rigide anche se, per quanto riguarda la durata della prestazione, prevede anche meccanismi

---

<sup>913</sup> § 142, Abs 1, SGB III.

<sup>914</sup> § 147, Abs 1, SGB III; il comma 2 precisa che la durata del diritto ammonta a sei, otto, dieci, dodici, quindici, diciotto, ventiquattro mesi rispettivamente dopo il raggiungimento di un'anzianità contributiva pari a dodici, sedici, venti, ventiquattro, trenta, trentasei, quarantotto e dopo il compimento di cinquanta, cinquantacinque e cinquantotto anni negli ultimi tre casi.

<sup>915</sup> § 149 SGB III.

<sup>916</sup> § 159 SGB III.

<sup>917</sup> § 138, Abs. 1, SGB III.

<sup>918</sup> Per particolari categorie di lavoratori autonomi le cui particolari condizioni economiche li rendano assimilabili ai lavoratori privati è tuttavia prevista la possibilità di aderire a tale regime assicurativo su base volontaria.

correttivi che tengono conto delle maggiori difficoltà di reinserimento dei lavoratori anziani<sup>919</sup>. Nell'ordinamento tedesco inoltre non è previsto alcun meccanismo di *decalage*.

Le differenze elencate, dunque, non si presentano certamente così rilevanti da far propendere per un sistema piuttosto che per l'altro; il vero elemento discrezionale, infatti, è costituito dall'ALG II. Nel paragrafo precedente abbiamo già sottolineato come un sistema assicurativo non possa garantire l'universalità delle tutele e come sia necessaria una prestazione assistenziale di carattere universale che funga da rete di sicurezza. Se tale ultimo profilo costituisce la maggior debolezza dell'ordinamento italiano, la presenza dell'ALG II rappresenta il punto di forza di quello tedesco<sup>920</sup>.

Già dall'estensione dell'ambito di applicazione della misura emerge la differente rilevanza tra l'ALG II e il suo corrispondente italiano, ossia l'Asdi. L'ALG II può essere erogata a favore dei soggetti che rispettino i requisiti anagrafici appositamente richiesti<sup>921</sup>, siano in grado di svolgere un'attività lavorativa per almeno tre ore al giorno<sup>922</sup>, versino in una condizione di bisogno e abbiano la propria residenza abituale in Germania<sup>923</sup>. Tra i beneficiari possono essere ricompresi sia coloro che abbiano già fruito della ALG I che coloro che non ne abbiano mai fruito in precedenza (anche per carenza dei requisiti contributivi), oltre a ciò tale prestazione può essere erogata anche a favore dei lavoratori autonomi o dei lavoratori autonomi che versano in uno stato di dipendenza economica assimilabile a quello dei lavoratori subordinati<sup>924</sup>, purché siano titolari di un reddito inferiore a quello richiesto per il superamento del *mean test*.<sup>925</sup>

Anche l'importo della prestazione, così come i requisiti di accesso, è totalmente svincolato dall'ALG II, essendo calibrato in modo tale da rispondere esclusivamente allo stato di bisogno del percettore, in ossequio alla natura prettamente assistenziale della prestazione<sup>926</sup>. Proprio per

---

<sup>919</sup> Sul punto sono state formulate osservazioni critiche da A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione*, cit., p. 270 che ha sottolineato come questi meccanismi pregiudichino i più pressanti meccanismi di attivazione introdotti recentemente (vedi *Infra*).

<sup>920</sup> Senza contare che in subordine a tale secondo livello di tutela opera anche la cd. *Sozialhilfe neu* che si può identificare con l'assistenza sociale vera e propria. Tale indennità è riservata ai soggetti inabili al lavoro e agli anziani con un'età superiore a 65 anni. Essa, in quanto misura assistenziale, è una prestazione *mean tested* il cui ammontare è completamente sganciato dal reddito dei percettori.

<sup>921</sup> Ossia abbiano un'età compresa tra i 15 e i 65 anni.

<sup>922</sup> § 8 SGB II.

<sup>923</sup> § 7 SGB II.

<sup>924</sup> § 9, Abs. 1, SGB II.

<sup>925</sup> E. EBBINGHAUS- W. EICHHORST, *Distribution of responsibility for social security. Country report: Germany*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, Working Papers n. 07/52, January 2007 ([www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net)).

<sup>926</sup> Successivamente all'unificazione dell'assistenza alla disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) dell'assistenza sociale (*Sozialhilfe*) operata dalla riforma Hartz IV nel 2005, l'ammontare di tale prestazione veniva calcolato secondo un metodo statistico in forza del quale la prestazione, svincolata dalla precedente retribuzione e destinata a garantire esclusivamente il minimo vitale, veniva riconosciuta agli adulti disoccupati in misura pari a 345 euro, mentre la

tale ragione, il *mean test* costituisce un requisito imprescindibile per accedere all'indennità: in particolare, lo stato di bisogno viene identificato con la necessità di sopperire ai bisogni primari<sup>927</sup>, straordinari<sup>928</sup>, al cibo e all'alloggio<sup>929</sup>.<sup>930</sup>

Accanto a tale sistema di tutele passive, anche il legislatore teutonico ha apprestato un sistema di tutele attive cui fa da contraltare una rilevante accentuazione del principio di condizionalità,

---

prestazione erogata a favore di adulti conviventi e minori conviventi era pari rispettivamente all'80% e al 60% della predetta somma. Sul punto intervenne una fondamentale pronuncia della Corte Costituzionale tedesca il 9 febbraio 2010 che, oltre a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle predette somme, ha chiarito anche taluni concetti fondamentali. In particolare, la Corte ha riconosciuto l'esistenza del diritto fondamentale a un minimo vitale dignitoso pur se esso non è espressamente contenuto nel dettato costituzionale: per fare ciò si è basata sul combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 20, riferiti rispettivamente alla dignità umana e allo Stato sociale, delegando contestualmente il legislatore ordinario a concretizzare siffatto diritto tenendo conto del momento storico e della situazione economica del Paese secondo la propria discrezionalità. Partendo da tale acquisizione, il giudice si concentra sulla questione di legittimità delle prestazioni cui si è fatto cenno. A riguardo, l'esame della Corte non si è concentrato sulla legittimità del concreto ammontare della prestazione tramite l'individuazione di una data soglia-limite, bensì sul procedimento previsto dal legislatore per la sua determinazione. Tale procedimento deve rispettare requisiti di trasparenza e correttezza tali da permettere il rispetto del diritto fondamentale, in modo tale che ai soggetti interessati vengano garantiti i mezzi per far fronte non solo alle proprie necessità materiali ma anche a quelle socioculturali, così da essere parte attiva della società. Partendo da questi presupposti non si è giunti a dichiarare l'illegittimità *tout court* dell'importo di 345 euro o del metodo statistico adottato, ma dalla procedura di fatto seguita per la determinazione di questa somma che in taluni passaggi non coincide proprio con siffatto metodo. Oltre a ciò, censure specifiche sono state mosse circa l'ammontare del sussidio erogato a favore dei minori di quattordicenni conviventi con un adulto disoccupato, ritenuto completamente svincolato dalla considerazione delle concrete esigenze dei beneficiari. Infine, la Corte ha sancito il diritto dei beneficiari di fruire di prestazioni (non una tantum) volte a soddisfare bisogni straordinari. Nonostante questi rilievi, la pronuncia della Corte non ha causato nessun vuoto normativa, essendo stato delegato al legislatore ad apprestare una normativa conforme ai principi ivi sanciti entro il 1 gennaio 2011, in ottemperanza di tale prescrizione è stata emanata la *Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfe und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buchen Sozialgesetzbuch* che ha modificato in parte i procedimenti di calcolo degli importi.

<sup>927</sup> Il § 20, Abs. 1-2, SGB II, precisa che per bisogni primari si intende il cd. *Regelbedarf* (§ 20 SGB III) che ricomprende cibo, vestiario, igiene personale, equipaggiamento domestico, approvvigionamento energetico della casa. Ai fini dell'ammontare ragionevole di tali servizi in riferimento alle esigenze della vita quotidiana si tiene conto della quantità di essi che permetta una partecipazione alla vita sociale e culturale della società. Le provvigioni vengono erogate mensilmente e il loro valore viene rivalutato annualmente. In caso di single o ragazze madri o padri i cui partner sono minorenni vengono riconosciuti mensilmente 409 euro al fine di coprire il livello minimo di sussistenza. Per gli altri appartenenti alla cd. *Bedarfsgemeinschaft* (ossia alla comunità familiare in stato di bisogno) abili al lavoro, vengono riconosciuti mensilmente 311 euro se non hanno raggiunto la maggiore età; 327 euro negli altri casi. I valori considerati sono riferibili all'anno 2017.

<sup>928</sup> Il § 21, SGB II precisa, invece che per bisogni aggiuntivi si intendono i cd. *Mehrbedarf*, ossia quei bisogni che non possono essere soddisfatti tramite l'impiego delle risorse erogate al fine di rispondere ai *Regelbedarfe*. In particolare è previsto che per le donne in maternità, dopo la dodicesima settimana di gestazione, viene riconosciuta una prestazione pari al 17% del *Regelbedarfe*. In caso di soggetti con uno o più figli minori a carico, che devono sostenerne da soli la cura e l'istruzione, viene riconosciuto una somma aggiuntiva pari al 36% del *Regelbedarfe* nel caso in cui vivano con un figlio minore di sette anni ovvero duo o più figli minori di sedici anni. Per determinate categorie di disabili individuate dalla legge, viene riconosciuta una somma pari al 35% del *Regelbedarf*. La somma totale delle indennità aggiuntive riconosciute non deve essere superiore all'intero ammontare del *Regelbedarf*.

<sup>929</sup> In § 21, Abs. 1, SGB I, stabilisce che le somme aggiuntive per l'alloggio e il riscaldamento sono riconosciute nel limite delle spese effettive, purché appropriate. In particolare, le indennità riconosciute per far fronte alle spese connesse all'alloggio e al riscaldamento devono essere pagate direttamente, su richiesta dei beneficiari, ad altri beneficiari o al locatore quando vi siano dei canoni di locazione scaduti che legittimerebbero una risoluzione del contratto; vi siano arretrati nel pagamento della fornitura elettrica che legittimerebbero un'interruzione della fornitura; vi siano concrete indicazioni circa l'incapacità dei beneficiari -dovuta a dipendenza o malattia- di utilizzare i fondi in modo adeguato.

<sup>930</sup> § 19, Abs. 1, SGB II.

analogamente a quanto previsto nel sistema italiano. In particolare, tali meccanismi di attivazione sono richiesti tanto ai percettori di ALG I<sup>931</sup> quanto ai percettori di ALG II<sup>932</sup> e si concretizzano, essenzialmente, nella disponibilità a svolgere un'attività lavorativa "congrua", nell'attivazione volta alla ricerca di un'occupazione e nell'obbligo di accettare le proposte, formulate dalla BA, di partecipazione a programmi formativi.

Tali obblighi sono fissati nel cd. *Eingliederungsvereinbarung*<sup>933</sup>, ossia il corrispondente tedesco del patto di servizio personalizzato. Analogamente a quest'ultimo, anch'esso è previsto sia per i percettori di ALSG I<sup>934</sup> che i percettori di ALG II<sup>935</sup> e deve essere stipulato al momento del primo contatto tra lavoratore ed ente erogatore del servizio, oltre a dover essere aggiornato periodicamente. Oltre a ciò, nel caso in cui i percettori delle indennità non si conformino a quanto stabilito nel patto, il servizio per l'impiego è legittimato a irrogare la sanzione (sospensione dell'indennità stessa<sup>936</sup>), mentre nel caso in cui sia il proprio l'ente erogatore a rendersi inadempiente non sono previste sanzioni dirette, essendo necessario adire l'autorità giudiziaria.

A differenza, di quanto avviene nell'ordinamento italiano, tuttavia, il legislatore si è preoccupato instaurare una reale relazione di corrispondenza biunivoca tra obblighi dei percettori e gli obblighi degli enti erogatori del servizio, prevedendo che all'interno dal patto si faccia espresso riferimento anche ai benefici riconosciuti ai fruitori della prestazione.

Il regime di condizionalità previsto si differenzia in merito alla diversa nozione di "offerta di lavoro congrua" prevista per le due diverse tipologie di indennità.

Per quanto concerne l'ALG I, il legislatore ha previsto che si debba escludere la ragionevolezza di una determinata offerta di lavoro nel caso in cui essa si svolga secondo modalità che contrastino con le disposizioni in materia di lavoro stabilite dalla legge, dalla contrattazione

---

<sup>931</sup> § 135 SGB III.

<sup>932</sup> § 31 SGB II.

<sup>933</sup> Originariamente tale strumento era vincolante esclusivamente nei confronti dei percettori dell'ALG II, cosicché nel caso in cui non si raggiungesse detto accordo il servizio dell'impiego era legittimato a intervenire in via suppletiva tramite un atto amministrativo; per quanto concerne i percettori di ALG I, invece, tale vincolatività fu introdotta solo nel 2009 per far fronte al fatto che, a causa della mancanza di sanzioni nel caso di mancata stipulazione dello strumento, quest'ultimo non avesse raggiunto quella diffusione capillare auspicata dal legislatore. Tale previsione -non prevista nell'ordinamento italiano- risulta particolarmente rilevante poiché permette di supplire all'inerzia dei lavoratori e forzarli all'attivazione. Sul punto si veda A. SARTORI, *Servizi per l'impiego*, cit., p. 279.

<sup>934</sup> § 37 SGB III.

<sup>935</sup> § 15 SGB II

<sup>936</sup> §§ 138, Abs. 4, n.1 e 159, Abs. 1, n. 3.

collettiva o da accordi aziendali, nonché dalle disposizioni sulla sicurezza sul lavoro<sup>937</sup>. Oltre a tali motivazioni prettamente oggettive, sono state valorizzate anche una serie di motivazioni personali legate all'ammontare della retribuzione correlata al lavoro offerto. Tale offerta, infatti, affinché venga considerata accettabile, non deve essere inferiore rispetto a una soglia minima parametrata al salario sulla cui base si calcola l'ALG I. Nei primi tre mesi non è possibile una contrazione maggiore del 20% di tali somme, mentre nei successivi tre mesi non è possibile una contrazione superiore al 30%. Infine, dal settimo mese, un'occupazione è irragionevole solo se il salario netto, considerando le spese connesse all'accettazione dell'offerta, è inferiore all'ALG I.<sup>938</sup>

Dunque, vi è un ancoramento al salario originario, ma vi è anche un meccanismo di *decalage* che tiene conto del fatto che più a lungo un soggetto resta inattivo più diviene difficile ricollocarlo sul mercato del lavoro.

Infine, al pari di quanto avviene nell'ordinamento italiano, tra le motivazioni personali che consentono di rifiutare una determinata offerta di lavoro, vengono annoverate anche quelle relative alla collocazione geografica della sede del nuovo posto di lavoro e dei tempi di percorrenza con mezzi pubblici.<sup>939</sup> Secondo una disciplina improntata a un sistema di condizionalità maggiormente *hard* rispetto a quello italiano, il trasferimento di un lavoratore, al di fuori dell'ambito territoriale entro cui si ritiene sia ragionevole fare il pendolare, è ammissibile qualora non si preveda, sulla base di una valutazione prognostica, che entro tre mesi dall'inizio della disoccupazione sia possibile che gli venga offerta un'occupazione all'interno della predetta zona. Di regola dal quarto mese di disoccupazione, è invece legittimo il trasferimento all'esterno delle zone entro cui è ammissibile fare il pendolare, salvo non vi sia un motivo ostativo rilevante (ad esempio motivi familiari).<sup>940</sup>

A chiusura del sistema, è stato previsto anche che un dato lavoro non può essere considerato inaccettabile solo perché limitato nel tempo, o perché richiede una gestione finanziaria separata

---

<sup>937</sup> § 140, Abs. 2, SGB III.

<sup>938</sup> § 140, Abs. 3, SGB III.

<sup>939</sup> § 140, Abs. 4, SGB III, ove viene previsto che un'occupazione non è ragionevole, e dunque può essere rifiutata, quando il tempo speso negli spostamenti dalla propria abitazione al luogo di lavoro sia sproporzionatamente maggiore rispetto al tempo di lavoro vero e proprio. Di regola, si ritiene che vi sia un'eccessiva sproporzione tra tali due parametri qualora vi sia uno spostamento di più di due ore e mezza a fronte di un tempo di lavoro di più di sei ore e quando vi sia un tempo di percorrenza per raggiungere il luogo di lavoro di più di due ore a fronte di un tempo di lavoro pari ad almeno sei ore.

<sup>940</sup> § 140, Abs. 4 SGB III.

o perché non appartiene al settore di riferimento<sup>941</sup>. Si noti come dal complesso delle disposizioni emerga un sistema maggiormente propenso rispetto a quello italiano a favorire la mobilità dei lavoratori in vista di una nuova occupazione.

Per quanto attiene all'ALG II, invece, è previsto un meccanismo di condizionalità ancora più rigoroso, proprio a causa del fatto che, stante la particolare condizione di bisogno dei percettori, essi necessitano di essere reinseriti più celermente possibile all'interno del mercato del lavoro.

Proprio per tale motivo, è stato previsto che essi debbano accettare qualunque offerta purché non illegale dal punto di vista contenutistico (restano comunque escluse secondo la giurisprudenza le cd. *internership non retribuite*); oltre a ciò, il principio dell'equivalenza professionale non opera ed è parimenti irrilevante il fatto che le condizioni di lavoro siano deteriori rispetto alle precedenti. Al contrario, secondo la giurisprudenza, si possono comunque rifiutare le offerte che prevedono una retribuzione inferiore al 30% rispetto al limite fissato dai contratti collettivi e per cui vi siano cause ostative particolarmente rilevanti (es. inidoneità fisica e necessità di cura della prole).<sup>942</sup> Il legislatore tedesco dopo aver fornito una prima elencazione di motivazioni che possono giustificare il rifiuto di una proposta di lavoro ha inserito una clausola di portata generale che permette di non accettare una data proposta di lavoro in presenza di "un valido motivo": una formulazione di questo tipo lascia una porta aperta alla discrezionalità valutativa delle Autorità cosicché, nei fatti, si dovrà valutare caso per caso<sup>943</sup>.

Al sistema di condizionalità così delineato si accompagna un sistema sanzionatorio strutturato in modo differente a seconda che l'infrazione venga posta in essere da un percettore di ALG I o di ALG II.

Nel primo caso, le condotte sanzionate sono le seguenti: dimissioni non sorrette da giusta causa o licenziamento giustificato dal comportamento del lavoratore<sup>944</sup>; il rifiuto dell'offerta di un lavoro congruo<sup>945</sup>; rifiuto di una misura di attivazione<sup>946</sup>; carenza di impegno nella ricerca di un lavoro<sup>947</sup>; interruzione della partecipazione a una misura di politica attiva o esclusione

---

<sup>941</sup> Viene perciò superato il principio della necessaria equivalenza professionale tra la nuova offerta di lavoro e l'occupazione precedentemente svolta in vigore fino al 1998.

<sup>942</sup> §10 SGB II ove tra le altre cause ostative sono state ricomprese: a) il fatto che l'esercizio di quel lavoro complicherebbe notevolmente lo svolgimento in futuro del lavoro svolto in origine; b) lo svolgimento di quella determinata attività lavorativa comprometterebbe l'educazione dei propri figli o dei figli del partner.

<sup>943</sup> O. SCHUR, *Die Sanktion nach dem SGB II nach der Beendigung einer Erwerbstätigkeit*, in *juris - Die Monatszeitschrift*, 2016, 70.

<sup>944</sup> § 159, Abs. 1, n. 1, SGB III.

<sup>945</sup> § 159, Abs. 1, n. 2, SGB III.

<sup>946</sup> § 159, Abs. 1, n. 4, SGB III.

<sup>947</sup> § 159, Abs. 1, n. 3, SGB III.

intenzionale da essa<sup>948</sup>; mancata presentazione a una visita medica o psicologica richiesta dal centro per l'impiego<sup>949</sup>; omessa o ritardata comunicazione circa la cessazione del rapporto di lavoro al centro per l'impiego<sup>950</sup>.

Le sanzioni connesse a siffatte fattispecie consistono in periodi di sospensione dell'indennità variabili a seconda della specifica violazione commessa<sup>951</sup>; laddove si sia in presenza di un'ipotesi di recidiva, però, è possibile che operi la decadenza *tout court* dal trattamento<sup>952</sup>.

Sempre in ottemperanza della considerazione che i percettori di ALG II necessitano di essere ricollocati più velocemente, il legislatore ha previsto un maggior numero di ipotesi cui viene riconnessa l'erogazione di una sanzione.<sup>953</sup> Analogamente a quanto avviene nel sistema italiano in relazione all'Asdi, la violazione degli obblighi di attivazione non comporta l'azzeramento completo dell'ammontare dell'indennità poiché, stante la natura assistenziale della prestazione, è stato ritenuto maggiormente opportuno che ai percettori residuasse comunque una certa somma al fine di soddisfare i bisogni primari<sup>954</sup>. Per tale ragione, in luogo della sospensione prevista per l'ALG I, opera una mera riduzione -variabile a seconda dell'infrazione commessa- per un periodo di tre mesi.

---

<sup>948</sup> § 159, Abs. 1, n. 5, SGB III.

<sup>949</sup> § 159, Abs. 1, n. 6, SGB III.

<sup>950</sup> § 159, Abs. 1, n. 7, SGB III.

<sup>951</sup> § 159, Abs. 3, SGB II.

<sup>952</sup> § 161, Abs. 1, Nr. 2, SGB II.

<sup>953</sup> § 31, SGB II.

<sup>954</sup> La decurtazione dell'indennità non compromette le somme dedicate all'alloggio e al riscaldamento.



## **Conclusioni**

In questa sede, si intende semplicemente tirare le somme dell'esposizione svolta nei capitoli precedenti senza riportare le argomentazioni ivi svolte al fine di non annoiare eccessivamente il lettore e appesantire la trattazione.

Punto di partenza dello studio è stata la presa di coscienza della sempre maggior convergenza tra modelli sociali un tempo molto distanti, ragione per cui si è posta l'esigenza di valutare se il risultato di tale opera di contaminazione fosse effettivamente conforme ai principi costituzionali.

Per quanto attiene alle tutele offerte dal legislatore in costanza di rapporto, è stato sottolineato come tale opera di ibridazione dei modelli non ha portato all'elisione delle tutele erogate in quella sede, soluzione questa certamente apprezzabile per due ordini di ragioni. In primo luogo, una soluzione di segno opposto si sarebbe posta in contraddizione con le previsioni della Carta costituzionale poiché, come attentamente rilevato, un sistema di Welfare privo di tutele per la mera sospensione dell'attività lavorativa si porrebbe in contrasto con la necessità di una "*tutela contro l'inattività*"<sup>955</sup>; d'altro canto, se in passato contro tali strumenti vi era stata una levata di scudi -perlomeno in ambito europeo- a favore di quelli ispirati ai principi della *flexicurity*, con l'insorgere della crisi e l'emersione della loro propensione a combattere la disoccupazione dilagante, vi è stato un "*revival*" di siffatte misure, alle quali sarebbe stata riconosciuta addirittura la capacità di attuare proprio quei principi di *flexicurity*<sup>956</sup> che in passato venivano invece considerati completamente ultronei rispetto ad esse. Pertanto, sarebbe stato quanto meno insensato procedere alla loro eliminazione in un momento storico in cui anche i loro critici tradizionali ne riconoscevano le potenzialità.

Inoltre, deve ritenersi sicuramente apprezzabile l'opera di razionalizzazione e di sistematizzazione effettuata dal legislatore tramite la riunione delle disposizioni inerenti l'argomento in un unico testo normativo, tanto più che la materia in commento, col passare del

---

<sup>955</sup> M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, cit., p. 654.

<sup>956</sup> S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 703.

tempo, aveva assunto un carattere alluvionale, tanto da rendere quasi impossibile per l'interprete orientarvisi.<sup>957</sup>

Tuttavia, l'operato del legislatore del 2015, e quindi l'assetto di tutele attualmente vigente, non ha superato la storica nota dolente del sistema, ossia la categorizzazione della Cig. Tale scelta si pone in contrasto con uno dei principi fondamentali che costituiscono il parametro di valutazione circa la rispondenza del sistema alle previsioni costituzionali, ossia l'universalizzazione delle tutele. Una scelta di questo tipo sconta certamente le esigenze di contenimento della finanza statale<sup>958</sup>, ma nonostante ciò non è meno discutibile. Se infatti l'obiettivo della sicurezza sociale è quello di realizzare l'uguaglianza sostanziale e favorire il reinserimento degli individui privi di lavoro (e quindi di reddito) nel tessuto sociale, non si possono creare discriminazioni tra i lavoratori solo sulla base della categoria di appartenenza, pena il rischio di ledere proprio il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. Benché altre previsioni improntate a tale logica -riduzione della durata delle prestazioni e valorizzazione del principio del rischio- possono essere viste anche alla luce di una chiave di lettura positiva, ossia come mezzi per recuperare il carattere di transitorietà dell'intervento della Cig e per razionalizzare un sistema che storicamente ha rappresentato un terreno d'elezione per pratiche abusive che hanno comportato lo sviamento funzionale dell'istituto, la limitazione della tutela a talune categorie di prestatori non trova una spiegazione accettabile. Neppure può dirsi che tale pecca sia stata sanata dalla previsione dei nuovi fondi di solidarietà bilaterali. Il ricorso a tale strumento, infatti, così come è stato congegnato, lungi dal realizzare un'effettiva estensione delle garanzie a favore dei prestatori, sembra essere un mero pretesto per scaricare i costi del sistema sulle parti sociali. Rimandando al testo per l'analisi completa dei profili di incostituzionalità del nuovo sistema basato sui Fondi di solidarietà bilaterale, in questa sede pare opportuno ricordare solo le due criticità fondamentali ad esso ricollegabili. Da un lato, l'eccessiva istituzionalizzazione dei fondi bilaterali che sembrerebbero perdere il loro carattere di prodotto dell'autonomia collettiva; dall'altro, la limitazione dell'erogazione delle prestazioni a un determinato plafond finanziario, senza possibilità di un intervento neppure suppletivo della finanza pubblica. Una configurazione di questo tipo pregiudica fortemente l'effettività delle tutele offerte ai prestatori che, in caso indisponibilità delle risorse, resterebbero dunque completamente sguarniti da qualsiasi forma di protezione.

Infatti, anche lo stesso Fondo di integrazione salariale (ex Fondo residuale), che dovrebbe operare come rete di sicurezza dell'intero sistema, è soggetto a siffatta limitazione.

---

<sup>957</sup> M. V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, cit.

<sup>958</sup> P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., p. 532.

Sarebbe stato dunque più opportuno prevedere un'estensione generalizzata dell'intervento statale -l'unico in grado di garantire una reale effettività delle prestazioni- limitando l'azione dei fondi a una mera integrazione delle prestazioni pubbliche ovvero, in alternativa, laddove ciò fosse stato davvero finanziariamente insostenibile, autorizzare quantomeno un possibile intervento pubblico residuale -ricorrendo al disavanzo positivo dell'Inps- in caso di inerzia delle parti sociali. La soluzione basata sull'estensione del campo di applicazione delle integrazioni salariali sembra essere supportata anche dal confronto comparato con l'ordinamento tedesco. Tale ordinamento, al pari di quello italiano, è sempre stato caratterizzato dalla rilevanza dei cd. *short time work(ing) arrangements*, che nel caso specifico prendono il nome di *Kurzarbeit*. Tale istituto sconta una regolamentazione piuttosto rigida al fine di prevenire eventuali sviamenti funzionali e assicurarsi il rispetto del carattere temporaneo della prestazione, tuttavia vanta un campo di applicazione pressoché universale, non operando alcuna discriminazione tra i lavoratori sulla base delle categorie produttive di appartenenza.

Per quanto concerne invece le tutele apprestate in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro, occorre fare una precisazione. L'opera di ri-sistematizzazione degli strumenti di welfare che ha condotto alla strutturazione del sistema in commento non è stata un'operazione isolata, bensì si è inserita in una riforma complessiva del diritto del lavoro che ha interessato anche le tipologie contrattuali e la disciplina limitativa dei licenziamenti. Più commentatori hanno sottolineato come tale operazione, nella sua totalità, seguisse un determinato *fil rouge*, ossia garantire una maggiore flessibilità sul piano del rapporto di lavoro che, tuttavia, avrebbe dovuto essere compensata da una maggior protezione nel mercato.

Bene, se questo era il punto di partenza dell'operazione posta in essere dal legislatore, possiamo affermare che già le premesse erano sbagliate. A parere di chi scrive, infatti, si deve aderire a quell'interpretazione secondo cui il sistema di protezione sociale non può in ogni caso compensare *in toto* alla sottrazione delle tutele sul piano del rapporto di lavoro, per cui "*il sistema di sicurezza sociale è chiamato a rivestire il ruolo di fattore temporaneo di compensazione dei vuoti di tutela lasciati aperti dal diritto del lavoro nell'ambito di determinate forme negoziali ad impegno lavorativo ridotto, nonché di quelli derivanti dalla mancanza di lavoro, al fine di perseguire l'integrazione sociale del lavoratore (...).* L'integrazione proposta tra 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>959</sup>*

Acquisito tale presupposto, l'analisi della disciplina attualmente vigente ha evidenziato come la forma di contaminazione tra modelli sociali più evidente si è realizzata proprio in tale area. Se in passato, la tutela contro la disoccupazione aveva giocato un ruolo meramente residuale nell'ambito del sistema complessivo, ad oggi, in seguito all'eliminazione degli ammortizzatori sociali in deroga e della mobilità, nonché alla razionalizzazione del sistema della Cig, essa è destinata a svolgere una funzione di primo piano. Nelle intenzioni del legislatore ciò avrebbe dovuto realizzarsi attraverso una duplice strategia. Da un lato, avrebbe dovuto esservi un potenziamento delle tutele passive che, sulla scorta dell'aspirazione all'universalizzazione di cui si è detto, avrebbero dovuto condurre all'inclusione nell'area protetta anche di soggetti precedentemente esclusi. Dall'altro, si è tentato di porre in essere una valorizzazione delle politiche attive e del principio di condizionalità.

Partendo dall'analisi del primo profilo, occorre però sottolineare come nei fatti tale tensione all'universalizzazione delle tutele non si sia realizzata. Se da un lato *i part timer* verticali non sono stati ricompresi espressamente entro l'ambito di applicazione della Naspi<sup>960</sup>, neppure la disciplina nuova Diss-Coll -così come modificata dal d.d.l. n. 2233-B- permette una piena parificazione tra precettori di detta indennità e precettori della Naspi, permanendo talune differenze di disciplina che generano un'indebita disparità di trattamento tra le due categorie. Certamente deve essere salutata con favore tanto la stabilizzazione della misura quanto l'allentamento dei requisiti di accesso richiesti, tuttavia, in una prospettiva *de iure condendo* si dovrebbero eliminare anche quelle previsioni cui si è appena fatto cenno nell'ottica di superare la segmentazione delle tutele offerte.

Oltre a ciò, anche la stessa disciplina della Naspi continua a manifestare chiaramente come il sistema delineato sia ancora fortemente legato al principio assicurativo e alla tutela del lavoratore cd. *standard* (maschio, capofamiglia, con un contratto subordinato a tempo indeterminato).

Il legislatore italiano ha mostrato di aver colto solo in parte il cambio di passo che ha investito il mercato del lavoro negli ultimi decenni, continuando ad apprestare una tutela privilegiata per

---

<sup>959</sup> S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, cit., p. 26.

<sup>960</sup> Tale esclusione è ancora più paradossale poiché in passato, a riguardo, vi erano state delle aperture della giurisprudenza della Corte Costituzionale che in due sentenze ( C. Cost. n. 160/1974 e C. Cost. n. 132/1991) aveva riconosciuto l'indennità di disoccupazione parziale in caso dei periodi di sosta dei lavoratori stagionali laddove questi si fossero attivati al fine di reperire una nuova occupazione, escludendo che si potesse parlare di disoccupazione involontaria esclusivamente sulla base dell'accettazione di un tipo contrattuale connotato da una certa instabilità.

i cd. *insiders* rispetto agli *outsiders*, senza considerare che l'emergere di una dimensione, pressoché cronica, di forte discontinuità occupazionale avrebbe dovuto invece favorire l'estensione delle tutele proprio a questi ultimi. Non permette di giungere a una conclusione di segno opposto neppure l'allentamento dei requisiti contributivi richiesti per l'accesso alla Naspi, poiché il costante riferimento all'anzianità contributiva, unita a un meccanismo di *decalage* piuttosto spinto, comporta una riduzione notevole dell'ammontare delle prestazioni con evidenti problemi di compatibilità con il profilo di adeguatezza.<sup>961</sup> A ciò, si aggiunge il depotenziamento dell'istituto della contribuzione figurativa in caso di fruizione della Naspi - nonché la sua totale esclusione in caso di percezione della Dis-Coll-, cosicché non solo sia ha un ridimensionamento diretto delle tutele passive, ma anche un'ulteriore penalizzazione incidente sul futuro trattamento pensionistico delle generazioni cui si applica il criterio contributivo (che generalmente sono anche quelle maggiormente interessate dai fenomeni di precarizzazione).

Se in passato un sistema di welfare incardinato sul principio contributivo e limitato alla tutela del lavoratore subordinato, modellato sulla figura dell'operaio dell'industria, aveva un senso grazie alla peculiarità della struttura del mercato del lavoro e della società -si ricordi la rilevanza della famiglia di tipo patriarcale all'interno dei modelli sociali tipici dell'Europa meridionale-, ad oggi, un disegno siffatto appare tragicamente anacronistico.

Inoltre, non sono stati colti quegli spunti secondo cui sarebbe stato necessario *“estendere le maglie protettive delle tutele sociali oltre l'area dei soggetti già occupati, ma temporaneamente espulsi dal circuito produttivo, superando quell'artificiosa distinzione, ai fini del riconoscimento della tutela sociale, dei soggetti già titolari di un rapporto di lavoro che abbiano svolto per un determinato periodo minimo di tempo un'attività lavorativa, ad oggi unici destinatari degli interventi predisposti dagli schemi assicurativi contro la disoccupazione, e gli inoccupati e i disoccupati di lungo periodo”*.<sup>962</sup>

Secondo tale lettura dottrinale, dunque, sarebbe stato necessario estendere la nozione di lavoratore protetto dalla disoccupazione involontaria fino a ricomprendervi anche altre tipologie di lavoratori impiegati in forza di contratti di lavoro cd. flessibili, nonché i soggetti la cui situazione occupazionale è caratterizzata non dalla sussistenza di un contratto di lavoro, ma dalla cd. laboriosità, ossia la disponibilità a *“svolgere un'attività utile alla società”*, ricomprendendo dunque anche i cd. *“lavori fuori mercato”* dotati di una qualche utilità sociale.

---

<sup>961</sup> P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act.*, cit., p. 538.

<sup>962</sup> P. BOZZAO, *Dal lavoro alla “laboriosità”. Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale.*, cit., p. 592.

L'involontarietà dello stato di disoccupazione, infatti, dovrebbe essere riconosciuta anche in quei casi in cui essa derivi da una situazione strutturale del mercato che non permette all'individuo di ricollocarsi proficuamente nonostante la propria disponibilità, frustrando così l'attuazione dei precetti costituzionali ex artt.2 e 3 Cost.

A fronte dell'incertezza che caratterizza l'attuale mercato del lavoro, per quanto si possa nutrire qualche dubbio sull'adozione di tale criterio -che potrebbe comportare un eccessivo allargamento dell'area tutelata-, si deve certamente condividere l'ispirazione di fondo di siffatta teoria, ossia la creazione di “*un welfare lavoristico basato su una nozione allargata di lavoro*”<sup>963</sup>, in grado di rispondere alle nuove esigenze di tutela delle figure maggiormente precarizzate, includendo quanto meno i lavoratori flessibili con una minore anzianità contributiva.

Oltre a ciò, si deve anche sottolineare come un'effettiva convergenza tra modelli sociali avrebbe però dovuto realizzare un'estensione delle tutele ancora maggiore rispetto a quella già meramente auspicata cui si è appena fatto cenno. Nei sistemi ispirati ai principi di *flexicurity*, infatti, esiste un sistema di tutela effettivamente universale che, in ogni caso, nonostante l'estensione della nozione di “*lavoratore*”, non potrà mai realizzarsi in un sistema di stampo prettamente ed esclusivamente assicurativo. Per tale ragione la maggior parte dei paesi europei prevede un doppio livello di tutela contro la disoccupazione: in prima battuta, interviene una misura di stampo contributivo (la cui ampiezza dipende dalla nozione di lavoratore assunta e dai requisiti contributivi richiesti); mentre, in seconda battuta, interviene una misura di stampo assistenziale del tutto svincolata dai parametri appena citati.

Anche l'esperienza comparata tedesca ci offre indicazioni in tal senso poiché accanto alla cd. *Arbeitslosengeld I* (assimilabile a un'indennità di disoccupazione ordinaria) interviene la cd. *Arbeitslosengeld II*, misura di carattere prettamente assistenziale che non solo non richiede alcuna anzianità contributiva, ma può essere erogata anche a favore dei lavoratori autonomi: unica condizione per l'accesso alla misura è costituita dal superamento del cd. *mean test*.

L'ordinamento italiano, invece, nel disciplinare l'Asdi ha mantenuto uno stretto collegamento tra quest'ultimo e la Naspi, cosicché i limiti del principio assicurativo si riflettessero anche in questo campo.

Infine, si è detto che la convergenza tra modelli sociali si è manifestata anche nella valorizzazione del sistema di politiche attive e del principio di condizionalità, elementi questi che si potrebbero definire “due facce della stessa medaglia”. Infatti, se è giusto ritenere che una

---

<sup>963</sup> S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, cit., p. 297.

tutela contro la disoccupazione informata ai principi costituzionali -specie all'art. 4 Cost- debba consistere anche nell'erogazione di una tutela dinamica e proattiva, volta appunto a facilitare il reinserimento del prestatore nel mercato del lavoro, è anche vero che affinché si possa parlare di "disoccupazione involontaria" è necessario che il percettore delle indennità dimostri di essere un soggetto attivo, non il mero destinatario delle erogazioni pubbliche.

Un sistema aderente ai precetti costituzionali, dunque, dovrebbe bilanciare tali due aspetti, realizzando una sorta di scambio biunivoco tra percettori delle prestazioni e servizi erogatori, cosicché all'irrogazione delle sanzioni in caso di inattività del lavoratore faccia da contraltare un sistema organizzato in modo tale da offrirgli un effettivo supporto nella ricollocazione professionale.

Prima di dedicarsi a tale profilo, occorre però sottolineare taluni aspetti positivi della riforma compiuta dal legislatore del 2015: al contrario di quanto avvenuto in passato, la valorizzazione del sistema delle politiche attive e del principio di condizionalità non è stato un episodio isolato, ma si è inserito in una revisione complessiva del sistema, caratterizzato dalla creazione dell'Anpal e dall'accentramento di una serie di funzioni rilevanti. Oltre a ciò, è stata individuata una nozione unica di disoccupazione tanto per l'erogazione delle politiche attive, quanto per la gestione degli ammortizzatori sociali. Siffatte previsioni sulla carta mostrano certamente una valenza positiva, ma si dovrà attendere la prova dei fatti per verificarne la funzionalità nella prassi operativa.

Invece, per quanto concerne più propriamente il ruolo delle politiche attive e del principio di condizionalità, da una prima lettura delle norme, si evince come il fatto che non vi sia stata una puntuale determinazione dei contenuti dell'attività dei servizi erogatori - che avrebbe permesso di verificarne le eventuali inadempienze- abbia conferito al sistema di condizionalità predisposto per i prestatori inadempienti una connotazione eccessivamente punitiva (nonostante l'apprezzabile introduzione di un meccanismo di graduazione delle sanzioni).

Tale conclusione non può essere esclusa neppure dalla previsione del cd. assegno di ricollocazione, poiché vi è il rischio che esso, replicandone la disciplina e dunque anche le criticità del nuovo principio di condizionalità di cui sopra, si traduca in un mero patto di servizio riservato a pochi eletti a fronte dell'inconsistenza del patto di servizio ordinario riservato alla generalità dei prestatori, senza che vi sia una reale "assistenza intensiva" nella ricollocazione sul mercato.

In conclusione, se si dovesse esprimere una valutazione sul sistema di tutele previsto a favore del lavoratore, si dovrebbero necessariamente fare taluni distinguo. Da un lato, è certamente apprezzabile l'opera di ri-sistematizzazione e razionalizzazione dell'intera materia, dall'altro si

deve ammettere che, nonostante le apparenze e i proclami, non sono ancora stati superati del tutto i punti deboli del sistema tradizionale di tutele. Infatti, benché vi sia stata una certa influenza di altri modelli sociali, gli spunti in essi contenuti non si sono certamente realizzati in pieno, probabilmente a causa dell'eccessiva preoccupazione al contenimento delle spese. Tuttavia, tale scelta di politica legislativa non giustifica la realizzazione di un sistema "a metà", che sconta ancora la mancata realizzazione dell'universalizzazione delle tutele, principio informatore di un sistema di sicurezza sociale realmente attuativo dei precetti costituzionali contenuti negli articoli 2 e 3 della Costituzione. L'unica speranza in tal senso, è l'approvazione del disegno di legge delega sul contrasto alla povertà e reddito di inclusione (ddl n. 2494), la cui valutazione, tuttavia, dovrà comunque essere posticipata all'emanazione dei relativi decreti di attuazione.



## Bibliografia

1. A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives of European Sociology*, n. 2, 1961.
2. AA.VV., (a cura di) L. GUERZONI, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "commissione Onofri"*, Il Mulino, Bologna, 2008.
3. ALAIMO A., *I servizi per l'impiego e l'articolo 4 della Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, p. 249 e ss.
4. ALAIMO A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, p. 507 e ss.
5. ALAIMO A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *WP CDSLE Massimo D'Antona*, IT n. 249/2015, 2 e ss.
6. ALAIMO A., *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali». Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, 2012, p. 555 e ss.
7. ALES E., *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2007, p. 251.
8. ALES E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nella prospettiva multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, III, 2015, p. 456.
9. ALES E., *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"* in *Dir. Lav. Merc.*, 2003, p. 9 e ss.
10. ALES E., *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di «patto leonino» per la modernizzazione*, in *Dir. lav. mer.*, 2007, p.523 ss.
11. ALES E., *L'idea europea di protezione sociale di fronte alla sfida della globalizzazione: un'analisi e una proposta*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 2001, I-II, p. 1.
12. ALIBRANDI G., *I soggetti e l'oggetto della del rapporto di assicurazione sociale*, in *Nuovo Tratt. Dir. Lav.*, diretto da Riva San Severino e Mazzoni, III, Cedam, 1971, p. 25 e ss.
13. ALLAMPRESE A., *Osservazioni in tema di licenziamento e contratto di solidarietà*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, II, p. 493 e ss.

14. ALLAMPRESE A.- CORRAINI I.- FASSINA L., *Rapporto di lavoro ed ammortizzatori sociali dopo la l. n. 92/2012*, Ediesse, 2012
15. ALTIERI V.G -BIRINDELLI L.-NICOLA F.-RAITANO N.-TREVES C., *La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della CGIL*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, I, p. 469 e ss.
16. ANDREONI A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2003
17. AUER P., *La flexicurity ai tempi della crisi*, in *Dir. Rel. Ind.*, I, 2011, p. 38.
18. BACHNER-F. SCHINDELE F., *Beschäftigungssicherung durch Interessenausgleich und Sozialplan*, in *NZA*, 1990, p. 131.
19. BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 1989, p. 3
20. BALETTI E., *Rilevanza e funzionalità degli ammortizzatori sociali nella realizzazione dell'operazione di salvataggio Alitalia*, in *Dir. Merc. Lav.*, p. 162 e ss.
21. BALLESTRERO M.V., *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1985.
22. BALLETTI E., *I trattamenti di tutela della disoccupazione: esigenze di cambiamento e recenti svolgimenti normativi*, in *Il mercato del lavoro*, n. 1-2, p. 31 e ss.
23. BALLETTI E., *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014 n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di) *La politica del lavoro del governo Renzi Atto II*, Adapt University Press, 2014, p. 1.
24. BARBIERI M., *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *Riv. Giur. Lav.*, II, 2011
25. BARBIERI M., *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe e prospettive*, Cacucci, Bari, 2009.
26. BAVARO V., *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, DE SANTIS G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2011.
27. BAVARO V., *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *Lav. Giur.*, 2007, pp. 1169.
28. BAVARO V., *Pubblico e privato nei fondi di solidarietà bilaterali*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci Editore, Bari.
29. BELLARDI L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, F. Angeli, Milano, 1989.

30. BEVERIDGE W.H., *Full employment in a free Society*, Ullén&Unwin, Londra, 1960.
31. BIAGI M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, 2001, ora in MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T. (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*. Scritti Scelti, Giuffrè, 2003, spec.179
32. BIAGI M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2001, p. 257.
33. BOBBIO N., *Prefazione*, in G. GURVITICH, *La dichiarazione dei diritti sociali*, Edizioni di Comunità Milano, 1949, p.22.
34. BOLEGO G., *Conferme e innovazioni nel processo di attuazione dell'art. 3, comma 14, della l. 28 giugno 2012, n. 92*, in L. NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 269 e ss;
35. BONARDI O., *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Guida alla riforma Fornero* a cura di M. Fezzi e F. Scarpelli, p. 137, in [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it)
36. BORIA O.-PURI P., *Welfare e previdenza il benessere dietro l'angolo*, Roma, 2012, p. 62.
37. BORTONE R., *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro*. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n.92, Cacucci, Bari, 2013, p. 595.
38. BOZZAO P., *Dal lavoro alla "laboriosità". Nuovi ambiti della protezione sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2003, p. 597.
39. BOZZAO P., *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, a cura di M. FAIOLI, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 49 e ss.
40. BOZZAO P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Dir. Lav. Merc.*, III, 2015, p. 524.
41. BOZZAO P., *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di) *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23.*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 201.
42. BOZZAO P., *L'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, m. 427 e ss.
43. BOZZAO P., *Le modifiche in materia di trattamenti contro la disoccupazione involontaria*, in in G. SANTORO PASSERELLI (a cura di)

- Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del convegno (Università degli studi Sapienza di Roma, 13 giugno 2016)*, Giappichelli, Torino, 2016.
44. BRENKE K.-RINNE U.-ZIMMERMANN K.F., *Short-Time-Work: The German Answer to Great Recession*, in IZA DP N. 5780.
45. BROLLO M., *C.I.G.S. diversità della causa integrabile e procedura di informazione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1994, III, p. 589.
46. BROLLO M., *I contratti di solidarietà*, in (a cura di) F. NERI, *Le politiche del lavoro negli anni '80*, Milano, Franco Angeli, p. 189 e ss.
47. BROLLO M., *La sospensione dell'obbligazione retributiva per fatto del datore fra impossibilità oggettiva e autonomia contrattuale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1996, II, p. 234.
48. BROLLO M., *Politiche per il lavoro e sviluppo economico*, in *Istituzione del federalismo*, 2009, II, p. 15.
49. CANAVESI G., *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, p. 548.
50. CARABELLI U., *Crisi, impresa e lavoro*, Bari, 1990.
51. CARINCI F., *A proposito degli ammortizzatori in deroga: di "transitorio" in "transitorio" aspettando un definitivo "a regime" sempre rinviato*, in D. GAROFALO *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, 2010, XXI.
52. CARINCI F., *Introduzione*, in D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, 2010, p.3
53. CARULLO V., *Gli assegni familiari e le integrazioni salariali*, in *Trattati dir. Lav.*, Borsi e Pergolesi, IV, Cedam, 1960, p. 227 ess.
54. CARUSO B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione del mercato del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 113, 2007, p. 14.
55. CARUSO B.-CUTTONE M., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT-283 ([www.cdsle.ex.unict.it](http://www.cdsle.ex.unict.it))
56. CAZZULLO A., *Basta lamenti, in Italia i migliori ammortizzatori sociali*, in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2009
57. CHERCHI T., *La Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Giuffré, 1958.
58. CHIECO P., *I licenziamenti per riduzione di personale nelle procedure concorsuali in Italia*, in *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, Cacucci, Bari, 2001, p. 227.
59. CINELLI M.- NICOLINI C.A., *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre-nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, III, p. 245 e ss.

60. CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 340.
61. CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., (a cura di), in *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.
62. CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.D.S.L.E. "Massimo D'Antona", Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, p.1.
63. CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli articoli 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, p. 227.
64. CINELLI M., *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, II. 2015, p. 289.
65. CINELLI M., *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, I, 2016, p. 25.
66. CINELLI M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano, 1982.
67. CINELLI M.-GIUBBONI S., *Sull'adeguamento dei fondi di solidarietà preesistenti*, in G. FERRARO (a cura di) *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 276.
68. CINELLI M.-NICOLINI C.A., *Riforma del mercato del lavoro e ammortizzatori sociali, Costituzione e pareggio di bilancio. Riforma pensionistica e surrettizzi prepensionamenti. Le nuove modifiche alle discipline processuali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2012, III, p. 354
69. COMITATO DI DIFESA E LOTTA CONTRO LA REPRESSIONE, *La Cassa integrazione guadagni uno strumento padronale*, in *Quale giustizia*, nn. 15.16, pp.329 e ss.
70. COMITATO DI DIFESA E LOTTA CONTRO LA REPRESSIONE, *La Cassa integrazione guadagni ancora e sempre di più uno strumento padronale (considerazioni dopo la legge 8.8.1972, n. 464)*, in *Quale Giustizia*, n. 20, p. 308.
71. CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giorn. Dir. Rel. Ind.*, 2013, III, p. 489.
72. CRIMMAN A., *The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis*, in *IAB Series*, n. 25.
73. CRIMMAN A.-WIEßNER F.-BELLMAN L., *The German Work-Sharing.Scheme: an Instrument for the Crisis*, in *Conditions of Work and Employment Series*, ILO, n.25.
74. D'ONGHIA M., *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari, 2013.

- 75.DÄUBLER W., *Arbeitsrecht, Ratgeber für Beruf-Praxis-Studium*, Bund Verlag, 2011
- 76.DÄUBLER W., *Die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung-Der Transfersozialplan*, in DÄUBLER-KITTNER M.-KLEBE T.-WEDDE P., *Kommentar für die Praxis*, Bundverlag, 2014, Rn. 251-260
- 77.DE LITALA L., *Diritto delle assicurazioni sociali*, Utet, 1951
- 78.DE MICHELE V., *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016
- 79.DEL CONTE M., *Il Jobs Act e i servizi per l'impiego*, in G. SANTORO PASSERELLI (a cura di) *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del convegno (Università degli studi Sapienza di Roma, 13 giugno 2016)*, Giappichelli, Torino, 2016
- 80.DELL'ARINGA C., *Distribuzione del reddito e mobilità del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1979.
- 81.DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post-industriale*, Giappichelli, Torino, 2013.
- 82.DI STEFANO L., *La Naspi alla prova dei numeri*, in *Quaderni della Fondazione Marco Biagi*, IV, 2015.
- 83.DONINI A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca del lavoro*, in *Lav. Dir.*, II, 2016, p. 300.
- 84.EBBINGHAUS B.-EICHHORST W., *Distribution of responsibility for social security. Country report: Germany*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, Working Papers n. 07/52, January 2007 ([www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net)).
- 85.EICHENHOFER E., *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, 2013, p. 525.
- 86.EMILIANI P., *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 449 e ss.
- 87.ESPING-ANDERSEN G., *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- 88.ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990.

- 89.ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 306/2016
- 90.FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, IV, p. 723.
- 91.FERRANTE V., *Le politiche attive del lavoro tra decentramento e accertamento: un dolce girotondo?* in *Lav. Dir.*, II, 2016, p. 271
- 92.FERRANTE V., *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *Dir. Rel. Ind.* IV, p. 935.
- 93.FERRARA M. D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lav. Dir.*, IV, 2015, III, p. 639 ss
- 94.FERRARA M., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984, p.43.
- 95.FERRARA M., *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- 96.FERRARO G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, CDSLE, It., n. 143/2012.
- 97.FERRARO G., *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, in *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.
- 98.FERRARO G., *Le integrazioni salariali*, in G. FERRARO-M. MAZZIOTTI-F. SANTONI, *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, 1992, p. 19 ess.
- 99.FERRERA M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006.
100. FERRERA M., *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna 1998.
101. GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2012, p.1003
102. GAROFALO D., *Il d. lgs. 4 marzo 2015, n.22: un primo commento*, in *Riv. Dir. Lav. Sic. Soc.*, II, 2015, p. 389
103. GAROFALO D., *La Cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, vol. IV, Tomo II, p. 2044 e ss.
104. GAROFALO D., *La disciplina comune CIGO/CIGS*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p. 19.

105. GAROFALO D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Working Paper ADAPT*, 2008, p.63.
106. GAROFALO D., *La riforma della CIGS*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p.79.
107. GAROFALO D., *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act II*, in ZILIO GRANDI G.-BIASI M., *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 270.
108. GAROFALO D., *Strumenti di flessibilità alternativi alla riduzione del personale (il contratto di solidarietà difensivo*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, p.354 e ss.
109. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Cedam, Padova, 535 ss.
110. GAZIER B.- GAUTIE' J., *The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne - 2009.01.
111. GEBEL A., *Kurzarbeit bei Personalabbau*, in *BB 2015*, 2485.2490.
112. GHERA E., *L'integrazione guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 157;
113. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1965
114. GIASANTI L., *Lavoro subordinato non standard, Tra regolazione giuridica e tutela sociale*, Ediesse, Roma, 2008, p. 312.
115. GIUBBONI S., *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. Lav. Rel. Soc.*, 2014, p. 724.
116. GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo.*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 46/2006*.
117. GIUBBONI S.- PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, II, 2015, p. 299.
118. GIUBBONI S., *La Mini-Aspi*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 446 e ss.
119. GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Pol. Dir.*, IV, 2012, p. 525.
120. GIUBILEO F., *Agenzia federale per il lavoro, quali ostacoli*, in *nelmeri-to.it*, 9 giugno 2014.



121. GIUGNI G., *Diritto sindacale*, Bari, 2006.
122. GIUGNI G., *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, Jovene, 197.
123. GOTTARDI D., *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lav. Dir.*, II, 2015, p. 239.
124. GRAGNOLI E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, rel. XXVII Congresso nazionale AIDLASS, Pisa (7-9 giugno 2012), dattiloscritto.
125. GURVITICH G., *La dichiarazione dei diritti sociali*, Edizioni di Comunità Milano, 1949, p. 96 e ss.
126. HAAS T., “*Frei un Zwei*” – *Akuteller Brennpunkt: Kurzarbeit*, in *BRZ – Zeitschrift für Bilanzierung und Rechnungswesen*, 2009, n. 4, 181 s
127. HERNANDEZ S., *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972.
128. HOFFMANN W., *Die Förderung von Transfersozialplänen. Zuschüsse zu beschäftigungswirksamen Sozialplanmaßnahmen nach den §§ 254 ff. SGB III*, 2002.
129. HURLEY J., MANDL I., STORRIE D., WARD T., *Restructuring in recession*, ERM Report 2009, European Foundation For the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.
130. ICHINO P., *Libero: che senso ha centralizzare se il centro poi abdica senza un progetto*, 13 novembre 2015, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it)
131. JENSEN M.-MECKLING W. *Theory of the firm: Managerialbehavior, agency costs, and ownership structure* in *Journal of Financial Economics*, III, 1976, p. 305-360.
132. KRIEGER S.-FISCHER P., *Umstrukturierung mit Hilfe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften*, in *NJW* 2007, p. 2289
133. LAFORGIA S., *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, p. 565.
134. LAGALA-LISO F., *La revisione degli ammortizzatori sociali del Governo Berlusconi*, in D. GAROFALO e M. RICCI (a cura), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, 2006, p. 683.
135. LAI M., *I fondi bilaterali di solidarietà*, in *Boll. Adapt*, 12 luglio 2012, p.3 e ss.
136. LAI M.-RICCIARDI L., *I contratti di solidarietà (disciplina legislativa e spunti di riflessione)*, in *Working Paper* n. 74.
137. LAMBERTUCCI P., *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'articolo 2*,

- ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662, in Arg. Dir. Lav., 1997, p. 263*
138. LAMBERTUCCI P., Crisi di impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Ipsoa, Milano, 2000, p. 767 e ss.
139. LAMONACA V., *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Cacucci editore, Bari, 2016, p. 129 e ss.
140. LASSANDARI A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. Dir.*, II, 2016, p. 237.
141. LENTI L., *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, 1979, p. 559 e ss.
142. LEONARDI S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005.
143. LEONARDI S., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, pp. 450 e ss.
144. LEONE G., *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo tra diritto privato e diritto pubblico*, in E. BALLETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma nella Cassa Integrazione Guadagni nel Job Acts 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.*, Cacucci Editore, Bari, 2016.
145. LEVI SANDRI L.R., *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè, 1960.
146. LIEBMAN S., *La mobilità del lavoro nella legge n. 223/1991: tendenze della prassi applicativa*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1999, p. 125
147. LISO F., *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, III, p. 702
148. LISO F., *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della Riforma Fornero*, in AA.VV. *La riforma del mercato del lavoro: volume quarto*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 299.
149. LISO F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci Editore, Bari, I, p. 609 e ss.
150. LISO F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, a cura di P. CURZIO, Bari, 2009, p. 36 ess.

151. LISO F., *I fondi bilaterali alternativi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), in *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.
152. LISO F., *Il nuovo trattamento di disoccupazione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, I, 2013, p. 1.
153. LISO F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1997, p. 123.
154. LISO F., *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. "Eccesso di potere" del contratto collettivo?* in *Spunti del diritto del lavoro, in dialogo con Bruno Veneziani*, Bari, 2012, P. 183.
155. LISO F., *Per migliorare il mercato del lavoro*, in *Lav. Inf.*, 1996, n. 10, p.9.
156. LISO F., *Un profilo critico della recente legge in materia di ammortizzatori sociali*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 19 febbraio 2009.
157. LO FARO A., *Contingent work: a conceptual framework*, in ALES E.- DEINERT O.-KENNER J. (edited by), *Core and Contingent Work in the European Union. A comparative analysis*, Bloomsbury, 2017, p.7.
158. LOY G., *Oltre la flessicurezza*, in *Riv. Giur. Lav.*, III, 2013, p. 479
159. MAGNANI M., *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *An. Giur. Econom.*, II, 2010, p. 409.
160. MALANDRINI S., *Legislazione in materia di lavoro, considerazioni sulla regolamentazione dei contratti di solidarietà difensivi nel processo di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, IV, 2014, p.192.
161. MANCINI G.F., *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, p. 570 e ss.
162. MARIUCCI L., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, III, p. 492 ess
163. MARIUCCI L., *Le fonti del diritto del lavoro*, Torino, 1988, p. 112
164. MAROCCO M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 192/2013
165. MAROCCO M., *La nuova governance sulle politiche attive del lavoro*, in *GDLRI*, 2016, 203 ss.
166. MARRAZZA M.-MICHELI F., *Le relazioni industriali come fattore di competitività: il caso della privatizzazione Alitalia*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, IV, 2010, p. 698.
167. MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p.311.
168. MENGONI L., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in *AA.VV la tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nei paesi membri della Ceca*, Milano, Giuffré, p. 373 ess.

169. MEYER C., *Zuschüsse zu Sozialplänen nach §§ 254 ff SGB III*, in NZA, 1998.
170. MINGIONE E., *Sociologia della vita economica*, Carocci, 1997.
171. MISCIIONE M., *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, in *Lav. Giur.*, 2007, n. 7, p.645.
172. MISCIIONE M., *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Casa editrice Dtt. Eugenio Jovene, Napoli, 1978.
173. MISCIIONE M., *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. Giur.*, VI, 2011, p. 549
174. MISCIIONE M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, IV, p. 695.
175. MISCIIONE M., *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *Quaderni dir. lav. Relaz. ind.*, 1995, fasc. 17, 133.
176. MISCIIONE M., *I licenziamenti per riduzione di personale e la mobilità*, in F. CARINCI (a cura di) *La disciplina dei licenziamenti*, Jovene, 1991, p. 316 e ss.
177. MISCIIONE M., *La Cassa integrazione dopo in Jobs Act*, in *Diritto&Pratica del Lavoro*, 15, 2016
178. MOCCELLA M., *Gli ammortizzatori sociali per le imprese artigiane dopo la legge 28/1/2009 n. 2*, in *Dir. Merc. Lav.*, I, p.87 ess.
179. MOCCELLA M., *La gestione delle crisi nell'impresa artigiano*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2005. I. p. 247 e ss.
180. MORO G., *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, II, p.427 e ss.
181. Mulino, Bologna 2006.
182. NADALINI M., *Le Politiche Sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma 2006.
183. NAPOLI M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Jus 2003*, p. 236.
184. NAPOLI M., *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *Jus 2005*.
185. NAPPI S., *Il sistema delle tutele dei lavoratori nella vicenda traslativa dell'azienda Alitalia*, in *Dir. Merc. Lav.*, p. 49 e ss.
186. NATALINI F., *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act: nasce la Naspi. Come cambia il sussidio di disoccupazione. Le ulteriori novità: la Dis-Coll e l'Asdi*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di) *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23.*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 219.
187. NOGLER L., *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una best practice?*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2014, p. 727e ss

188. OLIVIERI A., *Condizionalità ed effettività nella l. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci editore, Bari, 2013, p. 654
189. OLIVIERI A., *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *Arg. Dir. Lav.*, II, 2016, p. 272.
190. OLIVIERI L., *Agenzia per il lavoro: flebile coordinamento e incertezze sull'erogazione dei servizi*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 16 giugno 2015
191. PACI N., *La nuova condizionalità*, in M.CINELLI-G.FERRARO-O.MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di Stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 597.
192. PACI N., *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, I, 819 e ss.
193. PALLINI M., *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?* in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, p. 353
194. PAPALEONI M., *L'indennità di mobilità*, in M. PAPALEONI-R. DEL PUNTA-M. MARIANI, *La nuova Cassa integrazione guadagni e la mobilità*. Cedam, Torino, 1993, p. 423
195. PASCUCCI P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, III, 2012, p. 453.
196. PEDRAZZOLI M., *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 545 e ss.
197. PERA G., *Fondamento ed efficacia del contratto collettivo di diritto comune*, in AA.VV. *Scritti in onore di Calamandrei*, vol. V., Padova, 1958.
198. PERSIANI M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960, p. 127 e ss.
199. PERSIANI M., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, I, Padova, 1977, p. 13 e ss.
200. PERULLI A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di paradigma per il diritto del lavoro?* in FIORILLO L.-PERULLI A. (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Giappichelli, Torino, 2015, p.9
201. RAITANO M.-TREVES C., *L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2014, n. 4, 43 ss
202. RANDNUMMER W. *Transferkurzarbeitergeld*, in *SGB III § 95 AnspruchBieback Gagel, SGB II / SGB III*.

203. RENGA S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, Milano, 2013
204. RENGA S., *I nuovi ammortizzatori sociali a prova di riforma*, in M. CINELLI-G. FERRARO- O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, m. 549 e ss.
205. RENGA S., *Gli ammortizzatori sociali una riforma virtuale che strizza gli occhi al privato*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di) *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 358.
206. RENGA S., *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006. p. 284.
207. RENGA S., *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 149 e ss
208. RENGA S., *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lav. Dir.*, I. 2015, p. 79.
209. RENGA S., *Vecchi ammortizzatori sociali a prova di riforma*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di) in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 549 e ss
210. RODRIGUEZ R. E., *Un requiem per la flessicurezza. Teoria e pratica del modello in alcuni paesi dell'Europa del Sud*, in *Riv. Giur. Lav.*, III, 2013, p.501
211. ROMA G., *L'estensione dell'ambito di applicazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci Editore, Bari, 2013
212. ROMEI R., *Crisi d'impresa e garanzia dei crediti da lavoro*, Milano, 1990.
213. SALOMONE R., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. Dir.*, II, 2016, p.,281 e ss.
214. SANDULLI P., *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti*, in *Dir. Merc. Lav.*, p. 388 e ss.
215. SANDULLI P., *Intervento all'incontro del 13 giugno 2016 su il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, in G. SANTORO PASSERELLI (a cura di) *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del convegno (Università degli studi Sapienza di Roma, 13 giugno 2016)*, Giappichelli, Torino, 2016
216. SANDULLI P., *La protezione sociale del lavoro non standard*, in *Lav. Dir.*, 2003, p. 562.

217. SANTONI F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2010, p. 11.
218. SANTONI F., *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, p. 75.
219. SANTONI F., *I contratti di solidarietà difensivi*, in E. BALETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma nella Cassa Integrazione Guadagni nel Job Acts 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.*, Cacucci Editore, Bari, 2016.
220. SANTONI F., *La tutela dei lavoratori nella crisi Alitalia*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2009, I, p. 5.
221. SANTORO PASSARELLI F., *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, 1950, IV, p. 439.
222. SANTORO PASSARELLI F., *Norme corporative, autonomia collettiva, autonomia individuale*, in *Dir. Econ.*, 1958, p. 1187.
223. SANTORO PASSARELLI G., *I contratti di solidarietà due esperienze a confronto*, in *RIDL*, 1994, I, p. 236 e ss.
224. SANTORO PASSARELLI G., *I contratti di solidarietà. Due esperienze a confronto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1994, I, p. 269 e ss.
225. SANTORO PASSARELLI G., *sub art. 3*, in M. PERSIANI (a cura di) *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, NLCC, 1994, p. 905.
226. SANTUCCI R.-ZOPPOLI L., (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2002.
227. SARTORI A., *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la volta nel solco dell'Europa?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 2016, p. 39
228. SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche per l'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia.*, Maggioni Editore, 2013.
229. SCARPELLI F., *La nozione e il controllo del giudice*, in *Quad. Dir. Rel. Ind.*, AA.VV., *Il trasferimento d'azienda*, 2004, n. 28, p. 91 e ss
230. SCHMID G., SCHOMANN K., *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Toward an European Social Model*, in *TLM.NET Working Papers*, Amsterdam: SISWO/Institute for the social sciences, 2004, n.1.
231. SCHUR O., *Die Sanktion nach dem SGB II nach der Beendigung einer Erwerbstätigkeit*, in *juris - Die Monatszeitschrift*, 2016, 70.
232. SCIARRA S., *Effettività e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, III, 2013, p. 476.
233. SEEL H.A., *Betriebsänderung- Inhalt una Abschluss eines Sozialplans*, in *MDR 5/2010*

234. SGROI A., *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/2014 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, in *Arg. Dir. Lav.*, II, 2016, p. 266.
235. SIGILLO' MASSARA G., *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito "al tempo della crisi"*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, p. 356
236. SIGILLO' MASSARA G., *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *Informazione previdenziale*, 2008, p.6.
237. SIGILLO' MASSARA G., *La disciplina intertemporale dei fondi di bilateralità preesistenti* in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 533.
238. SIGILLO' MASSARA G., *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro del 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 90.
239. SILEI G., *Welfare State e socialdemocrazia*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000.
240. SPATTINI S., *Contratti di solidarietà al via massimale e contributo addizionale*, in EADEM (a cura di) *Cassa integrazione la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Ed il Sole 24 ore, Milano, p.56 e ss.
241. SPATTINI S., *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *Dir. Rel. Ind.*, III, 2012, p. 670.
242. SPATTINI S., *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. Rel. Ind.*, II, 2010, p. 377 e ss
243. SPATTINI S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, 408 ss.
244. SPATTINI S., *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, Torino, Giappichelli, 2013
245. SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Anti-crisis Labour Market Measures and their Effectiveness between Flexibility and Security*, in *Labour Market of 21st Century: Looking for Flexibility and Security, Proceeding, Vilnius University, Lituania*.



246. SPENCE M., *The next convergence. The Future of the economic Growth in a multispeed world*, trad. it. *La convergenza inevitabile. Una via globale per uscire dalla crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p.89 e ss.
247. SQUEGLIA M., *La previdenza "contrattuale". Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014.
248. SQUEGLIA M., *Manuale del lavoro in crisi. Licenziamenti collettivi, integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e di mobilità*, Giappichelli, Torino, 2004
249. SUPIOT A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, trad. it. di BARBIERI P.- MINGIONE E., Carocci, Roma, 2003.
250. TAJAN A., *Monitoring flexicurity policies in Europe from three different viewpoints*, in WSI-Diskussionspapier Nr. 145, 2006, p. 9
251. TIRABOSCHI M., *"Jobs Act" e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, p. 119 e ss.
252. TIRABOSCHI M., *Il contratto di ricollocazione prime interpretazioni e valutazione sistematica*, in ADAPT Labour Studies, e-book series, gennaio 2015.
253. TIRABOSCHI M., *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. Relaz. Ind.*, I, 2016, p. 126.
254. TIRABOSCHI M., SPATTINI S., TSCHÖLL J., *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Sole 24 Ore, Milano.
255. TITMUSS R., *Social Policy*, Allen & Unwin, London 1975.
256. TREU T., *Diritti sociali europei: dove siamo.*, in *Lav. Dir.*, 2000, p. 429 ss.
257. TREU T., *Flessibilità e tutele nella riforma del diritto del lavoro*, in *Goin. Dir. Lav. Rel. Ind.*, I, 2013, p. 1.
258. TREU T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi, Relazione Aidlass, Giornate di studio su "La crisi e i fondamenti del lavoro"* (Bologna 16-17 maggio 2013).
259. TROS F., *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi*; in *Dir. Rel. Ind.*, II, 2013, p. 377
260. TULLINI P., *Tutela nel lavoro nella crisi d'impresa e assetto delle procedure concorsuali: prove di dialogo*, in *Riv.It. Dir, Lav.*, II, 2014, p. 198 e ss.
261. TURSI A., *Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996.
262. TURSI A., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in *Il nuovo mercato del lavoro*, a cura di M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA, Giappichelli, Torino, 2013, p.477.

263. VALENTE L., *La riforma dei servizi del mercato del lavoro in Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d. lgs. n. 150/2015*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 120
264. VALLAURI M.L., *Il lavoro dell'impresa nella crisi, Garanzia dei diritti e salvaguardia dell'occupazione nel fallimento e nel concordato preventivo*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 75 e ss
265. VAN VLIET J., NIJBOER H., *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Department of Economics Research Memorandum, Leiden University, 2012, n. 2
266. VARDARO. V., *Differenze di funzioni e di livelli fra contratti collettivi*, in *Lav. Dir.*, 1987, p. 252 e ss
267. VARESI P., *Bilateralità e mercato del lavoro: un tema non ancora sufficientemente esplorato*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2011;
268. VARESI P., *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in *Dir. Lav. Merc.*, II, 2014, p. 507 e ss.
269. VENDITTI L., *Gli ammortizzatori "privati"*, in (a cura di) E. BALETTI-D. GAROFALO "La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183", Cacucci Editore, Bari, 2016, p. 255.
270. VENDITTI L., *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela*, Edizioni ESI, Napoli, 2012, p. 94.
271. VENDITTI L., *Riduzioni di personale e dimensioni dell'impresa: il caso Alitalia*, in *Dir. Merc. Lav.*, p. 179 e ss.
272. VENTURA A., *Il Jobs Act e la bilateralità perduta: dal Fondo di solidarietà bilaterale residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALETTI-D. GAROFALO (a cura di) *La riforma nella Cassa Integrazione Guadagni nel Job Acts 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.*, Cacucci Editore, Bari, 2016, p. 309 e ss.
273. VISCOMI A., *Servizi per l'impiego: "i patti di servizio"*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2007, p. 63
274. WELKOBORSKY H., *Transferleistungen für betriebliche Restrukturierungen -veränderte Bedingungen durch Hart III-*, in *NZS*, 2004, p. 509.
275. WILENSKY H.L., *The Welfare State and Equality. Structural and Ideo-logical Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkley, 1975.
276. WILTHAGEN T., *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* WZB, Berlin, 1998.

277. WILTHAGEN T., TROS F., *The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets*, in: *Transfer*, Vol. 10, No. 2, 2004, pp.166 e ss.
278. ZAMPINI G., *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Padova, 2004, p. 13 e ss.
279. ZAPPALA’ C., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l’impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 97/2012, p. 8 e ss